

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Wvd. Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. mw A.G. van Dijk
Postbus 20301
2500 EH 'S GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Oms kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie

Bij beantwoording de datum en ons
kenmerk vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief behandelen

17 februari 2016
WBOM/17425
717505
Advies conceptwetsvoorstel risicovluchten

Geachte mevrouw Van Dijk,

Bij brief van 17 december 2015 heeft u, namens de Minister van Veiligheid en Justitie, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel risicovluchten. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsbesluit van juni 2015, inhoudende dat vluchten die onder het zogeheten '100%-controleregime' vallen niet mogen landen op regionale luchthavens, maar uitsluitend op een daartoe door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen luchthaven.

Het College heeft de specialistische officier van justitie inzake luchtvaart van het arrondissementsparket Noord-Holland gevraagd een conceptadvies op te stellen. Op 21 januari j.l. heeft de hoofdofficier van justitie van het parket Noord-Holland advies uitgebracht. Het College is zeer ingenomen met dit advies, heeft er derhalve met instemming kennis van genomen en maakt dit advies gaarne tot de zijne. Het advies is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Voorts merkt het College op dat in het wetsvoorstel sprake is van een nog tot stand te brengen ministeriële regeling, waarin concreet wordt bepaald dat verkeersvluchten, afkomstig uit een derde land en die een sterk verhoogd risico vormen om te worden

gebruikt voor het naar Nederland smokkelen van drugs, uitsluitend op daartoe aangewezen luchtvaartterreinen mogen landen. Het College dringt erop aan dat deze ministeriële regeling, zodra zij in concept gereed is, aan het College ter advisering wordt voorgelegd.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long horizontal stroke that ends in a small upward hook.

Wvd. voorzitter
A.H. van Wijk

Memo betreffende wijziging van de Luchtvaartwet met het oog op de aanwijzing van de luchtvaartterreinen waarvan gebruikt dient te worden gemaakt voor de landing van vluchten die een sterk verhoogd risico vormen om te worden gebruikt voor drugsmokkel

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting is het wetsvoorstel bedoeld om te voorkomen dat vluchten uit risicolanden landen op luchthavens die niet zijn ingericht om 100 procentcontroles uit te voeren. Vooropgesteld zij dat de wens om deze kwestie te regelen een zeer terechte en reële wens is. De vraag is echter of deze voorgestelde wet voor het geconstateerde probleem de oplossing gaat vormen.

Zoals in het navolgende zal worden uitgelegd, kent de voorgestelde regeling een aantal bezwaren, zowel wat de formulering en plaats van de voorgestelde wet betreft, als de uitvoering ervan in het kader van de handhaving en het te verwachten succes en effect van een eventuele vervolging.

1. Invoeging in de Luchtvaartwet

Het voorgestelde artikel is geplaatst in de Luchtvaartwet. De Luchtvaartwet is een wet die al een aantal jaren als een aflopende zaak wordt beschouwd. De meeste bepalingen uit de Luchtvaartwet zijn de afgelopen jaren in geüpdatete vorm opgenomen in andere, nieuwe wetten (zoals de Wet Luchtvaart en de nieuwe Europese regelingen zoals EASA) en er zijn nog maar enkele bepalingen uit de Luchtvaartwet niet vervallen.¹

De keuze om desondanks nieuwe artikelen in deze wet op te nemen is dan ook een ongelukkige en niet heel begrijpelijk nu – naar verwachting – op termijn de rest van de (nog bestaande) bepalingen in de Luchtvaartwet vernieuwd in andere regelingen zullen worden opgenomen. De verwachting in de praktijk is dat de Luchtvaartwet daarom op enige termijn geheel zal vervallen.

Door het opnemen van nieuwe artikelen in deze aflopende wet wordt de wet uitsluitend voor die nieuwe artikelen in stand gehouden, hetgeen de toch al zo gecompliceerde wetgeving op het gebied van de luchtvaart onnodig ingewikkeld houdt.

Het verdient daarom zeer sterk de voorkeur om nieuwe wetgeving betreffende de luchtvaart NIET in de Luchtvaartwet op te nemen maar in een wet die nieuwer is en wel toekomst heeft, zoals de Wet luchtvaart. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, dat diverse bepalingen over het gebruik van luchthavens kent.

2. Formulering van de wet

Zoals artikel 37x in het wetsvoorstel is geformuleerd, richt het voorschrift zich tot de minister van Veiligheid en Justitie. Op grond van artikel 37x kan de minister bij ministeriële regeling bepalen dat verkeersvluchten uit bepaalde risicolanden uitsluitend op daartoe aangewezen luchthavens mogen landen. Het artikel bevat geen materiële strafrechtelijke norm die bijvoorbeeld voor LVNL, de luchthavens, de luchtvaartmaatschappijen en het cockpitpersoneel tot een strafbaar feit zou kunnen leiden. De enkele opname van artikel 37x in artikel 1, onder 4^o, van de Wet Economische Delicten (WED) maakt dat niet anders.

Daarom moet worden aangenomen dat de strafrechtelijk te handhaven norm in de in art 37x genoemde ministeriële regeling zal worden geformuleerd, welke helaas niet in concept is bijgevoegd. Het is echter van groot belang dat de regelgeving de juiste materiële strafrechtelijke norm, toegeschreven op de juiste normadressaat, specifiek benoemt. In het vervolg van deze memo wordt dit nader uitgewerkt.

3. De normadressaat

Nu de voorgestelde formulering van artikel 37x zelf geen normgeadresseerde biedt moet uit de memorie van toelichting worden gedestilleerd wat de wetgever in dezen voor ogen heeft.

Zoals gezegd schept artikel 37x voor de minister de bevoegdheid bij ministeriële regeling te bepalen dat risicovluchten uitsluitend op aangewezen luchtvaartterreinen mogen landen. Het conceptwetsvoorstel maakt overtreding van die regeling via de WED tot een strafbaar feit (art. 1, onder 4^o, WED: overtreding van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Luchtvaartwet). Daarbij wordt in artikel 37x, voor zover enige relatie met een strafbare gedraging wordt gelegd, de nadruk gelegd op het gebod te landen op daartoe aangewezen luchtvaartterreinen. Deze formulering laat – gelet op de in de memorie van toelichting beoogde reikwijdte (luchtvaartmaatschappijen én luchthavens) – in het midden hoe bij ministeriële regeling de strafbare

gedragingen worden geformuleerd en ten aanzien van welke normadressaten. Een strafbaarstelling die, zoals artikel 37x, louter is toegeschreven op het landen, zal bij handhaving ervan dwingen tot het hanteren van ingewikkelde deelnemingsconstructies.

De memorie van toelichting heeft het over de 'ernstige overtreding' van 'het doen of laten landen' van een risicovlucht op een niet aangewezen luchthaven, en noemt daarbij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert en de luchthaven die de niet toegestane vlucht ontvangt facilitators voor drugsmokkel. De vraag is dus hoe dit voor deze partijen in de regeling als strafbaar feit wordt vorm gegeven. Welke materiële strafrechtelijke norm wordt op welke van deze partijen van toepassing? Dit is met name van belang in verband met de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken luchtvaartpartijen bij de totstandkoming van de planning / dienstregeling van een vlucht en de uitvoering van deze vlucht. Indien in de te ontwerpen regeling slechts een zeer algemene strafbaarstelling wordt opgenomen (bijv. het verbod te landen op een niet aangewezen luchthaven), zullen de betrokken partijen slechts met ingewikkelde deelnemingsconstructies vervolgd kunnen worden, waarbij het dan ook steeds de vraag is in hoeverre men bij het hele traject van totstandkoming van een vlucht, rekening moet / kan houden met de ministeriële regeling. Het is daarom aan te bevelen dat met specifieke normen gewerkt gaat worden, die toegesneden zijn op de in de luchtvaartwereld gebruikelijke processen van planning/ totstandkoming (van dienstregelingen) van vluchten en de uitvoering van vluchten.

Om daar effectief iets van te kunnen zeggen is het vooraf nodig om te begrijpen hoe – onder de bestaande regelgeving – vluchten gepland en uitgevoerd worden.

3.1 Het plannen van vluchten door een luchtvaartmaatschappij

Het plannen en uitvoeren en het verkrijgen van toestemming daarvoor van buitenlandse vluchten gaat over vele schijven.

De toestemming om bepaalde routes te mogen vliegen begint op internationaal niveau. Er moet tussen de beide landen (van vertrek en aankomst) een op ICAOⁱⁱ gebaseerde vergunning worden afgegeven. Het beoordelingskader van deze vergunning is veiligheid. Tevens is dit een politieke kwestie die de vrije concurrentie tussen "eigen" en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen raakt.

Een luchtvaartmaatschappij moet om (commerciële) vluchten uit te voeren beschikken over een bij het IL&Tⁱⁱⁱ te verkrijgen AOC^v. Dat is een vergunning om de gevraagde vluchten te mogen uitvoeren. De AOC van IL&T geldt alleen voor in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Buitenlandse maatschappijen moeten een AOC aanvragen bij hun eigen daarvoor aangewezen ministerie/instantie. Alle luchtvaartmaatschappijen dienen op grond van ICAO in elk geval over een AOC te beschikken.

De insteek van de AOC- vergunning is veiligheid. IL&T controleert bij een aanvraag onder meer of de luchtvaartmaatschappij voor de voorgestelde afstanden geschikte luchtvaartuigen en voldoende gebrevetteerde piloten heeft en of de luchtvaartmaatschappij over procedures beschikt om te controleren of zij in de landen van bestemming voldoende veilig kunnen en mogen landen en vertrekken. Het is een safety-check, geen security-check.^v

Er is in de Nederlandse regelgeving betreffende AOC's geen aanknopingspunt om te controleren op herkomst zoals bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel, derhalve of het land van herkomst van de vlucht een risicoland is en/of de luchthaven van bestemming in Nederland 100 percentscontrole mogelijkheden heeft.

Na het verkrijgen van de AOC-vergunning dient, om op een bepaalde luchthaven te landen, een luchtvaartmaatschappij een vluchtplan in bij de Stichting Airport Coordination Netherlands.^{vi} Daar zit de z.g. slotcoördinator.^{vii}

Deze slotcoördinator beoordeelt het vluchtplan op beschikbaarheid en capaciteit zoals bezetting van de landingsbanen, milieu- en geluidsnormen van de gevraagde luchthaven. Indien er voor de geplande vlucht beschikbaarheid is op de gevraagde luchthaven wordt een zogenaamd slot afgegeven om te landen.

De slotcoördinator heeft geen mogelijkheid om de vluchtplannen te toetsen op herkomst van de vlucht en kan – onder de huidige werkwijze en regelgeving – een vlucht niet weigeren op basis van herkomst.

Een luchthaven heeft om commercieel te mogen opereren een door IL&T af te geven Luchthavencertificaat nodig. Het beoordelingskader van de aanvraag is ook hier veiligheid: is de luchthaven voldoende toegerust voor een veilige uitvoering van zijn functie.

De relatie tussen de luchtvaartmaatschappij en de luchthaven is een contractuele en gaat over de afhandeling van de vluchten. Deze wordt pas aangegaan wanneer er slots zijn verkregen om te kunnen landen en vertrekken op de luchthaven in kwestie.

De luchtvaartmaatschappij en de luchthaven sluiten een contract af voor een hoeveelheid af te handelen vluchten. Daarvoor betaalt de luchtvaartmaatschappij een vergoeding aan de luchthaven, die zijn opbrengsten verder ziet in de aanzuigende arbeidsmarkt rondom zijn bedrijf in de afhandeling van de passagiers en goederen, het bevoorraden en services van de luchtvaartuigen, de inkomsten van de taxfree winkels etc. etc. De luchtvaartmaatschappij verkoopt na verkregen toestemmingen en vergunningen en verkregen slots, de geplande vluchten aan de reizigers.

Of bepaalde vluchten extra beveiliging of 100 procentcontroles behoeven is niet een check die standaard door een van de betrokken partijen wordt uitgevoerd, noch is er anderszins een vergunning of toestemming vooraf voor benodigd.

Als er op een bepaalde luchthaven vluchten blijken te worden uitgevoerd die extra aandacht in de vorm van een 100 procentcontrole nodig hebben, wordt deze vervolgens door de KMAR en Douane geleverd. Althans, in theorie, daar 100 procentcontroles een grote investering in geld, middelen en personeel vergen en niet zomaar geleverd kunnen worden. Deze grote investering maakt dat het inrichten van een luchthaven op 100 procentcontroles economisch afgewogen alleen de moeite waard is op luchthavens met een voldoende volume aan vluchten uit de risicolanden, zoals in casu de luchthaven Schiphol.

Samengevat: De relatie tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij is een puur commerciële en gericht op volume en de afhandeling daarvan, niet op vluchtplannen. Het gehele beoordelingskader in het systeem van vergunningen voor het uitvoeren van vluchten is gericht op het veilig uitvoeren van die vluchten. In het systeem zijn geen mogelijkheden voorhanden om de te verstrekken vergunningen vooraf te toetsen op herkomst uit risicolanden.

3.2 De geadresseerden:

3.2.1 De luchthaven

Om de luchthaven strafrechtelijk als normgeadresseerde aan te spreken zou de tekst van de ministeriële regeling zich moeten richten op een verbod, met als strekking dat het een luchthaven wordt verboden vluchten te accepteren uit de bedoelde risicolanden, tenzij de minister van Veiligheid en Justitie daarvoor toestemming heeft verleend.

Het is echter de vraag of en hoe onder de huidige wijze waarop vluchten uit het buitenland worden gepland de luchthaven verantwoordelijk kan worden gehouden voor de herkomst van de luchtvaartuigen die op zijn banen landen.

Ervan uitgaand dat luchtvaartmaatschappijen en luchthavens hun contracten voor langere periodes afspreken met elkaar en de in de contractperiode door de luchtvaartmaatschappij geplande vluchtroutes variabel zullen zijn^{viii}, zullen in die overeenkomsten slechts volumeafspraken gemaakt worden en geen afspraken met betrekking tot bestemming en herkomst van de vluchten. Die zijn voor dit type, op economische motieven geënt, contract ook niet relevant.

Om derhalve een luchthaven effectief af te kunnen rekenen op het aanvaarden van vluchten uit risicolanden zullen zij gedwongen moeten worden ook afspraken te maken met de luchtvaartmaatschappijen over de herkomst van de bij hen uitgevoerde vluchten.^{ix} De vraag is of het onderhavig wetsvoorstel daarvoor voldoende prikkel biedt, gelet op de voorgestelde sanctie (op deze vraag zal hieronder nader worden ingegaan).^x

Voorstelbaar is dat dit heel effectief geregeld zou worden in een vergunningensysteem dat – bij overtreding van de voorwaarden – als sanctie het verlies van de vergunning en dus de mogelijkheden het bedrijf uit te oefenen tot gevolg heeft.

3.2.2 De gezagvoerder

Indien het inderdaad de bedoeling is dat de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij de normgeadresseerden zijn, zal de daartoe opgestelde regeling dat expliciet dienen aan te geven, daar in alle wetgeving betreffende de luchtvaart standaard altijd de gezagvoerder verantwoordelijk is voor alles wat er met en om het door hem bestuurde luchtvaartuig geschiedt. Indien een luchtvaartuig landt op een luchthaven waar het niet mag landen ligt het echter niet direct in de rede dat de gezagvoerder daarvoor wordt vervolgd. Het is in de regel immers zo dat het soort vluchten als waar de memorie van toelichting over rept, zoals de vakantievluchten van

commerciële maatschappijen, worden uitgevoerd door gezagvoerders in dienst van de luchtvaartmaatschappij. Zij krijgen van hun werkgever de opdracht bepaalde vluchten op bepaalde bestemmingen uit te voeren.

Is het daarom reëel om een gezagvoerder te bestraffen voor het opvolgen van de opdrachten van zijn werkgever op dit gebied? Mag van hem worden verwacht dat hij de opdracht om vanuit een risicogebied te vliegen weigert wanneer de geplande eindbestemming een niet-aangewezen luchthaven is? Dat zou hem uiteindelijk zijn dienstbetrekking kunnen kosten. Mag daarom van de gezagvoerder worden verlangd dat hij zijn baan op het spel zet in deze situatie?

Deze vraag kan worden geformuleerd tot een valide verweer in geval het Openbaar Ministerie zou besluiten toch een gezagvoerder te dagvaarden voor het landen op een – onder artikel 37x – niet toegestane luchthaven.

Vervolg van de gezagvoerder is daarom én niet opportuun én waarschijnlijk ook niet kansrijk. Handhaving over deze boeg is daarom niet effectief en zelfs onwenselijk.³¹ Het ware vollediger en beter geweest als er een expliciete keuze zou worden gemaakt en zou worden aangegeven dat het in beginsel niet de bedoeling is de gezagvoerder op grond van art 37x te vervolgen. Daar dient in de memorie van toelichting aandacht aan te worden besteed.

3.2.3 De luchtvaartmaatschappij

Het ligt meer in de rede om de luchtvaartmaatschappij/werkgever van de gezagvoerder aansprakelijk te houden voor de geplande en ingeboekte bestemmingen van hun vluchten. Dit lijkt ook – zoals blijkt uit de memorie van toelichting – de insteek van de wetgever. Hiertoe zou in de wet of in de daar op gebaseerde regeling de luchtvaartmaatschappij concreet dienen te worden aangewezen als de normgeadresseerde, waarbij het inplannen, te koop aanbieden en doen uitvoeren van verboden vliegroutes strafbaar wordt gesteld. De specifieke aanduiding van de normgeadresseerde dient – zoals gezegd – om ingewikkelde deelnemingsconstructies te vermijden.

Een strafbaarstelling zou dan bijvoorbeeld kunnen luiden: “het is een luchtvaartmaatschappij verboden vluchten vanuit risicogebieden zoals bedoeld in de Richtlijn te plannen en/of te doen uitvoeren naar andere dan in die Richtlijn aangewezen luchthavens”. Of een formulering van gelijke strekking.

Voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen geldt overigens dat voor een oplossing van het probleem ook een aanknopingspunt gevonden kan worden in de AOC die alle commerciële luchtvaartmaatschappijen dienen aan te vragen bij het ministerie van IL&T. Bij het verlenen van de vergunning wordt door IL&T in brede zin getoetst of een onderneming beschikt over voldoende beroepsbekwaamheid en organisatie om de veiligheid van haar activiteiten te garanderen. Nu betoogd kan worden dat het uit de risicolanden vervoeren van passagiers een verhoogd risico op bolletjesslikkers met zich mee brengt en dat het correct en (medisch) veilig opvangen van op die wijze drugs smokkelende passagiers alleen gegarandeerd kan worden op daartoe ingerichte luchthavens (zoals de aangewezen luchthaven Schiphol), zou het ook mogelijk moeten zijn om aan het verstrekken van een AOC tevens voorwaarden te verbinden met betrekking tot het luchtverkeer uit de aangewezen risicolanden. En dat bij het niet voldoen aan de gestelde voorwaarde de luchtvaartmaatschappij haar AOC en aldus haar vergunning om het bedrijf uit te oefenen verliest.

4. De sancties

De wetgever heeft ervoor gekozen om overtreding van de bij of krachtens het voorgestelde artikel vastgestelde voorschriften, strafrechtelijk te doen handhaven in plaats van bestuursrechtelijk. Gekozen is voor strafbaarstelling onder de Wet Economische Delicten. De plaats in de WED maakt het negeren van dit verbod een overtreding en de maximale sanctie is daarmee een hechtenis van 6 maanden of een geldboete van de 4e categorie, dus maximaal € 20250 (voor rechtspersonen € 81000 (art. 23 lid 7 Sr)). In de praktijk worden zelden de maximale boetes opgelegd aan justitiabelen, dus bij overtreding van het voorgestelde verbod en de handhaving daarvan zal een opgelegd bedrag naar verwachting beduidend lager zijn.

Er moet van worden uitgegaan dat een commerciële luchtvaartmaatschappij zijn vluchten uitvoert vanuit het oogpunt van geldelijk gewin. Ook is aannemelijk dat een commerciële luchtvaartmaatschappij bepaalde vluchtroutes nu juist wil uitvoeren omdat deze naar verwachting winstgevend zullen zijn. Evenzeer sluit een luchthaven contracten af met luchtvaartmaatschappijen vanuit hetzelfde motief.

De vraag is derhalve gerechtvaardigd hoe prikkelend de bij overtreding op te leggen (relatief lage) boete is, afgezet tegen het te verwachten gewin? Bestaat niet het risico dat in voorkomende gevallen het sanctiebedrag wordt geaccepteerd als bedrijfsrisico?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever nadrukkelijk heeft gekozen voor een strafrechtelijke aanpak van overtreders vanwege de ernst van het feit én het feit dat potentiële overtreders ook buitenlandse luchtvaartmaatschappijen kunnen zijn. Aangevoerd wordt dat strafrechtelijke sancties ook op buitenlandse veroordeelden in andere EU-lidstaten kunnen worden tenuitvoergelegd.

Op de aangevoerde argumenten is wel het een en ander af te dingen. Wat betreft het argument van de ernst van het feit: nu is gekozen voor 'slechts' een overtreding met daaraan gekoppeld een maximale boete, die in de context van de luchtvaart als bedrijfstak met hoge omzetten en verdiensten als bepaald laag kan worden beschouwd, kan worden geconcludeerd dat de voorgestelde sanctie deze ernst in het geheel niet reflecteert. Voorts is de mogelijkheid om sancties, opgelegd aan overtreders uit EU-lidstaten, ook over onze grenzen heen ten uitvoer te leggen slechts een beperkt voordeel. Veel aanbieders van vluchten op Nederlandse luchthavens zijn immers afkomstig uit andere staten dan de EU-lidstaten. Voor de aanbieders van buiten de EU gelden immers deze executoriale mogelijkheden niet.

Nu eventuele overtredingen volledig uit commercieel oogmerk zullen worden begaan, is de meest effectieve reactie sowieso het tenietdoen van het commerciële voordeel dat genoten wordt door het overtreden van de wet. De geldboete van de 4e categorie voor de overtreding staat daarmee zoals gezegd in schril contrast.

5. Conclusies

- De formulering van art 37x, maakt niet duidelijk jegens welke betrokken partijen het strafrecht zou moeten worden ingezet. Mogelijk worden lacunes opgevangen in de aangekondigde ministeriële regeling. Maar nu deze ministeriële regeling niet in concept aan het wetsvoorstel is toegevoegd kan onvoldoende worden beoordeeld of dat het geval is. Voorts is een andere formulering noodzakelijk, waarbij duidelijk de strafrechtelijk verantwoordelijke wordt aangewezen, om gewrongen juridische constructies te voorkomen.
- De toevoeging van het voorgestelde artikel aan de Luchtvaartwet is onfortuinlijk. Een betere keus zou zijn de Wet luchtvaart.
- Er zal in de omschrijving van de strafbaarstelling en de bijbehorende normadressaat expliciet een keuze moeten worden gemaakt op wie de handhaving zich moet richten. De ministeriële regeling die daartoe wordt ontworpen zal daarbij aandacht dienen te besteden aan de wijze waarop dienstregelingen en vluchtplannen tot stand komen en wat ieders rol daarbij is.
- De keuze voor het kwalificeren als 'overtreding' en de daarbij voorgestelde sancties is onvoldoende prikkelend om het beoogde resultaat te bewerkstelligen.
- Een bestuurlijke aanpak zou effectiever zijn. Omdat de voorgestelde boetecategorie onvoldoende tegenwicht zal kunnen bieden en het in hechtenis nemen van een rechtspersoon illusoir is lijkt een strafrechtelijke aanpak niet tot het beoogde resultaat te kunnen leiden.

Een bestuursrechtelijke aanpak van de kwestie kan veel effectiever zijn dan de in de voorgestelde wet opgenomen strafrechtelijke sancties: bij overtreding van de AOC of andere in te stellen vergunning verliest de luchtvaartmaatschappij zijn vergunning tot bedrijfsvoering. Dat kan geen enkel commercieel bedrijf zich veroorloven.

Daarbij zou bezien moeten worden hoe in het stelsel van vergunningen voor luchthavens kan worden voorzien in voorwaarden die zien op het weren van vluchten uit risicolanden. Ook daar zou aanknoping gevonden kunnen worden bij een veiligheidsaspect door van niet daartoe toegeruste luchthavens bij overtreding vergunningen in te trekken of te schorsen.

Het op vergunningenniveau regelen van deze materie brengt ook de vraag voort of dit expliciete verbod zoals thans voorgesteld nog nuttig en noodzakelijk is.

Immers: als de commerciële luchtvaartmaatschappijen – in een keurslijf gedwongen door hun vergunningen – niet zullen landen op niet-aangewezen luchthavens en bovendien de luchthavens – in een soortgelijk keurslijf – zich contractueel uitspreken dergelijke vluchten te zullen weigeren, zal in de commerciële luchtvaart deze situatie zich niet voordoen.

Commerciële luchtvaartmaatschappijen noch luchthavens kunnen zich veroorloven hun vergunningen te verliezen.

¹ Overigens begreep ik dat er ook op het gebied van luchtvaart safety ook voorstellen liggen om nieuwe artikelen aan de Luchtvaartwet toe te voegen. Daartegen bestaat mijns inziens het zelfde bezwaar.

² International Civil Aviation Organisation

³ Inspectie Leefomgeving en Transport

⁴ Air Operator's Certificate

⁵ Dit geldt tevens voor de in het buitenland afgegeven AOC's. In de internationale ICAO-regels staat waaraan luchtvaartmaatschappijen in ieder geval moeten voldoen om een AOC te verkrijgen doch er zijn toetsingsverschillen tussen de verschillende landen.

⁶ Slot (luchtvaart)

Een slot is in de luchtvaart een internationale term voor de tijdsperiode waarbinnen een vliegtuig mag opstijgen of landen op een luchthaven.

Dienstregelingslot

Op het niveau van de dienstregeling van vliegtuigen kan besloten worden tot het verdelen van slots op luchthavens met capaciteitschaarste. Hierbij kan het gaan om korte periodes waarin meer vraag is naar starts en landingen dan de beschikbare capaciteit, maar ook om luchthavens waar het totaal aantal gewenste starts en landingen per dag groter is dan de capaciteit over de gehele dag (London Heathrow is hiervan een voorbeeld).

De Stichting Airport Coordination Netherlands de huidige slotcoördinator op de Amsterdamse Luchthaven Schiphol. Dit is een onafhankelijk bedrijf dat niet deeluitmaakt van de LVNL of een van de luchthavens. De internationale procedure voor het toekennen van slots is ontwikkeld door de IATA, de internationale organisatie van luchtvaartmaatschappijen. Lokaal wordt echter afgeweken van de door IATA opgestelde regels.

Het toewijzen van slots gebeurt vaak op basis van historisch gebruik van een luchthaven - grandfather rights. Het is echter toegestaan om slots te ruilen met andere luchtvaartmaatschappijen of deze over te dragen (in de praktijk komt het laatste meer op 'verkoop' van slots).

In Europa worden de slottijden "uitgedeeld" door de Central Flow Management Unit (CFMU) van Eurocontrol in Brussel. De luchtverkeersleidsorganisatie die verantwoordelijk is voor een bepaald luchtruim of vliegveld bepaalt steeds vooraf de beschikbare capaciteit voor een bepaalde periode. Is de capaciteit beperkt, bijvoorbeeld door de weersomstandigheden, baan- of systeemonderhoud, of tekorten in de personele bezetting, dan geeft men dit door aan CFMU. Deze berekent voor heel Europa met welke starttijden van de vliegtuigen een optimale doorstroming van het verkeer wordt bereikt. Vervolgens worden deze ideale starttijden als slottijden doorgegeven aan de luchtvaartmaatschappijen. De maatschappij mag een toestel niet laten starten voor de aangegeven slottijd. De "start-up controller" van de luchtverkeersleiding ziet hierop toe. Het toestel moet starten voor een bepaald tijdstip tijd na de slottijd. Haalt het vliegtuig die tijd (10-15 minuten) niet, bijvoorbeeld omdat een passagier te laat is, of het toestel technisch niet gereed is, dan riskeert het achteraan in de rij aan te moeten sluiten om een nieuwe slottijd af te wachten. Wanneer de piloot aan boord vertelt dat er gewacht moet worden "due to ATC restrictions", dan refereert hij doorgaans aan dit principe van uitgedeelde slottijden.

⁷ Stichting Airport Coordination Netherlands is geen onderdeel van LVNL, noch van de luchthavens. Het is een onafhankelijk bedrijf.

⁸ De populariteit van bestemmingen kan wijzigen door bijvoorbeeld terroristische onrust in bepaalde gebieden waardoor bepaalde landen niet langer in trek zijn als vakantieland. De luchtvaartmaatschappijen zullen dan hun aanbod wijzigen naar andere bestemmingen.

⁹ Zij zullen ook gedwongen moeten worden op juridisch vlak: want als er nergens een verplichting bestaat om dat bij het maken van de afspraken met de luchtvaartmaatschappij te doen, dan is de vraag in hoeverre een strafrechtelijk verwijt hen kan treffen. Dat is mede afhankelijk van de formulering van de strafbare feiten in de ministeriële regeling.

¹⁰ En gelet op voorgaande opmerking: voldoende juridische mogelijkheden.

¹¹ Anders zou het natuurlijk zijn wanneer de gezagvoerder deel uitmaakt van het beslissingsproces dan wel zelf een aandeel heeft in de opbrengst van de verboden vluchten.