

Kenmerk	W17.20.0293/IV
Datum aanhangig	1 september 2020
Datum vastgesteld	11 november 2020
Datum advies	11 november 2020
Datum publicatie	29 december 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 66283

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2020, no.2020001683, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, het Besluit luchtvaartuigen 2008 en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de uitvoering van de bepalingen inzake onbemande luchtvaartuigen opgenomen in verordening (EU) nr. 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU 2018, L 212), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (PbEU 2019, L 152) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (PbEU 2019, L 152), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van bepalingen met betrekking tot onbemande luchtvaartuigen opgenomen in Verordening (EU) nr. 2018/1139 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (basisverordening), (zie noot 1) en de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (uitvoeringsverordening) (zie noot 2) en de gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen (gedelegeerde verordening). (zie noot 3)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het ontbreken van een duidelijke en afgebakende aanwijzing van de betrokken autoriteiten en het ontbreken van een toelichting hoe uitvoering gegeven zal worden aan verschillende aan nationale autoriteiten toebedeelde taken, hoe taken tussen deze autoriteiten onderling worden verdeeld en hoe door hen zal worden samengewerkt. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Aanwijzing nationale autoriteiten

Op grond van de uitvoeringsverordening en de gedelegeerde verordening (EU-verordeningen) dienen verschillende nationale autoriteiten te worden aangewezen voor de uitvoering en handhaving van diverse Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze autoriteiten, zoals de bevoegde autoriteit en de aanmeldende autoriteit, krijgen op grond van de EU-verordeningen onderscheidenlijk verschillende taken toebedeeld. De Afdeling constateert dat het op grond van het ontwerpbesluit niet altijd duidelijk is welke autoriteit bevoegd is en hoe uitvoering zal worden gegeven aan de aan de diverse nationale autoriteiten toebedeelde taken.

a. Bevoegde autoriteit

De basisverordening definieert een nationale bevoegde autoriteit als één of meer door een lidstaat aangewezen entiteiten die de nodige bevoegdheden en toegewezen verantwoordelijkheden hebben om de certificerings-, toezichts- en handhavingstaken te verrichten overeenkomstig deze verordening en de op basis daarvan vastgestelde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, en Verordening (EG) nr. 549/2004. (zie noot 4) Op grond van de uitvoeringsverordening dient elke lidstaat een of meer entiteiten aan te wijzen als de bevoegde autoriteit die de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van specifiek in deze verordening uiteengezette taken. (zie noot 5) Die taken betreffen onder meer de afgifte, schorsing of intrekking van certificaten, vergunningen en vaardigheidsbewijzen, het ter beschikking stellen van informatie en het oprichten en in stand houden van nauwkeurige registratiesystemen. De Afdeling constateert dat in de Wet luchtvaart en in het ontwerpbesluit de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van deze specifieke taken niet wordt aangewezen.

Voor zover de gedachte is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van de organieke taakverdeling als bedoeld in artikel 44 van de Grondwet verantwoordelijk is voor luchtvaart en in die hoedanigheid de bevoegde autoriteit is in het kader van de basisverordening en de EU-verordeningen, merkt de Afdeling op dat dit te onbepaald en onvoldoende afgebakend is. Een duidelijke en afgebakende aanwijzing is nog meer van belang indien voor de uitvoering van bepaalde taken een andere entiteit wordt aangewezen als bevoegde autoriteit in de zin van de EU-verordeningen. (zie noot 6) De uitvoeringsverordening expliciteert dat bij aanwijzing van meerdere autoriteiten de onderlinge taken en verantwoordelijkheden duidelijk omschreven dienen te zijn. (zie noot 7)

Voor zover de minister de bevoegde autoriteit is in de zin van de uitvoeringsverordening, adviseert de Afdeling de minister daartoe bij wet aan te wijzen. Indien andere autoriteiten tevens in die zin bevoegde autoriteit zijn, adviseert de Afdeling ook aanwijzing daarvan te regelen, en nader toe te lichten wat onderscheidenlijk de specifieke taken van alle betrokken autoriteiten zijn.

b. Aanmeldende autoriteit

Op grond van de gedelegeerde verordening wijzen lidstaten een aanmeldende autoriteit aan die verantwoordelijk is voor de opstelling en uitvoering van de nodige procedures voor de beoordeling en aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties en het toezicht op de

aangemelde instanties. (zie noot 8) Op grond van het ontwerpbesluit kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op aanvraag besluiten een conformiteitsbeoordelingsinstantie aan te melden bij de Europese Commissie. (zie noot 9) Voor zover de minister daarmee wordt aangewezen als anmeldende autoriteit in de zin van de gedelegeerde verordening, maakt het ontwerpbesluit niet duidelijk of de minister als zodanig tevens de verantwoordelijkheid zal dragen voor niet alleen de aanmelding maar ook de voorafgaande beoordeling en het toezicht op de aangemelde instanties. (zie noot 10) Uit het ontwerpbesluit blijkt dat de Raad voor Accreditatie betrokken is bij de uitvoering, daarbij is echter niet toegelicht hoe de Raad voor Accreditatie tijdens die taakuitvoering zich verhoudt tot de anmeldende autoriteit.

Voor zover de minister de anmeldende autoriteit is in de zin van de gelegeerde verordening, adviseert de Afdeling dit bij wet te expliciteren. Indien andere autoriteiten tevens in die zin bevoegde autoriteit zijn, adviseert de Afdeling ook de aanwijzing daarvan te regelen. De Afdeling adviseert tevens in het ontwerpbesluit nader toe te lichten hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstanties zal worden vormgegeven.

c. Markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten

Op grond van de uitvoeringsverordening en de gedelegeerde verordening worden taken toebedeeld aan nationale markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten. (zie noot 11) De gedelegeerde verordening bepaalt verder dat deze autoriteiten en de bevoegde autoriteit met elkaar samenwerken op veiligheidsgebied en dat procedures opgesteld worden voor de efficiënte uitwisseling van veiligheidsinformatie. (zie noot 12) In het ontwerpbesluit wordt niet toegelicht welke nationale autoriteiten uitvoering zullen geven aan het markttoezicht en de grenscontrole en hoe deze autoriteiten en de bevoegde autoriteit(en) zullen samenwerken en procedures zullen opstellen.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen en, zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W17.20.0293/IV

- De summiere transponeringstabel van beide verordeningen volledig aanvullen, uitgesplitst naar artikellid. Daarin onder meer vermelden welke bepalingen van de verordeningen beleidsruimte laten aan de lidstaten en motiveren of daar wel of geen gebruik van wordt gemaakt, en vermelden welke bepalingen geen nadere uitvoering vereisen.

- In artikel II, onder B, "Afdelingen I en II" vervangen door "Afdeling I en Deel II".

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 december 2020

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal

opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat het besluit wordt vastgesteld.

1. Aanwijzing nationale autoriteiten

De Afdeling maakt met name opmerkingen over de aanwijzing van bij het besluit betrokken nationale autoriteiten en de aan hen toebedeelde taken en het ontbreken van een toelichting daarop. Dit heeft betrekking op de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, de aanwijzing van de aanmeldende autoriteit en de afstemming tussen markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten. De Afdeling constateert dat het op grond van het ontwerpbesluit niet altijd duidelijk is welke autoriteit bevoegd is en hoe uitvoering zal worden gegeven aan de aan de diverse nationale autoriteiten toebedeelde taken. Hierna wordt in gegaan op hoe de opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

a. Bevoegde autoriteit

Het ontwerpbesluit dient onder andere ter uitvoering van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 inzake de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen. De uitvoeringsverordening schrijft voor dat voor een aantal taken uit de verordening een bevoegde autoriteit moet worden aangewezen. Voor zover de minister de bevoegde autoriteit is in de zin van de uitvoeringsverordening, adviseert de Afdeling de minister daartoe bij wet aan te wijzen.

In de basisverordening (EU) 2018/1139 en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 worden aan de bevoegde autoriteit verschillende taken opgedragen. Bij de nationale uitvoering van deze verordeningen, en andere verordeningen die zijn gebaseerd op de basisverordening, is het uitgangspunt gehanteerd dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat optreedt als bevoegde autoriteit. Dit volgt uit de organieke taakverdeling als bedoeld in artikel 44 van de Grondwet, waarbij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is belast met de luchtvaart.

Volgens de Afdeling is de gedachte dat de Minister op grond van dit Grondwet artikel de verantwoordelijke autoriteit is, te onbepaald en onvoldoende afgebakend.

De Nederlandse wetgever heeft er bij de invulling van de opdracht aan de lidstaten tot aanwijzing van bevoegde autoriteiten tot dusverre echter steeds voor gekozen de krachtens de Grondwet organiek toebedeelde verantwoordelijkheid van de Minister van IenW voor luchtvaart als uitgangspunt te hanteren. Dit uitgangspunt, dat voor wat betreft de handhaving nader is uitgewerkt in de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet, is het fundament voor de uitvoering van niet alleen Europese maar ook internationale verplichtingen van de Nederlandse Staat op het gebied van luchtvaart en volstaat [vooralsnog] als wettelijke borging.

De Inspectie Leefomgeving en Transport voert op grond van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport de taken van de bevoegde autoriteit namens de Minister uit. Het voorgaande is in de Memorie van Toelichting nader verduidelijkt.

b. Aanmeldende autoriteit

Voor zover de minister de aanmeldende autoriteit is in de zin van de gedelegeerde verordening, adviseert de Afdeling dit bij wet te expliciteren. De Afdeling adviseert tevens in het ontwerpbesluit nader toe te lichten hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht ten aanzien van conformiteitsbeoordelingsinstanties zal worden vormgegeven.

De aanwijzing van de Minister van IenW als aanmeldende autoriteit zal op termijn bij wet worden geregeld. Tot het moment van inwerkingtreding van deze wetswijziging zal de aanwijzing van de Minister worden opgenomen in het Besluit luchtvaartuigen 2008. Verder is

in de Memorie van Toelichting bij het besluit verduidelijkt hoe de beoordelingsprocedure en het toezicht zullen worden vormgegeven.

c. Markttoezichtautoriteiten en grenscontroleautoriteiten

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te vullen hoe de verschillende autoriteiten en de bevoegde autoriteit met elkaar samenwerken op veiligheidsgebied en hoe procedures worden opgesteld voor de efficiënte uitwisseling van veiligheidsinformatie.

De Memorie van toelichting bij het besluit is overeenkomstig het advies aangevuld.

Verder zijn er in het besluit nog enkele wijzingen aangebracht met betrekking tot de aanwijzing van opleidingsinstellingen voor piloten op afstand. De reden hiertoe is dat er enkele veranderingen zijn aangebracht aan zowel de gedelegeerde verordening als de uitvoeringsverordening. Het conceptbesluit is in lijn met deze veranderingen aangepast.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting op enkele punten aangepast.

2. Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met mijn ambtgenoot van Defensie, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

(1) Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad, PbEU 2018, L 212.

(2) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen, PbEU 2019, L 152.

(3) Gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartuigsystemen, PbEU 2019, L 152.

(4) Artikel 3, onder 34, basisverordening.

(5) Artikel 17 en artikel 18 uitvoeringsverordening.

(6) Zie ook "HUF-toets aanpassing diverse besluiten onder de Wet luchtvaart i.v.m. implementatie EU verordeningen" van de Inspectie Leefomgeving en Transport van 25 maart 2020 waarin door de Inspecteur-Generaal opgemerkt wordt dat er geen duidelijkheid is over de taakverdeling en afstemming met andere organisaties zoals de politie en de RDW.

(7) Artikel 17, tweede lid, uitvoeringsverordening.

(8) Artikel 19 gedelegeerde verordening.

(9) Artikel II (Besluit luchtvaartuigen 2008), C, Hoofdstuk 8.

Conformiteitsbeoordelingsinstanties, Artikel 24, ontwerpbesluit.

(10) Op grond van artikel 19, tweede lid, van de gedelegeerde verordening kunnen de

beoordeling en het toezicht op aangemelde instanties worden uitgevoerd door een nationale accreditatie-instantie.

(11) Zie onder meer de artikelen 35 en 36 gedelegeerde verordening en artikel 19 uitvoeringsverordening.

(12) Artikel 35, derde lid, gedelegeerde verordening.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting