
Vergaderjaar 2019-2020

35 469

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 september 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

Algemeen

De slotverordening en nationale regelgeving

Achtergrond en hoofdlijnen van het voorstel

Handhaving

Handhavingsinstrumentarium

Advies en consultatie

Artikelsgewijs

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen dan wel opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben de volgende vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet luchtvaart. Deze leden verwelkomen de wijziging, maar hebben hierover nog enkele vragen die ze aan de regering willen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel met instemming gelezen en hebben over het voorliggende voorstel geen aanvullende opmerkingen. Wel willen zij nog vragen of met de voorgestelde systematiek ook andere gedragingen bij luchtvaartmaatschappijen beboet of gestimuleerd kunnen worden.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe groot het probleem eigenlijk is. Hoe vaak komt het voor en in welke mate is misbruik schadelijk voor de samenleving?

De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van de Slotverordening elke lidstaat moet zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik. Kan de regering aangeven waarom er bij de invoering van de Slotverordening niet al voor is gekozen om in de Wet luchtvaart de mogelijkheid op te nemen om een bestuurlijke boete te kunnen opleggen? Deze leden lezen tevens dat een van de redenen voor het wetsvoorstel de toegenomen schaarste aan slots is op gecoördineerde luchthavens. Vanwege de coronacrisis is deze schaarste afgenomen, waarbij de verwachting is dat dit voorlopig nog zo zal blijven. In hoeverre is deze gewijzigde context meegenomen in onderhavig wetsvoorstel? Kan de regering aangeven of het wetsvoorstel ook nodig is bij een afgenomen schaarste aan slots? Eerder is aangekondigd dat in de periode 2020-2022 een herziening van de bestaande EU-slotverordening zal plaatsvinden. Deze leden geven aan dat de regering hierbij heeft aangegeven dat zij zich bij de herziening van de Slotverordening in de EU zal inzetten voor meer ruimte voor nationaal beleid en nationale bevoegdheden, onder meer op het gebied van onderwerpen als duurzaamheid en netwerkqualiteit. Wanneer gaat de onderhandeling werkelijk starten en in hoeverre wordt de Kamer hierbij betrokken en op de hoogte gehouden?

De leden van de D66-fractie staan achter het besluit van de regering om sterker op te treden tegen slotmisbruik, zodat de schaarse capaciteit zo goed mogelijk benut kan worden en milieu- en klimaatgrenzen beter kunnen worden bewaakt. Deze leden verwelkomen ook de keuze van de regering om zo een nog betere invulling te geven aan de Slotverordening.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het in het algemeen belangrijk dat regulerende wetgeving die toeziet op een belangrijke sector als de luchtvaart, ook daadwerkelijk effectief is. In het geval van de regels rond schaarse slots, bleek dat de handhaving van de regels flink tekortschiet. Deze leden steunen dan ook de nieuwe mogelijkheid om effectieve sancties op te leggen. Deze leden zijn voor het overige van mening dat een herziening van het hele stelsel van

slottoewijzing noodzakelijk is, maar dit voert veel verder dan het voorliggende wetsvoorstel beoogt.

De leden van de SP-fractie maken zich al langere tijd hard voor sociale vestigingseisen. Nog te vaak zien zij dat luchtvaartmaatschappijen er werkwijzen op nahouden die ervoor zorgen dat personeel geen arbeidsvoorwaarden heeft naar de maatstaven van het land waar zij gevestigd zijn. Dit leidt behalve tot uitbuiting van personeel en oneerlijke concurrentie, ook tot een verhoogd risico bij het uitvoeren van vluchten. Deze leden willen daarom weten of via (een deel van) de systematiek in deze wet beter opgetreden kan worden tegen luchtvaartmaatschappijen die hun in Nederland gevestigd personeel met trucs geen Nederlandse arbeidsvoorwaarden aanbieden.

De slotverordening en nationale regelgeving

De leden van de CDA-fractie lezen in het al bestaande artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie dat een van de vormen van slotmisbruik het herhaaldelijk en opzettelijk niet gebruiken van een toegewezen slot is. Deze leden willen voorkomen dat vliegtuigmaatschappijen, door de vraag die is afgenomen vanwege het coronavirus, met vrijwel lege toestellen gaan vliegen. Om dit probleem tegen te gaan is de Europese Commissie met een wijzigingsverordening gekomen die er hoofdzakelijk voor zorgt dat slotcoördinatoren toegewezen slots tijdelijk als «gevlogen» moeten beschouwen om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen door deze crisis hun historische rechten verliezen. Kan de regering aangeven of het herhaaldelijk en opzettelijk niet gebruiken van een toegewezen slot zou kunnen leiden tot een bestuurlijke boete? Zo ja, betekent de wijzigingsverordening dat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook geen bestuurlijke boetes kunnen worden gegeven voor het vanwege de coronacrisis niet gebruiken van een toegewezen slot? Kan de regering verder aangeven tot hoelang deze wijzigingsverordening van de Europese Commissie duurt? Klopt het dat dit geldt tot 24 oktober 2020? Is al helder of deze wijziging zal blijven gelden, zolang de coronacrisis hier aanleiding voor blijft geven? Graag krijgen deze leden een toelichting op dit punt.

De leden van de GroenLinks-fractie erkennen dat de luchtvaart een internationale sector is. Het is daarom zinvol en vaak noodzakelijk om regels en praktijken internationaal te coördineren of de nationale praktijk af te stemmen op de internationale praktijk. Deze leden begrijpen uit de stukken dat de huidige nationale regelgeving achterblijft bij de internationale- en mede daardoor minder effectief is. Deze leden hopen en verwachten dat een snelle en effectieve sanctie een groter effect zal scoren dan de oude herstelsanctie. De leden van de GroenLinks-fractie willen er toch op wijzen dat de “door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en internationale richtsnoeren” primair bedoeld zijn om de belangen van de luchtvaartsector te dienen. Dat is nu de

internationale praktijk, dus het ligt ook wat deze leden betreft voor de hand hier vooralsnog aansluiting bij te zoeken. Maar de verdeling van schaarse slots en de grote verschillen in de maatschappelijke waarde die een vlucht naar bestemming A dan wel B heeft, maken dat de Slotverordening en slotverdeling een groot maatschappelijk belang heeft. De regels hieromtrent zouden dan ook primair een maatschappelijk belang moeten dienen en niet primair het belang van de sector. Kan de regering toelichten of en, zo ja, hoe dit wetsvoorstel eruit had gezien als niet het sectorbelang maar het maatschappelijk belang voorop had gestaan?

Achtergrond en hoofdlijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen over de maximale boete van €670.000. Zij vragen hoe deze boete is opgebouwd. Kan er ook sprake zijn van lagere boetes? Zo ja, hoe wordt dit bepaald?

De leden van de VVD-fractie vragen of helder kan worden gemaakt bij welke vorm van 'slotmisbruik' een sanctie wordt opgelegd, en wanneer niet. Welke definities worden gebruikt? Kan worden aangesloten op wereldwijde standaarden en definities, zoals in de worldwide slot guidelines staan? Wordt hiervan afgeweken? Zo ja, waarom?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering aangeeft dat is geconstateerd dat er in 2018 meer dan 600 keer op Schiphol is gevlogen zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd. Kan de regering aangeven hoe dit heeft kunnen gebeuren? In welk deel categorieën vallen die 600 overtredingen per jaar? Is er een reden aan te geven van deze overtredingen? Is er een onderscheid te maken tussen een "bewuste overtreding" of overmacht? Waarom was het sanctie-instrumentarium niet al eerder toereikend gemaakt om deze situaties te kunnen voorkomen door onwenselijk gedrag onmiddellijk af te kunnen straffen en incidentele overtredingen te kunnen aanpakken? Deze leden lezen verder dat de hoogte van de bestuurlijke boete is bepaald aan de hand van het Rijksbrede kader: de Boetewijzer. Kan de regering de achtergrond schetsen van deze keuze? De regering geeft aan dat omdat het om partijen gaat met ruime financiële draagkracht en grote financiële belangen er aansluiting wordt gezocht bij boetecategorie VI van het Wetboek van Strafrecht. Kan de regering aangeven of hierbij rekening is gehouden met de financiële tegenvallers die luchtvaartmaatschappijen door de coronacrisis hebben opgelopen of gaan oplopen? Kan de regering aangeven of gezien de huidige financiële situatie bij verschillende luchtvaartmaatschappijen deze keuze voor de hoogte van de boete nog steeds de verstandigste keuze is?

Handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat, omdat er diverse vormen van slotmisbruik zijn, dit vraagt om verschillende sanctie-instrumenten, zodat afhankelijk van de aard, de frequentie en omstandigheden van het geval er een passende

sanctie kan worden opgelegd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Kan de regering aan de hand van voorbeelden schetsen voor welke overtreding welke sanctie ongeveer passend zal zijn? Kan de regering verder schetsen in welke gevallen een bestuurlijke boete als proportioneel zal worden gezien? De bestuurlijke boete zal deel gaan uitmaken van «de interventieladder» van de ILT. De ladder kent vijf interventiecategorieën («treden»). Kan de regering schetsen op welke wijze de bestuurlijke boete hierin wordt verwerkt? Kan de regering verder bevestigen dat de bestuurlijke boete vatbaar is voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter? Deze leden lezen verder dat de ILT het wetsvoorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig acht. Betekent dit dat de ILT helemaal geen opmerkingen had bij dit wetsvoorstel?

Handhavingsinstrumentarium

De leden van de D66-fractie zijn nog benieuwd naar de toepassing van de interventieladder van de ILT, wanneer de wijziging is toegepast. Kan worden toegelicht bij welke vormen van slotmisbruik niet de repressieve interventiecategorie, waaronder de bestuurlijke boete valt, zal worden ingezet en waarom? In het kader van handhaafbaarheid zijn deze leden bovendien benieuwd of naast de wijziging van de Wet luchtvaart ook andere middelen zullen worden toegepast om het excessieve slotmisbruik van 2018 te voorkomen, zoals het verhogen van de handhavingscapaciteit bij de ILT.

De leden van de GroenLinks-fractie hopen dat de bestuurlijke boete als instrument en de voorgestelde hoogte van de boete voldoende zal zijn om naleving van de slotregels af te dwingen. De coronacrisis heeft de gehele luchtvaartpraktijk door elkaar geschud, maar op termijn zal moeten blijken of het doel is behaald. Deze leden zijn benieuwd hoe het effect ervan zal worden geëvalueerd en of, als dat nodig blijkt, de hoogte van de boete ook kan worden verhoogd, of dat de hoogte van de boete afhankelijk gemaakt kan worden van het onterechte profijt dat overtreders ermee behalen. Deze leden willen ook graag weten of de sanctie bij herhaling van de overtreding kan of zal worden verhoogd om draaideurslotmisbruikers effectiever te sanctioneren.

Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie lezen dat is verduidelijkt dat de overtreding zelf in lagere regelgeving geregeld wordt. Kan de regering de gevolgen hiervan nader toelichten?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De leden van de CDA-fractie lezen dat in dit artikel wordt ingegaan op de maximale hoogte van de boete. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor de bedragen €74.000 en €670.000, die in dit artikel worden genoemd? Kan de regering aangeven aan welke overtredingen deze maximale bedragen zijn gekoppeld? En kan de regering aangeven hoe

proportioneel de bedragen zijn? Is er een referentie voor soortgelijke situaties/gevallen?

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman