

Vergaderjaar 2007–2008

31 232

Wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij (PbEU L344) en verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L204)

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 augustus 2007 en het nader rapport d.d. 2 oktober 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2007, no. 07.002230, 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 tot wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van Verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij en van Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van een aantal bepalingen van de verordeningen 2111/2005 en 1107/2006.² De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de in het voorstel opgenomen grondslag voor handhaving van de EG-verordeningen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

In het voorgestelde artikel 11.15, onder b, van de Wet luchtvaart wordt bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften van EG-verordeningen voor de luchtvaart. In de toelichting bij deze bepaling wordt aangegeven dat gekozen is voor een dergelijke algemene grondslag voor handhaving via bestuursdwang «met het oog op een adequate handhaving van het toenemende aantal Europese verordeningen op luchtvaartgebied en ter bevordering van een consistente wetssystematiek».³ De Raad acht het gebruik van een algemene grondslag voor handhaving van EG-verordeningen voor de luchtvaart, zoals opgenomen in artikel 11.15, onder

¹ 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.

² Zie PbEU 2005, L 344 en PbEU 2006, L 204.

³ Zie de laatste alinea van de toelichting op artikel II.

b, niet in overeenstemming met het beginsel van kenbaarheid van wetgeving. Een dergelijke grondslag sluit uit dat een ieder eenvoudig kan vaststellen welke EG-verordeningen gehandhaafd kunnen worden met bestuursdwang. Nu dit de kenbaarheid van de regeling niet ten goede komt, adviseert de Raad het voorgestelde artikel 11.15, onder b, van de Wet luchtvaart aan te passen. Daarbij geeft hij de regering in overweging de (voorschriften van de) EG-verordeningen die voor een dergelijke aanwijzing in aanmerking komen, op te nemen in een bijlage bij de wet.¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2007, nr. 07, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 augustus, no. W09.07.0200/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen en geeft u in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met zijn advies rekening is gehouden.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt een opmerking over de wijze waarop in het wetsvoorstel een voorziening wordt getroffen voor de handhaving van EU verordeningen.

Op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart kan de Minister van Verkeer en Waterstaat ter handhaving van luchtvaartvoorschriften bestuursdwang toepassen. Dit artikel is niet automatisch van toepassing op de handhaving van luchtvaartvoorschriften die rechtstreeks uit EU verordeningen voortvloeien. Hiertoe is een wijziging van artikel 11.15 noodzakelijk waarbij naar de desbetreffende verordening wordt verwezen. Het aantal verordeningen op luchtvaartgebied dat met nationaal vast te stellen regels gehandhaafd moet worden neemt sterk toe. Zo is in 2006 artikel 11.15 van de Wet luchtvaart aangepast in verband met de handhaving van Verordening (EG) nr. 261/2004 (PbEU, L 46) inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering, annulering of langdurige vertraging. Verder ligt thans in de Staten-Generaal voor een voorstel van wet dat onder andere voorziet in de wijziging van artikel 11.15 Wet luchtvaart in verband met de handhaving van de Verordeningen (EG) nr. 549/2004 (PbEU L 96), nr. 550/2004 (PbEU L 96), nr. 551/2004 (PbEU L 96) en nr. 552/2004 (PbEU L 96) tot instelling van een gemeenschappelijk Europees luchtruim. Ter bevordering van een systematische, consistente en voortvarende regeling van de nationale handhaving van de diverse Europese verordeningen op luchtvaartgebied is er daarom in het voorstel van wet voor gekozen artikel 11.15 Wet luchtvaart zodanig aan te passen dat de door middel van bestuursdwang te handhaven verordeningen bij ministeriële regeling worden aangewezen.

De Raad van State plaatst met name een vraagteken bij de gevolgen die deze wijze van implementatie voor de kenbaarheid zou hebben.

De kenbaarheid van de toepasselijke normen is echter ook bij deze constructie voldoende gewaarborgd. De ministeriële regeling tot aanwijzing van de verordeningen worden immers in de Staatscourant gepubliceerd. De kenbaarheid van de desbetreffende EU besluiten is voorts door publicatie in de officiële EU publicatiebladen verzekerd. Het betreft bovendien een verwijzing naar EU besluiten die na een lang voorbereidingstraject worden vastgesteld en de Nederlandse wetgever, behoudens op een aantal ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzen.

Op vergelijkbare wijze zijn overigens in de Wet van 14 september 2006 tot het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Stb. 2006, 457) Europese voorschriften in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

Blijkens artikel 59 van die wet is het «... verboden te handelen in strijd met bij ministeriële regeling aan te wijzen voorschriften van EG-verordeningen.».

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de memorie van toelichting verduidelijkt.

¹ Vergelijk de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

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*

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

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