

Vergaderjaar 2001–2002

28 357

Wijziging van de Wet luchtvaart (geluidscertificaat en geluidsverklaring)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Het onderhavige voorstel van wet wijzigt hoofdstuk 3 van de Wet luchtvaart dat deel uitmaakt van de herziening van de luchtvaartwetgeving en betrekking heeft op luchtvaartuigen. De hoofdreden voor het voorliggende voorstel is de introductie van het geluidscertificaat en de geluidsverklaring voor bepaalde burgerluchtvaartuigen. Deze introductie noodzaakt eveneens tot aanpassing van enkele strafbepalingen in hoofdstuk 11. Voorts worden als gevolg van voortschrijdend inzicht enkele regels met betrekking tot vluchtuitvoering aangepast. De achtergrond van deze aanpassing wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting onder K.

2. Geluidseisen

Geluidseisen voor luchtvaartuigen zijn in internationaal verband vastgesteld op basis van het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de Burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109), hierna: ICAO-verdrag. De geluidseisen zijn opgenomen in Boekdeel I van bijlage 16 bij dat verdrag, hierna: Annex 16. Nederland is een van de initiatiefnemers geweest van het opstellen van deze geluidseisen en speelt nog steeds een actieve rol in het uitbreiden en onderhouden ervan. Nederland heeft deze eisen altijd als uitgangspunt voor nationale regelgeving gehanteerd. Sinds 1980 zijn de landen van de Europese Unie ook verplicht de ICAO-geluidseisen in hun nationale wetgeving op te nemen ingevolge richtlijn 80/51/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 20 december 1979, inzake de beperking van geluidhinder door subsonische straalvliegtuigen (PbEG 1980, L18), gewijzigd bij richtlijn 83/206/EEG van 21 april 1983.

Annex 16 bevat meerdere hoofdstukken welke elk voor een bepaalde groep luchtvaartuigen meetmethode en geluidseisen bevatten. Het betreft hier voorschriften zowel voor de te gebruiken geluidseenheden, de meetapparatuur en meetcorrecties als ook voor de door het luchtvaartuig te vliegen procedures en te gebruiken instellingen zoals de klepstanden, het vlieggewicht, de positie van het landingsgestel en dergelijke. De eisen zijn meerdere malen aan de ontwikkelende inzichten aangepast, met als gevolg dat de toepasselijkheid van de eisen niet altijd eenvoudig is vast te

stellen. Zo zijn er meerdere hoofdstukken voor straalvliegtuigen, helikopters en lichte propellervliegtuigen.

Annex 16 bevat niet voor alle luchtvaartuigen geluidseisen. Er zijn bijvoorbeeld geen geluidseisen voor straalvliegtuigen van voor 1972. Voor helikopters werden de geluidseisen pas van kracht voor ontwerpen van na 1985. Voor een aantal soorten luchtvaartuigen zijn er (nog) geen geluidseisen in ICAO-verband vastgesteld, zoals bijvoorbeeld Ultra Lichte Vliegtuigen en Luchtschepen.

Annex 16 en de bovengenoemde EU-richtlijn vereisen dat het voldoen aan de geluidseisen wordt vastgelegd in een geluidscertificaat of passende verklaring in een ander document dat door de staat van registratie wordt goedgekeurd en dat aan boord van het luchtvaartuig moet worden mee gevoerd. Voor de meeste onder Annex 16 vallende luchtvaartuigen moet op het certificaat of in het document ook technische informatie die voor de geluidsproductie van belang is worden gegeven. Hierbij kan gedacht worden aan het motortype en eventueel noodzakelijke speciale voorzieningen of beperkingen. Voor de meeste luchtvaartuigen moet ook worden opgegeven wat de feitelijke geluidsniveaus zijn.

3. Huidige implementatie van de geluidseisen

Op dit moment zijn de geluidseisen in Nederland onderdeel van de luchtwaardigheidseisen. Dit betekent dat het bewijs van luchtwaardigheid (BVL) alleen wordt afgegeven als het betreffende luchtvaartuig voldoet aan de geluidseisen. Toen de geluidseisen van kracht werden was vooral van belang of een luchtvaartuig al dan niet aan de geluidseisen voldeed. De afgifte van een BVL was op zich zelf een bewijs dat aan de geluidseisen werd voldaan, en dat feit werd dan ook niet expliciet op het BVL vermeld. De concrete geluidsinformatie werd als minder belangrijk beschouwd. Fabrikanten vermelden de technische gegevens en de geluidscertificatieniveaus vaak uit eigen beweging in het vlieghandboek, zodat tot op heden geen dringende noodzaak werd gezien hiervoor nog een apart document uit te geven.

4. Aanleiding voor verandering

Een aantal ontwikkelingen heeft er toe geleid dat thans tot de introductie van een apart geluidscertificaat voor burgerluchtvaartuigen wordt overgegaan.

Steeds vaker is niet alleen van belang of een luchtvaartuig aan de geluidseisen voldoet, maar ook met welke marge aan de eisen wordt voldaan. Dit is het gevolg van een toename van gebruiksbeperkingen voor relatief lawaaiige luchtvaartuigen. Het betreft eisen die strenger zijn dan die voor Typecertificatie en/of BVL en die als aanvullende voorwaarde voor het gebruik van het luchtvaartuig in bepaalde situaties worden gesteld. Voorbeelden hiervan zijn het verbod om op zondagochtenden te vliegen met luchtvaartuigen die niet tenminste een bepaalde marge ten opzichte van de limieten hebben. Een toenemend aantal luchthavens voert geluidsafhankelijke landingsgelden in om daarmee het vollopen van de geluidzone te voorkomen en om aan de aanscherping van de maximaal toelaatbare geluidsbelasting met 3bkl te voldoen. Een luchtvaartuig met ruime marge betaalt dan minder dan een luchtvaartuig dat maar net aan de geluidseisen voldoet. Ook bijvoorbeeld het uitvoeren van vluchten ten behoeve van parachutespringen is op enkele luchthavens gebonden aan strengere geluidseisen dan die voor afgifte van het BVL gelden. Om na te gaan of aan deze aanvullende eisen wordt voldaan is het BVL niet toereikend en moet het vlieghandboek worden geraadpleegd. De informatie in vlieghandboeken is echter niet uniform en soms verwarrend. Dit komt doordat iedere fabrikant zijn eigen systematiek voor de indeling van het vlieghandboek heeft en daarmee ook voor het vermelden van de geluids-

informatie. Bovendien wordt door de fabrikanten vaak met gestandaardiseerde handboeken gewerkt waarin de informatie voor vele (soms zelfs honderden verschillende) varianten van het bewuste type luchtvaartuig wordt vermeld. Soms worden ook nog geluidsniveaus voor van ICAO afwijkende meetmethodes vermeld. Het vinden van het juiste geluidsniveau vereist dan veel zoekwerk en gedetailleerde kennis van de systematiek van de geluidseisen die bij havenmeesters en handhavers niet verwacht kan worden.

Een tweede probleem dat zich voordoet is dat de huidige, hierboven beschreven constructie (waarbij het geluid onder de luchtwaardigheid is gebracht) internationaal ongebruikelijk is. Luchtwaardigheid wordt meestal als min of meer synoniem met veiligheid gezien en de Nederlandse constructie wordt daarom op buitenlandse luchthavens niet altijd begrepen. Dit leidt er dan toe dat de luchtvaartuigen worden aangeslagen voor hogere landingsgelden vanwege een vermeend ontbreken van het geluidscertificaat. Om aan deze problemen het hoofd te bieden wordt al sinds enkele jaren op verzoek een apart zogenaamd «noise statement» afgegeven waarvan de inhoud overeenstemt met wat door andere landen op het geluidscertificaat wordt vermeld. Voor deze praktijk bestaat echter geen wettelijke basis. Dit maakt dat bij wijzigingen aan luchtvaartuigen waarbij bijvoorbeeld het geluidsniveau toeneemt geen wettelijk middel bestaat om het statement te wijzigen. Dit is een ongewenste situatie.

5. De nieuwe opzet: het geluidscertificaat

In de nieuwe opzet wordt naast het BVL een afzonderlijk geluidscertificaat afgegeven als er geluidseisen voor het betreffende burgerluchtvaartuig van toepassing zijn en daaraan voldaan wordt. Dit is in lijn met wat in de meeste landen gebruikelijk is. Op het geluidscertificaat wordt vermeld aan welke geluidseisen (aan welk hoofdstuk van Annex 16) wordt voldaan en wat de geluidscertificatiegetallen zijn. Tevens wordt de voor geluid belangrijke informatie over het luchtvaartuig vermeld, bijvoorbeeld over de motor en propeller en of een speciale uitlaat vereist is. Op deze manier is alle voor geluid relevante informatie op één document bij elkaar gebracht en kan handhaving van bijvoorbeeld gebruiksbepalingen of indeling voor geluidsafhankelijke landingsgelden eenvoudig geschieden. Het voldoen aan de geluidseisen blijft een voorwaarde voor afgifte van een type-certificaat. Dit is noodzakelijk omdat de geluidsaspecten soms van invloed zijn op de veiligheid of omgekeerd. Het totaal moet bij voorkeur in samenhang worden beoordeeld en dit gebeurt in het kader van de keuring die voorafgaat aan afgifte van een type-certificaat. Op basis van het type-certificaat worden voor een individueel luchtvaartuig een BVL en een geluidscertificaat afgegeven. Het geluidscertificaat wordt een verplicht boorddocument.

Ter verduidelijking wordt hier opgemerkt dat de voorwaarde dat een type-certificaat moet zijn afgegeven voor zowel de verlening van een BVL als voor de verlening van een geluidscertificaat, niet altijd betekent dat in geval van een ongeoorloofd aangebrachte wijziging van een luchtvaartuig een doublure in strafbaarheid zou ontstaan. Binnen een typecertificaat worden gewoonlijk vele verschillende configuraties van een luchtvaartuig goedgekeurd, elk met hun eigen geluidskarakteristieken. Wanneer een luchtvaartuig wordt gewijzigd van de ene voor veiligheid goedgekeurde configuratie in de andere voor veiligheid goedgekeurde configuratie, blijft het BVL geldig, maar dient het geluidscertificaat aangepast te worden. Dit is een situatie die in de praktijk veel voor zou kunnen komen. Alleen indien een wijziging zowel uit veiligheidsoogpunt als uit geluidsoogpunt ontoelaatbaar is, zou een dubbele strafbaarheid ontstaan. In zo'n geval zal alleen tegen de meest wezenlijke overtreding opgetreden moeten worden. Dit is evenwel een situatie die zich naar verwachting slechts zelden voor zal doen.

In de gevallen waarin (ingevolge artikel 3.13, derde lid respectievelijk artikel 3.19b, tweede lid van de wet) voor een luchtvaartuig geen typecertificaat is afgegeven, wordt het BVL verleend indien aan de van toepassing zijnde luchtwaardigheidseisen wordt voldaan en het geluidscertificaat indien aan de van toepassing zijnde geluidseisen wordt voldaan. De onderlinge afstemming zal in dat geval als onderdeel van het beoordelingsproces ten behoeve van beide geluidsdocumenten door de Inspectie Verkeer en Waterstaat worden gewaarborgd. De bovengenoemde dubbele strafbaarheid als gevolg van één feit is dan niet aan de orde.

Er wordt tevens een aantal artikelen geïntroduceerd dat de juistheid van de informatie borgt. Bij een wijziging van het luchtvaartuig die invloed heeft op het geluid moet verplicht een nieuw geluidscertificaat worden aangevraagd en moet het oude worden ingeleverd. Bij de jaarlijkse (tweejaarlijkse voor motorzweefvliegtuigen) BVL-keuring zal worden gecontroleerd of de op het geluidscertificaat vermelde configuratie nog klopt met het betrokken luchtvaartuig en of eventuele wijzigingen door de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn goedgekeurd.

6. De geluidsverklaring

Een praktisch probleem dat ontstaat met de introductie van het geluidscertificaat is gelegen in de omstandigheid dat het geluidscertificaat niet voor alle burgerluchtvaartuigen vereist is. Voorts is er in een aantal gevallen een behoefte om naast de informatie in het geluidscertificaat nog andere informatie over de geluidsproductie van een luchtvaartuig te geven. Om deze redenen wordt naast het geluidscertificaat nog een geluidsverklaring geïntroduceerd.

Vanzelfsprekend is het niet nodig om voor ongemotoriseerde luchtvaartuigen een geluidscertificaat af te geven, maar zoals eerder vermeld is ook voor oudere types waarvoor geen geluidseisen gelden geen geluidscertificaat vereist, noch volgens Annex 16, noch volgens de EU-richtlijn. Hierdoor zouden de handhavers bij het ontbreken van een geluidscertificaat eerst moeten onderzoeken of de verplichting daartoe wel bestaat, hetgeen gedetailleerde kennis van de geluidseisen en van het betreffende type-certificaat vereist. Dit bemoeilijkt de handhaving. Verder is er vanwege de eerder genoemde gebruiksbeperkingen ook voor luchtvaartuigen waarvoor formeel geen geluidscertificaat vereist is toch behoefte aan een verklaring over de geluidseigenschappen. Deze problemen worden opgelost door voor alle gemotoriseerde luchtvaartuigen waarvoor formeel geen geluidseisen gelden een zogenaamde geluidsverklaring verplicht te stellen. Deze kan uiteenlopen van de simpele mededeling dat voor het bewuste toestel geen geluidseisen van kracht zijn tot een verklaring dat het toestel (onverplicht) voldoet aan bepaalde geluidseisen. Als nadeel van deze toepassing van de geluidsverklaring wordt onderkend dat zo'n verplichting slechts voor in Nederland geregistreerde burgerluchtvaartuigen kan gelden. Voor buitenlandse burgerluchtvaartuigen alsmede voor de Nederlandse burgerluchtvaartuigen waarvoor geen geluidseisen gelden en waarvoor ook geen geluidsniveaus beschikbaar zijn zullen havengeldregelingen en andere regelingen waarbij geluidscertificatieniveaus een rol spelen een voorziening moeten bevatten, bijvoorbeeld door middel van een hoger tarief. Dit nadeel bestaat in de huidige situatie ook al. Met de voorgestelde wetswijziging wordt de problematiek grotendeels tot in het buitenland geregistreerde burgerluchtvaartuigen beperkt.

Zoals reeds eerder werd aangegeven kan een geluidsverklaring ook dienen om in aanvulling op een verplicht geluidscertificaat nog andere informatie over de geluidsproductie van het betrokken luchtvaartuig te geven. Hieraan is met name behoefte als een eigenaar wil aantonen

tegenover bijvoorbeeld een luchthaven dat zijn toestel onder bepaalde gebruiksomstandigheden (afwijkend van die welke gehanteerd worden bij de geluidscertificatiemetingen) aan strengere eisen kan voldoen. Een andere situatie is dat het toestel voldoet aan andere geluidseisen dan de geluidscertificatie-eisen, bijvoorbeeld speciale eisen voor nachtvluchten. Ter verduidelijking wordt hier opgemerkt dat dergelijke aanvullende informatie geen onderdeel kan zijn van het geluidscertificaat. Immers de additionele informatie heeft betrekking op andere meetmethodes of andere geluidslimieten dan die welke voor het geluidscertificaat zijn voorgeschreven. Door het opnemen van deze aanvullende informatie in een aparte verklaring wordt voorkomen dat verwarring zou ontstaan tussen, enerzijds geluidsniveaus gemeten in het kader van de geluidscertificatie-eisen, en anderzijds geluidsniveaus gemeten onder andere omstandigheden dan ingevolge de geluidscertificatie-eisen is voorgeschreven, dan wel gerelateerd aan andere eisen dan de geluidscertificatie-eisen. Teneinde verwarring met het geluidscertificaat te voorkomen wordt op een dergelijke geluidsverklaring duidelijk vermeld dat deze in aanvulling op het geluidscertificaat is afgegeven en voorts op welke punten de geluidsmetingen of vliegprocedures afwijken van de geluidscertificatie-eisen.

Kort samengevat wordt de geluidsverklaring dus gebruikt in al die gevallen waarin op enige manier buiten het kader van de geluidseisen wordt getreden, ofwel omdat er geen eisen zijn, ofwel omdat van de meetvoorschriften in de geluidseisen wordt afgeweken. Met opzet wordt voor dit document niet de term geluidscertificaat gehanteerd. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste is in Europees verband afgesproken om de term geluidscertificaat te reserveren voor verklaringen ingevolge de afgesproken geluidseisen. Overige verklaringen omtrent de geluidsproductie mogen ingevolge deze afspraken niet het predikaat geluidscertificaat krijgen. Ten tweede suggereert de term geluidscertificaat dat aan geluidseisen wordt voldaan hetgeen in aantal gevallen waarin een geluidsverklaring wordt afgegeven niet zo is. De geluidsverklaring krijgt wel dezelfde inbedding in wettelijke maatregelen om de juistheid van de daarop vermelde informatie te borgen. Vanwege de noodzakelijke flexibiliteit wordt de geluidsverklaring aan minder beperkingen en vormvoorschriften gebonden dan het geluidscertificaat.

7. Geluidsmetingen

Zoals eerder vermeld zal gewoonlijk in het kader van de typecertificatie beoordeeld worden of aan de geluidseisen wordt voldaan en bepaald worden wat de te certificeren geluidsniveaus zijn. Hierbij zal meestal gebruik worden gemaakt van reeds in het buitenland verrichte metingen. In een aantal gevallen zal het geluid gemeten moeten worden. Het is de bedoeling hiervoor in de toekomst organisaties te erkennen. De bevoegdheid daartoe wordt gecreëerd door een uitbreiding van de reikwijdte van bedrijfserkenningen. In de lagere regelgeving zal verder het nodige worden vastgelegd.

8. Gevolgen voor het bedrijfsleven

De introductie van het geluidscertificaat voor burgerluchtvaartuigen waarmee zoals vermeld in onderdeel 2 uitvoering wordt gegeven aan het ICAO-verdrag en aan Richtlijn 80/51/EEG brengt een lichte verzwaring van de administratieve lasten voor het betrokken bedrijfsleven met zich mee. Deze verzwaring houdt het navolgende in. De betrokken doelgroep, ongeveer 340 bedrijven en ongeveer 500 particulieren, zal op zich op de hoogte dienen te stellen van de onderhavige regelgeving. In de praktijk zal dat overigens geen probleem opleveren omdat de Divisie Luchtvaart van de

Inspectie Verkeer en Waterstaat de betrokkenen hier al van op de hoogte heeft gesteld en dit te zijner tijd, bij de gefaseerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, per betrokken doelgroep wederom zal doen. Voorts zal de houder van een Nederlands burgerluchtvaartuig een geluidscertificaat onderscheidenlijk een geluidsverklaring dienen aan te vragen. Ook bij wijziging van een luchtvaartuig die gevolgen zou kunnen hebben voor de geluidsproductie dient een aanvraag tot wijziging van het geluidscertificaat onderscheidenlijk de geluidsverklaring te worden ingediend. In de overgrote meerderheid van de gevallen zal het aanvraagformulier betrekkelijk eenvoudig in te vullen zijn. Wanneer de administratie van de aanvrager op orde is zal dit naar schatting van de Divisie Luchtvaart gemiddeld ongeveer een halfuur arbeid betekenen. Er zal meestal geen geluidmeting nodig zijn omdat bij de Divisie Luchtvaart al veel geluidsgegevens beschikbaar zijn. In een enkel geval zal de houder van een luchtvaartuig die in aanvulling op een geluidscertificaat (vrijwillig) een geluidsverklaring aanvraagt vanwege het feit dat het betrokken luchtvaartuig bij voorbeeld aan strengere geluidseisen voldoet, een geluidsmeting moeten laten uitvoeren.

Ingevolge het register voor burgerluchtvaartuigen zijn er zijn ongeveer 340 bedrijven die omstreeks 925 luchtvaartuigen in bezit hebben waarvoor een geluidscertificaat dan wel een geluidsverklaring aangevraagd dient te worden. Uitgaande van een uurloon van ongeveer € 68,- komt de totale verzwarende van de administratieve lasten voor de branche derhalve neer op een bedrag van maximaal ongeveer € 31 000,-.

Hierbij zij aangetekend dat de verzwarende van de administratieve lasten terzake van het zich op de hoogte stellen van de regelgeving en de aanvraag van een geluidscertificaat of geluidsverklaring een eenmalig karakter heeft.

Ten slotte is er sprake van een nieuwe informatieverplichting in die zin dat het geluidscertificaat dan wel de geluidsverklaring bij steekproefsgewijze controles op verzoek van de toezichthoudende – en opsporingsambtenaren getoond zal moeten worden. Deze verzwarende is verwaarloosbaar omdat er reeds een verplichting bestaat om boorddocumenten bij controles over te leggen.

Overwogen is om de geluidscertificaten en de geluidsverklaringen jaarlijks te vernieuwen. Gelet op de administratieve belasting die dit zou betekenen voor de doelgroep is hiervan afgezien. De documenten zijn derhalve in beginsel voor onbepaalde tijd geldig. Zoals aangegeven onder 5 zal bij de jaarlijkse of tweejaarlijkse BVL-keuring door de Divisie Luchtvaart worden gecontroleerd of de op het geluidscertificaat vermelde configuratie nog klopt met het betrokken luchtvaartuig.

Met de branche is overleg gevoerd over de introductie van het geluidscertificaat. De branche heeft terzake geen problemen gesignaleerd. Er zijn desgevraagd geen suggesties gedaan tot vereenvoudiging van de voorgestane systematiek. Het wetsvoorstel heeft eveneens directe financiële gevolgen voor het bedrijfsleven. De houder van een luchtvaartuig is namelijk een vergoeding verschuldigd voor de behandeling van zijn aanvraag om afgifte, wijziging, of vernieuwing van het geluidscertificaat, onderscheidenlijk de geluidsverklaring. Deze vergoeding zal worden vastgesteld bij ministeriële regeling. De hoogte van de vergoeding zal evenwel beperkt zijn, omdat de werkzaamheden die leiden tot het vaststellen van de geluidsniveaus op dit moment al gewoonlijk worden uitgevoerd als onderdeel van de typecertificatie, zodat dit weinig extra werk met zich mee zal brengen. De vergoeding zal worden gebaseerd op de werkelijke kosten, zodat de kosten van omwisseling van noise-statements wellicht lager kunnen uitvallen dan eerste afgiftes. De vergoeding voor de afgifte van een Bewijs van Luchtwaardigheid zal als gevolg van de introductie van het geluidscertificaat iets lager kunnen uitvallen.

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor het milieu. Gesteld kan evenwel worden dat door het hanteren van geluidscertificaten en geluids-

verklaringen een betere kenbaarheid van de geluidsgedaten van Nederlandse luchtvaartuigen ontstaat, hetgeen een stimulans kan zijn voor het in rekening brengen van geluidsafhankelijke landingsgelden. Een dergelijke ontwikkeling kan op indirecte wijze een positieve bijdrage leveren aan het milieu.

9. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De uitvoering van dit wetsvoorstel zal enige extra capaciteit vergen van de Divisie Luchtvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het gaat om de uitgifte van circa 1300 geluidscertificaten en circa 200 geluidsverklaringen. Deze capaciteit is echter gedeeltelijk al beschikbaar omdat op dit moment ook menskracht wordt ingezet voor de beoordeling van het voldoen aan de geluidseisen voor afgifte van het BVL en voor de afgifte van Noise Statements. Gesteld kan worden dat de administratieve afhandeling van de aanvragen, een aantal uitzonderingen daargelaten, een eenvoudig karakter heeft. Het wetsvoorstel voorziet daarenboven, ter voorkoming van een te plotselinge zware belasting van de Inspectie, in een gefaseerde inwerkingtreding (in de eerste plaats wordt gedacht aan de lichte luchtvaart, vervolgens de grote luchtvaart en ten slotte de helikopters) van de verplichting tot het aan boord meevoeren van een geluidscertificaat of een geluidsverklaring. De benodigde extra capaciteit van de Divisie Luchtvaart zal daardoor niet ten koste behoeven te gaan van haar andere taken. Met het oog op het borgen van een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel zijn bij de totstandkoming ervan de Luchtvaartpolitie en de Divisie Luchtvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat betrokken geweest.

Wat betreft de handhaafbaarheid kunnen twee typen van handhaving worden onderscheiden; de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke. De bestuursrechtelijke handhaving zal geschieden door de Divisie Luchtvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De instrumenten die hierbij ten dienste staan zijn schorsing en intrekking van het geluidscertificaat en de geluidsverklaring. De strafrechtelijke handhaving is in handen van de Luchtvaartpolitie. Het ligt in de bedoeling dat tegen overtredingen terzake in beginsel bestuursrechtelijk zal worden opgetreden.

In wezen is de regelgeving zeer eenvoudig te controleren. Op de luchthavens zal er slechts behoeven te worden nagegaan of, voor zover het een gemotoriseerd Nederlands burgerluchtvaartuig betreft, dit is voorzien van een geluidscertificaat of een geluidsverklaring. Is dat niet het geval, dan is men in overtreding en zal er niet gevlogen mogen worden. In de huidige situatie daarentegen ontstaat er nogal eens discussie over de vraag of een luchtvaartuig al dan niet te veel lawaai maakt wanneer er geen gegevens over de geluidsproductie voorhanden zijn. Met het geluidscertificaat of de geluidsverklaring wordt voorkomen dat in voorkomend geval ten behoeve van handhaving feitelijke geluidsmetingen zouden moeten worden verricht. Gelet op het voorgaande worden er geen grote problemen bij de naleving verwacht, zodat het aantal bestuursrechtelijke sancties en processen verbaal naar verwachting niet erg hoog zal zijn.

Wat betreft de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht kan worden opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat er met betrekking tot de vaststelling van de geluidsproductie van luchtvaartuigen enige zaken voor de administratieve rechter zullen worden gebracht. Met betrekking tot eventuele zaken bij de strafrechter kan gesteld worden dat, aangezien er geen sprake is van complexe regelgeving, deze zaken naar het zich laat aanzien door de rechter eenvoudig te beoordelen zullen zijn. Dit wetsvoorstel zal hoogstwaarschijnlijk geen gevolgen hebben voor de gefinancierde rechtsbijstand.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, C

De wijziging van artikel 3.17 houdt in dat een BVL kan worden geschorst indien het onderliggende type-certificaat is geschorst en wordt ingetrokken indien het onderliggende type-certificaat wordt ingetrokken. Op grond van de huidige tekst van het derde lid, onder a, wordt een BVL ingetrokken wanneer het onderliggende type-certificaat is geschorst. Indien de schorsing wordt opgeheven, dan dient het BVL opnieuw te worden afgegeven.

Artikel I, D

Artikel 3.19a

Behalve dat het op grond van artikel 3.8 verboden is een vlucht uit te voeren met een luchtvaartuig dat niet luchtwaardig is of niet is voorzien van een BVL, zal het ingevolge dit artikel ook verboden worden met een gemotoriseerd Nederlands burgerluchtvaartuig een vlucht uit te voeren zonder geluidscertificaat of geluidsverklaring of zonder dat aan geldende geluidseisen voldaan wordt. De redenen om ook een geluidsverklaring verplicht te stellen voor luchtvaartuigen waarvoor geen geluidseisen gelden, zijn aangegeven in het algemene deel van deze toelichting. De verbodsbepaling biedt met name ook voor de handhaving voordelen. Aangezien voor ieder gemotoriseerd Nederlands burgerluchtvaartuig een geluidscertificaat dan wel een geluidsverklaring moet zijn afgegeven, betekent het ontbreken van een van beide documenten dat de houder van het luchtvaartuig een verbodsbepaling overtreedt.

Voor Nederlandse burgerluchtvaartuigen is een door de Minister van Verkeer en Waterstaat afgegeven geluidscertificaat of geluidsverklaring vereist, of een geluidscertificaat afgegeven door een internationale organisatie of een staat als bedoeld in artikel 3.20.

Artikel 3.19b

Het eerste lid, onder a, bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een geluidscertificaat afgeeft indien het luchtvaartuig conform een type-certificaat is (waarvoor geluidseisen zullen worden gesteld). Dit is analoog aan de normale gang van zaken voor afgifte van het BVL voor moderne luchtvaartuigen die onder het regime van JAA voorschriften (met name JAR21) worden toegelaten. Het tweede lid regelt dat als geen type-certificaat is afgegeven (hetgeen mogelijk is ingevolge artikel 3.13 3e lid) toch een geluidscertificaat kan worden afgegeven mits het luchtvaartuig voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde geluidseisen. Hierbij kan gedacht worden aan luchtvaartuigen, zoals ultralights en amateur-gebouwde luchtvaartuigen waar (nog) geen internationale regels voor gelden en waarvoor geen type-certificaat wordt afgegeven. Daarnaast mag voor het luchtvaartuig geen geluidscertificaat zijn afgegeven noch door de minister, noch door de bevoegde autoriteit van een staat of door een internationale organisatie die de minister heeft aangewezen op basis van artikel 3.20. In deze gevallen is het namelijk overbodig dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een geluidscertificaat of geluidsverklaring afgeeft. In het derde lid is ervoor gekozen het geluidscertificaat voor onbepaalde tijd af te geven. Deze keuze wordt ingegeven door de overweging dat administratieve lasten zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Er wordt van uit gegaan dat als eenmaal is vastgesteld dat een bepaald luchtvaartuig aan de geluidseisen voldoet dat zo zal blijven. De geldigheid van het geluidscertificaat wordt wel onderzocht in het kader van de keuring die vereist is voor verlenging van het BVL. Indien tijdens

dat onderzoek onrechtmatigheden worden ontdekt, kan het geluidscertificaat worden geschorst of ingetrokken.

Het derde lid voorziet voorts in de mogelijkheid van afgifte van een voorlopig geluidscertificaat. Hieraan kan bij voorbeeld behoefte bestaan in het geval van een te wijzigen luchtvaartuig, waarbij vanwege spoedeisende redenen de gewone verleningsprocedure niet kan worden afgewacht. Voorts kan gedacht worden aan de situatie dat van een nieuw luchtvaartuig de geluidgetallen nog niet bekend zijn. Ten slotte kan er sprake zijn van bijzondere omstandigheden waardoor in redelijkheid geen geluidscertificaat kan worden afgegeven. Voorwaarde is uiteraard steeds dat er een bewijs van luchtwaardigheid voor het betrokken luchtvaartuig is en dat de aanvrager aannemelijk maakt dat aan de geluidseisen is voldaan. Een voorlopig geluidscertificaat wordt uiteraard slechts voor bepaalde tijd afgegeven.

Op basis van het vierde lid kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden aan een geluidscertificaat. Als voorbeeld kan worden genoemd dat bepaalde software in de motorregeling moet zijn opgenomen om ervoor te zorgen dat de geluidsproductie binnen de gestelde limieten blijft.

In het vijfde lid wordt een uitzonderingssituatie gecreëerd voor historische luchtvaartuigen. Voor dergelijke toestellen kunnen zich twee gevallen voordoen waarin de reguliere geluidseisen niet passend zijn. Ten eerste kan het zijn dat het luchtvaartuig ingrijpend gewijzigd zou moeten worden om het aan de geluidseisen te laten voldoen. Daarmee zou het historisch karakter ontoelaatbaar kunnen worden aangetast. In zo'n geval kunnen eventueel ruimere geluidseisen worden gesteld. Ten tweede kan het zijn dat het historische karakter niet rechtvaardigt dat niet aan de geluidseisen zou hoeven te worden voldaan. Gedacht kan worden aan een luchtvaartuig waarvoor een zogenaamde «hushkit» beschikbaar is welke niet afdoet aan het historische karakter. Een afweging van de belangen zou er dan toe kunnen leiden dan toch strengere geluidseisen te stellen teneinde hinder te vermijden.

Artikel 3.19 c

In dit artikel wordt de mogelijkheid geschapen om een geluidsverklaring af te geven. Zoals reeds in het algemene deel is uiteengezet wordt deze op aanvraag afgegeven in die gevallen waarin geen geluidscertificaat vereist is. Hierdoor wordt de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel vereenvoudigd. Voorts kan een geluidsverklaring afgegeven worden in aanvulling op een geluidscertificaat. Hiermee kan een houder bij voorbeeld aantonen dat hij met inachtneming van bepaalde beperkingen aan specifieke eisen van een bepaalde luchthaven kan voldoen. In beide gevallen is een aanvraag van de houder van het luchtvaartuig vereist. Ook deze verklaring wordt afgegeven voor onbepaalde tijd. De configuratie van het luchtvaartuig is op de aanvullende geluidsverklaring het zelfde als op het geluidscertificaat, maar de manier waarop gemeten is kan bij voorbeeld afwijken van wat in de toepasselijke eisen staat.

Tevens is voorzien in de mogelijkheid van afgifte van een voorlopige geluidsverklaring en een voorlopige aanvullende geluidsverklaring.

Artikel 3.19d

Een wijziging kan uiteraard niet aangebracht worden indien daardoor niet meer aan de geldende geluidseisen voldaan zou worden. Als wel aan de geldende geluidseisen voldaan blijft worden maar het geluidsniveau of andere informatie op het geluidscertificaat verandert, moet het geluidscertificaat worden aangepast. Het gewijzigde geluidscertificaat of de gewijzigde geluidsverklaring wordt pas afgegeven nadat het oude certificaat of de oude verklaring bij de minister is ingeleverd. Hiermee wordt

voorkomen dat achterhaalde certificaten en verklaringen blijven circuleren. In die gevallen waar dit problemen op zou leveren kan voor de overgangperiode eerst een voorlopig document worden afgegeven. Een ambtshalve wijziging kan gewenst zijn indien bijvoorbeeld de typeaanduiding van het luchtvaartuig of onderdeel daarvan verandert, zoals vaak het geval is bij een overnames of een fusie. Ook bij verschrijvingen moet een nieuw document kunnen worden afgegeven zonder dat eerst een nieuwe aanvraag nodig is.

Artikel 3.19e

Dit artikel regelt de vernieuwing van (voorlopige)geluidscertificaten en (voorlopige) geluidsverklaringen bij verlies, beschadiging en dergelijke.

Artikel 3.19f

Dit artikel regelt de schorsing en intrekking van geluidsdocumenten en geeft aan in welke gevallen dit gebeurt. Schorsing of intrekking kan nodig zijn als bijvoorbeeld bij een controle blijkt dat er zonder toestemming wijzigingen aan het luchtvaartuig zijn aangebracht waardoor het meer geluid gaat maken, of indien er bijvoorbeeld bij de aanvraag onjuiste gegevens zijn ingevuld is of indien er fouten zijn gemaakt.

Artikel I, E

Artikel 3.20 wordt uitgebreid met een bepaling over wederzijdse erkenning van geluidscertificaten die zijn afgegeven door de bevoegde autoriteit van een andere staat of internationale organisatie op basis van eisen die gelijkwaardig zijn aan de Nederlandse eisen. Deze bepaling geldt niet voor geluidsverklaringen omdat deze in het buitenland niet altijd worden afgegeven.

Artikel I, F

Onder configuratie van het luchtvaartuig wordt in deze context verstaan de onderdelen van het luchtvaartuig (ontwerp), zoals bij voorbeeld de motor, een eventuele propeller of een uitlaat. Ook specificaties, tekeningen of andere ontwerpkenmerken vallen hieronder. Daarbij moet gedacht worden aan bij voorbeeld specificaties van geluidsdempend materiaal dat in de motorinlaten wordt aangebracht, tekeningen van het inwendige van een uitlaat of aan de klimprestaties van een luchtvaartuig.

Artikel 3.22, derde lid

In sommige gevallen kan het om praktische redenen nodig zijn om gedurende beperkte tijd een afwijking tussen het luchtvaartuig en de beschrijving in het geluidsdocument toe te staan. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin een luchtvaartuig gedurende enige tijd met een reservemotor moet vliegen welke qua geluidseigenschappen niet exact gelijk is aan de standaard motor, omdat deze laatste voor onderhoud gedemonteerd is. Zulke wijzigingen zijn vaak niet voorzienbaar waardoor de voorgeschreven wijzigingsprocedure niet doorlopen kan worden. De verschillen tussen de officiële configuratie en de feitelijke tijdelijke configuratie zullen over het algemeen klein zijn en weinig effect hebben op de geluidsproductie van het luchtvaartuig. Dergelijke wijzigingen van tijdelijke en kortdurende aard rechtvaardigen niet dat de hele administratieve procedure twee maal doorlopen wordt. Het derde lid van artikel 3.22 voorziet in de bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om aan te geven onder welke voorwaarden gedurende een

bepaktijd afgeweken kan worden van de van toepassing zijnde configuratie van een luchtvaartuig.

Artikel I, G

Artikel 3.23 bevat een aantal procedurele voorschriften ten aanzien van de in paragraaf 3.2.1 geregelde onderwerpen. Met de toevoeging van een (voorlopig) geluidscertificaat en een (voorlopige) geluidsverklaring aan deze paragraaf dient ook dit artikel te worden uitgebreid. Nadere regels zullen worden gesteld over de aanvraag, afgifte, wijziging, en verlenging van deze documenten. Ook zullen regels worden gesteld over de procedure van aanvraag, wijziging, schorsing en intrekking. Daarnaast zullen nog regels worden gesteld over de vernieuwing en de verschuldigde vergoeding voor de kosten van behandeling van de aanvraag om afgifte, wijziging, overdracht en vernieuwing van een (voorlopig) geluidscertificaat, een (voorlopige) geluidsverklaring en een (voorlopige) aanvullende geluidsverklaring.

Artikel I, H

Ingevolge de voorgestelde herformulering van artikel 3.24 kunnen er regels worden gegeven over het model en de uitvoering van een (voorlopig) geluidscertificaat en een (voorlopige) geluidsverklaring.

Artikel I, I

Ingevolge de voorgestelde aanpassing van artikel 3.25, eerste lid, kunnen er erkenningen worden verleend voor het verrichten van werkzaamheden verband houdende met de geluidsproductie van luchtvaartuigen of onderdelen daarvan. Hiermee kunnen ook bedrijven worden erkend voor het uitvoeren van geluidsmetingen die nodig zijn om aan te tonen dat aan de geluidseisen wordt voldaan.

Artikel I, J

In artikel 3.29, onderdeel e wordt de mogelijkheid gegeven om een vergoeding te vragen voor de vernieuwing van een erkenning. In onderdeel f wordt geregeld dat een vergoeding kan worden gevraagd voor het verlenen van toestemming voor het verrichten van werkzaamheden, zoals bedoeld in artikel 3.25 derde lid.

Artikel I, K

Artikel 4.1 wordt in die zin gewijzigd dat het derde lid ziet op de verschillende categorieën AOC's die afgegeven kunnen worden met bijbehorende bevoegdheden en verplichtingen, terwijl het vierde lid betrekking heeft op voorschriften en beperkingen met betrekking tot individuele AOC's.

Artikel I, L

Ingevolge het voorgestelde artikel 4.8 dient de gezagvoerder er zorg voor te dragen dat de bij ministeriële regeling aan te wijzen documenten aan boord van een luchtvaartuig meegevoerd worden. Overtreding van dit artikel is strafbaar gesteld in artikel 11.9 van de wet. Zie onderdeel M.

Artikel I, M en N

In verband met de uitbreiding van hoofdstuk 3 met het geluidscertificaat en de geluidsverklaring, alsmede de invoeging van het voorgestelde

artikel 4.8 worden de strafbepalingen aangevuld in lijn met de strafbepalingen ten aanzien van het (aanvullend) type-certificaat en het BVL.

Artikel II

Dit artikel beoogt te voorkomen dat de aanvragen voor een (voorlopig) geluidscertificaat of een (voorlopige) geluidsverklaring alle op hetzelfde moment worden ingediend. Reeds in Nederland ingeschreven luchtvaartuigen hoeven het geluidsdocument pas aan boord te hebben vanaf de eerstvolgende BVL-verlenging na het moment van van kracht worden van deze wet. Hierdoor zullen de aanvragen voor een geluidscertificaat of een geluidsverklaring gespreid worden ingediend. De verplichting om een geluidscertificaat of een geluidsverklaring aan boord te hebben geldt wel meteen voor luchtvaartuigen die na het van kracht worden van deze wet in het register worden ingeschreven.

Artikel III

Dit artikel regelt het vervallen van de geldigheid van de documenten die al sinds enkele jaren worden afgegeven teneinde te voorzien in de in praktijk bestaande behoefte aan geluidsdocumenten. Zoals in het algemene deel van de toelichting al werd aangegeven is de juistheid van deze documenten niet goed geborgd. Daarom komen ze ingevolge dit artikel te vervallen en moeten ze worden ingeleverd zodra een nieuw document op basis van deze wet moet zijn afgegeven.

Artikel IV

Dit artikel voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding van de wet voor de verschillende categorieën luchtvaartuigen met het oog op de beheersing van de werkdruk die met de introductie van het geluidscertificaat en de geluidsverklaring gepaard zal gaan. Voorts noopt de Tijdelijke referendumwet tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos