

Vergaderjaar 2001–2002

**28 357**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart (geluidscertificaat en geluidsverklaring)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 2002 en het nader rapport d.d. 24 april 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 7 november 2001, no.01.005272, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet luchtvaart (geluidscertificaat en geluidsverklaring).*

*Het wetsvoorstel strekt tot introductie van een geluidscertificaat en een geluidsverklaring in de Wet luchtvaart. Een geluidscertificaat wordt afgegeven wanneer voor een burgerluchtvaartuig geluidseisen gelden en daaraan wordt voldaan. Op het certificaat wordt vermeld aan welke geluidseisen wordt voldaan, wat de geluidscertificatiegetallen zijn en tevens wordt melding gemaakt van overige voor het geluid relevante informatie. Een geluidsverklaring bevat ook informatie over geluid maar wordt afgegeven in situaties waarin geen geluidseisen gelden of van de meetvoorschriften in de geluidseisen wordt afgeweken.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar plaatst bij de wetstechnische uitwerking een aantal kanttekeningen, die zouden moeten leiden tot aanpassing van het voorstel.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 november 2001, nr. 01.005272 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 februari 2002, no.W09.01.0570/V bied ik U hierbij aan.

*1. In artikel I, onder C, wordt voorgesteld om in artikel 3.9, tweede lid, te bepalen dat het type-certificaat van een vliegtuig overdraagbaar is onder nader bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Blijkens de toelichting moet op deze wijze, in overeenstemming met Joint Aviation Requirements (JAR) 21 verzekerd worden dat de opvolgende houder van het certificaat ook voldoet aan de daaraan verbonden voorwaarden.*

*De voorgestelde toevoeging veronderstelt een beperking die niet uit de huidige wettekst volgt. Ingevolge het thans geldende artikel 3.9, eerste lid, heeft een type-certificaat betrekking op het type-ontwerp van een vliegtuig en is niet gebonden aan een persoon of onderneming. Onduidelijk is op grond van welke bepaling de wet zich thans verzet tegen de overdraagbaarheid van*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*het type-certificaat. Indien een dergelijke beperking voortvloeit uit de nadere regels of uit de inhoud van het certificaat, dan ware de overdraagbaarheid ook in die context te regelen. Indien het daarentegen de bedoeling is om thans de overdraagbaarheid te beperken en aan bepaalde voorwaarden te verbinden, dan is een wetsbepaling die iets toestaat wat ogenschijnlijk niet verboden is om dit vervolgens bij nadere regels te beperken, minder duidelijk.*

*De Raad adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van de voorgestelde regeling, dan wel om de voorgestelde toevoeging achterwege te laten.*

1. Anders dan de Raad veronderstelt is een type- certificaat wel gebonden aan een persoon of onderneming. Met de voorgestelde wijziging werd beoogd de overdraagbaarheid van een type-certificaat in de wet vast te leggen. Nu de Raad van mening is dat de wet zich thans niet verzet tegen de overdraagbaarheid van een type-certificaat is, conform het advies van de Raad, de voorgestelde wijziging achterwege gelaten.

*2. De artikelen 3.19a en volgende bevatten de regeling op grond waarvan het geluidscertificaat wordt geïntroduceerd. De strekking daarvan en de verhouding tot het bestaande Bewijs van Luchtwaardigheid (BVL) zijn echter niet geheel duidelijk. Weliswaar komt het geluidscertificaat blijkens de toelichting naast het BVL, maar niet duidelijk is of het op het punt van de geluidseisen in de plaats treedt van het BVL – zodat dit niet langer betrekking heeft op de geluidseisen waar een luchtvaartuig aan voldoet – dan wel of het certificaat een andere strekking heeft dan het BVL namelijk dat het betrokken luchtvaartuig niet alleen conform het goedgekeurde type-certificaat maar wat de geluidsproductie betreft, voldoet aan de daaraan gestelde nationale wettelijke eisen. Indien immers het BVL ook na invoering van het certificaat nog betrekking zal hebben op de geluidseisen, houdt dit in dat een overtreding van het certificaat ipso facto een overtreding inhoudt van het BVL hetgeen tot complicaties kan leiden bij de strafrechtelijke handhaving daarvan.*

*Het college beveelt aan de toelichting en zo nodig ook het wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.*

2. De Raad is van mening dat indien het BVL ook na invoering van het geluidscertificaat nog betrekking zal hebben op de geluidseisen, dit inhoudt dat een overtreding van het certificaat ipso facto een overtreding inhoudt van het BVL, hetgeen tot complicaties kan leiden bij de strafrechtelijke handhaving daarvan. Deze stelling behoeft nuancering. Zeer wel voorstelbaar is dat de configuratie van een luchtvaartuig gewijzigd wordt in een andere configuratie die weliswaar is toegestaan op grond van het type-certificaat, doch meer lawaai veroorzaakt. In zo'n geval is er geen sprake van een ongeldig BVL, maar kan er wel sprake zijn van een ongeldig geluidscertificaat. Deze overtreding kan strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden aangepakt (schorsen of intrekken van het certificaat), dan wel beide. Voorts is er evenmin sprake van dubbele strafbaarheid indien er voor een luchtvaartuig geen type-certificaat is afgegeven maar wel een BVL. Voor afgifte van het BVL zal alleen aan de veiligheidseisen getoetst worden en voor de afgifte van een geluidsdocument aan de geluidseisen. Conform het advies van de Raad is de toelichting op dit punt verduidelijkt.

*3. De voorgestelde artikelen 3.19b, 3.19c en 3.19d zijn dwingend geformuleerd. Tegelijk wordt, bijvoorbeeld, in artikel 3.19b, vierde lid, bepaald dat aan het geluidscertificaat voorschriften en beperkingen verbonden kunnen worden, zonder nadere precisering van waar die voorschriften en beperkingen betrekking op kunnen hebben. De verschillende bepalingen dreigen zo met elkaar in strijd te komen.*

*De Raad beveelt aan om de voorgestelde bepalingen zorgvuldig te bezien op onderlinge consistentie. Waar de mogelijkheid van nadere voorschriften en beperkingen wordt voorzien ware te preciseren op welke aspecten die betrekking kunnen hebben.*

3. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. Met betrekking tot de voorgestelde bepalingen is thans gepreciseerd dat de aan het geluidscertificaat te verbinden nadere voorschriften en beperkingen betrekking kunnen hebben op het onderhoud en het gebruik van het luchtvaartuig.

4. Ingevolge artikel 3.19b wordt een geluidscertificaat afgegeven voor een vliegtuig indien er een type-certificaat voor dat type vliegtuig is en vaststaat dat het vliegtuig voldoet aan de gestelde eisen. Het certificaat wordt ingevolge het derde lid afgegeven voor onbepaalde tijd. In artikel 3.19c wordt daarnaast de mogelijkheid geïntroduceerd van een tijdelijk geluidscertificaat. Gelet op de situaties waarin en voorwaarden waaronder een tijdelijk certificaat kan worden afgegeven, rijst de vraag of een wettelijke regeling nodig is. Een eerste situatie die wordt genoemd, is die waarin om spoedeisende redenen de procedure van afgifte niet lang worden afgewacht. Gelet op het feit dat artikel 3.19b geen procedure regelt, maar dat deze waarschijnlijk bij nadere regeling zal worden vastgesteld, dient ook de afwijking in die nadere regeling geregeld te worden. Het bij wet vaststellen van een afwijking van regels die bij lagere regeling worden gesteld dreigt verwarring en onduidelijkheid te scheppen. De tweede genoemde situatie veronderstelt eveneens een situatie die eerst door nadere regeling ontstaat. Gedoeld wordt op een situatie dat geluidscertificatieniveaus nog niet bekend zijn, maar dat wel wordt gewaarborgd dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. Uit geen van de voorgestelde artikelen blijkt echter wat geluidscertificatieniveaus zijn. De derde situatie die genoemd wordt is die waarin geen geluidscertificaat voor onbepaalde tijd kan worden verlangd, maar waarin wel moet worden voldaan aan de geluidseisen. In de toelichting wordt als bijzondere omstandigheid genoemd dat er tijdelijk een andere motor is ingebouwd. Aangenomen dat het type-certificaat voorziet in de mogelijkheid van inbouw van een niet-standaardmotor, dan zal het geluidscertificaat kunnen en moeten worden afgegeven, op grond van artikel 3.19b. Afgifte is immers niet tijdelijk maar geldt net zo lang als de niet-standaardmotor in het vliegtuig aanwezig is.

Tegen deze achtergrond beveelt de Raad aan om de noodzaak van het opnemen van de regeling van artikel 3.19c te herbezien. Volstaan zou kunnen worden met een toevoeging aan artikel 3.19b inhoudende dat vooruitlopend op een definitief geluidscertificaat een voorlopig geluidscertificaat kan worden afgegeven.

4. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven: aan artikel 3.19b, derde lid, wordt een zin toegevoegd inhoudende dat vooruitlopend op de afgifte van geluidscertificaat een voorlopig geluidscertificaat kan worden afgegeven. Artikel 3.19d is in de zelfde zin aangepast.

5. Ingevolge artikel 3.19d kan voor luchtvaartuigen ook een geluidsverklaring worden afgegeven. Uit die bepaling blijkt echter niet wat de strekking en inhoud van die verklaring is. Die verklaring wordt enerzijds afgegeven in gevallen dat er geen geluidseisen gelden voor het betrokken luchtvaartuig en anderzijds in gevallen «dat geluidsniveaus op andere wijze worden bepaald dan ingevolge de gestelde eisen». Uit de toelichting op deze bepaling lijkt te moeten worden afgeleid dat het hier een afwijkingsmogelijkheid betreft van het certificaat. Dat strookt echter niet met de voorwaarde dat de verklaring naast het certificaat wordt afgegeven. De onderscheiden situaties waarin een verklaring kan worden afgegeven, suggereren dat het geheel verschillende verklaringen betreft. Wat in ieder van die situaties wordt verklaard, blijkt evenwel niet uit de bepalingen, maar hooguit uit de toelichting.

In het licht van het voorgaande beveelt het college aan om het bepaalde in artikel 3.19d nader te bezien en aan te vullen.

5. Een geluidsverklaring kan naast een geluidscertificaat worden afgegeven in die gevallen dat de configuratie van het luchtvaartuig weliswaar op beide documenten hetzelfde is, maar de manier waarop de geluidsproductie gemeten is afwijkt van de desbetreffende van toepassing zijnde meetvoorschriften. Conform het advies van de Raad is artikel 3.19d in die zin nader aangevuld.

6. Ingevolge de artikelen 3.19b, vierde lid, en 3.19d, vierde lid, kunnen aan het geluidscertificaat onderscheidenlijk de geluidsverklaring voorschriften of beperkingen gesteld worden. Gelet op het feit dat het certificaat kennelijk bedoeld is om aan te geven welk geluid door een luchtvaartuig wordt geproduceerd, valt moeilijk in te zien waar de voorschriften en beperkingen betrekking op kunnen hebben. Indien bedoeld is dat daarmee gedrags-

*voorschriften aan piloten gesteld kunnen worden, dan ware zulks uitdrukkelijk te vermelden, alsmede op welke onderwerpen deze voorschriften en beperkingen betrekking kunnen hebben. Daarvoor pleit ook dat op overtreding van de voorschriften en beperkingen straf wordt gesteld.*

6. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. Aan de artikelen 3.19b, vierde lid en 3.19d, vierde lid, is toegevoegd dat de voorschriften en beperkingen betrekking kunnen hebben op het onderhoud en het gebruik van het luchtvaartuig. Zie ook onder 3.

*7. In het wetsvoorstel is het geluidscertificaat nu eens een besluit dan weer het document waaruit van dat besluit blijkt. In artikel 3.19e, tweede lid, waarin de ambtshalve wijziging van het certificaat wordt geregeld, wordt met geluidscertificaat het besluit aangeduid. Zo ook in de regeling van de schorsing en de intrekking. In artikel 3.19f wordt echter een regeling gegeven waaruit blijkt dat het certificaat primair een document is. Dit leidt tot verwarring. De voorgestelde regeling doet bijvoorbeeld vermoeden dat wanneer het document verloren is gegaan, ook het besluit tot afgifte van het geluidscertificaat niet meer bestaat.*

*De Raad is van mening dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het document als zodanig en het besluit waarbij wordt vastgesteld dat voldaan wordt aan bepaalde eisen. Aangezien bij verlies of beschadiging van het document sowieso een nieuw gewaarmerkt bewijs kan worden aangevraagd adviseert het college artikel 3.19f nader te bezien.*

7. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat wanneer een geluidsdocument verloren is gegaan, ook het besluit tot afgifte van het geluidscertificaat niet meer bestaat. Aangezien volgens de Raad bij verlies of beschadiging van het document sowieso een nieuw gewaarmerkt bewijs kan worden aangevraagd is in navolging van het advies van de Raad artikel 3.19f nader te bezien.

*8. Artikel 3.19h regelt het verbod om een (tijdelijk) geluidscertificaat of een (tijdelijke) geluidsverklaring te gebruiken voor een ander luchtvaartuig dan waarvoor het document is afgegeven. De Raad meent dat deze bepaling overbodig is en strafrechtelijk moeilijkheden zal opleveren. Een piloot die een certificaat bij zich heeft dat geen betrekking heeft op zijn vliegtuig handelt immers in strijd met het bepaalde in artikel 3.19a, eerste lid, onder b, op basis waarvan het verboden is een vlucht uit te voeren zonder geldig geluidscertificaat of een geldige geluidsverklaring.*

*Het college adviseert om het bepaalde in artikel 3.19h te integreren in het bepaalde in artikel 3.19a voorzover dit zelfstandig betekenis heeft en dit voor het overige te schrappen, om te voorkomen dat dezelfde handeling op grond van twee bepalingen strafbaar is.*

8. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven: het bepaalde in artikel 3.19h is geïntegreerd in artikel 3.19a.

*9. In de toelichting, onder paragraaf 6, is aangegeven dat de geluidsverklaring onder meer kan dienen om in aanvulling op een verplicht geluidscertificaat nog andere informatie over de geluidsproductie van het betrokken luchtvaartuig te geven. In paragraaf 5 is echter vermeld dat alle voor geluid relevante informatie in één document, te weten het geluidscertificaat, kan worden samengebracht.*

*De Raad is van mening dat onduidelijk is welke functie de geluidsverklaring als aanvullend document kan vervullen en adviseert om hierover duidelijkheid te verschaffen in de toelichting.*

9. Conform het advies van de Raad is in de toelichting meer duidelijkheid verschaft over de functie van de geluidsverklaring als aanvullend document. Zie ook onder 5.

*10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om door middel van een aanpassing van artikel 3.22 van het wetsvoorstel voor de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid te creëren om in bepaalde gevallen toe te staan dat met een luchtvaartuig tijdelijk gevlogen wordt in een andere configuratie dan die welke in het geluidsdocument beschreven is.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 februari 2002, no.W09.01.0570/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 3.19d toevoegen de zinsnede «op het verlenen van een tijdelijke geluidsverklaring».
- In de toelichting, onder 9. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de laatste alinea (over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechterlijke macht) verduidelijken.
- In de artikelsgewijze toelichting, onder Artikel I, J, «zoals bedoeld in artikel 3.25 vierde lid.» vervangen door: zoals bedoeld in artikel 3.25, derde lid.
- In het wetsvoorstel consequent zijn in het gebruik van de term «geluidseisen» en «geldende geluidseisen».