

Vergaderjaar 2012–2013

33 476

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de uitvoering van verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan Verordening nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PbEU L 79) (hierna: de basisverordening). Aangezien verordeningen naar hun aard niet in nationale regelgeving hoeven worden opgenomen, bevat het onderhavige wetsvoorstel geen inhoudelijke elementen, maar wordt enkel de basis geschapen voor de uitoefening van enkele bevoegdheden die voor een effectieve uitvoering van de basisverordening in Nederland noodzakelijk zijn. Tevens worden met de basisverordening strijdige bepalingen verwijderd of gewijzigd.

De basisverordening reguleert een scala aan onderwerpen op het gebied van de veiligheid in de luchtvaart en voorziet in een gefaseerde inwerking-treding van die verschillende onderwerpen. Het deel van de basisverordening dat ziet op luchtwaardigheid is reeds in 2008 in werking getreden. Uiterlijk in 2012 zullen de delen omtrent milieueisen, personeel, vluchtuitvoering en maatschappijen uit derde landen in werking treden. In respectievelijk 2013 en 2014 zullen de bepalingen omtrent luchtverkeersleiding en luchthavens in werking treden. Het onderhavige wetsvoorstel hangt niet alleen samen met die onderdelen van de basisverordening die al in werking zijn dan wel op korte termijn in werking zullen treden, maar dient zoveel mogelijk ter uitvoering van de gehele basisverordening.

De basisverordening bevat de essentiële eisen waaraan de diverse onderdelen van de luchtvaart binnen de Europese Unie moeten voldoen. Deze essentiële eisen worden door de Europese Commissie uitgewerkt en aangevuld in uitvoeringsverordeningen. Het Europees Agentschap voor

de veiligheid van de luchtvaart (hierna: EASA) heeft op grond van de basisverordening de taak de Europese Commissie hierin bij te staan en de uitvoeringsverordeningen inhoudelijk voor te bereiden.

Het wetsvoorstel ziet tevens op die uitvoeringsverordeningen, voor zover de inhoud daarvan al bekend is. Dat is het geval met betrekking tot de uitvoeringsverordeningen omtrent luchtwaardigheid, vliegend personeel, vluchtuitvoering en luchtverkeersleiders. De uitvoeringsverordeningen omtrent de overige onderwerpen zijn momenteel in ontwikkeling en worden op dit moment nog niet meegenomen in het onderhavige wetsvoorstel. De in dit wetsvoorstel voorziene acties met betrekking tot de uitvoeringsverordeningen bestaan met name uit het schrappen van bepalingen uit de Wet luchtvaart die strijdig zijn met de bepalingen uit de uitvoeringsverordeningen, dan wel het schrappen van bepalingen die overbodig zijn geworden. In deze toelichting zal van de «EASA-verordeningen» gesproken worden als wordt verwezen naar het complex van regelgeving dat de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen samen vormen. Daar waar het noodzakelijk is onderscheid te maken tussen de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen zal dat expliciet worden vermeld.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

In 2008 is bij de uitvoering van artikel 5 van de basisverordening omtrent luchtwaardigheid en de bijbehorende uitvoeringsverordeningen besloten de uitvoering specifiek te richten op dit onderwerp. De uitvoering van de Europese luchtwaardigheidsregelgeving geschiedt via artikel 3.8 van de Wet luchtvaart waarin staat dat het verboden is een vlucht uit te voeren met een luchtvaartuig dat niet luchtwaardig is dan wel niet beschikt over een bewijs van luchtwaardigheid. De EASA-verordeningen bevatten de inhoudelijke en technische vereisten die invulling geven aan dit hoofdverbod. Iedere overtreding van de EASA-verordeningen is een overtreding van het algemene verbod van artikel 3.8. Uitvoering, toezicht en handhaving zijn op dit artikel terug te voeren.

Zoals hierboven al is beschreven zal de komende jaren echter een toenemend aantal onderwerpen van de basisverordening in werking treden en zal een toenemend aantal uitvoeringsverordeningen worden vastgesteld. Het is dan ook wenselijk de Wet luchtvaart op zodanige wijze aan de EASA-verordeningen aan te passen dat een uniform en overzichtelijk systeem ontstaat voor alle onderwerpen die door de EASA-verordeningen worden gereguleerd. Hierbij wordt nadrukkelijk de keuze gemaakt om niet langer de Wet luchtvaart als uitgangspunt te nemen, maar bij de directe werking van de bepalingen van de EASA-verordeningen aan te sluiten. Dit betekent dat voor de uitvoering van de EASA-verordeningen geen algemene verboden meer in de Wet luchtvaart worden opgenomen waarop uitvoering, toezicht en handhaving gebaseerd kunnen worden. Uitgangspunt is de rechtstreekse werking van de bepalingen van de EASA-verordeningen.

Een gevolg van dit uitgangspunt en deze wijze van uitvoering is dat de bepalingen van de Wet luchtvaart enkel nog van toepassing zullen zijn op de onderwerpen die niet onder de Europese regelgeving vallen. Dit zijn ten eerste de onderwerpen die op basis van artikel 1, tweede lid, van de basisverordening buiten het toepassingsbereik van de basisverordening vallen. Het gaat hierbij om de luchtvaartactiviteiten van defensie en nooddiensten, zoals de brandweer en politie in de breedste zin van het woord.

Ten tweede bevat artikel 4 van de basisverordening een aantal uitzonderingen.

De uitzonderingen betreffen kleine luchthavens en luchtvaartuigen die zijn opgenomen in bijlage II bij de basisverordening, zogenaamde «Annex II luchtvaartuigen», waarbij het met name gaat om historische luchtvaartuigen, luchtvaartuigen met een experimenteel of wetenschappelijk karakter, amateurbouwvliegtuigen en bepaalde luchtvaartuigen met een beperkt gewicht.

Ook het personeel en de vluchtuitvoering van deze luchtvaartuigen zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de basisverordening, mits deze luchtvaartuigen voor niet-commerciële doeleinden gebruikt worden. In hoofdstuk 1 van de Wet luchtvaart wordt een bepaling opgenomen die het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart expliciteert en duidelijk maakt dat de Wet luchtvaart enkel relevant is, als de basisverordening niet van toepassing is. Daarnaast worden waar nodig de hoofdstukken van de Wet luchtvaart die de betrokken onderwerpen reguleren aangepast en worden die bepalingen die enkel relevantie hebben voor de beleids-terreinen die onder de basisverordening vallen verwijderd of aangepast. In de artikelsgewijze toelichting zal hieraan aandacht worden gegeven.

Het Nederlandse rechtstelsel respecteert uiteraard het uitgangspunt van de directe werking van de verordeningen volledig. Voor de uitvoering en handhaving worden wel de noodzakelijke structuren gecreëerd. Ten aanzien van onderstaande punten worden in de Wet luchtvaart daarom de volgende bepalingen opgenomen:

- *Delegatiegrondslag voor het stellen van uitvoeringsregels*
Op enkele plekken behoeven de verordeningen uitwerking in de nationale regelgeving. In het algemeen gaat het hierbij om het stellen van procedurele voorschriften rondom de aanvraag en afgifte van certificaten. In een enkel geval bevatten de EASA-verordeningen nog voorschriften die een beleidskeuze impliceren. Afhankelijk van het onderwerp dat uitwerking behoeft, zal de uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, dan wel bij ministeriële regeling geschieden.
- *Grondslag voor tarifiering*
Op basis van de EASA-verordeningen heeft de bevoegde autoriteit, in casu de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister), de bevoegdheid diverse documenten af te geven. Zoals dat ook het geval is voor documenten die op basis van nationale regels worden aangevraagd en afgegeven, is het wenselijk de kosten van de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de documenten voor rekening van de aanvrager te laten komen. Om dit mogelijk te maken wordt met het onderhavige wetsvoorstel een grondslag voor tarifiering in de Wet luchtvaart opgenomen.
- *Grondslag opnemen voor het toezicht op de verordeningen*
Het is noodzakelijk een expliciete basis te creëren voor het toezicht op alles wat bij of krachtens de basisverordening bepaald is. Bij het opstellen van deze basis zal worden aangesloten bij de wijze waarop het toezicht op hetgeen bij of krachtens de Wet luchtvaart en enkele andere Europese verordeningen is voorgeschreven, is vormgegeven.
- *Grondslag opnemen voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving*
Momenteel bevat de Wet luchtvaart een handhavingssysteem waarbij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving naast elkaar bestaan en elkaar waar nodig aanvullen. Dit systeem wordt voor de onderwerpen die door de basisverordening gereguleerd worden gecontinueerd om een effectieve handhaving van de verordening mogelijk te maken. In het onderhavige wetsvoorstel worden de relevante bepalingen in de Wet luchtvaart hiertoe aangepast.

- *Expliciete strafbaarstelling van overtreding van bepalingen van de verordeningen*
Bij strafrechtelijke handhaving staat het kenbaarheidvereiste centraal. Dit vereiste, dat stelt dat burgers moeten weten welke gedragingen strafbaar zijn, eist dat de strafbaarstelling van regels in de nationale regelgeving is verankerd. Om aan dit vereiste te voldoen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld om in de Wet luchtvaart een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt dat de minister de bepalingen van de EASA-verordeningen die strafrechtelijk gehandhaafd moeten kunnen worden, kan aanwijzen.

In de artikelsgewijze toelichting zal uitgebreider worden ingegaan op de wijze waarop bovenstaande punten in de Wet luchtvaart worden vormgegeven.

3. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Zoals in de inleiding van deze memorie van toelichting is opgemerkt, bevat het onderhavige wetsvoorstel geen inhoudelijke elementen, maar wordt enkel een basis geschapen voor de benodigde uitvoering van de EASA-verordeningen, onder andere op het gebied van handhaving, en worden strijdige en/of dubbele bepalingen aangepast. Deze bepalingen zijn noodzakelijk om een goede uitvoering te kunnen geven aan de verordeningen. Hierbij is waar mogelijk ook aangesloten bij de reeds bestaande voorzieningen in de Wet luchtvaart. Alternatieven zijn in dit kader niet aan de orde. Ook het niet regelen – de zogenaamde nul-optie – is in dit verband dus niet aan de orde.

Aan de specifieke voorschriften die het onderhavige wetsvoorstel aan de Wet luchtvaart toevoegt, zijn geen bedrijfseffecten of administratieve lasten verbonden. Daar waar een basis wordt gegeven om op lager niveau, bij amvb of ministeriële regeling, nadere (uitvoerings)voorschriften te stellen, zal bij het opstellen van die regelingen bekeken worden in hoeverre sprake is van een af- of toename van administratieve lasten. Gelet op het feit dat op dit moment op Europees niveau nog aan de uitvoeringsverordeningen wordt gewerkt, kan nog geen volledig beeld worden gegeven welke bepalingen in lagere regelgeving zullen worden opgenomen. Bij het opstellen van de desbetreffende regeling(en) zal dat beeld wel volledig zijn en zal dit worden meegenomen.

4. Inwerkingtreding

Aangezien het onderhavige wetsvoorstel de uitvoering van Europese regelgeving betreft, wordt voor de publicatie en inwerkingtreding niet aangesloten bij de vaste verandermomenten.

Er is voor gekozen de inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit te laten geschieden. De mogelijkheid wordt tevens geboden de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden. Ook wordt de mogelijkheid geboden het wetsvoorstel ten aanzien van de verschillende hoofdstukken van de Wet luchtvaart op verschillende momenten in werking te laten treden. Dit laatste is wenselijk omdat ook de basisverordening een gefaseerde inwerkingtreding kent. Zoals gezegd zijn de regels omtrent luchtwaardigheid al in 2008 in werking getreden. De uitvoeringsverordening omtrent luchtverkeersleiders, verordening nr. 805/2011 van de Commissie van 10 augustus 2011 tot vaststelling van gedetailleerde regels voor vergunningen en bepaalde certificaten van luchtverkeersleiders, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 206), is in september 2011 in werking getreden.

De uitvoeringsverordening omtrent vliegend personeel, verordening nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 311), is inmiddels gepubliceerd en per 8 april 2012 in werking getreden. Deze uitvoeringsverordening bevat echter de mogelijkheid om de toepassing van de verordening voor een bepaalde periode uit te stellen. De overige uitvoeringsverordeningen zijn enkel nog in concept bekend, waardoor de exacte datum van inwerkingtreding dan wel toepassing nog niet bekend is. Om deze reden is flexibiliteit bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gewenst.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel C

Aan de definitiebepalingen van artikel 1.1 worden twee definities toegevoegd.

Ten eerste de definitie van de basisverordening van EASA. De term basisverordening (in het Engels: Basic Regulation) wordt door EASA zelf gebruikt als zij naar de verordening verwijst. Gelet op het belang van deze verordening wordt zij opgenomen. Ten tweede wordt het luchtruim van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES) gedefinieerd. De omschrijving was al in de wet opgenomen, maar aangezien een aantal artikelen herschreven moet worden, is het wenselijk een definitiebepaling op te nemen.

Onderdeel D

Onderdeel D verduidelijkt het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart door aan de onderdelen a en b van het eerste lid nadrukkelijk toe te voegen dat de Wet luchtvaart enkel van toepassing is in die gevallen waarin hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald niet van toepassing is. Uit de artikelen 1 en 4 van de basisverordening zelf blijkt vervolgens wanneer dit het geval is. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven welke gevallen dit concreet betreft.

Onderdeel E

Onderdeel E voegt een nieuwe titel toe aan hoofdstuk 1, luidende: titel 1.2. EASA. De grote impact die EASA heeft op de regelgeving in de luchtvaart rechtvaardigt een aparte titel met enkele algemene bepalingen omtrent de regelgeving van EASA.

Hoewel de EASA-verordeningen in principe geen ruimte meer laten voor nationale regelgeving en nationaal beleid, moet op een aantal punten toch nog uitvoeringsregelgeving worden opgesteld. Over het algemeen betreft dit procedurele voorschriften over de wijze van aanvragen van documenten.

Slechts in incidentele gevallen zullen er nog materiële voorschriften opgesteld moeten worden. Het voorgestelde artikel 1.5 bevat een delegatiegrondslag en stelt dat ter uitvoering van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden. Recent is ook in regelgeving van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) een bepaling opgenomen die de minister van EL&I de bevoegdheid geeft ter uitvoering van Europese regelgeving nadere regels te stellen. Voor de inhoudelijke beperking van de delegatiegrondslag sluit artikel 6.4 van de Wet dieren aan bij de

overige bepalingen van die wet¹. In het voorgestelde artikel 1.5 wordt een dergelijke beperking niet opgenomen. De inhoudelijke beperking van de delegatiegrondslag ligt immers bij de EASA-verordeningen: enkel de onderwerpen die daarin gereguleerd worden en die nog ruimte voor nationale bepalingen laten, zullen onderwerp van delegatie kunnen zijn. Het is niet wenselijk in aanvulling hierop nog nadere beperkingen aan te brengen, aangezien niet alle onderwerpen die de EASA-verordeningen regelen een nationale equivalent hebben in de Wet luchtvaart. Het opsommen van de inhoudelijke onderwerpen die nu bij of krachtens de basisverordening worden geregeld, stuit tevens op het risico dat bij aanpassing van de verordeningen de delegatiegrondslag onvoldoende blijkt te zijn. Bij het bepalen van het niveau waarop de regels zullen worden vastgesteld, zal worden aangesloten bij de regels omtrent delegatie zoals die zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en de wijze waarop de delegatie in de overige delen van de luchtvaartregelgeving is vormgegeven. Uitgangspunt zal zijn dat slechts bij ministeriële regeling regels gesteld worden indien het voorschriften van administratieve aard, de uitwerking van de details van de regeling, voorschriften die vaak gewijzigd moeten worden of die met grote spoed moeten worden vastgesteld, en voorschriften die geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard betreft.

Om een effectieve handhaving van de EASA-verordeningen te garanderen is het noodzakelijk dat bepaalde voorschriften uit deze verordeningen strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Het is vaste rechtspraak dat strafrechtelijke handhaving van verordeningen enkel mogelijk is, indien de betrokken voorschriften van die verordeningen en de strafbaarstelling van die voorschriften voldoende kenbaar zijn voor de burger. Dit impliceert dat de bepalingen moeten zijn opgenomen in nationale regelgeving. Voorgesteld wordt de minister de bevoegdheid te geven voorschriften van de EASA-verordeningen aan te wijzen waarvan de overtreding verboden is. In combinatie met de bepalingen uit hoofdstuk 11 van de Wet luchtvaart wordt zo de strafrechtelijke handhaving van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald vormgegeven. Hiermee wordt de kenbaarheid van de bepalingen gegarandeerd. De ministeriële regeling tot aanwijzing van de bepalingen van de EASA-verordeningen wordt immers in de Staatscourant gepubliceerd. De kenbaarheid van de EASA-verordeningen is door normale publicatie in de officiële publicatiebladen van de Europese Unie verzekerd. Het voorgestelde artikel 1.6 volgt de lijn waarlangs dit onderwerp in hoofdstuk 6 van de Wet dieren is vormgegeven.

De aan te wijzen bepalingen van de EASA-verordeningen zullen met name de Europese equivalenten zijn van de bepalingen die momenteel op basis van de Wet luchtvaart ook al strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Dit leidt er toe dat het op dit moment nadrukkelijk niet de bedoeling is nieuwe bepalingen in het strafrecht te trekken. In de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen X en Y van artikel I wordt hier nog verder op ingegaan.

Het voorgestelde artikel 1.7 bevat de grondslag om een vergoeding te kunnen vragen voor diverse handelingen die kunnen worden verricht met betrekking tot documenten bij of krachtens de basisverordening worden afgegeven. De terminologie sluit aan bij de bewoordingen van de basisverordening die een totaalbeeld geven van de handelingen die een bevoegde autoriteit ten aanzien van een certificaat kan verrichten.

¹ Stb. 2011, 345

Onderdelen F tot en met K

Hoofdstuk 2, titel 2.1, van de Wet luchtvaart zal in de toekomstige situatie enkel nog van toepassing zijn op bewijzen van bevoegdheid die niet onder de basisverordening vallen. Met betrekking tot vliegend personeel gaat het hierbij ten eerste om een bewijs van bevoegdheid voor een recreatief vlieger (Recreational Pilot License – RPL) voor de luchtvaartuigen die in bijlage II bij de basisverordening genoemd staan en die in Nederland vliegen. Ten tweede is het hoofdstuk de basis voor de brevettering op de BES.

De bepalingen uit hoofdstuk 2 die direct of indirect slaan op de overige bewijzen van bevoegdheid voor vliegend personeel kunnen dan ook worden verwijderd. Zo volstaat het in de toekomst om opleidingen te registreren dan wel goed te keuren, aangezien de opleidingen enkel nog relevant zijn voor het verkrijgen van een RPL of brevetten op de BES. Volgens dezelfde redenering zijn de bepalingen die zien op het verlenen van luchtverkeersdiensten aangepast. Enkel de bewijzen van bevoegdheid voor de Nederlandse vluchtinformatieverstrekker en luchthaveninformatieverstrekker vallen nog onder de werking van hoofdstuk 2. De (leerling)luchtverkeersleider valt onder artikel 8c van de basisverordening en de relevante uitvoeringsverordening. De brevettering van (leerling)luchtverkeersleiders op de BES is nog wel gebaseerd op hoofdstuk 2.

De onderdelen F tot en met L passen hoofdstuk 2 naar aanleiding van het bovenstaande aan. Daarnaast verwijderen deze onderdelen de bepalingen die in verband met de implementatie van richtlijn 2006/23/EG expliciet in de wet waren opgenomen en die door de verordening omtrent luchtverkeersleiders overbodig zijn geworden. Hoofdstuk 2 blijft ten slotte nog relevant voor enkele onderhoudstechnici.

Onderdelen L, M en N

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de specifieke delegatiegrondslag van het tweede lid van artikel 3.13 te verwijderen en de overige artikelleden te hernummeren. Het blijkt dat de delegatiegrondslag van het oude derde lid, hernummerd tot het nieuwe tweede lid, voldoende basis biedt om nadere regels te stellen met betrekking tot luchtvaartuigen die worden ingezet voor niet-militaire staatsactiviteiten of diensten. In dat verband laat het voorgestelde onderdeel M het tweede lid van artikel 3.13 vervallen en worden op grond van het hernummerde tweede lid bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van luchtvaartuigen die worden gebruikt voor dergelijke activiteiten nadere regels vastgesteld. De onderdelen M en N passen hoofdstuk 3 op zodanige wijze aan, dat de verwijzingen naar bevoegdheden die voortvloeien uit de basisverordening worden verwijderd. Het hoofdstuk en daarop gebaseerde regelgeving is enkel nog van toepassing op nationale situaties. Het gaat dan met name om de luchtwaardigheid van «Annex II luchtvaartuigen».

Onderdeel O

Artikel 5.16 bevat het verbod om zonder geldig bewijs van bevoegdheid en een daartoe verkregen opdracht luchtverkeersdiensten te verlenen. Onderdeel O voegt aan artikel 5.16 toe dat de bewijzen van bevoegdheid niet alleen gebaseerd kunnen zijn op hoofdstuk 2 van de wet, maar daar waar het de (leerling)luchtverkeersleider betreft ook op de basisverordening.

Onderdeel P

Dit artikel ziet toe op internationale verdragen gesloten door:

- a. de Europese Unie met derde landen; en
- b. Nederland met derde landen.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie biedt de Europese Unie op het gebied van de luchtvaartveiligheid exclusieve bevoegdheden waardoor zij internationale verdragen kan sluiten die door de lidstaten uitgevoerd moeten worden. Met betrekking tot onderwerpen, die niet onder de exclusieve competentie van de Europese Unie vallen op het gebied van luchtvaartveiligheid, staat het lidstaten vrij om verdragen te sluiten met derde landen. Ook Nederland maakt van deze bevoegdheid gebruik.

Met dit artikel wordt het voor met name uitvoeringsinstanties mogelijk vergoedingen te vragen aan bedrijven en particulieren van de kosten voor handelingen in het kader van de uitvoering van zowel internationale overeenkomsten gesloten door de Europese Unie als internationale overeenkomsten gesloten door Nederland met derde landen, voor zover de Wet luchtvaart hier niet reeds in voorziet. Voor de vergoeding van kosten van sommige handelingen die kunnen volgen uit internationale overeenkomsten wordt elders in de wet namelijk reeds in voorzien. Voor de andere gevallen biedt deze nieuwe bepaling een grondslag voor het vragen van vergoeding van kosten voortvloeiende uit internationale overeenkomsten. Als voorbeeld van een internationale overeenkomst van de Europese Unie wordt genoemd de internationale overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika betreffende de samenwerking op het gebied van de regulering van de burgerluchtvaartveiligheid. De luchtvaartveiligheid bestrijkt vooral de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen, brevettering en vluchtuitvoering. De luchtvaartveiligheid wordt in toenemende mate geharmoniseerd binnen Europa. Op een aantal gebieden zijn of worden gemeenschappelijke regels vastgesteld. De verwachting is dat de Europese Unie in toenemende mate overeenkomsten zal sluiten met derde landen inzake de luchtvaartveiligheid. Op dit moment zijn overeenkomsten gesloten met Canada en de Verenigde Staten van Amerika, nu nog enkel betreffende de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen. Binnen afzienbare termijn zullen ook andere luchtvaartveiligheidsonderwerpen in dergelijke overeenkomsten worden gegoten.

Onderdeel Q

Artikel 11.1, eerste lid, bepaalt dat de minister ambtenaren aanwijst die belast zijn met het toezicht op hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald. Onderdeel Q voegt de basisverordening aan dit artikel toe. In het Besluit aanwijzing toezichthouders luchtvaart heeft de minister de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de ambtenaren van deze inspectie die zijn belast met toezicht en de ambtenaren van de Dienst Luchtvaartpolitie van het Korps Landelijke Politiediensten aangewezen. Deze personen zullen dan ook belast worden met het toezicht op hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald.

Onderdeel R

Door de inwerkingtreding van verordening nr. 805/2011 en de intrekking van richtlijn nr. 2006/23/EG kan artikel 11.1b komen te vervallen. Onderdeel R voorziet hierin.

Onderdelen S, T en U

Aangezien de hoofdstukken 2, 3 en 4 van de wet enkel nog van toepassing zullen zijn op situaties waarop de basisverordening niet van toepassing is, is het nodig de relevante artikelen van de basisverordening op te nemen in de artikelen die de toezichts- en opsporingsbevoegdheden vormgeven. De onderdelen S, T en U voorzien hierin.

Onderdelen V en W

De basisverordening bevat in bijlage IV ten aanzien van vliegend personeel het gebod dat men geen taken mag uitoefenen als men onder invloed van drugs of alcohol is, of niet in bekwaam moet worden geacht als gevolg van letsel, vermoeidheid, medicatie, ziekte of andere soortgelijke oorzaken. Dit direct werkende verbod komt in de plaats van de verboden uit artikel 2.11 en 2.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Echter, de basisverordening laat de lidstaten de ruimte om het verbod ten behoeve van de handhaving en opsporing te concretiseren. De overige artikelleden van artikel 2.12 kunnen als een dergelijke concretisering worden beschouwd en zijn van toepassing op de opsporing van het gebruik van alcohol in de luchtvaart. Hetzelfde geldt voor opsporingsmiddelen die in een dergelijk geval kunnen worden ingezet. De onderdelen U en V passen hoofdstuk 11 hierop aan.

Onderdelen X en Y

Zoals in de artikelsgewijze toelichting op onderdeel E van artikel I is toegelicht, zal de handhaving van de EASA-verordeningen niet langer plaatsvinden via de Wet luchtvaart, maar via de direct werkende bepalingen van de EASA-verordeningen zelf. In combinatie met het voorgestelde artikel 1.6 geven de voorgestelde wijzigingen van artikel 11.9 en 11.10 de strafrechtelijke handhaving vorm.

Het voorgestelde artikel 11.9, eerste lid, onderdeel c, bepaalt welke sanctie kan worden opgelegd bij de overtreding van de bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van de basisverordening of de uitvoeringsverordeningen. Tevens geeft onderdeel c aan dat de minister bij de aanwijzing dient aan te geven dat overtreding van de bepaling dient te worden aangemerkt als een overtreding. Deze toevoeging is noodzakelijk omdat enkel uit het samenspel tussen artikel 1.6 en artikel 11.9 kan worden afgeleid of een bepaald feit als een overtreding dan wel een misdrijf wordt aangemerkt.

Onderdeel W voegt tevens artikel 1.5 aan artikel 11.9, onderdeel b, toe. Dat betekent dat regels die de minister stelt ter uitvoering van de verordeningen, strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, mits dit expliciet in die uitvoeringsregels zo wordt bepaald.

De wijzigingen van artikel 11.10 in onderdeel Y betreffen de herindeling van het eerste lid van artikel 11.10, de toevoeging van twee nieuwe onderdelen aan dat eerste lid, alsmede de toevoeging van een nieuw derde lid. De achtergrond hiervan is als volgt. Op wetsniveau dient voldoende duidelijk te zijn welk handelen in strijd met een voorschrift wordt aangemerkt als overtreding of als misdrijf. Tevens dient het primaat van de formele wetgever bij het aanwijzen van misdrijven in acht te worden genomen. Het onderhavige wetsvoorstel respecteert dit uitgangspunt en garandeert dat de formele wetgever dan wel vooraf, dan wel achteraf betrokken is bij de aanwijzing van de misdrijven. In de nu voorgestelde systematiek wordt voor wat betreft artikel 11.10 een koppeling gelegd tussen de bepalingen van de basisverordening en de

uitvoeringsverordeningen en hetgeen nu reeds in artikel 11.10 is opgenomen.

De combinatie van de voorgestelde artikelen 1.6 jo. 11.10, eerste lid, onderdeel b, begrenst wat betreft het aanwijzen van misdrijven de bevoegdheid van de minister tot het aanwijzen van voorschriften die inhoudelijk overeenkomen met de artikelen die in het voorgestelde artikel 11.10, eerste lid, onderdeel a, staan. De minister kan in een dergelijk geval volstaan met de aanwijzing van deze voorschriften in een ministeriële regeling, aangezien de formele wetgever ten aanzien van inhoudelijk vergelijkbare onderwerpen al de keuze heeft gemaakt de overtreding van deze normen als misdrijf aan te merken.

Onderdeel a komt overeen met het huidige artikel 11.10, eerste lid, en bevat de volgende inhoudelijke normen:

- a. het verbod op het gebruik in het luchtruim van toestellen die geen luchtvaartuig zijn (artikel 1.2);
- b. het verbod op het gebruik van alcohol, drugs en andere psychotrope geneesmiddelen (artikel 2.12);
- c. het verbod op het uitvoeren van een vlucht met een luchtvaartuig dat niet luchtwaardig is of niet is voorzien van een geldig bewijs van luchtwaardigheid, dan wel het verbod op het handelen in strijd met voorschriften of beperkingen die aan een bewijs van luchtwaardigheid zijn verbonden (artikelen 3.8, eerste lid, 3.13, vierde en vijfde lid);
- d. het negeren van een vliegverbod dan wel een verbod tot het verlenen van luchtverkeersdiensten of het gebruiken van een grondstation (artikel 11, vierde lid, jo 11.8a);
- e. de plicht medewerking te verlenen aan een onderzoek van adem dan wel bloed ingeval van verdenking van het gebruik van alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen (artikel 11.6, tweede , vijfde lid, achtste en negende lid jo 11.8a);
- f. het negeren van een schorsing, invordering of ontzegging van een bewijs van bevoegdheid dan wel de ontzegging van de bevoegdheid tot het verrichten van werkzaamheden (artikel 11.8, vijfde lid, jo 11.8a);
- g. het zich verwijderen van de plaats van een ongeval (artikel 11.14).

Op dit moment is de verwachting dat in een ministeriële regeling slechts bepalingen zullen worden aangewezen die als gelijksoortig met de nu reeds in artikel 11.10, eerste lid, opgenomen bepalingen moeten worden beschouwd. Daar de Europese (uitvoerings)regelgeving nog volop in ontwikkeling is, kan niet worden uitgesloten dat op enig moment toch de behoefte ontstaat om handelen in strijd met een voorschrift van een (uitvoerings)verordening als misdrijf aan te merken. Het nieuw voorgestelde onderdeel c van artikel 11.10, eerste lid, in combinatie met het nieuwe derde lid, voorziet in een oplossing voor deze situatie. Om de strafrechtelijke handhaving op voortvarende wijze te kunnen borgen kan een dergelijk voorschrift in eerste instantie in een ministeriële regeling worden aangewezen en als misdrijf worden benoemd, maar dit dient dan binnen de in het derde lid genoemde termijn van een jaar gevolgd te worden door een voorstel van wet, waarbij de relevante voorschriften uit de verordeningen aan onderdeel a zullen worden toegevoegd. Hierdoor kan de formele wetgever de keuze van de minister toetsen en zal de uiteindelijke aanwijzing een plek in de Wet luchtvaart krijgen. Verwacht wordt dat onderdeel c zeer terughoudend zal worden ingezet en slechts als vangnet zal dienen. Het aantal bepalingen dat als misdrijf is aange-merkt in onderdeel a is immers zeer beperkt en het onderhavige wetsvoorstel strekt er niet toe de huidige balans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving dan wel tussen overtredingen en misdrijven te veranderen.

De opsporingsambtenaren die op basis van artikel 11.3 van de Wet luchtvaart bevoegd zijn tot het opsporen van bij of krachtens de Wet luchtvaart strafbaar gestelde feiten, zijn tevens bevoegd tot de opsporing van overtredingen van de bepalingen van de verordeningen, mits die krachtens de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 1.6 zijn aangewezen.

Onderdelen Z en AA

De onderdelen Z en AA passen de artikelen 11.12 en 11.13 aan, aan de directe werking van de verordeningen.

Onderdeel BB

Ook de bestuursrechtelijke handhaving van de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen zal in de toekomst op de direct werkende bepalingen van de verordeningen gebaseerd worden. Onderdeel BB voegt de basisverordening dan ook toe aan de lijst met verordeningen ter handhaving waarvan de minister bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma