

Wijziging van de Luchtvaartwet BES in verband met de door ICAO vastgestelde eisen voor luchtvaarnavigatiedienstverlening

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 19 januari 2026 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van PVV, Groenlinks-PvdA en BBB hebben nog enkele vragen en opmerkingen. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

Inhoudsopgave

Algemeen	1
Inleiding	1
Keuze sanctiestelsel	2
Administratieve lasten en nalevingskosten	3
Financiële gevolgen	4
Overgangsrecht en inwerkingtreding	6

Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet BES in verband met de door de ICAO vastgestelde eisen voor luchtvaarnavigatiedienstverlening (hierna: het wetsvoorstel) en de daarbij behorende memorie van toelichting. Deze leden hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben geen inhoudelijke vragen bij het wetsvoorstel zelf. Deze leden hebben wel vragen bij de uitvoering van toezicht en handhaving.

De leden van de BBB-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

Inleiding

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt erkend dat de regelgeving sinds de staatkundige hervorming van 2010 niet structureel is aangepast en inmiddels “sterk achterloopt bij de internationale eisen”, waardoor Nederland niet volledig aan zijn verdragsverplichtingen voldoet. Kan de regering toelichten waarom het ruim veertien jaar heeft moeten duren, voordat dit noodzakelijke “groot onderhoud” aan de regelgeving wordt uitgevoerd? Kan zij daarbij ook aangeven in hoeverre de luchtvaartveiligheid in Caribisch Nederland gedurende deze periode door dit uitstel negatief is beïnvloed?

Na de staatkundige wijzigingen in 2010 is door de rijksoverheid met de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba afgesproken om voor een periode van vijf

jaar terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland. Het doel van de legislatieve terughoudendheid was het creëren van een periode van gewenning en rust voor de burgers en bestuurders van de openbare lichamen. Deze legislatieve terughoudendheid is in 2015 nog niet losgelaten.¹ Eerst sinds 2019 wordt het comply or explain principe toegepast.² Dit houdt in dat beleid voor Europees Nederland ook in Caribisch Nederland moet worden ingevoerd, tenzij verschillen gerechtvaardigd kunnen worden.

Vanaf 2020 is de herziening van de regelgeving voor de luchtvaarnavigatiedienstverlening opgepakt, in samenwerking met de andere landen binnen het Koninkrijk.

De luchtvaartveiligheid in Caribisch Nederland is in zoverre hierdoor beïnvloed, dat de betreffende regelgeving hiervoor gebaseerd was op veiligheidsnormen van vóór 2010. Sinds 2010 zijn er vooral vernieuwde en specifiekere internationale eisen ontwikkeld die betrekking hebben op het veiligheidsmanagementsysteem en het kwaliteitsmanagementsysteem van luchtvaarnavigatiedienstverleners. In de internationale luchtvaart wordt gestreefd naar een continue verbetering van de luchtvaartveiligheid, maar dit betekent niet dat het voor vernieuwde en specifiekere internationale eisen niet veilig was. De vernieuwingen worden nu doorgevoerd.

Keuze sanctiestelsel

De leden van de PVV-fractie lezen dat in het wetsvoorstel wordt voorzien in erkenning van certificaten die zijn afgegeven door Curaçao (DC-ANSP) en Sint-Maarten (PJIAE), terwijl tegelijkertijd wordt erkend dat de toezichtcapaciteit in deze landen relatief beperkt is. Hoe kan de regering instaan voor een hoog niveau van luchtvaartveiligheid boven de BES-eilanden als het primaire toezicht wordt uitgeoefend door autoriteiten met beperkte capaciteit? Waarom is er niet voor gekozen om het toezicht volledig onder te brengen bij de Nederlandse Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)?

Op grond van het Statuut voor het Koninkrijk zijn de landen binnen het Koninkrijk zelf bevoegd op het onderwerp luchtvaart. Het is dus niet zonder meer mogelijk om de ILT te belasten met toezicht en handhaving ten aanzien van de luchtvaart op Curaçao en Sint-Maarten, waar de relevante luchtvaarnavigatiedienstverleners hun hoofdvestiging hebben.

Om te kunnen borgen dat er voldoende toezicht wordt gehouden is er een overeenkomst opgesteld tussen de toezichthoudende instanties van Curaçao, Nederland, Aruba en Sint Maarten (DC-ANSP verleent ook diensten aan de twee laatstgenoemde landen) om het toezicht op DC-ANSP gezamenlijk uit te voeren en met waarborgen te omkleden. Een van die waarborgen is dat het toezichtprogramma jaarlijks gezamenlijk wordt vastgesteld en dat hierbij tussen de verschillende toezichthouders binnen het Koninkrijk wordt afgesproken hoe de toezichtlast wordt verdeeld en hoe toezichtcapaciteit en – expertise gezamenlijk ingezet wordt. Dit betekent dat de vier landen, die zonder degelijke overeenkomst ieder apart zelf toezicht zouden moeten houden, nu hun capaciteit hiervoor gezamenlijk kunnen optimaliseren. Dit biedt voordelen voor de ILT en geeft garantie voor een goede en ook efficiënte invulling van het toezicht.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11

² Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IV, nr. 85

Voor het toezicht op PJIAE is een vergelijkbare overeenkomst ontwikkeld, die naar zijn aard eenvoudiger is vanwege het meer beperkte karakter van de door PJIAE verleende diensten.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het wetsvoorstel een bestuurlijke boete introduceert van maximaal de zesde categorie, hetgeen neerkomt op € 480.513,60 (USD 560.000). Acht de regering een dergelijke boete proportioneel, gelet op de kleinschalige economische context van Caribisch Nederland? Hoe voorkomt de regering dat de continuïteit van essentiële luchtverbindingen tussen de eilanden in gevaar komt, als een dienstverlener door een dergelijke sanctie in ernstige financiële problemen raakt?

De mogelijkheid van het opleggen van een boete door de Minister is alleen voorzien voor het geval dat luchtvaarnavigatiediensten worden verleend zonder dat de luchtvaarnavigatiedienstverlener beschikt over een certificaat, of een erkenning van het certificaat wanneer dit niet door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is afgegeven. Mocht deze situatie zich voordoen, dan betreft het een mogelijkheid om een boete op te leggen (geen verplichting) en kan ook een lagere boete worden opgelegd dan het maximale bedrag, afhankelijk van en rekening houdend met de omstandigheden. Het kan daarbij geenszins de bedoeling zijn dat met het opleggen van een boete de continuïteit van essentiële luchtverbindingen tussen de eilanden in gevaar komt.

Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat luchtvaarnavigatiedienstverleners, zoals DC-ANSP, een eenmalige investering van circa € 104.000 moeten doen aan externe consultants om te kunnen voldoen aan de nieuwe certificeringseisen. Kan de regering garanderen dat deze extra administratieve lasten en nalevingskosten op geen enkele wijze zullen worden doorberekend in hogere tarieven voor luchtvaarnavigatiediensten en derhalve niet zullen leiden tot duurdere vliegtickets voor burgers?

Op grond van het huidige artikel 22a (artikel 29a in het onderhavige voorstel van wet) van de Luchtvaartwet BES worden de kosten van de luchtverkeersdienstverlening, die door DC-ANSP wordt verzorgd, vergoed door de gebruikers daarvan. Deze kosten worden voor Caribisch Nederland met name bij de luchtruimgebruikers van Bonaire in rekening gebracht, omdat op de luchthaven van Bonaire luchtverkeersdienstverlening gegeven wordt.

Echter, de kosten van de eenmalige investering van DC-ANSP, die ook gemaakt worden ten behoeve van de in te voeren gelijkaardige regelgeving op Curaçao en Aruba, komen hiernaast voor een substantieel deel ten laste van de luchtverkeersdienstverlening voor de luchthaven van Curaçao en in het hogere luchtruim rondom Curaçao (voor zogeheten overvliegers, waarbij het dus niet om verkeer gaat dat naar of van Bonaire of Curaçao vliegt). Verder verleent DC-ANSP ook naderingsluchtverkeersleidingsdiensten voor de luchthaven van Aruba, en ook

hierover worden de lasten omgeslagen. Gelet op het aantal passagiers per jaar,³ kunnen de extra kosten per vliegticket als marginaal worden beschouwd.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de eenmalige investering voor luchtvaarnavigatiedienstverleners om aan de certificeringseisen te voldoen naar schatting € 104.000 per organisatie bedraagt, met jaarlijkse structurele kosten van circa € 10.500. Kan de regering toelichten in hoeverre deze stijging van de nalevingskosten door de relatief kleinschalige dienstverleners in het Caribisch gebied kan worden opgevangen zonder dat dit leidt tot hogere tarieven voor het lokale luchtverkeer tussen de eilanden? Wordt er bij de vaststelling van de vergoedingen, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 29a, rekening gehouden met de economische kwetsbaarheid van de verbindingen tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba?

In aanvulling op het antwoord op de vorige vraag dat ingaat op de mogelijke kostenstijgingen van vliegtickets voor passagiers geldt ook hier dat, gelet op het aantal vliegtuigbewegingen op Aruba, Bonaire en Curaçao, waar DC-ANSP op alle drie de eilanden luchtverkeersdiensten verleent, plus daarbovenop de dienstverlening aan het overvliegend verkeer, het effect op de tarieven voor de luchtverkeersdienstverlening marginaal is.⁴

Het nieuwe artikel 29a is overigens gelijk aan het oude artikel 22a, dat met het onderhavige voorstel van wet verplaatst wordt.

Het vaststellen van een kostendekkend tarief voor naderings- en terminalverkeer op de BES is per definitie complex vanwege het feit dat, ondanks de beperkte hoeveelheid verkeer, een volwaardige luchtverkeersdienstverlening is vereist. Ook moeten de kosten van die dienst worden verdeeld over een relatief beperkt aantal gebruikers van de dienstverlening. Een onverkorte toepassing van het internationaal gebruikelijk principe van kostendekkende tarieven zou tot een forse stijging van tarieven leiden met mogelijk negatieve gevolgen voor de luchtvaart in het Caribisch deel van Nederland. Momenteel wordt daarom nu al voor de gebruikers van deze dienstverlening een gedeeltelijke vrijstelling toegepast, om daarmee te hoge tarieven te voorkomen.

Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie lezen dat de ILT voor de uitvoering van dit wetsvoorstel een structurele uitbreiding van 0,5 fte en circa € 20.000 per jaar aan reis- en verblijfskosten raamt.

Is de regering bereid om, in het kader van een sobere en doelmatige overheid, kritisch te bezien of deze toezichttaken efficiënter en vaker op afstand (digitaal) kunnen worden uitgevoerd om de structurele lasten voor de Nederlandse schatkist te beperken?

Waar mogelijk worden deze taken op afstand uitgevoerd. Echter, om een goed beeld te krijgen van de naleving door een luchtvaarnavigatiedienstverlener, is het noodzakelijk om deze van tijd tot tijd op locatie te bezoeken. Het moeten doen van

³ Bonaire: 467.000 (2024, <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82332NED>); Curaçao : 2.461.000 (2025, <https://curacao-airport.com/2025-a-record-breaking-year-for-curacao-international-airport/>); Aruba: 3.2 mln. (2024, <https://www.airportaruba.com/press-releases/annual-report-2024>)

⁴ Voor de luchthavens van Aruba, Bonaire en Curaçao gaat het om resp. 30.404, 13.900 en 44.191 vliegtuigbewegingen (jaren 2024, 2024 en 2025)

zogenaaamde on-site audits en inspecties is een verplichting die iedere ICAO⁵-lidstaat heeft op grond van Bijlage 19 van het Verdrag van Chicago.⁶ ICAO toetst dit ook bij de uitvoering van haar Universal Safety Oversight Audit Programme of lidstaten aan deze verplichting voldoen.

Met de hierboven beschreven samenwerking met de andere landen binnen het Koninkrijk wordt beoogd dat het toezicht op zo efficiënt mogelijke wijze wordt uitgevoerd. Dit draagt er aan bij dat inspecteurs van de ILT niet vaker dan noodzakelijk hoeven te reizen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de stukken bij de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, dat het nodige toezicht op naleving wordt geraamd op 0,5 fte voor de ILT plus reis- en verblijfkosten. Betekent dit dat er geen permanent toezicht ter plaatse is, maar slechts toezicht op afstand (vanuit Nederland) met af en toe een bezoek ter plaatse? Is dit voldoende? Hoe is dit nu geregeld en hoe verhoudt zich die 0,5 fte, deels op afstand, tot het toezicht dat de ILT nu uitvoert bij andere (kleine) luchthavens?

Het klopt dat er geen permanent toezicht ter plaatse is. In verband met de complexiteit van de luchtvaart en de luchtvaartregelgeving zijn toezichthouders specialisten. Een toezichthouder op het gebied van luchthavens beschikt niet over de kennis om toezicht te houden op het terrein van luchtvaarnavigatiedienstverlening en viceversa. Om deze reden is het niet doelmatig en efficiënt permanent toezicht ter plaatse te hebben. Toezicht op afstand in combinatie met periodiek toezicht op locatie wordt geacht voldoende te zijn, vooral ook in combinatie met de eerdergenoemde samenwerking binnen het Koninkrijk met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De ILT geeft hierover het volgende aan: in haar toezicht maakt de ILT onderscheid tussen toezicht op de luchthavens zelf en toezicht op de luchtvaarnavigatiedienstverlening. De benodigde resources voor toezicht op de luchtvaarnavigatiedienstverlening worden gerelateerd aan de omvang en complexiteit van de dienstverlening, en minder aan de (grootte van de) luchthavens zelf.

Het ILT-team verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de luchtvaarnavigatiedienstverleners in Europees en Caribisch Nederland bestaat op dit moment uit ongeveer 10 fte. Daarvan wordt, na het in werking treden van de nieuwe wet- en regelgeving, gemiddeld gezien 10%, dus 1 fte, ingezet voor toezicht op de luchtvaarnavigatiedienstverlening op de BES.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de ILT slechts 0,5 fte extra capaciteit krijgt voor de uitvoering van deze nieuwe taken. Is de regering ervan overtuigd dat deze beperkte uitbreiding voldoende is voor adequaat toezicht op afstand, inclusief de benodigde reis- en verblijfkosten? Daarnaast wordt vermeld dat afspraken over gezamenlijke toezichtscapaciteit met Aruba, Curaçao en Sint-Maarten in een nog te sluiten overeenkomst worden vastgelegd die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Kan de regering garanderen dat de handhaving effectief zal zijn, als deze internationale overeenkomst niet gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking treedt?

⁵ International Civil Aviation Organisation, de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, opgericht bij het Verdrag van Chicago

⁶ Ook: Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1973, 109.

De beperkte uitbreiding van de toezichtscapaciteit staat in verhouding tot de grootte en complexiteit van de gegeven dienstverlening in Caribisch Nederland en is voldoende voor adequaat toezicht op afstand. De ILT heeft in haar handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets expliciet aangegeven dat de regelgeving uitvoerbaar is mits de personele inzet (0,5 fte) en budget voor reis- en verblijfskosten geborgd worden in de begroting. De toezichtsovereenkomst voor het gezamenlijk toezicht op DC-ANSP is inmiddels eind januari 2026 door alle partijen ondertekend. Voor het toezicht op PJIAE is een vergelijkbare overeenkomst ontwikkeld, die naar zijn aard eenvoudiger is vanwege het meer beperkte karakter van de door PJIAE verleende diensten.

Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de BBB-fractie lezen dat is voorzien in een overgangstermijn van twee jaar waarin bestaande dienstverleners zonder certificaat mogen opereren. Gezien het feit dat de BES-eilanden voor hun luchtveiligheid volledig afhankelijk zijn van externe partijen uit Curaçao en Sint-Maarten, vragen deze leden wat de gevolgen zijn als een partij als DC-ANSP na twee jaar onverhoopt niet aan de eisen voldoet. Welke contingency-plannen heeft de regering klaarliggen om de continuïteit van de luchtvaarnavigatie en daarmee de bereikbaarheid van de eilanden te waarborgen als een certificaat moet worden geschorst of geweigerd?

Het onderhavige voorstel van wet is tot stand gekomen in overleg met de andere landen binnen het Koninkrijk, met het oog op de invoering van gelijkaardige regelgeving in de verschillende landen van het Koninkrijk. Ook de luchtvaarnavigatiedienstverleningsorganisaties zijn hierbij betrokken en hebben actief meegewerkt aan de ontwikkeling van de certificatieregelgeving. De luchtvaarnavigatiedienstverleningsorganisaties in kwestie zijn volledig op de hoogte van de aanpassingen in de nieuwe regelgeving en kunnen zich nu al voorbereiden. Indien nog niet aan alle eisen voldaan wordt zou gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt voorschriften en beperkingen te verbinden aan het af te geven certificaat of de erkenning van een certificaat.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Vincent Karremans