WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W14.12.0332/IV

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

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het noodzakelijk is, gelet op 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, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PbEU L 79), de Wet luchtvaart te wijzigen;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk 1 komt te luiden:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

B

Na het opschrift van hoofdstuk 1 wordt een opschrift ingevoegd, luidende:

Titel 1.1. Algemene bepalingen

C

In de alfabetische rangschikking van artikel 1.1, eerste lid, wordt een aantal onderdelen ingevoegd, luidende:

basisverordening: 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, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (PbEU L 79);
luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba: delen van het vluchtinformatiegebied Curaçao en het vluchtinformatiegebied San Juan, bedoeld in artikel 1 van de Luchtvaartwet BES, die zich boven het territoir van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevinden dan wel die delen waarvoor Onze Minister van Infrastructuur en Milieu de verantwoordelijkheid voor het verzorgen van luchtverkeersdiensten heeft aanvaard;.

D

Artikel 1.2, eerste lid, komt te luiden:

1. Deze wet is:
a. van toepassing op de luchthavens, het luchtverkeer, de luchtverkeersbeveiliging, de luchtvaartnavigatiediensten, de luchtvaartuigen, het vervoer en de vluchtuitvoering met luchtvaartuigen binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam, voor zover hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald niet van toepassing is;
b. van toepassing op Nederlandse luchtvaartuigen, alsmede het vervoer en de vluchtuitvoering met Nederlandse luchtvaartuigen buiten het vluchtinformatiegebied Amsterdam, voor zover hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald niet van toepassing is;
c. met betrekking tot het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 2, 3, en 4 en de artikelen 11.1, 11.2, 11.2a, 11.3 tot en met 11.14 mede van toepassing binnen het luchtruim van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op het territoir van deze openbare lichamen.

E

Na artikel 1.4 wordt een nieuwe titel ingevoegd, luidende:

Titel 1.2. EASA

Artikel 1.5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden ter uitvoering van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald.

Artikel 1.6

Het is verboden in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald.

Artikel 1.7

1. De kosten die samenhangen met het in behandeling nemen van de aanvraag, afgifte, wijziging, beperking, schorsing, intrekking, verlenging en vernieuwing van bewijzen van bevoegdheid, verklaringen, certificaten en overige documenten die bij of krachtens de basisverordening worden afgegeven, worden ten laste gebracht van de aanvrager van het document.
2. De bedragen ter vergoeding van de kosten, bedoeld in het eerste lid, worden bij ministeriële regeling vastgesteld.

F

Artikel 2.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "luchtverkeersdiensten te verlenen" ingevoegd: , luchthaveninformatie te verstrekken.

2. In het tweede lid wordt na "het verlenen van luchtverkeersdiensten" ingevoegd: , het verstrekken van luchthaveninformatie.

G

Artikel 2.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt "erkende, gekwalificeerde of" vervangen door: goedgekeurde of.

2. In het vijfde lid wordt na "luchtverkeersdiensten te verlenen" ingevoegd: , luchthaveninformatie te verstrekken.

3. In het zesde lid wordt na "het verlenen van luchtverkeersdiensten" telkens ingevoegd: of het verstrekken van luchthaveninformatie.

H

Artikel 2.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.

2. In het derde lid wordt na "luchtverkeersdiensten te verlenen" ingevoegd: , luchthaveninformatie te verstrekken.

I

Artikel 2.8a vervalt.

J

Artikel 2.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “erkennen, kwalificeren of” vervangen door: goedkeuren of.

2. In het derde en vierde lid wordt “de erkenning, kwalificatie of” vervangen door: de goedkeuring of.

K

In artikel 2.11, tweede lid, wordt na “luchtverkeersdiensten te verlenen” ingevoegd “, luchthaveninformatie te verstrekken”, wordt na “luchtverkeersdiensten verleent” ingevoegd “, luchthaveninformatie verstrekt” en wordt na “het verlenen van luchtverkeersdiensten” ingevoegd: , het verstrekken van luchthaveninformatie.

L

In artikel 2.12, zesde lid, wordt na “luchtverkeersdiensten verleent” ingevoegd: , luchthaveninformatie verstrekt.

M

Artikel 3.13, tweede lid, vervalt.

N

In artikel 3.22, vierde lid, vervalt: door EASA en.

O

In artikel 3.25, eerste lid, vervalt: die erkenning niet door EASA moet worden verleend en.

P

In artikel 5.16 wordt “artikel 2.1, eerste lid,” vervangen door: artikel 2.1, eerste lid, van deze wet en de basisverordening.

Q

Na artikel 7.5 wordt een titel ingevoegd, luidende:

TITEL 7.5 Vergoedingen ter uitvoering van internationale verplichtingen

Artikel 7.6

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden vastgesteld betreffende de vergoedingen voor de kosten van handelingen die voorvloeien uit internationale overeenkomsten, die ter zake van de luchtvaartveiligheid door Nederland, dan wel op grond van de artikelen 100, tweede lid, en 207, eerste en vierde lid, in samenhang met artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie door de Europese Unie zijn gesloten, voor zover deze kosten niet reeds de basis vormen voor de vergoedingen bedoeld in deze wet.

R

Artikel 11.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, met uitzondering van de artikelen 8.25d tot en met 8.25h, en het bij of krachtens de basisverordening bepaalde, zijn belast:

2. In de onderdelen a en c wordt na "de artikelen 10.7 en 10.8" ingevoegd: van deze wet.

S

Artikel 11.1b vervalt.

T

Artikel 11.2a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "bedoeld in artikel 3.25" vervangen door: bedoeld in artikel 3.25 van deze wet en artikel 5, tweede lid, van de basisverordening.

2. In het tweede lid wordt "bedoeld in artikel 4.1, tweede lid" vervangen door: bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, van deze wet en artikel 8, tweede lid, van de basisverordening.

U

In artikel 11.4, eerste lid, wordt "artikel 2.1" vervangen door: artikel 2.1 van deze wet of artikel 7, tweede lid, van de basisverordening.

V

In artikel 11.5, eerste lid, wordt “artikel 2.12, eerste lid” vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, van deze wet, of paragraaf 7, onderdeel g, van bijlage IV bij de basisverordening.

W

Artikel 11.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “artikel 2.12, eerste en derde lid,” vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, van deze wet, paragraaf 7, onderdeel g, van bijlage IV bij de basisverordening, of artikel 2.12, derde lid, van deze wet.

2. In het vierde lid en vijfde lid wordt “artikel 2.12, eerste lid,” telkens vervangen door: artikel 2.12, eerste lid, van deze wet of paragraaf 7, onderdeel g, van bijlage IV bij de basisverordening.

X

Artikel 11.8a komt te luiden:

Artikel 11.8a

De artikelen 11.4, tweede lid, 11.5, eerste, derde en vierde lid, 11.6, 11.7 en 11.8 van deze wet zijn van overeenkomstige toepassing op degene, die luchtverkeersdienstverlening geeft of luchthaveninformatie verschaft als bedoeld in de artikelen 2.1, 5.16 of 10.2 van deze wet of artikel 8c van de basisverordening dan wel een grondstation of een mobiel station als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van deze wet bedient, met dien verstande, dat voor de toepassing van artikel 11.5 in plaats van het opleggen van een vliegverbod treedt het verbieden van het geven van luchtverkeersdienstverlening, het verschaffen van luchthaveninformatie of het gebruiken van een grondstation als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid.

Y

Artikel 11.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:
b. handelt in strijd met het bepaalde krachtens de artikelen

1°. 1.5 voor zover het bepaalde betrekking heeft op hoofdstuk II van de basisverordening;
2°. 2.1, derde lid, 2.3, vijfde lid;
3°. 3.7, 3.23, 3,31;
4°. 5.5, 5.11, 5.12, tweede lid.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. handelt in strijd met hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald voor zover deze voorschriften bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 1.6 zijn aangewezen.

Z

Artikel 11.10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
1. Met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van ten hoogste de vierde categorie wordt gestraft degene, die
a. handelt in strijd met de artikelen
1°. 1.2a;
2°. 2.12;
3°. 3.8, eerste lid, 3.13, vierde en vijfde lid;
4°. 11.5, vierde lid, 11.6, tweede, zesde, achtste en negende lid, 11.8, vijfde lid, 11.8a voor zover het betreft de artikelen 11.5, 11.6 en 11.8, 11.12 en 11.14;
b. handelt in strijd met bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 1.6 aangewezen voorschriften van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald voor zover het gaat om gelijksoortige voorschriften als bedoeld in onderdeel a;
c. handelt in strijd met bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 1.6 aangewezen voorschriften van hetgeen bij of krachtens de basisverordening is bepaald voor zover deze voorschriften zijn aangewezen als misdrijf.
2. Er wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:
3. De ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, vervalt een jaar nadat zij in werking is getreden, dan wel indien binnen die termijn een voorstel tot wijziging van het eerste lid bij de Staten-Generaal is ingediend, op het tijdstip waarop dat voorstel is verworpen of, na tot wet te zijn verheven, in werking is getreden.

AA

In artikel 11.12, eerste lid, wordt "krachtens artikel 2.5" vervangen door: krachtens artikel 2.5 van deze wet of krachtens de basisverordening.

BB

In artikel 11.13, eerste lid, wordt "artikel 2.2" vervangen door "artikel 2.2 van deze wet of de basisverordening" en wordt na "artikel 2.7" ingevoegd: van deze wet.

CC

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 11.15, onderdeel b, sub 8, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

9°. de basisverordening.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

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

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 inwerkingtreding 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.

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 basisverordening en de uitvoeringsverordening bevatten de inhoudelijke en technische vereisten die invulling geven aan dit hoofdverbod. Iedere overtreding van de basisverordening of de uitvoeringsverordeningen 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. Het is dan ook wenselijk de Wet luchtvaart op zodanige wijze aan de basisverordening aan te passen dat een uniform en overzichtelijk systeem ontstaat voor alle onderwerpen die door de basisverordening 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 basisverordening en de uitvoeringsverordeningen aan te sluiten. Dit betekent dat voor de uitvoering van de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen 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 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, amateurbouwluchtvaartuigen 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 beleidsterreinen die onder de basisverordening vallen verwijderd of aangepast. In de artikelsgewijze toelichting zal hieraan aandacht worden gegeven.

Het Nederlandse rechtsstelsel 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 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 tarifering*
  Op basis van de 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 tarifering 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 handhavingsysteem 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 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 Europese 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. 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 uitvoeringsverordeningen 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 wet[1]. In het voorgestelde artikel 1.5 wordt een dergelijke beperking niet opgenomen. De inhoudelijke beperking van

[1] Stb. 2011, 345

de delegatiegrondslag ligt immers bij de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen: 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 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 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 basisverordening en de uitvoeringsverordeningen 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 basisverordening en de uitvoeringsverordeningen 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 verordeningen wordt immers in de Staatscourant gepubliceerd.
De kenbaarheid van de 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 verordeningen zullen de 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 Y en Z 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.

Onderdelen F tot en met L
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 M, N en O
Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de specifieke delegatiegrondslag van het tweede lid van artikel 3.13 te verwijderen. Het blijkt dat de delegatiegrondslag van het derde 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 derde lid bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van luchtvaartuigen die worden gebruikt voor dergelijke activiteiten nadere regels vastgesteld. De onderdelen N en O 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 P
Artikel 5.16 bevat het verbod om zonder geldig bewijs van bevoegdheid en een daartoe verkregen opdracht luchtverkeersdiensten te verlenen. Onderdeel P 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 Q
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 voorvloeiende 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 R
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 R 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 S
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 S voorziet hierin.

Onderdelen T, U en X
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 T, U en X 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 V en W passen hoofdstuk 11 hierop aan.

Onderdelen Y en Z
Zoals in de artikelsgewijze toelichting op onderdeel E van artikel I is toegelicht, zal de handhaving van de basisverordening en de uitvoeringsverordeningen niet langer plaatsvinden via de Wet luchtvaart, maar via de direct werkende bepalingen van de 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. Onderdeel Y 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 Z 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. 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. Via het criterium van de ‘gelijksoortige voorschriften’ wordt verhelderd dat in een ministeriële regeling alleen die voorschriften van de verordeningen kunnen worden aangewezen die de equivalent zijn van de reeds nu in artikel 11.10, eerste lid, opgenomen voorschriften. Door deze koppeling te leggen wordt voldaan aan de vereisten van kenbaarheid en rechtszekerheid.

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. Het ligt daarbij in de rede dat een dergelijk voorstel van wet (in ieder geval) een aanpassing van artikel 11.10 zal betreffen.

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

Onderdeel CC
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 CC 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,

Joop Atsma