

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu inzake het voorstel van wet tot 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.

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen en geef ik de gevraagde toelichting. Daarbij wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag gevolgd. Ik spreek de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

1 – In de inleiding van het verslag geven de leden van de VVD-fractie aan kritisch te zijn over wat Europees kan en zou moeten. Er moet altijd sprake zijn van een gelijk speelveld en er moet geen onnodige bemoeizucht zijn op Europees niveau.

Ik hecht eraan te benadrukken dat subsidiariteit en proportionaliteit van de regelgeving op het gebied van de luchtvaartveiligheid ook bij mij hoog in het vaandel staan. Bij de beoordeling van nieuwe voorstellen tot regelgeving worden deze punten nadrukkelijk meegenomen.

2 – De leden van de VVD-fractie constateren dat het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) dezelfde taak heeft als het comité dat de Europese Commissie bijstaat om uitvoeringsvoorschriften vast te stellen. Deze instanties (EASA en het comité) zijn belast met de uitvoeringsverordeningen en genoemde leden vragen hoe de twee instanties zich tot elkaar verhouden.

De Europese Commissie is op basis 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 (hierna: basisverordening) bevoegd uitvoeringsverordeningen vast te stellen voor de in de basisverordening genoemde onderwerpen. EASA heeft onder meer als taak de Europese Commissie bij te staan bij het opstellen van deze uitvoeringsverordeningen. Het is echter de Europese Commissie die de uitvoeringsverordening formeel vaststelt. EASA heeft hiertoe een adviesprocedure opgezet. Deze adviesprocedure is erop gericht optimaal gebruik te maken van de kennis en expertise van de luchtvaartsector, bestaande uit stakeholders en lidstaten. Gedurende de procedure staat inhoudelijk overleg centraal. Na consultatie van de stakeholders en nationale lidstaten stelt EASA een advies op voor de Europese Commissie. Het advies bevat tevens een conceptverordening. Op basis van dit advies brengt de Europese Commissie een voorstel in behandeling bij een aan de Europese Commissie gelieerd comité waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben. In deze zogenaamde «comitologie procedure» wordt de definitieve verordening uiteindelijk door de Europese Commissie vastgesteld. Indien het advies van EASA technische voorschriften bevat die betrekking hebben op de bouw, het ontwerp en de operationele aspecten van luchtvaartuigen of systemen kan de Europese Commissie enkel gemotiveerd afwijken van het advies. Ten aanzien van andere aspecten staat het de Europese Commissie vrij van het advies af te wijken. Door het samenspel tussen de adviesprocedure van EASA en de comitologie procedure van de Europese Commissie ontstaat een proces waarin zowel inhoudelijke kennis en expertise als de afweging van nationale belangen een plaats hebben.

3 – De leden van de VVD-fractie vragen hoe de uitvoeringsverordeningen die nog in ontwikkeling zijn in dit wetsvoorstel worden ingepast. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hoe de uitvoeringsverordeningen die momenteel nog door de Europese Commissie worden opgesteld, worden betrokken bij dit voorliggende wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet in de uitvoering van zowel de basisverordening als van de uitvoeringsverordeningen die op de basisverordening zijn gebaseerd. Verordeningen behoeven naar hun aard geen tot weinig implementatie in nationale regelgeving. Het kan echter noodzakelijk zijn in de nationale regelgeving een basis te scheppen voor de uitoefening van een aantal uitvoering- en handhavingbevoegdheden. In het wetsvoorstel gebeurt dit door de voorgestelde titel 1.2 van hoofdstuk 1 en door middel van aanpassingen in hoofdstuk 11, waardoor toezicht op en handhaving van de verordeningen mogelijk wordt. De nieuwe titel 1.2, die geheel over EASA gaat, en de wijzigingen in hoofdstuk 11 zijn op zodanige wijze geformuleerd dat zij tevens de uitvoeringsverordeningen implementeren. Daarnaast kan het ter implementatie van een verordening nodig zijn dubbele of strijdige bepalingen uit de nationale regelgeving te verwijderen. Dit gebeurt in het wetsvoorstel door de aanpassing van hoofdstuk 2 aan de verordening omtrent vliegend personeel en de verordening inzake luchtverkeersleiders. De uitvoeringsverordening inzake vluchtuitvoering en de diverse uitvoeringsverordeningen met betrekking tot ATM/ANS die inmiddels ook gereed zijn leiden op dit punt momenteel niet tot aanpassing van de Wet luchtvaart. Zodra toekomstige uitvoeringsverordeningen tot stand zijn gekomen zal bekeken worden of aanpassing van de Wet luchtvaart vanwege strijdige bepalingen of dubbelingen noodzakelijk is.

4 – De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een lijst naar de Kamer kan sturen met kleinere luchthavens in Nederland die niet onder de basisverordening vallen. Genoemde leden vragen wat de voornaamste verschillen zijn tussen deze luchthavens en de luchthavens die wel onder de Europese verordening vallen.

De basisverordening bepaalt zelf welke luchthavens onder haar toepassingsbereik vallen. Het gaat hierbij om luchthavens voor publiek gebruik die diensten verlenen voor commercieel luchtverkeer waarbij gebruik wordt gemaakt van instrumentprocedures voor nadering en vertrek, en die

- a) beschikken over een verharde startbaan van ten minste 800 m, of
- b) uitsluitend diensten verlenen voor helikopters.

Uit de criteria blijkt dat thans de volgende burgerluchthavens onder de reikwijdte van de verordening vallen: Schiphol, Maastricht, Rotterdam, Lelystad, Eelde en Budel. De volgende burgerluchthavens vallen derhalve niet onder de reikwijdte van de basisverordening: Ameland, Drachten, Hilversum, Hoogeveen, Midden-Zeeland, Oostwold, Seppe, Teuge en Texel. Volledigheidshalve merk ik op dat eveneens alle luchthavens die uitsluitend voor recreatieve doeleinden worden gebruikt (bijvoorbeeld zweefvliegterreinen en luchthavens voor micro light aeroplanes – MLA) en alle bestaande helikopterluchthavens niet onder de werking van de verordening vallen. Uiteraard vallen ook de militaire luchthavens, zoals Eindhoven, niet direct onder de werking van de verordening.

Lidstaten hebben tevens de mogelijkheid een ontheffing te verlenen aan een luchthaven die niet meer dan 10 000 passagiers per jaar afhandelt, en niet meer dan 850 vliegbewegingen per jaar uitvoert voor vrachtoperaties. Een luchthaven waaraan ontheffing is verleend hoeft niet aan de vereisten van de basisverordening of de uitvoeringsverordening te voldoen. De luchthaven Budel is de enige luchthaven die thans voldoet aan de voorwaarden voor een ontheffing. Te zijner tijd zal bekeken worden of de luchthaven uitgezonderd zal worden.

5 – De leden van de VVD-fractie zijn kritisch als het gaat om eventuele lastenverhogingen. In dit geval is er nog geen sprake van een toename van administratieve lasten, maar dit zou bij uitvoeringsvoorschriften die op een lager niveau worden uitgewerkt, wel degelijk mogelijk kunnen worden. De leden van de VVD-fractie horen graag hoe de Kamer wordt geïnformeerd wanneer er toch sprake zal zijn van toenames en/of afnames van administratieve lasten.

Aangezien de verordeningen Nederland bindende verplichtingen opleggen en Nederland over het algemeen geen keuzevrijheid heeft bij de uitvoering hiervan, vormen de administratieve lasten die voortvloeien uit verordeningen geen onderdeel van de vaste rapportages over dit onderwerp. In de adviesprocedure van EASA wordt al in een vroeg stadium een Regulatory Impact Assessment opgesteld waarin onder de meer de kosten van de conceptverordening inzichtelijk wordt gemaakt. Hierdoor hebben stakeholders en lidstaten al in een vroeg stadium de mogelijkheid deze kosten te beoordelen. De Nederlandse bijdrage in adviesprocedure bij EASA en eventueel in de comitologie procedure bij de Europese Commissie houdt dan ook nadrukkelijk rekening met deze kosten. Daar waar uit de uitvoeringsverordeningen vervolgens plichten voortvloeien die administratieve lasten met zich mee kunnen brengen, streef ik ernaar deze lasten zo veel mogelijk te beperken en daar waar mogelijk aan te sluiten bij al bestaande administratieve processen en informatievoorzieningen. Daar waar deze processen in regelgeving moeten worden opgenomen, zal in de toelichting bij deze regelgeving een kwantificering van de administratieve lasten worden opgenomen. Ik ben voornemens uw Kamer schriftelijk te informeren indien deze regelgeving een substantiële wijziging van de administratieve lasten met zich meebrengt.

6 – De leden van de PvdA-fractie vragen om een planningsoverzicht van wanneer welke onderdelen van de basisverordening en de aangepaste Wet luchtvaart in werking treden en wanneer welke uitvoeringsverordeningen in werking treden.

In de bijlage bij deze nota is een tabel opgenomen waarin de data van inwerkingtreding van de artikelen van de basisverordening en de bijbehorende uitvoeringsverordeningen zijn opgenomen. In een aantal gevallen staat aangegeven dat de artikelen en de uitvoeringsverordeningen al in werking zijn getreden, maar in Nederland nog niet worden toegepast. Dit komt doordat een deel van de uitvoeringsverordeningen een bepaling bevat die de toepasselijkheid van de uitvoeringsverordening uitstelt. In andere gevallen heeft Nederland gebruik gemaakt van een zogenaamde «Opt-Out». De Opt-Out heeft tot effect dat de geldende nationale regels nog blijven gelden en stelt de sector en de overheid in de gelegenheid de benodigde maatregelen te nemen om aan de verordening te voldoen. De Opt-Out is ingediend omdat directe toepassing van de verordeningen vanwege de korte tijd tussen publicatie en inwerkingtreding tot grote invoerings- en uitvoeringsproblemen bij zowel de sector als de overheid zou leiden. De verordeningen zelf geven de mogelijkheid tot het gebruiken van een Opt-Out, de voorwaarden waaronder dit is toegestaan en de maximale duur van de Opt-Out. Iedere Opt-Out is schriftelijk medegedeeld aan de Europese Commissie en EASA, is in de Staatscourant gepubliceerd en is via diverse wegen aan de sector gecommuniceerd. In de praktijk blijkt dat de ons omringende landen op dezelfde wijze gebruik maken van de Opt-Out mogelijkheden.

Hoewel de indruk kan worden gewekt dat er door de uitgestelde toepasbaarheid en het gebruik van de Opt-Out een onoverzichtelijke situatie ontstaat met betrekking tot de feitelijke toepasselijkheid van de verordeningen, blijkt dat dit in de praktijk niet tot problemen leidt. De ervaring die is opgedaan rondom luchtwaardigheid geeft aan dat zowel voor de sector als voor de overheid de uitgestelde toepasselijkheid en het gebruik van een Opt-Out zeer nuttig zijn geweest bij de in- en uitvoering van de verordeningen.

Zoals eerder gezegd dient het wetsvoorstel twee doelen: opname van bepaalde uitvoering- en handhavingbevoegdheden in de wet en het schrappen van strijdige bepalingen en dubbelingen. Het opnemen van deze uitvoering- en handhavingbevoegdheden is noodzakelijk omdat het wenselijk is nauwer aan te sluiten bij de directe werking van de verordeningen, waardoor niet langer de algemene verboden van de Wet luchtvaart als basis zullen dienen voor de uitvoering en handhaving, maar de bepalingen uit de verordeningen zelf. Dit betekent een wijziging van de systematiek ten opzichte van de huidige uitvoering- en handhavingpraktijk, waardoor de verordeningen efficiënter kunnen worden uitgevoerd en worden gehandhaafd. Inhoudelijk heeft dit echter geen gevolgen. De Wet luchtvaart bevat momenteel al voor alle beleids-terreinen voldoende aanknopingspunten om nog als basis te dienen voor de uitvoering en handhaving. Totdat de Wet luchtvaart is aangepast zal nog volgens de huidige systematiek gewerkt worden. In overleg met de sector en de handhavende instanties, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Openbaar Ministerie, zal worden bekeken wat een natuurlijk moment is voor de wijziging van de systematiek. Gelet op de voordelen van het nieuwe systeem ligt het in de rede dit systeem zo spoedig mogelijk in te voeren. Ook met betrekking tot het verwijderen van strijdige bepalingen en dubbelingen streef ik ernaar de aangepaste delen van de Wet luchtvaart zo snel mogelijk in werking te laten treden en de uitvoering van de verordeningen vorm te geven.

7 – De leden van de PvdA-fractie vragen of, en op welke manier, de Kamer wordt geïnformeerd over nieuwe ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur, op basis van de delegatiebepalingen in dit voorliggende wetsvoorstel.

Zoals ik eerder heb aangegeven mag bij de uitvoering van verordeningen worden verwacht dat er weinig tot geen implementatie in nationale regelgeving noodzakelijk is. Daar waar nog wel uitvoering noodzakelijk is, zal dit met name betrekking hebben op uitvoeringsvoorschriften met een procedureel karakter rondom de aanvraag en afgifte van certificaten en slechts in een enkel geval een beleidskeuze impliceren. Bij de uitvoering zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande voorschriften en bij de bestaande regelgeving, zodat de sector zo min mogelijk belast wordt en zodat een zo uniform mogelijk regelgevingcomplex bestaat voor Europese en nationale gevallen. Normaalgesproken wordt de Kamer niet rechtstreeks geïnformeerd over de invulling van lagere regelgeving. Gelet op het toenemende belang van de Europese regelgeving op alle terreinen van de luchtvaartveiligheid, zal ik uw Kamer schriftelijk informeren indien deze lagere regelgeving substantiële inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving bevat. Daar waar de delegatiebepaling het aanwijzen van misdrijven betreft die in de Wet luchtvaart geen equivalent kennen zal aan de Kamer zo spoedig mogelijk na het vaststellen van de ministeriële regeling een wetsvoorstel worden aangeboden, zodat de Kamer kan beoordelen of de strafbare feiten inderdaad als misdrijf moeten worden gekwalificeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Onderwerp van de basisverordening en uitvoeringsverordening		Inwerkingtreding	Toepasselijkheid in Nederland	
			Onderwerp	Datum
Luchtwaardigheid (artikel 5)	Initiële luchtwaardigheid	28 september 2003	Erkenning produktorganisaties	28 september 2005
	Identificatie onderdelen	28 maart 2004	28 maart 2004	
		20 september 2004	Duur bewijs van lwh	28 september 2008
	Bewijzen van luchtwaardigheid	29 november 2003	Vereisten voortdurende lwh en bewijzen van bevoegdheid bepaalde onderhoudstechnici	28 september 2005
			Erkende specifieke managementorganisatie derde landen en vereisten luchtvaartuigen voor niet commercieel transport	28 september 2009
	Voortdurende luchtwaardigheid		Vereisten luchtvaartuigen commercieel transport en bepaalde onderhoudsbevoegdheden	28 september 2008
			Vereisten onderhoudspersoneel en bewijzen van bevoegdheid bepaalde onderhoudstechnici	28 september 2006
			Vereisten personeel onderhoudsbedrijven en bepaalde onderhoudsbedrijven	28 september 2011
			Conversie bepaalde bewijzen van bevoegdheid	28 september 2012
			Eisen certificeringspersoneel voor bepaald onderhoud en conversie bewijzen van bevoegdheid en kwalificatie bepaald onderhoudspersoneel	17 november 2011
		Duur erkenningen onderhoudsbedrijven en opleidingsorganisaties	28 september 2007	
		Beoordeling competentie personeel en bepaalde managementorganisatie, basiskennis onderhoudstechnici en afgifte certificaten en erkenningen	28 september 2010	
Essentiële milieubeschermingseisen (artikel 6)	Producten, onderdelen en uitrustingsstukken	20 augustus 2009	20 augustus 2009	

Onderwerp van de basisverordening en uitvoeringsverordening	Inwerkingtreding	Toepasselijkheid in Nederland			
		Onderwerp	Datum		
Piloten (artikel 7)	8 april 2012	Algemene brevetten (PPL, CPL, ATPL, MPL)	8 april 2013		
		Attest cabinepersoneel (CC)	8 april 2013		
		Medische eisen cabinepersoneel	8 april 2014		
		Simulators niet gerelateerd aan goedgekeurde opleidingsinstantie of AOC-houder	8 april 2014		
		Attest cabinepersoneel voor helikopters	8 april 2015		
		Nieuwe brevetten en bijbehorende regels (PPLas, BPL, SPL, LAPL)	8 april 2015		
		Speciale bevoegdverklaringen en bijbehorende regels (stuntvliegen, bergen, slepen, testen)	8 april 2015		
		Conversie non-JAR brevetten en brevetten van derde landen en bijbehorende regels	8 april 2014		
		Vluchtuitvoering (artikel 8)	Commercieel luchtvervoer (CAT) en Specifieke goedkeuringen (SPA)	28 oktober 2012	28 oktober 2014
			Niet-commercieel luchtvervoer (NCC en NCO)	n.n.b.	n.n.b.
	Speciale Operaties (SPO)	n.n.b.	n.n.b.		
Luchtvaartterreinen (artikel 8bis)		n.n.b.	n.n.b.		
ATM/ANS (artikel 8ter)	Luchtverkeersregels	4 december 2012	4 december 2014		
	Luchtruimgebruik	1 maart 2012	1 maart 2012		
	Veiligheidstoezicht	8 november 2011	8 november 2011		
	Gemeenschappelijke eisen voor luchtverkeersdienstverleners	8 november 2011	8 november 2011		
Luchtverkeersleiders (artikel 8quarter)		31 augustus 2011	31 augustus 2011		
Exploitanten uit derde landen (artikel 9)		n.n.b.	n.n.b.		

De regelgeving voor delen van vluchtuitvoering, luchthavens en exploitanten uit derde landen is op het moment van schrijven van deze nota nog niet definitief vastgesteld. De data van inwerkingtreding, alsmede de mogelijkheden voor uitgestelde toepassing, kunnen daarom nog niet exact worden aangegeven. Ten aanzien van NCC, NCO, SPO en exploitanten uit derde landen heeft EASA al wel advies uitgebracht. Dit advies is openbaar en te vinden op de website van EASA.