

Vergaderjaar 1996–1997

24 513

Wijziging van de Wet Luchtverkeer (bewijzen van bevoegdheid, bestrijding drank- en drugsgebruik)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 december 1996

Algemeen

In de eerste plaats willen wij onze dank uitspreken voor de voortvarendheid, waarmee de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel ter hand is genomen. Het verheugt ons voorts, dat zowel het herzieningsproject luchtvaartwetgeving in zijn geheel als dit wetsvoorstel als eerste in een reeks met instemming is begroet. Tot onze spijt is het wegens gebrek aan menskracht helaas niet mogelijk gebleken binnen eenzelfde tijdsbestek te antwoorden.

In het navolgende zal op de gestelde vragen worden ingegaan, waarbij de indeling van het verslag zal worden gevolgd. Tevens gaat hierbij een nota van wijziging. De toelichting daarop is deels opgenomen in deze nota, deels in de aan de nota van wijziging toegevoegde toelichting.

Inleiding

Zoals de fractie van D66 terecht constateert, krijgt de herziening van de luchtvaartwetgeving gestalte in een aantal tranches, elk resulterend in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtverkeer. Hiertoe is de totaliteit van de materie in een aantal afgeronde onderwerpen verdeeld. Op deze wijze zullen in de verschillende tranches alle onderwerpen aan de orde komen. Daarbij zal ook, dit in antwoord op een vraag van de VVD-fractie, de verplichte verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid voor houders van luchtvaartuigen in de wet worden opgenomen.

Nieuwe regeling bewijzen van bevoegdheid

In antwoord op enkele door de CDA-fractie gestelde vragen zij allereerst opgemerkt, dat zowel de Joint Aviation Authorities (JAA) als de Verenigde Staten van Amerika voor het bezit van een bewijs van bevoegdheid voor verkeersvlieger een maximumleeftijd van 60 jaar hanteren. Hierbij zij aangetekend, dat in de JAR-FCL (Flight Crew Licensing requirements) onder voorwaarden iemand tot de leeftijd van 65 jaar een luchtvaartuig mag bedienen. Denkbaar is, de fractie wijst daarop, dat op grond van maatschappelijke ontwikkelingen de maximumleeftijd in de toekomst

verder zal worden opgetrokken. Derhalve is voorgesteld deze leeftijds-grens in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

Het voornemen is alle onderwerpen met betrekking tot bewijzen van bevoegdheid, die in een algemene maatregel van bestuur een plaats moeten krijgen, in één algemene maatregel samen te brengen. Meer dan één algemene maatregel zou inderdaad overbodig en ongewenst zijn.

In de memorie van toelichting zijn als voorbeeld enkele bekwaamheden genoemd, waarvoor een bevoegdverklaring op het bewijs van bevoegdheid kan worden aangetekend. Deze opsomming is, dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie, louter als voorbeeld opgenomen en is zeker niet limitatief. De door de CDA-fractie genoemde bevoegdheden zullen zeker gehandhaafd blijven als aparte bevoegdheden, voor de uitoefening waarvan een bevoegdverklaring op het bewijs van bevoegdheid nodig is.

Artikel 9, derde lid, van de Luchtvaartwet – de VVD-fractie vraagt daarnaar – wordt inderdaad niet overgenomen. In de praktijk is deze bepaling minder gelukkig gebleken en kan bovendien strijdigheid met EU-regelgeving opleveren. In dit verband zij tevens verwezen naar het antwoord, dat de eerste ondergetekende op vragen inzake hetzelfde onderwerp op 9 december 1994 in antwoord op vragen van de leden de heren Keur en Blaauw, beiden lid van de VVD-fractie, gegeven heeft.

Voor de praktijk betekent niet overnemen van deze bepaling, dat kan worden volstaan met het bewijs van bevoegdheid of bewijs van gelijkstelling van het land van registratie dan wel, als dit een EU-Lid-Staat of een aan de EER deelnemende staat is, enig bewijs van bevoegdheid of van gelijkstelling van één dezer staten.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de fractie van D66 merken wij op, dat een bewijs van bevoegdheid voor onbepaalde tijd aan luchtverkeersleiders wordt afgegeven. Er is geen reden in de toekomst hiervan af te wijken. De feitelijk aanwezige kennis en bedrevenheid van de luchtverkeersleiders wordt regelmatig getoetst op basis van door de LVB-organisatie opgestelde en door de Minister van Verkeer en Waterstaat goedgekeurde regels. Aangezien de wettelijke grondslag hiervoor in artikel 5.16 bij nader inzien niet geheel duidelijk is, wordt in bijgaande nota van wijziging voorgesteld in dit artikel een nieuw tweede lid op te nemen, waarin een en ander uitdrukkelijk geregeld wordt. Uiteraard is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het opstellen van deze eisen betrokken. Voorts vindt over het opstellen van eisen aan luchtverkeersleiders overleg plaats tussen de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Defensie.

De leden van dezelfde fractie hebben gevraagd naar de praktische betekenis van het ontkoppelen van het bewijs van bevoegdheid en de medische verklaring. Deze is, dat het bewijs van bevoegdheid nu voor een langere termijn verstrekt kan worden dan de medische verklaring. De houder van het bewijs van bevoegdheid zal, tenzij de termijn van geldigheid van het bewijs bijna is verstreken, kunnen volstaan met verlenging van de medische verklaring. De termijnen, waarvoor deze verklaring wordt verstrekt, liggen vast in Annex 1 bij het Verdrag van Chicago. Ook in JAA-verband wordt aan deze termijnen vastgehouden.

In antwoord op een vraag van dezelfde leden inzake het schorsen of intrekken van een bewijs van bevoegdheid merken wij op, dat toezicht op de naleving van deze wet in de eerste plaats wordt gehouden door inspecteurs van de Luchtvaartinspectie en door het Korps landelijke politiediensten, Dienst Luchtvaartpolitie. Zij zullen de minister adviseren omtrent schorsing en intrekking van een bewijs van bevoegdheid.

Verbod gebruik alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen

In antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie merken wij in de eerste plaats op, dat wat de handhaving van de bepalingen inzake het verbod van het gebruik van alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen betreft zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de desbetreffende bepalingen op grond van de Wegenverkeerswet 1994. Ook de direct betrokkenen zullen hierover geconsulteerd worden en met hen zullen voor zover nodig afspraken worden gemaakt.

Voor zover het betreft de handhaving van de bepalingen inzake het verbod tot het gebruik van drugs en psychotrope geneesmiddelen merken wij op, dat gebruik van deze stoffen, anders dan alcohol, in het algemeen moeilijk controleerbaar is. Dit betekent, dat alleen in geval van vermoeden van gebruik van drugs of psychotrope geneesmiddelen een nader onderzoek kan worden ingesteld. Dit zal dan in principe altijd een bloedonderzoek zijn (artikel 11.6, vierde lid, van het voorstel).

Met betrekking tot internationale afspraken over controle op gebruik van alcohol kunnen wij wijzen op afspraken met de FAA in die zin, dat in geval van enig voorval of incident op verzoek van de FAA op een Nederlands luchtvaartterrein controle wordt uitgeoefend.

Wat het promillage betreft, merken wij in antwoord op de leden van de D66-fractie in de eerste plaats op, dat de JAA in de onlangs vastgestelde JAR-OPS een promillage van ten hoogste 0,2 voorschrijft bij het begin van de vlucht (JAR-OPS 1 085, lid b, 2).

Wat regelgeving in andere landen betreft merken wij op, dat een promillage van 0 nergens is voorgeschreven. Wel is in een aantal landen een verbod opgenomen tot gebruik van alcohol c.q. tot het bedienen van een luchtvaartuig onder invloed van alcohol of drugs.

Een verbod tot gebruik van alcohol stuit echter op twee handhavingsproblemen:

- a. ook andere voedings- en genotmiddelen kunnen tot nauwelijks waarneembare en volstrekt ongevaarlijke sporen van alcohol leiden;
- b. de beschikbare meetapparatuur geeft beneden een promillage van 0,2 geen betrouwbare uitslagen.

Een verbod tot het bedienen van een luchtvaartuig onder invloed is impliciet neergelegd in artikel 8, tweede lid, Luchtvaartwet. Dit artikel bepaalt, dat een lid van het cockpitpersoneel slechts dan een luchtvaartuig mag bedienen als hij in zodanige toestand is, dat hij die bediening naar behoren kan verrichten. In de praktijk is gebleken, dat het niet in een zodanige toestand verkeren grote bewijsmoeilijkheden met zich brengt.

In een aantal landen is overigens wel een promillage vastgesteld, meestal 0,4.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, B

Artikel 1.1.j

Deze definitie ziet inderdaad alleen op vliegend personeel.

Artikel I, C

Artikel 1.2, eerste lid

Handhaving zal feitelijk plaatsvinden wanneer het desbetreffende luchtvaartuig is geland op een luchtvaartterrein. Dit kan ook een helihaven op een booreiland zijn.

Artikel 1.2, tweede lid

De strekking van artikel 1.2, tweede lid, is het openen van de mogelijkheid tot het geven van een vrijstelling. Zoals ook in de redactie van deze bepaling is neergelegd, gaat het om bijzondere situaties. Van deze bepaling zal derhalve zo weinig mogelijk gebruik gemaakt worden en dan nog alleen wanneer aan de voorwaarde van veiligheid is voldaan.

Verder beoogt deze bepaling, zij het in een volgende tranche op een enkel punt aangevuld, voor de gehele wet te gelden.

Tegen deze achtergrond is in de memorie van toelichting het voorbeeld van de ulv's genoemd. Het is denkbaar, dat de regelgeving niet in haar geheel toepasbaar blijkt op ulv's. Wel zeggen wij gaarne toe bij de verdere invulling van de regelgeving de kritische kanttekeningen van de leden van de VVD- en de CDA-fractie mee te nemen en zo enigszins mogelijk de ulv's geheel in het wettelijk kader op te nemen.

Artikel 1.3, b

In de eerste plaats zij er op gewezen, dat alle boordpersoneel pas na een gedegen opleiding aan boord werkzaamheden mag verrichten. Voor het cockpitpersoneel geldt daarbij al een ervaringseis.

Verder houdt de bepaling in, dat het boordpersoneel in zijn totaliteit aan de genoemde eisen moet voldoen. Dit behoeft niet in de weg te staan, dat één of enkele personeelsleden nog niet volledig ervaren zijn.

Artikel I, E

Algemeen

De hier bedoelde bewijzen van bevoegdheid, dit in antwoord op de VVD-fractie, worden in een volgende tranche geregeld. Tot die tijd blijft artikel 9, eerste lid, van de Luchtvaartwet daarop van toepassing (artikel II, achtste lid, opgenomen in onderdeel B van de nota van wijziging). In de desbetreffende tranche zal ook bezien worden of het gewenst en mogelijk is de regeling inzake alcohol- en drugsgebruik van toepassing te verklaren.

Als eerste stap wordt in het kader van de onderhavige eerste tranche bij nota van wijziging voorgesteld deze regeling ook op diegenen, die luchtverkeersdienstverlening geven, van toepassing te laten zijn (artikelen 5.17a en 11.8a).

Artikel 2.1

De eisen, waaraan het cabinepersoneel moet voldoen, zijn neergelegd in JAR-OPS, Subpart O, zulks in antwoord op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie. Wanneer in JAA-verband dan wel anderszins wordt besloten tot het instellen van een bewijs van bevoegdheid voor de leden van het cabinepersoneel, zal voor de eisen, waaraan zij moeten voldoen, worden aangesloten bij de bepalingen uit JAR-OPS. Het gaat hierbij met name om het verrichten van taken in geval van calamiteiten en andere incidenten.

In antwoord op de VVD-fractie merken wij op, dat op grond van het voorgestelde artikel 11.2, tweede lid, de toezichthoudende ambtenaren onder meer inzage mogen vorderen van het bewijs van bevoegdheid of van het bewijs van gelijkstelling. Aangezien de Wet Luchtverkeer van toepassing is op alle luchtvaartuigen binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam, zal ook een lid van de bemanning van een buitenlands luchtvaartuig naar zijn bewijs van bevoegdheid of gelijkstelling gevraagd kunnen worden.

Het verstrekken van een bewijs van bevoegdheid is voorbehouden aan de desbetreffende nationale autoriteit. De autoriteit van een ander land kan twijfels aan de geschiktheid van een bemanningslid slechts melden. Het is dan aan de betrokken autoriteit om maatregelen te treffen.

De Nederlandse luchtvaartautoriteit kan derhalve geen door andere landen afgegeven bewijzen van bevoegdheid schorsen of intrekken. Het is denkbaar, dat een Nederlandse vlieger na een rechterlijke uitspraak, waarbij hem voor een bepaalde tijd de bevoegdheid tot het bedienen van een luchtvaartuig is ontzegd, een buitenlands bewijs van bevoegdheid kan verkrijgen. Op grond van de Nederlandse rechterlijke uitspraak kan hij daarmee echter geen Nederlands bewijs van gelijkstelling verkrijgen en derhalve ook geen Nederlands luchtvaartuig bedienen. Ook zal hij bij controle kunnen worden aangehouden als hij een buitenlands luchtvaartuig bedient binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam.

In antwoord op de vraag van de D66-fractie merken wij op, dat wij onze verwachting inzake het wegvallen van de functie van boordwerktuigkundige baseren op het voortschrijden van de techniek en de daaruit voortvloeiende veranderingen in werkzaamheden in de cockpit en in de cockpituitrusting. Deze is zodanig, dat behoudens wellicht in de historische luchtvaart de functie van boordwerktuigkundige naar onze verwachting overbodig zal worden.

Artikel 2.4

In de eerste plaats willen wij er op wijzen, dat in aansluiting op de intrekking van de wet van 12 maart 1953, Stb. 149, inzake het NLRGC bij wet van 7 maart 1996, Stb. 238, met het NLRGC een overeenkomst is gesloten met als uitgangspunt, dat het NLRGC voorlopig het bij uitstek deskundige keuringsinstituut blijft.

Daarnaast bestaat voor wat de burgerluchtvaart betreft de beschikking van 12 juni 1985, nr. LI/4455, waarbij het NLRGC behoudens in die beschikking gemaakte uitzonderingen, als keuringsinstantie is aangewezen. Het is voorhands niet het voornemen deze beschikking te wijzigen of in te trekken.

JAR-FCL opent echter de mogelijkheid ook andere keuringsinstanties aan te wijzen. In het kader van de uitwerking van JAR-FCL is het derhalve niet ondenkbaar, dat in de – wellicht nabije – toekomst ook andere daartoe voldoende toegeruste instanties keuringen van (toekomstig) boordpersoneel zullen gaan verrichten.

Aangezien het NLRGC als keuringsinstantie gehandhaafd blijft, is er naar onze mening voldoende capaciteit beschikbaar voor de te verrichten keuringen en de daarmee verbonden werkzaamheden. Overigens is het NLRGC een onafhankelijke instantie en zal het in principe zelf voor de benodigde capaciteit moeten zorgen, zoals het dat tot nu toe ook, op bevredigende wijze, heeft gedaan.

Tenslotte bedroeg het aantal door het NLRGC verrichte keuringen in 1995 in totaal 9 396. Daarnaast heeft het NLRGC nog een aantal specifieke onderzoeken verricht (audio, psychologisch, e.d.).

Artikel 2.6

In principe, zulks in antwoord op de vraag van leden van de VVD-fractie, omvat «ter verkrijging» eveneens de verlenging van het betrokken document. Aangezien echter kennelijk misverstanden dreigen zijn de betrokken woorden in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging gewijzigd in «bij de aanvraag of het verzoek om verlenging».

Artikel 2.12

Allereerst merken wij op, dat het inderdaad zo is, dat het bedienen van

een luchtvaartuig alleen mag geschieden door iemand, die in het bezit is van een bewijs van bevoegdheid of van gelijkstelling. De definitie van «lid van het cockpitpersoneel» is echter slechts gekoppeld aan de feitelijke gedragingen van de betrokkene. Dit betekent, dat ook iemand zonder een bewijs van bevoegdheid – deze is dan wel in overtreding (artikel 2.1) – lid van het cockpitpersoneel kan zijn. In het gegeven voorbeeld overtreedt de onder invloed verkerende derhalve niet alleen artikel 2.12, maar ook artikel 2.1 (onbevoegd bedienen).

In het vijfde lid gaat het om een uitdrukkelijke opdracht (doen verrichten). In dat geval ligt de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever. Wanneer het gaat om laten verrichten, het verlenen van toestemming, blijft de verantwoordelijkheid bij degene, die de betrokken werkzaamheden feitelijk verricht.

Artikel 2.13

Het is inderdaad het voornemen op enigerlei wijze een regeling met de Dienst Wegverkeer te treffen, zodanig, dat in geval van ontzegging van de rijbevoegdheid wegens rijden onder invloed deze ontzegging aan de betrokken ambtenaren wordt doorgegeven. Met deze gegevens kan bezien worden of de betrokkene wellicht een alcoholprobleem heeft, zodat stappen in zijn richting moeten worden genomen met het oog op bijvoorbeeld een daarop gerichte behandeling.

Het is niet de bedoeling, dat betrokkene meteen een vliegverbod wordt opgelegd. Het is zeer wel denkbaar, dat iemand voor de uitoefening van zijn beroep, in casu het bedienen van een luchtvaartuig, nauwgezet de regels in acht neemt. In dat geval zou ten onrechte een vliegverbod worden opgelegd.

Wel is het zo, dat wanneer iemand op grond van artikel 162 van de Wegenverkeerswet 1994 een tijdelijk rijverbod krijgt opgelegd (maximaal 24 uur), hij gedurende dat verbod ook geen luchtvaartuig mag bedienen (artikel 2.12, vierde lid).

Artikel I, L

Op dit moment worden geen alcoholtesten gedaan, omdat de wettelijke basis daarvoor ontbreekt. Wel is het de bedoeling na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel in ieder geval bij ernstige incidenten een alcoholtest te doen.

Artikel 11.2

In de eerste plaats merken wij op, dat de tekst van artikel 48, tweede lid, van de huidige Wet Luchtverkeer, daar doelt de eerste vraag kennelijk op, is opgenomen in artikel 11.2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Deze bepaling komt nu te vervallen als gevolg van de derde tranche van de Awb (zie nota van wijziging, onder A, 12, 2°).

Het tweede lid (wordt eerste lid, zie nota van wijziging) geeft een uitbreiding daaraan. De mogelijkheid wordt gegeven ook op het gehele luchtvaartterrein met uitzondering van de start- en landingsbanen inzage van de voor de uitoefening van de werkzaamheden benodigde documenten te kunnen vorderen. Het is het voornemen bij de volgende tranches dit artikellid uit te breiden met in het op die tranche betrekking hebbende wetsvoorstel geregelde documenten.

Ten overvloede, de inhoud van het derde en vierde lid van artikel 48 is opgenomen in respectievelijk het derde en vierde lid van artikel 11.2 (vervalt respectievelijk wordt tweede lid, zie nota van wijziging).

Artikel 11.3

Wij willen er op wijzen, dat het tweede lid opsporingsambtenaren de bevoegdheid geeft het verrichten van werkzaamheden te beletten. Het geeft niet de mogelijkheid tot het verrichten van werkzaamheden.

Artikel 11.5

Dit artikel geeft de basis voor kortdurende verboden tot ten hoogste 24 uren. Een centrale registratie daarvan lijkt niet opportuun.

Artikel 11.6

Inderdaad is het zo, dat personen, die aangeboren of voor langere tijd zodanige ademhalingsmoeilijkheden hebben, dat zij niet kunnen blazen, vrijwel altijd ook niet in aanmerking zullen komen voor een bewijs van bevoegdheid. Bij dit artikellid moet dan ook veeleer gedacht worden aan personen, die vanwege opgelopen verwondingen niet in staat zijn met goed gevolg een ademtest af te leggen.

Artikel 11.9 en 11.10

In een aantal gevallen wordt van mede-aansprakelijkheid uitgegaan, die dan afzonderlijk is opgenomen en die apart strafbaar gesteld is. Wij willen wijzen op de strafbaarstelling van artikel 1.3 (algemene verplichting voor luchtvaartmaatschappij) in artikel 11.9. Verder is het onder invloed doen vliegen (artikel 2.12, vijfde lid) in artikel 11.10 strafbaar gesteld.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Defensie,
J. J. C. Voorhoeve