

Vergaderjaar 1998–1999

26 336

Wijziging van de Wet Luchtverkeer (luchtvaartuigen en vluchttuitvoering)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 maart 1999

Algemeen

Op de eerste plaats zijn we verheugd over de voortvarendheid waarmee de behandeling van dit tweede wetsvoorstel in het kader van de herziening van de luchtvaartwetgeving ter hand is genomen. In het navolgende zal op de gestelde vragen worden ingegaan, waarbij de indeling in het verslag zal worden gevolgd. Tevens gaat hierbij een nota van wijziging alsmede een toelichting daarop.

De VVD-fractie vraagt zich af of de transparantie van de regelgeving voor de gebruikers voldoende is gewaarborgd, aangezien telkens nieuwe stukken regelgeving aan de Wet Luchtverkeer worden toegevoegd. Wij zijn van mening dat die transparantie is gewaarborgd daar het bij iedere tranche gaat om een afgerond onderwerp en de verschillende tranches telkens andere adressanten hebben.

Destijds is ervoor gekozen de luchtvaartwetgeving te herzien in een aantal tranches, elk resulterend in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtverkeer. We hebben gekozen voor aanbouwwetgeving, vanwege het feit dat een dergelijke herziening zodanig omvangrijk is dat het zeer veel tijd zou kosten alvorens de herziene wet in zijn geheel in werking zou kunnen treden. Dit zou het gevaar in zich dragen dat vanwege tussentijdse wijzigingen zou worden besloten de vaststelling uit te stellen met als resultaat een zeer vertraagde totstandkoming van een geheel nieuwe luchtvaartwetgeving. Tevens was er een praktische reden om voor aanbouwwetgeving te kiezen, namelijk een gebrek aan menskracht bij de start van het herzieningstraject.

De VVD-fractie refereert vervolgens aan het arrest van de Hoge Raad van 24 juni 1997 (NJ 1998/70) en vraagt zich af welke voorzieningen getroffen zullen worden. De voorzieningen waarop wij doelen is de vertaling van de JAR's zoals aangegeven in de memorie van toelichting (I, A Inleiding) bij het wetsvoorstel, waarnaar wij gemakshalve verwijzen. In aansluiting hierop kunnen wij berichten dat inmiddels met de Europese Commissie overleg plaatsvindt over de uitvoering van vertalingen door de Commissie.

Wij nemen aan dat de VVD-fractie wat betreft de aansprakelijkheid waaraan zij refereert, doelt op het feit dat de houder aansprakelijk is voor het voldoen aan de voorschriften die voortvloeien uit deze wet. Voorheen was dit de eigenaar van het luchtvaartuig. Deze wordt ook ingeschreven in het register voor burgerluchtvaartuigen. Eigenaar van een luchtvaartuig is vaak een bank. Een luchtvaartmaatschappij is vaak de houder en dus degene die in de praktijk het luchtvaartuig in zijn bezit heeft en beschikt over de nodige documenten, het onderhoud regelt en zorgt voor de luchtwaardigheid van het luchtvaartuig. Ook is het mogelijk dat deze houder het luchtvaartuig voor een beperkte periode uitleent aan een andere luchtvaartmaatschappij. Hierdoor kan het voorkomen dat het luchtvaartuig achtereenvolgens door verschillende luchtvaartmaatschappijen wordt gebruikt. Hieruit blijkt dat de houder de meest gereede figuur is om verantwoordelijk te worden gehouden voor het beheer van het luchtvaartuig. Alle in en op basis van de wet opgenomen verplichtingen rusten dan ook op de houder van het luchtvaartuig. Uiteraard kunnen eigenaar en houder dezelfde persoon zijn. In dat geval zijn er evenmin problemen.

De VVD-fractie concludeert terecht dat een van de doelstellingen van het herzieningsproject is te komen tot een meer evenwichtige verdeling van de te regelen materie over wet, AMvB en ministeriële regeling. Dit wil echter niet zeggen dat de verschillende maatregelen op drie verschillende niveaus van regelgeving volledig worden geregeld. In de wet worden de hoofdzaken geregeld, bijvoorbeeld dat men een Bewijs van Luchtwaardigheid moet hebben om een vlucht te mogen uitvoeren en dat dit bewijs wordt afgegeven indien aan bepaalde eisen is voldaan. Deze eisen worden op hun beurt nader uitgewerkt in de AMvB. Het gaat in de AMvB om materiële eisen. In de ministeriële regeling worden met name procedurele eisen opgenomen, zoals de eis dat de aanvraag van een Bewijs van Luchtwaardigheid in een bepaalde vorm gedaan moet worden en bepaalde gegevens moeten worden aangeleverd. Van deregulering is zowel op het terrein van de luchtwaardigheid als op dat van de vluchtuitvoering sprake. In beide gevallen wordt op AMvB-niveau zoveel mogelijk verwezen naar internationale regels, met name van de Joint Aviation Authorities (JAA). Verder zullen er twee AMvB's komen, een op het gebied van luchtwaardigheid en een op het gebied van vluchtuitvoering. Ook het aantal ministeriële regelingen zal beperkt kunnen blijven. Van de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de regelgeving zal zeer terughoudend gebruik worden gemaakt. De reden om een aantal zaken nu specifiek in de wet te regelen is dat het hier om hoofdzaken gaat die op wetsniveau geregeld moeten worden. In de huidige regelgeving zijn de hoofdzaken niet altijd in de wet geregeld. Een voorbeeld hiervan is de vergunning tot vluchtuitvoering (VtV), in deze wet genoemd het Air Operators Certificate (AOC). De VtV wordt eerst op het niveau van de AMvB, namelijk de Regeling Toezicht Luchtvaart, geregeld.

Met de leden van de SP-fractie zijn wij van mening dat scheiding van verantwoordelijkheden bij alle activiteiten die te maken hebben met de veiligheid van de luchtvaart van groot belang is en dat daartoe in de wet garanties moeten worden ingebouwd. De garantie in de wet van een gelijke behandeling is naar onze mening neergelegd in artikel 1.2, eerste lid. Hierin staat dat de wet van toepassing is op het luchtverkeer, de luchtverkeersbeveiliging, de luchtvaartuigen, het vervoer en de vluchtuitvoering met luchtvaartuigen binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam. De wet is dus gelijkelijk van toepassing op alle adressanten van de wet die zich in Nederland bevinden, ongeacht hun nationaliteit. Verder volgt uit artikel 11.2 wat de bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren zijn. Zij kunnen inzage vorderen van onder andere het bewijs

van inschrijving en het bewijs van luchtwaardigheid. In het geval van onmiddellijke dreiging van gevaar zijn deze ambtenaren bevoegd het bedienen of opstijgen van luchtvaartuigen in strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde voor ten hoogste zes uren te verbieden of te beletten. Voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde SAFA-teams (Safety Assessment of Foreign Aircraft) die op alle luchthavens steekproefsgewijs bezoekende vliegtuigen onderzoeken ten aanzien van de luchtwaardigheid. Iedere betrokkene zal overigens aan een dergelijk onderzoek worden onderworpen.

Daarenboven is deze wet eveneens van toepassing op Nederlandse luchtvaartuigen, alsmede het vervoer en de vluchtuitvoering met Nederlandse luchtvaartuigen buiten het vluchtinformatiegebied Amsterdam.

Op de vraag van de SP-fractie waarom niet gestreefd wordt naar kwalificaties die voor alle luchtverkeersleiders moeten gelden, merken wij op dat er hard wordt gewerkt aan een eenduidige en zelfs geharmoniseerde aanpak van de opleidingen voor en de kwalificatie van luchtverkeersleiders en de manier waarop dit niveau in stand kan worden gehouden. Dit gebeurt in het kader van het European Air Traffic Control Harmonisation and Integration Programme (EATCHIP). Als implementatiedatum van het eerste deel van dit programma is december 2003 afgesproken. Vandaar dat in deze wet nog wordt uitgegaan van de huidige situatie. In de huidige situatie wordt in ICAO-verband gezorgd voor een afstemming op mondiaal niveau van het minimum niveau van de eisen. Vooruitlopend daarop worden aan de LVB-organisatie bij ministeriële regeling kwaliteits- en veiligheidseisen gesteld in werking zullen treden. Wij verwijzen dienaangaande naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtverkeer dat momenteel ook bij de Tweede Kamer in behandeling is (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 287) waarin de wettelijke grondslag voor deze kwaliteitseisen is opgenomen.

Als reactie op de vraag van de SP-fractie dienaangaande verwachten wij niet dat houders van luchtvaartuigen deze als gevolg van de nieuwe wetgeving zullen laten uitschrijven uit het Nederlandse register van burgerluchtvaartuigen. De reden hiervoor is dat de eisen die door de meeste Europese landen aan luchtvaartuigen en aan de vluchtuitvoering worden gesteld niet wezenlijk van elkaar zullen verschillen. Immers de meeste Europese landen hebben de JAA-overeenkomst getekend en zijn in principe gehouden de Joint Aviation Requirements (JAR's) toe te passen. Deze JAR's zijn op hun beurt weer vergelijkbaar met de Federal Aviation Requirements (FAR's) van de Verenigde Staten. Er zijn dus niet zodanige verschillen tussen de landen onderling dat het aantrekkelijk is om een luchtvaartuig niet in Nederland in te schrijven of te laten uitschrijven om in een ander land weer ingeschreven te worden. Overigens komt het wel eens voor dat luchtvaartuigen worden uitgeschreven uit het Nederlandse register om het elders weer in te laten schrijven. Het vermoeden bestaat dat het in die gevallen om belasting-technische redenen gaat.

Het wettelijk voorkomen dat eenmaal ingeschreven houders hun luchtvaartuigen laten uitschrijven, is ongewenst. Nederland heeft er geen belang bij zoveel mogelijk luchtvaartuigen in het Nederlandse register te hebben ingeschreven. De inschrijving is bedoeld om een nationaliteit aan het betreffende luchtvaartuig te verlenen. Verder is het land van inschrijving ervoor verantwoordelijk dat de houder ervoor zorgt dat zijn luchtvaartuig in een luchtwaardige toestand blijft verkeren.

Ook na deze wet is het mogelijk om buitenlandse luchtvaartuigen die Nederlandse luchthavens aandoen te controleren. In dit kader verwijzen

we naar hetgeen we hebben opgemerkt naar aanleiding van de inleidende opmerking van de SP-fractie over het principe van gelijke monniken en gelijke kappen. De wet is dus gelijkelijk van toepassing op alle adres-santen van de wet die zich in Nederland bevinden, ongeacht hun nationaliteit.

Op de vraag van de SP-fractie of gecontroleerd kan worden op verkeerde belading kan bevestigend worden geantwoord. Een luchtvaartmaatschappij dient ervoor te zorgen dat aan de eisen ten aanzien van belading wordt voldaan, alvorens een AOC wordt afgegeven. De verplichtingen voortvloeiend uit het AOC zijn opgenomen in de regelgeving van de JAA, namelijk JAR-OPS. Hierin zijn eveneens bepalingen ten aanzien van de belading opgenomen. Ook na het verkrijgen van een AOC dient aan de eisen te worden voldaan. Een inspectie die wordt uitgevoerd teneinde na te gaan of nog aan de verplichtingen van het AOC wordt voldaan kan tevens een onderzoek naar de wijze van belading omvatten.

De bevoegdheid dit te controleren bij Nederlandse maatschappijen is neergelegd in artikel 11.2a, tweede lid, van de wet, waar wordt bepaald dat tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het AOC in ieder geval behoort het periodiek onderzoeken van de AOC-houder (de luchtvaartmaatschappij), en het uitvoeren van inspectievluchten. Voor zover het betreft bezoekende buitenlandse luchtvaartuigen blijkt uit artikel 1.2, eerste lid, dat de wet, voor zover hier relevant, van toepassing is op alle luchtvaartuigen en op de vluchtuitvoering binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam. In bijgaande nota van wijziging wordt artikel 11.2 aangevuld in die zin dat toezichthoudende ambtenaren op luchtvaartterreinen inzage kunnen vorderen van een AOC.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt binnen enkele maanden een apart wetsvoorstel ingediend, eveneens deel uitmakend van het herzieningsproject. In dit wetsvoorstel wordt het erkenningregime gecontinueerd en is uiteraard eveneens artikel 11.2, waarover hiervoor ook reeds werd gesproken, van toepassing.

In antwoord op de vraag van de SP-fractie naar de achterliggende gedachte van het verlengen van het bewijs van luchtwaardigheid van burgerluchtvaartuigen laten wij weten dat in de toelichting bij dit artikel inderdaad wordt gesproken over een termijn van geldigheid van een bewijs van luchtwaardigheid van 3 of 4 jaar, hetgeen een verruiming betekent van de huidige geldigheidstermijn. Op dit moment wordt het standaard bewijs van luchtwaardigheid verleend voor een jaar, behalve voor (motor)zweefvliegtuigen, dat voor twee jaren wordt verleend. De ontheffing die op dit moment wordt verleend voor een ULV wordt eveneens voor een jaar afgegeven. Nieuwe inzichten hebben ertoe geleid dat wij voornemens zijn de meeste bewijzen van luchtwaardigheid een geldigheid te geven van ten hoogste 2 jaren. Hierop wordt slechts één uitzondering gemaakt, namelijk voor de «toestemming tot vliegen». Deze zal worden afgegeven voor een door Onze Minister te bepalen termijn, welke nodig is om de vluchten waarvoor dat bewijs is afgegeven, uit te kunnen voeren. Het gaat in dit geval om het uitvoeren van een vlucht om aan te tonen dat het luchtvaartuig aan alle gestelde eisen voldoet, ter verkrijging van een type-certificaat of een standaardbewijs van luchtwaardigheid.

Deze relatief korte termijn is er speciaal voor bedoeld om te controleren of de luchtvaartuigen goed worden onderhouden en nog steeds luchtwaardig zijn, waarop het bedoelde bewijs vervolgens verlengd kan worden. Het gevaar van het minder regelmatig uitvoeren van het onderhoud is hierdoor niet aanwezig.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1,A,1

De verruiming van het begrip «luchtvaartuig» houdt in dat er geen toestellen meer bij AMvB kunnen worden aangewezen die wel of niet onder het begrip luchtvaartuig gebracht kunnen worden. Alle toestellen, die in de dampkring kan worden gehouden ten gevolge van krachten, die de lucht daarop uitoefent, anders dan de krachten van de lucht tegen het aardoppervlak, zijn luchtvaartuigen. Er blijven slechts enkele toestellen over die geen luchtvaartuig zijn. Omdat niet op alle luchtvaartuigen het meest zware regime van regelgeving van toepassing behoeft te zijn, biedt artikel 1.2, tweede lid, de mogelijkheid om bepaalde delen van de wet voor bepaalde typen luchtvaartuigen uit te zonderen. Het derde lid van dit artikel biedt vervolgens de mogelijkheid om te kiezen voor een lichter regime, dat bij AMvB of ministeriële regeling geregeld kan worden. Uit het voorgaande moge duidelijk worden dat een deltavlieger (een zeilvliegtuig) ook een luchtvaartuig is. Onder het huidige regime worden zeilvliegtuigen aangewezen als niet-luchtvaartuigen, waarmee feitelijk de gehele luchtvaartwetgeving buiten toepassing werd gesteld. Onder de toekomstige wet bestaat voor zeilvliegtuigen het voornemen om paragraaf 3.2.1. inzake type-certificaten en bewijzen van luchtwaardigheid niet van toepassing te verklaren. Hoofdstuk 2 over bewijzen van bevoegdheid zal wel van toepassing zijn, hetgeen betekent dat bestuurders van zeilvliegtuigen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een bewijs van bevoegdheid moeten hebben. In een op dit hoofdstuk gebaseerde AMvB zal hierin worden voorzien. De formele status van ultra lichte vliegtuigen verandert met deze wetswijziging niet; het zijn en blijven luchtvaartuigen zowel in de zin van de Luchtvaartwet als in de zin van de (toekomstige) Wet Luchtvaart. Wel zal de op hoofdstuk 3 van de wet gebaseerde AMvB voorzien in een aantal soorten bewijzen van luchtwaardigheid. Een van deze bewijzen zal in de plaats komen van de huidige ontheffing. Datzelfde geldt voor het bewijs van bevoegdheid. De AMvB over de bewijzen van bevoegdheid zal voorzien in een stelsel van bewijzen van bevoegdheid, waaronder een recreational pilot licence voor vliegtuigen, klasse micro-lichte vliegtuigen dat in de plaats komt van de huidige ontheffing.

Artikel 3.4

Wij zijn het met de VVD-fractie eens dat een naadloze overschrijving van een buitenlands register naar het Nederlandse register mogelijk moet zijn. Deze naadloze overschrijving is ook mogelijk, mits de houder van het luchtvaartuig en, in het geval van verkoop van een luchtvaartuig, de verkoper, hun medewerking daaraan verlenen. De verkoper dient ervoor te zorgen dat het luchtvaartuig wordt doorgehaald in het betreffende buitenlandse luchtvaartuigregister. De beheerder van dat register zal daarna een verklaring van doorhaling naar de beheerder van het Nederlandse register sturen. Hierdoor wordt voorkomen dat een luchtvaartuig tegelijkertijd in twee verschillende registers is ingeschreven. Dit zou bovendien in strijd zijn met het ICAO-verdrag. De houder dient tijdig aan de beheerder van het Nederlandse register door te geven dat en op welke datum hij zijn luchtvaartuig van een buitenlands register naar het Nederlandse register wil laten overschrijven. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een eventueel tijdsverschil tussen beide betrokken landen. De beheerder van het luchtvaartuigregister kan er in dat geval voor zorgen dat er sprake is van een naadloze overschrijving door contact op te nemen met de beheerder van het buitenlandse register. Indien echter de houder van het luchtvaartuig zijn luchtvaartuig eerst laat uitschrijven en vervolgens pas

verzoekt om inschrijving in Nederland, dan kan het voorkomen dat het luchtvaartuig gedurende een bepaalde periode in het geheel niet is ingeschreven en er gedurende die periode niet met dat luchtvaartuig mag worden gevlogen. Zonder de vereiste medewerking van de houder van het luchtvaartuig, de eventuele verkoper en de beheerder van het buitenlandse luchtvaartuigregister is een naadloze overschrijving dus niet gewaarborgd. Aangezien het in het belang is van de houder om de nodige medewerking te (laten) verlenen, immers zonder inschrijving mag er niet gevlogen worden, kan er van worden uitgegaan dat deze voor de nodige medewerking zorg zal dragen, waardoor er in de praktijk meestal wel van een naadloze overschrijving sprake zal zijn.

Artikel 3.15

Zoals reeds geantwoord op een gelijksoortige vraag van de SP-fractie laten wij weten dat toch gekozen zal worden voor een kortere termijn dan in de memorie van toelichting is vermeld. Het bewijs van luchtwaardigheid wordt in de meeste gevallen voor ten hoogste 2 jaar afgegeven. Daar het in de praktijk zal gaan om een continuering van de bestaande praktijk, zullen zich ten gevolge van de gehanteerde geldigheidstermijn geen nadelige gevolgen voor de veiligheid voordoen.

Artikel I, G, 2

De door de VVD-fractie gestelde vragen vatten wij zodanig op dat het doorberekenen van toezichtskosten gerechtvaardigd moet worden op het profijtbeginsel en niet zozeer op dat van post-toelating. Het eerste beginsel speelt met name een rol bij preventieve- en repressieve handavingskosten. We zullen trachten duidelijk te maken waarom wij van mening zijn dat er sprake is van post-toelating en dat post-toelating een rechtvaardiging biedt voor het doorberekenen van de kosten van het gehouden toezicht. Op basis van deze wet kan een erkenning worden gegeven voor het ontwerpen, produceren of onderhouden van luchtvaartuigen. Pas indien men erkend is mag men de activiteiten uitoefenen waarop de erkenning van toepassing is. Bedrijven zonder deze erkenning zijn van deze activiteiten uitgesloten. Voor het verkrijgen van een erkenning dient men aan een aantal eisen te voldoen. Hetzelfde geldt voor het AOC. Ten aanzien van het onderzoek dat hiervoor nodig is worden kosten gemaakt, die worden doorberekend aan de aanvrager. De doorberekening van deze kosten is in lijn met het rapport «Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handavingskosten» (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22) en staat niet ter discussie. Indien deze erkenningen voor bepaalde tijd worden verleend, dan dient de geldigheidstermijn na afloop van de oorspronkelijke geldigheidstermijn te worden verlengd. Hiervoor is wederom een (vooraf aangekondigde) controle nodig. Ook de doorberekening van deze kosten is mogelijk op grond van het zojuist genoemde rapport. Daarbij geldt als uitgangspunt dat slechts het werkelijk aantal aan deze controle bestede uren in rekening wordt gebracht. Er is dan ook een uurtarief vastgesteld. Op dit moment geldt op basis van artikel 4, eerste lid, van de Regeling tarieven Rijksluchtvaartdienst 1998, een tarief van fl. 185,- per uur. Een van de uitgangspunten bij het doorberekenen van (post-)toelatingskosten is dan ook dat de gevraagde vergoeding zoveel mogelijk een directe relatie moet hebben met het profijt/voordeel voor degene die wordt toegelaten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave