

Vergaderjaar 2007–2008

31 221

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2006/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders (PbEU L 114)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 januari 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat inzake het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet Luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2006/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 inzake een communautaire vergunning van luchtverkeersleiders (PbEU L 114).

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de vaste commissie gestelde vragen en gevraagde toelichting. Daarbij wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag gevolgd.

- De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) haar taken enkel op een juiste wijze kan invullen indien zij beschikt over voldoende opgeleid en gekwalificeerd personeel en willen in dat kader vernemen op welke wijze er in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de complexiteit van het Nederlandse luchtruim.

Richtlijn nr. 2006/23/EG bouwt voort op vier verordeningen van de Europese Unie waarin een gemeenschappelijk Europees luchtruim wordt gecreëerd, het zogenaamde Single European Sky-pakket. Het doel van dit pakket is het aanscherpen van de veiligheidsnormen, het vergroten van de efficiency voor het algemeen luchtverkeer in Europa en het optimaliseren van de capaciteit van het luchtruim. Richtlijn nr 2006/23/EG draagt bij aan deze doelen. De richtlijn tracht de vliegveiligheid te verhogen en het functioneren van het communautaire luchtverkeersleidingssysteem te verbeteren door de afgifte van een «communautaire vergunning», bewijs van bevoegdheid, voor luchtverkeersleiders. De richtlijn verplicht luchtverkeersleiders hun opleiding te volgen aan een gecertificeerde opleidingsinstellingen en harmoniseert de eisen voor de toegang tot het beroep, waardoor de kwaliteit van de afgegeven bewijzen van bevoegdheid zal worden gegarandeerd en de mobiliteit van luchtverkeersleiders zal worden bevorderd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de richtlijn op deze punten geïmplementeerd. Het uitgangspunt bij de implementatie is dat de lidstaten een bewijs van bevoegdheid dat overeenkomstig de richtlijn door een bevoegde autoriteit van een andere lidstaat is afgegeven moeten

erkennen. Echter, de richtlijn geeft lidstaten wel de mogelijkheid om aan luchtverkeersleiders extra eisen te stellen als de nationale situatie dat rechtvaardigt. De situatie is op Schiphol is door de ligging van Schiphol en diverse omgevingsfactoren complexer dan op de meeste buitenlandse luchthavens. De LVNL zal dan ook luchtverkeersleiders die over een buitenlands bewijs van bevoegdheid beschikken een specifiek op Schiphol gerichte training geven. Pas nadat deze training met goed gevolg is afgerond zal een buitenlandse luchtverkeersleider op Schiphol mogen werken. Op deze wijze wordt de kwaliteit en bekwaamheid van de luchtverkeersleiding op Schiphol in het onderhavige wetsvoorstel gegarandeerd.

- De leden van de CDA-fractie willen vernemen of het mogelijk is aanvullende eisen te stellen aan gecertificeerde luchtverkeersleiders vanuit andere landen, alvorens zij in Nederland aan het werk kunnen gaan.

Het uitgangspunt van richtlijn nr. 2006/23/EG is het beginsel van wederzijdse erkenning van diploma's en het onderhavige wetsvoorstel implementeert dit uitgangspunt. Bewijzen van bevoegdheid en de daarop opgenomen bevoegdverklaringen en aantekeningen die door de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten overeenkomstig de richtlijn zijn verstrekt worden in Nederland erkend. Voor het grootste deel verloopt deze erkenning automatisch. Echter, op ieder bewijs van bevoegdheid is een aantekening opgenomen die specifiek betrekking heeft op de luchthaven en het (deel van) het luchtruim waar de luchtverkeersleider werkzaam is. Het gaat hierbij de om de «aantekening betreffende de luchtverkeersleidingseenheid» (unit endorsement). Deze aantekening is plaatsgebonden en om deze reden niet geschikt voor automatische erkenning. Om deze aantekening te behalen moet worden voldaan aan de specifieke voorwaarden betreffende de eenheid waar de luchtverkeersleider te werk gesteld wordt. Een luchtverkeersleider met een buitenlands bewijs van bevoegdheid zal dus eerst een opleiding moeten volgen om de relevante Nederlandse aantekening betreffende de luchtverkeersleidingseenheid te behalen. Hiertoe zal per luchtverkeersleider een opleidingsplan worden opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de reeds verworven bekwaamheden en ervaring. Pas indien dit opleidingsplan met succes is afgerond zal een buitenlandse luchtverkeersleider in Nederland kunnen werken. Er is dus in Nederland geen sprake van een automatische toelating van luchtverkeersleiders uit andere lidstaten.

- De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen de verbetering van de mobiliteit en beschikbaarheid zal hebben op de Nederlandse luchtverkeersleidingsmarkt.

De invoering van de communautaire vergunning heeft onder andere tot doel de mobiliteit van luchtverkeersleiders binnen de Europese Unie te vergroten. Momenteel is er in Nederland een tekort aan voldoende gekwalificeerde luchtverkeersleiders en wordt door de LVNL al bewust gezocht naar buitenlandse luchtverkeersleiders die in Nederland diensten kunnen verrichten. De implementatie van de richtlijn in het onderhavige wetsvoorstel maakt het makkelijker buitenlandse luchtverkeersleiders aan te trekken, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van het aanbod van buitenlandse luchtverkeersleiders door de invoering van de communautaire vergunning zal verbeteren. De verwachting is dat luchtverkeersleiders vanuit andere lidstaten naar Nederland zullen komen en te werk zullen worden gesteld, uiteraard enkel indien zij de opleiding voor het verkrijgen van de aantekening betreffende de luchtverkeersleidingseenheid succesvol afronden. Gelet op het goede arbeidsklimaat voor luchtverkeersleiders in Nederland wordt verwacht dat de uitstroom van Nederlandse luchtverkeersleiders naar het buitenland te verwaarlozen zal zijn.

- De leden van de CDA-fractie willen aan de hand van voorbeelden inzichtelijk gemaakt krijgen wat het verschil is tussen luchtverkeer en algemeen luchtverkeer.

Het Single European Sky-pakket en richtlijn nr. 2006/23/EG zijn uitsluitend van toepassing op het civiele verkeer en hebben geen betrekking op militaire operaties en trainingen. Dit toepassingsbereik van de verordeningen en de richtlijn blijkt onder andere uit de definitie van «algemeen luchtverkeer» die zowel in de verordeningen als in de richtlijn is opgenomen. De Wet luchtvaart heeft een breder toepassingsbereik en maakt gebruik van de term «luchtverkeer» om het toepassingsbereik te bepalen. Dit begrip is ruimer en omvat tevens militaire luchtvaart. Er is bij de implementatie van de verordeningen en bij de implementatie van de richtlijn in onderhavige wetsvoorstel bewust voor gekozen waar mogelijk het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart in stand te laten. Het begrip «algemeen luchtverkeer» wordt dan ook alleen gebruikt indien dit strikt noodzakelijk is. In het onderhavige wetsvoorstel heeft dat tot gevolg dat enkel verkeersleiders die in dienst zijn bij instellingen die luchtverkeersdiensten verlenen aan met name het algemeen luchtverkeer een opleiding gevolgd moeten hebben aan een gecertificeerde opleidingsinstelling. Het zal in Nederland met name gaan om de luchtverkeersleiders die in dienst zijn bij de LVNL en de Maastricht Upper Area Control (MUAC) van Eurocontrol.

- De leden van de CDA-fractie willen inzichtelijk hebben aan welke organisaties gedacht wordt met betrekking tot het overdragen van taken aan erkende organisaties.

De mogelijkheid voor een toezichthoudende instantie om bij het uitvoeren van inspecties en onderzoeken gebruik te maken van erkende organisaties vloeit rechtstreeks voort uit het Single European Sky-pakket en is bij de implementatie van dat pakket in de Wet luchtvaart opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel voegt hieraan toe dat niet alleen voor het passend toezicht op de verordeningen, maar ook voor het toezicht op richtlijn nr. 2006/23/EG, gebruik gemaakt kan worden van dergelijke erkende organisaties. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft aangegeven zeer terughoudend te zullen zijn bij het overdragen van taken aan erkende organisaties. Wel verkent de IVW momenteel de mogelijkheden voor het overdragen van taken aan erkende organisaties. Het gaat hierbij niet om de overdracht van veiligheidgerelateerde toezichtstaken. De Nederlandse verleners van luchtverkeersdiensten zijn verplicht over een kwaliteitssysteem te beschikken, en naar aanleiding hiervan zijn zij in principe ISO 9001 gecertificeerd. Het ISO certificaat wordt afgegeven door geaccrediteerde instellingen. De verificatie of verleners van luchtverkeersdiensten aan de ISO eisen blijven voldoen na certificatie wordt ook uitgevoerd door deze geaccrediteerde instellingen. IVW onderzoekt momenteel of het mogelijk is ook andere toezichtstaken over te dragen aan deze geaccrediteerde instellingen, waarbij de onafhankelijkheid van de geaccrediteerde instellingen ten opzichte van de verlener van luchtverkeersdiensten uiteraard gewaarborgd zal moeten worden.

- De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de certificering van erkende organisaties zal gaan plaatsvinden.

De inhoudelijke voorwaarden voor de erkenning van organisaties aan wie inspecties en onderzoeken kunnen worden overgedragen zijn opgenomen in Bijlage I bij de Luchtvaartnavigatiedienstenverordening, een onderdeel van het Single European Sky-pakket. In de Wet luchtvaart is ter implementatie van het Single European Sky-pakket de mogelijkheid opgenomen voor de minister van Verkeer en Waterstaat om organisaties voor dit doel

te erkennen. Deze bepaling is dwingend geformuleerd: indien een organisatie aan de vereisten van Bijlage I voldoet, wordt zij erkend.

Om erkend te worden moet een organisatie op grond van Bijlage I:

- met documenten kunnen onderbouwen een ruime ervaring te hebben in de beoordeling van publieke en private entiteiten in de luchtvervoerssectoren, met name van verleners van luchtvaartnavigatiediensten, en in andere vergelijkbare sectoren op één of meer van de onder deze verordening vallende gebieden;
- beschikken over uitgebreide regels en voorschriften voor de periodieke beoordeling van de bovengenoemde entiteiten, die worden gepubliceerd en voortdurend worden aangepast en verbeterd door middel van onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's;
- niet worden gecontroleerd door verleners van luchtvaartnavigatiediensten, beheersinstanties van luchthavens of anderen die commercieel zijn betrokken bij de verlening van luchtvaartnavigatiediensten of bij luchtvervoersdiensten;
- beschikken over het nodige technische, leidinggevende, ondersteunende en onderzoekspersoneel dat in overeenstemming is met de uit te voeren taken;
- op zodanige wijze worden beheerd en bestuurd dat de vertrouwelijkheid van de voor het bestuur vereiste informatie gewaarborgd is;
- bereid zijn de betrokken nationale toezichthoudende instantie relevante informatie te verstrekken;
- zijn beleid en doelstellingen inzake kwaliteit en betrokkenheid daarbij hebben gedefinieerd en met documenten hebben onderbouwd en ervoor gezorgd hebben dat dit beleid op alle niveaus van de organisatie begrepen wordt, wordt uitgevoerd en wordt nageleefd;
- een doelmatig intern kwaliteitssysteem hebben ontwikkeld, geïmplementeerd en naleven, dat gebaseerd is op toepasselijke onderdelen van internationaal erkende kwaliteitsnormen en dat in overeenstemming is met EN 45 004 (keuringsinstanties) en EN 29 001, als vertolkt door de IACS Quality System Certification Scheme Requirements;
- zijn kwaliteitssysteem laten certificeren door een onafhankelijke audit instantie die erkend wordt door de autoriteiten van de lidstaat waar deze gevestigd is.

De eisen in Bijlage I zijn echter abstract geformuleerd en geven ruimte voor verschillende interpretaties. Uit het oogpunt van de rechtszekerheid is dat onwenselijk. Om die reden is bij de implementatie van het Single-European-Sky pakket in de Wet luchtvaart aan de regering de opdracht gegeven de eisen van Bijlage I bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader in te vullen. In lijn met de bepalingen van de verordening gaat het bij het stellen van nadere eisen niet om het aanpassen of aanvullen van de eisen, maar om het invullen en concretiseren van de eisen. Tevens gaat het hierbij om het opnemen van procedurele vereisten. Organisaties die erkend willen worden, zullen hiertoe een aanvraag bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze aanvraag moet vergezeld gaan van documentatie waaruit blijkt dat de organisatie voldoet aan de in Bijlage I gestelde inhoudelijke vereisten. Indien de minister van Verkeer en Waterstaat van oordeel is dat een organisatie inderdaad aan de vereisten voldoet zal de erkenning verleend worden. Deze erkenning houdt nog niet in dat de betrokken organisatie ook daadwerkelijk inspecties en onderzoeken gaan uitvoeren. Hiertoe is een afzonderlijke beslissing van IVW, in de rol van nationaal toezichthoudende instantie, noodzakelijk waarin dit expliciet bepaald wordt. Zoals gezegd zal IVW zeer terughoudend omgaan met deze mogelijkheid om erkende organisaties in te schakelen.

- De leden van de CDA-fractie willen weten in welke gezagsverhouding deze erkende organisaties tot de Nederlandse regering komen te staan.

IVW kan besluiten inspecties en onderzoeken naar de effectieve naleving van richtlijn nr. 2006/23/EG door erkende organisaties te laten uitvoeren. Het gaat hierbij in beginsel om de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden omtrent deze inspecties en onderzoeken. Het gaat nadrukkelijk niet om de uitoefening van handhavingbevoegdheden. Deze bevoegdheden blijven bij IVW liggen. Hoewel de verordening spreekt van «delegatie» gaat het niet om delegatie in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Delegatie in de zin van de Awb betreft het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander, waarbij degene die overdraagt ook verantwoordelijkheid voor deze besluiten overdraagt. Daar is in dit geval geen sprake van. Indien IVW gebruik maakt van erkende organisaties blijft IVW verantwoordelijk voor de wijze waarop de inspecties en het onderzoek worden uitgevoerd en voor de wijze waarop met de resultaten van deze inspecties en onderzoeken wordt omgegaan.

- De leden van de CDA-fractie geven aan de regering in overweging of het niet voor de hand ligt bij algemene maatregel van bestuur de partij aan te wijzen die taken en verantwoordelijkheden moet gaan vervullen.

Richtlijn nr. 2006/23/EG sluit voor wat betreft het toezicht aan bij de bepalingen van het Single European Sky-pakket. Lidstaten zijn gehouden een of meer organisaties aan te wijzen als hun nationale toezichthoudende instanties. Deze nationaal toezichthoudende instanties moeten onafhankelijk zijn van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en de aanbieders van opleidingen. Bij de implementatie van het Single European Sky-pakket en richtlijn nr. 2006/23/EG is er voor gekozen IVW aan te wijzen als nationale toezichthoudende instantie. IVW zal het toezicht feitelijk uitvoeren. Dit is in lijn met de wijze waarop het toezicht in de luchtvaart momenteel in de Wet luchtvaart is vormgegeven.

Onderhavig wetsvoorstel kent geen taken direct toe aan de LVNL maar aan de verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Welke partijen dat concreet zijn blijkt uit het huidige artikel 5.13 van de Wet luchtvaart: het betreft de LVNL en Onze Minister van Defensie. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering en sluit aan bij de bestaande regelgeving. Verdere aanwijzingen zijn op grond van richtlijn nr. 2006/23/EG dan ook niet noodzakelijk.

- De leden van de SP fractie vragen of er al enige indicatie van de kosten inzake de certificering van luchtverkeersleiders en de handhaving hieromtrent te geven is.

Richtlijn nr. 2006/23/EG stelt dat een luchtverkeersleider zijn opleiding moet hebben genoten aan een gecertificeerde opleidingsinstelling. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dan ook de mogelijkheid geschapen om opleidingsinstellingen te certificeren. Bijlage IV van de richtlijn bevat de eisen waaraan opleidingsinstellingen moeten voldoen. Deze bijlage en de procedure van certificering wordt in lagere regelgeving uitgewerkt. De luchtverkeersleiders zelf worden niet gecertificeerd, maar tonen hun vaardigheden en bekwaamheid aan middels een bewijs van bevoegdheid. Hiernaast harmoniseert richtlijn nr. 2006/23/EG de vereisten met betrekking tot de bevoegdheden en bekwaamheid van de luchtverkeersleider en de toegang tot het beroep. Richtlijn nr. 2006/23/EG bouwt hierbij waar mogelijk voort op bestaande internationale normen omtrent bekwaamheidseisen van luchtverkeersleiders zoals deze zijn vastgesteld door de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) en de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol). Deze internationale normen zijn grotendeels al in de Wet luchtvaart en de onderliggende regelgeving opgenomen. Bewijzen van bevoegdheid en de opleidingen om die bewijzen van bevoegdheid te verkrijgen voldoen momenteel

inhoudelijk al aan de richtlijn, waardoor de implementatie van de richtlijn in onderhavig wetsvoorstel geen extra kosten met zich mee zal brengen. Wel moeten de opleidingsinstellingen gecertificeerd worden. Hiertoe moet een aanvraag worden ingediend. In Nederland worden de opleidingen verzorgd door de LVNL, een zelfstandig bestuursorgaan, en Eurocontrol, een internationale organisatie. Hierdoor zijn er geen administratieve lasten en bedrijfseffecten voor de burger of het bedrijfsleven aan de certificering verbonden. Wat betreft de handhaving moet worden opgemerkt dat de opleidingsinstellingen tevens verleners van luchtvaartnavigatiediensten zijn. In dat kader wordt door IVW al toezicht op deze instellingen uitgeoefend. Het toezicht op de opleidingen zal worden meegenomen in bestaande inspecties en audits, waardoor de lasten voor betrokkenen beperkt zullen blijven.

- De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven welke definitie zij zal hanteren voor het begrip grove nalatigheid en op welke wijze en door wie beoordeeld zal worden of sprake is van grove nalatigheid.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk een bewijs van bevoegdheid in te trekken ingeval van grove nalatigheid tijdens de uitoefening van het verlenen van luchtverkeersdiensten. Het gaat hierbij om een bestuursrechtelijke procedure. Het intrekken van het bewijs van bevoegdheid is een bevoegdheid van Onze Minister. Het uitgangspunt hierbij is dat intrekking van een bewijs van bevoegdheid het uiterste middel is en enkel in extreme gevallen zal geschieden. In overige gevallen of bij twijfel zal schorsing een beter middel zijn. Tevens zal een zorgvuldige procedure worden gevolgd voordat tot intrekking wordt overgegaan. Alle feiten en omstandigheden zullen hierbij worden meegenomen. Hoewel het hier dus gaat om een bestuursrechtelijke sanctie, en niet om een strafrechtelijke, zal waar mogelijk in beginsel worden aangesloten bij de definitie van het begrip grove nalatigheid zoals dit in strafrechtelijke procedures door het Openbaar Ministerie en in de strafrechtelijke jurisprudentie gehanteerd wordt. Dit houdt in dat er sprake moet zijn een aanmerkelijke mate van verwijtbare onvoorzichtigheid en dat enkel onachtzaamheid hiervoor niet voldoende is.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings