

Vergaderjaar 2004–2005

30 254

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de toekenning van de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling en ontheffing aan de minister van Verkeer en Waterstaat, intrekking van de Wet procedures vijfde baan Schiphol en herstel van enkele bepalingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Artikel 5.5 van de Wet luchtvaart biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan deelnemers van het luchtverkeer. Het oogmerk van die regels is de bescherming van de openbare veiligheid bij het gebruik van het luchtruim, de bevordering van het veilige, ordelijke en vlotte verloop van het luchtverkeer of de bescherming van personen of zaken aan boord van het luchtvaartuig of op het aardoppervlak. In het Luchtverkeersreglement zijn ingevolge de bijlagen 2 en 11 behorend bij het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973,109), tal van verboden opgelegd aan deelnemers van het luchtverkeer. Artikel 5.5, derde lid, van de Wet luchtvaart biedt ten aanzien van deze verboden de grondslag tot het geven van ontheffing, vrijstelling of toestemming. Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Aangezien de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart een wezenlijke betrokkenheid heeft bij de verlening van vrijstellingen en ontheffingen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld deze bevoegdheden te verleggen van de LVNL naar de Minister van Verkeer en Waterstaat.

In de praktijk gaat het om vrijstellingen en ontheffingen van diverse aard. Zo gaat het bijvoorbeeld over vluchten voor het inmeten van dijken, wegen en waterkeringen, voor het maken van foto-, video- en filmopnamen, het uitvoeren van milieucontroles, controles van gas- en brandstofleidingen en ambulance- en reddingsvluchten. De LVNL geeft pas na overleg met de inspectie een vrijstelling of ontheffing af. Aangezien het zwaartepunt voor de afgifte van vrijstellingen en ontheffingen bij de inspectie ligt wordt voorgesteld de formele beslissing ook bij de Minister van Verkeer en Waterstaat te leggen. In dat verband wordt opgemerkt dat de huidige regeling is te verklaren uit de oude situatie waarin de luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (voorloper van de LVNL) onderdeel uitmaakte van het ministerie. De LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan, zodat het meer in de rede ligt de formele beslissing voor het afgeven van een vrijstelling of ontheffing bij de minister van Verkeer en Waterstaat te beleggen. Voorts heeft de LVNL zelf gevraagd om deze bevoegdheden te verleggen, omdat het afgeven van vrijstellingen en ontheffingen niet worden gezien als een kerntaak van de LVNL. De kern-

taak van LVNL betreft het bieden van luchtverkeersdienstverlening aan burgerluchtverkeer.

Intussen was in de wet van 9 oktober 2003, houdende wijziging van de Wet luchtvaart betreffende het veroorzaken van hinder en de compensatie van tekorten voor de LVNL (Stb. 448) in artikel I, de onderdelen A en B, bepaald dat in de artikelen 5.5, derde lid, en 5.11, tweede lid, van de Wet luchtvaart de bevoegdheden tot het verlenen van «vrijstelling of toestemming» waren komen te vervallen. Hierdoor was de bevoegdheid voor de LVNL om vrijstelling (of toestemming) te verlenen komen te ontvallen en bovendien niet elders belegd, waardoor de bevoegdheid van het verlenen van vrijstelling sinds 9 oktober feitelijk niet meer zou bestaan. Tegen de achtergrond van het nu voorliggende wetsvoorstel heeft inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van de wet van 9 oktober 2003 geen zin meer, zodat deze niet hoeven worden aangepast.

Een aanpassing in de Wet Luchtvaart is desalniettemin gewenst omdat na de totstandkoming van de wet van 9 oktober 2003 is gebleken dat de mogelijkheid van het geven van vrijstelling eigenlijk niet kan worden gemist. In afzonderlijke gevallen was met de wet van 9 oktober 2003 immers slechts het verlenen van ontheffing mogelijk (en zoals gezegd niet meer het verlenen van vrijstelling), wat veel administratieve lasten met zich meebrengt. Het is wenselijk om – indien mogelijk – de administratieve lasten zo veel als mogelijk te beperken.

De mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling in combinatie met het voornemen het aantal vrijstellingen zoveel mogelijk te verminderen moet er toe leiden dat de uitvoeringslast zoveel als mogelijk wordt beperkt. Door in een ministeriële regeling neer te leggen aan welke voorwaarden voldaan dient te worden voor het uitvoeren van een vlucht beneden de minimum vlieghoogte boven gebieden met aaneengesloten bebouwing of daarbuiten en buiten de daglichtperiode wordt dat gerealiseerd. Alleen voor uitzonderlijke gevallen die niet in de ministeriële regeling zijn te voorzien, zal een vrijstelling nodig blijven. Daarbij gaat het om maatwerk dat niet in een algemene regeling is te ondervangen. Ten aanzien van de handhaving van de regels verandert er niets. Voor de bedrijven die in het verleden een vrijstelling moesten aanvragen zal de ministeriële regeling een aanzienlijke lastenvermindering betekenen. Zo hoeft geen tijd te worden besteed aan het indienen van de aanvraag en vervalt de betaling van de kosten van de vrijstelling. Van de 100 vrijstellingen die per jaar aan 35 bedrijven en 5 zweefvliegclubs worden verleend door de LVNL, vervallen er 90 doordat in de ministeriële regeling algemene regels worden gegeven. Van de circa 100 ontheffingen die per jaar aan gezagvoerders worden gegeven, houdt circa 85% verband met luchtvaartvertoningen. De verlening van deze ontheffingen wordt aan de vergunning voor een luchtvaartvertoning gekoppeld. In de ministeriële regeling zal worden bepaald dat beneden de minimum vlieghoogte boven gebieden met aaneengesloten bebouwing of daarbuiten mag worden gevlogen, indien een vergunning voor een luchtvaartvertoning is verleend. Hierdoor hoeven circa 85 ontheffingen niet meer te worden afgegeven. Resteren een tiental vrijstellingen en circa 15 ontheffingen die per jaar door de inspectie in mandaat zullen worden verleend. De daling van de administratieve lasten voor bedrijven bedraagt circa 65 000 euro per jaar op een bedrag van circa 74 000 per jaar (peildatum 2004). Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers, omdat de zweefvliegclubs nog steeds een vrijstelling dienen aan te vragen. Het wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor de handhavingkosten van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat, omdat hun taken ongewijzigd blijven. Het wetsvoorstel is voorgelegd aan Actal. Het college heeft op 2 juni 2005 besloten het wetsvoorstel niet te selecteren. Gelet op het vorenstaande past het onderhavige wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in het Luchtverkeersreglement en de nieuwe ministe-

riële regeling goed in de sturingsvisie VenW Beter Geregeld (Kamerstukken II, 2003/04, 29 515, nr. 4) en de kabinetsvisie Andere Overheid (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1).

Onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel zijn tot slot herstel van enkele bepalingen en de intrekking van een wet die hieronder worden toegelicht.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In het kader van de harmonisatie van bewijzen van bevoegdheid en medische verklaringen toetst de Joint Aviation Authorities (JAA) de deelnemende landen op het voldoen aan de door de JAA uitgegeven Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing (JAR-FCL) inzake die bewijzen van bevoegdheid en medische verklaringen. Wanneer het desbetreffende land aan JAR-FCL voldoet, worden op basis van artikel 2.8 van de Wet luchtvaart de door de bevoegde autoriteit van dat land afgegeven bewijzen van bevoegdheid en medische verklaringen erkend, zodat met die documenten binnen de reikwijdte daarvan een in Nederland geregistreerd luchtvaartuig mag worden bediend.

De erkenning van bewijzen van bevoegdheid en van medische verklaringen gebeurt tegelijkertijd. De tekst van artikel 2.8 was daar echter niet op toegesneden, doordat expliciet de mogelijkheid van erkenning van een medische verklaring ontbrak. Met de voorgestelde wijziging wordt dit rechtgezet.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 2.9, derde lid, biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven met betrekking tot de vergoeding, die een opleidingsinstelling is verschuldigd voor de kosten van de handelingen ten behoeve van de aanvraag tot afgifte van een bewijs van bevoegdheid of bevoegdverklaring voor een erkenning, kwalificatie of registratie. De erkenning is echter ten onrechte niet in het derde lid opgenomen. Hiermee wordt deze omissie hersteld.

Artikel I, onderdelen C en D

Het leggen van de bevoegdheid voor het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen bij de Minister van Verkeer en Waterstaat vergt een andere redactie van artikel 5.5, derde lid, en artikel 5.11, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

Het vervallen van de toestemming heeft geen gevolgen. De toestemming komt op twee plaatsen voor in het Luchtverkeersreglement. In de artikelen artikel 26 en 47, vierde lid, van het Luchtverkeersreglement wordt toestemming gebruikt. In het Luchtverkeersreglement zal toestemming worden vervangen door klaring wat al in artikel 1.1., onderdeel f, van de Wet luchtvaart is gedefinieerd. Wel beschouwd is klaring beter op zijn plaats dan toestemming.

Tevens is een lacune ingevuld door twee volzinnen toe te voegen wat betreft het verbinden van voorschriften of beperkingen aan een vrijstelling of ontheffing alsmede het verbod om in strijd met die voorschriften of beperkingen te handelen.

Artikel I, onderdeel E

Bij de overgang van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen naar de Telecommunicatiewet, is nagelaten de onderhavige bepaling in over-

eenstemming te brengen met de Telecommunicatiewet. Met de voorgestelde bepaling wordt hierin voorzien.

Artikel I, onderdeel F

In de praktijk is gebleken, dat bij de zogenaamde SAFA (Safety of foreign aircraft) inspecties de toezichhoudende ambtenaren situaties tegenkomen, waarbij de technische toestand van het desbetreffende luchtvaartuig zodanig is, dat opstijgen zou leiden tot een onmiddellijke dreiging van gevaar. In dat geval wordt het opstijgen van dat luchtvaartuig verboden totdat de noodzakelijke reparaties zijn verricht. Deze reparaties duren echter veelal (aanmerkelijk) langer dan de toegestane zes uren. Ter voorkoming van veel administratieve handelingen om het opstijgen na die zes uren te verbieden, is het gewenst de grens van «zes uren» te schrappen. Bepalend voor de duur is het criterium «onmiddellijke dreiging van gevaar», zodat het objectief vaststelbaar is tot welk moment het opstijgen verboden kan worden, te weten de opheffing van de onmiddellijke dreiging. Overigens is het verbieden op te stijgen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve vatbaar voor bezwaar en beroep.

Artikel II

Gelet op het onderhavige wetsvoorstel zijn de onderdelen A en B van artikel I van de wet van 9 oktober 2003 achterhaald, zodat deze kunnen vervallen.

Artikel III

In plaats van de procedure voor een planologische kernbeslissing te volgen, is de aanleg van de vijfde baan op het luchthaven Schiphol geregeld in de wet van 24 december 1998, houdende regelen ter beheersing en versnelling van de procedures inzake de aanleg van de vijfde baan van de Luchthaven Schiphol (Wet procedures vijfde baan Schiphol). Nu de vijfde baan op 20 februari 2003 in gebruik is genomen, is deze wet uitgewerkt. Daarom wordt voorgesteld deze wet in te trekken.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus