



## **Advies Raad van State betreffende voorstel van wet Voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 390/2013 en Verordening (EU) 391/2013 omtrent en heffingen en prestaties inzake luchtvaartnavigatiediensten en Verordening nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen voor luchtvaartongevallen en ernstige incidenten**

### **Nader Rapport**

11 november 2014

lenM/BSK-2014/232219

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het voorstel van wet Voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 390/2013 en Verordening (EU) 391/2013 omtrent en heffingen en prestaties inzake luchtvaartnavigatiediensten en Verordening nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen voor luchtvaartongevallen en ernstige incidenten**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juli 2014, No 2014001294, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling Advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 augustus, nr. W14.14.0212/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van de volgende inhoudelijke opmerkingen.

#### **1. Verhouding met verordening inzake onderzoek naar luchtvaartincidenten.**

Het wetsvoorstel implementeert een onderdeel van de Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten (hierna: Onderzoeksverordening). Het betreft de verplichting voor de Staat en luchtvaartmaatschappijen om in geval van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten een noodplan beschikbaar te hebben. De Onderzoeksverordening ziet verder hoofdzakelijk op het onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat deze bepalingen uit de verordening in Nederland in de eerste plaats zijn geïmplementeerd door middel van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Hoewel de Afdeling de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft merkt deze naar aanleiding daarvan op dat de huidige Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid sinds de inwerkingtreding van de Onderzoeksverordening ten onrechte regels bevat voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. De Afdeling is van mening dat de werking van de Rijkswet moet worden beperkt. De Afdeling wijst er in dat kader onder meer op dat bepalingen van een EU-verordening niet in nationale regelingen mogen worden opgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat. Zo'n bijzondere reden kan zijn dat de verordening een uitdrukkelijke opdracht bevat om uitvoeringsmaatregelen te treffen.

De Nederlandse regering onderkent het gegeven dat Europese verordeningen rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. De regering is echter van mening dat zich in het onderhavige geval omstandigheden voordoen die ertoe open de werking van de Rijkswet niet te beperken, maar deze in de huidige vorm te handhaven.

De voornaamste reden hiervoor is het feit dat de Rijkswet en de daaronder hangende regelgeving, in tegenstelling tot de Onderzoeksverordening, zien op een breed gebied van meerdere beleidsvelden. De rijkswet bevat immers het instrumentarium voor onderzoeken naar ongevallen en incidenten in alle denkbare sectoren variërend van voorvallen in het kader van de gezondheidszorg of het milieu tot voorvallen in het kader van de scheepvaart of luchtvaart. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid is het daarom wenselijk deze voorschriften in één wetsysteem bijeen te houden en dus, ondanks de rechtstreekse doorwerking van de Onderzoeksverordening, ook de voorschriften voor onderzoek naar luchtvaartvoorvallen in de Rijkswet OVV te laten staan. Dit komt de kenbaarheid ten goede.



Het handhaven van de luchtvaartbepalingen in Rijkswet OVV is niet in de laatste plaats ook van belang vanwege het feit dat deze wet tevens geldt voor de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden. De bepalingen van de Europese Onderzoeksverordening zijn namelijk niet van toepassing op de niet-Europese delen van het Koninkrijk en kunnen derhalve niet ter vervanging van Rijkswetbepalingen dienen. De luchtvaartbepalingen dienen ter uitvoering van Bijlage 13 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (hierna: ICAO-Verdrag). Het gehele Koninkrijk is aan deze verdragsverplichtingen gebonden. Het verwijderen van de luchtvaartbepalingen uit de Rijkswet OVV zou er toe leiden dat voor Curaçao, Aruba, St. Maarten en de BES niet langer gevolg wordt gegeven aan de internationale verplichtingen uit het ICAO-Verdrag. Dit is uiteraard niet wenselijk.

Voorts is het van belang er op te wijzen dat de Rijkswet en de daaronder hangende regelgeving tevens voorzien in nadere uitvoeringsregels voor de Onderzoeksverordening. Diverse bepalingen van de Onderzoeksverordening zijn namelijk in dermate algemene, kaderscheppende zin opgesteld dat in de nationale wetgeving nadere uitvoering daaraan moet worden gegeven. Zo verplicht de verordening Lidstaten tot het instellen van een permanente nationale onderzoeksinstantie. In en krachtens de Rijkswet wordt de Nederlandse organisatiestructuur voor deze instantie vastgelegd. In zoverre dient de Rijkswet mede ter implementatie van de verplichtingen die de Onderzoeksverordening aan de Lidstaten oplegt.

## **2. Toezichthoudende bevoegdheden**

De Afdeling merkt terecht op dat het wetsvoorstel ten onrechte niet voorziet in een uitbreiding van artikel 11.1 van de Wet luchtvaart met de zogenoemde vergoedingsverordening en de prestatieverordening. Op grond van deze bepaling kan de Minister van Infrastructuur en Milieu ambtenaren belasten met het toezicht op de naleving van de Wet luchtvaart en een aantal daarbij genoemde verordeningen. Aan de opmerking van de Raad is invulling gegeven door artikel 11.1, tweede lid, uit te breiden met de verordeningen ten aanzien waarvan de minister van Infrastructuur en Milieu handhavende bevoegdheden heeft, maar waarvoor nog niet een dergelijke voorziening was opgenomen als bedoeld in artikel 11.1. Het gaat hierbij met name om verordeningen als bedoeld in artikel 11.15 Wet luchtvaart.

## **3. Redactionele opmerkingen**

De Afdeling adviseert de verwijzingen in de Wet luchtvaart naar de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te actualiseren. Aan deze wens wordt reeds tegemoet gekomen met het thans aan de Kamer voorliggende wetsvoorstel nr. 33802 inzake een Wet taken meteorologie en seismologie. De overige redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

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

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
W.J. Mansveld.*



## Advies Raad van State

No. W14.14.0212/IV  
's-Gravenhage, 14 augustus 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 2014, no.2014001294, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 390/2013 en Verordening (EU) nr. 391/2013 inzake heffingen en prestaties in het kader van luchtvaartnavigatiediensten alsmede Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen in het kader van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen van de Wet luchtvaart in verband met drie verordeningen van de Europese Unie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar merkt op dat de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid sedert de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 996/2010 ten onrechte regels bevat voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart, nu deze verordening daarin voorziet. De Afdeling adviseert deze regels te schrappen en daartoe een separate Rijkswet in te dienen. Ten aanzien van de andere twee verordeningen adviseert de Afdeling te voorzien in de toekenning van toezichtsbevoegdheden. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

### 1. Verhouding met verordening inzake onderzoek naar luchtvaartincidenten

In de toelichting wordt verwezen naar de verordening van de Europese Unie inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart uit 2010.<sup>1</sup> De Nederlandse uitvoering van de voorschriften uit de verordening is, zo wordt gesteld, grotendeels vastgelegd in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Wel moet het toezicht op de uitvoering van de noodplanverplichting in de verordening nog wettelijk geborgd worden. Dat gebeurt in het onderhavige wetsvoorstel door een kleine aanvulling op de Wet luchtvaart.<sup>2</sup>

De verordening is in het Europese recht verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.<sup>3</sup> Bepalingen van een EU-verordening mogen niet in nationale regelingen worden opgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat. Zo'n bijzondere reden kan zijn dat de verordening een uitdrukkelijke opdracht bevat om uitvoeringsmaatregelen te treffen.<sup>4</sup> Buiten zulke bijzondere situaties geldt het algemene uitgangspunt dat, bij de totstandkoming van een verordening, nationale regelingen die hetzelfde onderwerp regelen in beginsel moeten worden ingetrokken, of althans in hun reikwijdte beperkt. Bij de verordening inzake onderzoek naar luchtvaartincidenten is zo'n bijzondere reden alleen aan de orde bij bijvoorbeeld het aanwijzen van een nationale onderzoeksinstantie en het vaststellen van sancties voor het overtreden van de verordening.<sup>5</sup> In hoofdzaak regelt de verordening de procedures rond het onderzoek naar ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart; die materie wordt ten onrechte eveneens geregeld in de Rijkswet.

De Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is in 2004 tot stand gekomen. Deze wet bevat regels voor onderzoek naar 'voorvallen', gedefinieerd als gebeurtenissen die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaken of die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven roepen.<sup>6</sup> Ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart vallen daaronder. Dit betekent dat de Rijkswet sinds haar totstandkoming in 2004 een onderwerp regelt dat sinds 2010 ook wordt geregeld in een verordening van de Europese Unie. De totstandkoming van de verordening heeft in 2010 kennelijk geen aanleiding gegeven om de Rijkswet te wijzigen.

De Afdeling is van oordeel dat alsnog aan deze Europeesrechtelijke verplichting dient te worden

<sup>1</sup> Verordening 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG, (PbEU 2010, L 295).

<sup>2</sup> Toelichting, § 2 (Onderzoeksverordening).

<sup>3</sup> Artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>4</sup> Aanwijzing 335 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>5</sup> Artikelen 4 en 23 van de verordening.

<sup>6</sup> Artikel 1, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.



voldaan. Zij adviseert de werkingssfeer van de Rijkswet te beperken.<sup>7</sup>

## 2. Toezichhoudende bevoegdheden

Het voorstel implementeert enkele bepalingen van de zogeheten vergoedingsverordening<sup>8</sup> en de prestatieverordening.<sup>9</sup> Deze verordeningen bepalen dat de betrokken nationale toezichhoudende autoriteiten dienen te beschikken over toezichhoudende bevoegdheden: de bevoegdheid om documenten die van belang zijn voor de vaststelling van luchtvaartnavigatieheffingen te onderzoeken, om afschriften van deze documenten te maken, om ter plaatse om een mondelinge toelichting te verzoeken, en om zich toegang te verschaffen tot de betrokken gebouwen, terreinen of vervoersmiddelen.<sup>10</sup>

In de transponeringstabellen wordt verwezen naar artikel 11.15 van de Wet luchtvaart. Dat artikel geeft de minister de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen ter handhaving van de vergoedingsverordening, maar voorziet niet in toezichhoudende bevoegdheden.

In artikel 11.1 van de Wet luchtvaart worden wel toezichhoudende bevoegdheden geregeld met het oog op de handhaving van enkele verordeningen van de Europese Unie.<sup>11</sup> Aan de daar genoemde verordeningen worden niet de vergoedingsverordening en de prestatieverordening toegevoegd.

De Afdeling adviseert artikel 11.1 van de Wet luchtvaart aan te vullen.

## 3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van 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,  
J.P.H. Donner.*

<sup>7</sup> Indien dit onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen, zal de status moeten veranderen in een voorstel van rijkswet.

<sup>8</sup> Uitvoeringsverordening nr. 391/2013 van de Europese Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten, Pb 2013, L 128.

<sup>9</sup> Uitvoeringsverordening nr. 391/2013 van de Europese Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties, Pb 2013, L 128.

<sup>10</sup> Artikel 20 van de vergoedingsverordening.

<sup>11</sup> In artikel 11.1 worden ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van, onder meer, enkele verordeningen. Door die omschrijving krijgen de aangewezen ambtenaren als toezichhouders de beschikking over de bevoegdheden, geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0212/IV**

- In de aanhef van het wetsvoorstel verordening nr. 391/2013 correct citeren.
- In de Wet luchtvaart de verwijzingen naar de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer actualiseren, nu dat (niet volledig) gebeurt in artikel 5.20.
- De twee passages in de toelichting waarin artikel 1.15 wordt toegelicht combineren.
- In de transponeringstabel bij de vergoedingsverordening, onder artikel 10, 'artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten' wijzigen in: artikel 5 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten 2010.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 390/2013 en Verordening (EU) nr. 391/2013 inzake heffingen en prestaties in het kader van luchtvaartnavigatiediensten alsmede Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen in het kader van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat de Wet luchtvaart wordt aangepast ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 391/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 inzake een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PbEU 2013, L128), Verordening (EU) nr. 390/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties (PbEU 2013, L128) en Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG (PbEU 2010, L295);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### Artikel I

De Wet luchtvaart wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1.1., eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

1. Het onderdeel vergoedingenverordening komt te luiden:

*vergoedingenverordening:* Verordening (EU) nr. 391/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PbEU 2013, L128).

2. In de alfabetische rangschikking worden de volgende onderdelen ingevoegd:

*onderzoeksverordening:* Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG (PbEU 2010, L295);

*prestatieverordening:* Verordening (EU) nr. 390/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties (PbEU 2013, L128);

B

Artikel 5.20 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. De Eurocontrol-organisatie stelt jaarlijks in het kader van de op 12 februari 1981 te Brussel gesloten Multilaterale Overeenkomst betreffende 'en route'-heffingen (Trb. 1981, 181), de hoogte van het eenheidstarief, bedoeld in artikel 11 van de vergoedingenverordening, vast ter berekening van de vergoeding voor luchtvaartnavigatiediensten voor 'en route'-verkeer'. Ter voorbereiding daarvan leggen de verleners van luchtvaartnavigatiediensten aan 'en route'-verkeer' Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, jaarlijks vóór 15 mei een voorstel voor.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu stelt jaarlijks de hoogte van het eenheidstarief, bedoeld in artikel 12 van de vergoedingenverordening, vast ter berekening van de vergoeding voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten. Ter voorbereiding daarvan leggen de verleners



van plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten genoemde Minister jaarlijks vóór 15 mei een voorstel voor.

3. In het zesde lid wordt 'artikel 4' vervangen door: artikel 5.

4. In het achtste lid wordt 'artikel 9' vervangen door: artikel 10.

5. Het negende lid komt als volgt te luiden:

9. Bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu worden voorschriften gesteld met betrekking tot het treffen van stimuleringsmaatregelen als bedoeld in artikel 15, eerste lid van de vergoedingenverordening. De voorschriften betreffen in ieder geval financiële stimulansen op het prestatiekerengebied capaciteit.

6. Na het elfde lid wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

12. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan besluiten tot modulering van luchtvaartnavigatieheffingen als bedoeld in artikel 16 van de vergoedingenverordening.

C

In artikel 5.21, eerste lid, wordt '50.000 commerciële luchtvervoersbewegingen' vervangen door: 70.000 IFR luchtvervoersbewegingen.

D

Aan artikel 11.15, onderdeel b, worden, onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 9° door een puntkomma, twee nieuwe onderdelen toegevoegd, luidende:

- 10° de prestatieverordening;
- 11° artikel 21, tweede lid, van de onderzoeksverordening.

E

Aan artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, wordt, onder vervanging van 'en' aan het slot van subonderdeel 2° door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 3° door 'en', een nieuw subonderdeel toegevoegd, luidende:

- 4° artikel 21, tweede lid, van de onderzoeksverordening.

## **Artikel II**

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,*





## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen deel

Het onderhavige voorstel van wet heeft betrekking op de implementatie van een aantal Europese verordeningen.

Ten eerste regelt het wetsvoorstel de uitvoering van twee Commissie verordeningen op het gebied van luchtvaartnavigatie. Het gaat om Verordening (EU) nr. 391/2013 inzake een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (Pb L128) (hierna de vergoedingsverordening) en Verordening (EU) nr. 390/2013 houdende vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties (Pb L128) (hierna de prestatieverordening). De verordeningen maken deel uit van het pakket van Single European Sky verordeningen waarmee het gemeenschappelijk Europees luchtruim geregeld wordt.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt de uitvoering van een onderdeel van de Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (Pb L295)(hierna de onderzoeksverordening) nader in te vullen.

### 1. Luchtvaartnavigatieverordeningen

Op 9 mei 2013 zijn de nieuwe vergoedingsverordening en de prestatieverordening gepubliceerd. De verordeningen vervangen eerdere verordeningen op het gebied van luchtvaartnavigatieheffingen en prestatieregelingen. De oorspronkelijke vergoedingsverordening werd eerder vanaf 2006 gefaseerd ingevoerd in het Nederlandse wetgevingssysteem. Deze verordening bevat de grondslagen voor het communautair heffingenregime dat binnen de EU voor luchtvaartnavigatiediensten geldt. Het gaat hierbij met name om vergoedingen voor verleende luchtverkeersleidingdiensten en meteorologische dienstverlening aan luchtruimgebruikers. Vervanging van de verordening was nodig teneinde het communautair heffingensysteem te optimaliseren. Zo moet de verordening onder andere bijdragen aan de verbetering van de kosten- en operationele efficiëntie van luchtvaartnavigatiediensten. Voorts is de verordening gericht op de bevordering van een optimaal gebruik van het luchtruim. Daartoe worden lidstaten bijvoorbeeld verplicht om een verbetering van operationele prestaties op het gebied van capaciteit, met name het verminderen van vertragingen, financieel te stimuleren. Voorts is in de regeling de mogelijkheid opgenomen om heffingen te moduleren om congestie van het netwerk in een bepaald gebied of op een specifieke route op specifieke tijdstippen te vermijden of te verminderen.

De nieuwe prestatieverordening richt zich op de verbetering van de prestaties van de luchtverkeersdienstverleners. Op lange termijn wordt met het Single European Sky project (SES) beoogd de capaciteit van het luchtruim te verdrievoudigen, de veiligheid met een factor 10 te verbeteren, het milieu-effect per vlucht met 10% te verminderen en de luchtverkeersleidingkosten met 50% te verminderen teneinde de op lange termijn te verwachte verdubbeling van het verkeer te accommoderen.

Tussen vergoedingsverordening en de prestatieverordening bestaat een nauw verband. Niet alleen heeft de prestatieverordening onder meer betrekking op de efficiëntie van de kosten, zoals deze worden geregeld in de vergoedingsverordening. Ook bevat de prestatieverordening uitgangspunten voor de hiervoor bedoelde financiële stimuleringsregelingen, die nader zijn vormgegeven in de vergoedingsverordening. In dit verband kunnen onder meer worden genoemd verplichte financiële stimuleringsregelingen ter bevordering van kostenefficiëntie (verkeersvolumerisico en kostenrisico) en capaciteit en een vrijwillige financiële stimuleringsregeling ter bevordering van de duurzaamheid van het luchtverkeer.

Hoewel beide verordeningen rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde vergt de uitvoering aanpassing van de nationale regelgeving. In dezelfde zin is de Wet luchtvaart in 2010 gewijzigd ter uitvoering van de voorganger van de vergoedingsverordening, Verordening (EU) nr. 1794/2006 (Pb L341). De daarbij opgenomen aanpassingen behoeven gelet op de nieuwe EU regelgeving wijzigingen. De wijzigingen variëren van terminologische aanpassingen, grondslagen voor nadere invulling van procedurele verplichtingen, tot vastlegging van handhavingsgrondslagen.

Onderdelen van de prestatieverordening en de vergoedingsverordening zijn reeds per 29 mei 2013 in werking getreden met het oog op de voorbereiding van de tweede referentieperiode van prestatiebesturing, die zal lopen van 2015 tot en met 2019.

### 2. Onderzoeksverordening

In 2010 is de verordening inzake onderzoek naar ongevallen en ernstige incidenten in werking getreden. De verordening regelt grotendeels het onderzoek naar dergelijke voorvallen teneinde door de analyse daarvan de veiligheid in de burgerluchtvaart te verbeteren. De Nederlandse uitvoering van





de voorschriften uit de verordening zijn grotendeels vastgelegd in de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid. De verordening bepaalt tevens dat lidstaten en luchtvaartmaatschappijen voorzieningen moeten treffen voor het vastleggen van noodplannen in geval van ongevallen en ernstige incidenten. Daarbij moeten de lidstaten toezicht houden op de uitvoering van deze verplichting door de luchtvaartmaatschappijen. In Nederland is de wettelijke grondslag voor het hebben van een door de overheid vast te stellen noodplan reeds vastgelegd in de bestaande noodwetgeving. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is momenteel bezig met de invulling van het noodplan voor de luchtvaart. Het toezicht op de uitvoering van de noodplanverplichting door de luchtvaartmaatschappijen moet wettelijk echter nog geborgd worden. Dat gebeurt in het onderhavige wetsvoorstel. In dat kader wordt in Hoofdstuk van 11 van de Wet luchtvaart een bestuursdwang bevoegdheid en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen met betrekking tot het vaststellen van noodplannen door de luchtvaartmaatschappijen.

### **3. Administratieve lasten en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven**

Het onderhavige wetsvoorstel leidt, noch voor de luchtvaarnavigatieverordeningen, noch voor de onderzoeksverordening tot een verandering in de administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven. Aan de voorschriften tot uitvoering van de verordeningen zijn namelijk geen informatieverplichtingen verbonden. Voor wat betreft de luchtvaartverordeningen gaat het zoals hiervoor aangegeven om terminologische aanpassingen, grondslagen voor nadere invulling van procedurele verplichtingen en vastlegging van handhavinggrondslagen. Ook de sanctiebepalingen ter handhaving van de noodplanverplichting uit de onderzoeksverordening leidt niet tot informatieverplichtingen. De overige verplichtingen die op grond van de verordeningen voor verleners van luchtvaarnavigatiediensten of luchtvaartmaatschappijen gelden volgen niet uit dit wetsvoorstel, maar vloeien rechtstreeks voort uit de verordeningen.

### **4. Vaste verandermomenten**

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van Europese regelgeving en valt onder de uitzonderingsgronden als bedoeld in het systeem van vaste verandermomenten.

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### **Artikel I**

###### *Onderdeel A (artikel 1.1)*

In dit artikel wordt de definitieomschrijving van de vergoedingsverordening aangepast. Daarnaast worden ook voor de prestatieverordening en de onderzoeksverordening definitiebepalingen opgenomen.

###### *Onderdeel B (artikel 5.20)*

In de nieuwe vergoedingsverordening is de procedure tot vaststelling van de heffingen voor 'en route' luchtvaarnavigatie en plaatselijke luchtvaarnavigatie aangepast. In het vaststellingsproces waarin de lidstaten, Eurocontrol en overige luchtvaarnavigatieverleners een rol spelen heeft ook de Europese Commissie een expliciete taak gekregen. Artikel 5.20 van de Wet luchtvaart wordt naar aanleiding van deze wijzigingen aangepast.

De wijziging betreft met name artikel 17 van de verordening, dat betrekking heeft op het goedkeurings- en vaststellingsproces van de tarieven in het eerstvolgende kalenderjaar. Daarbij behouden zowel Onze Minister van Infrastructuur en Milieu als Eurocontrol hun formele bevoegdheid tot vaststelling van het tarief zoals thans in artikel 5.20, tweede, respectievelijk derde lid, van de wet opgenomen.

Waar thans de goedkeurings- en vaststellingsprocedures verschillen, naar gelang het 'en route'-eenheidstarief of het terminal eenheidstarief betreft, worden deze procedures in de nieuwe vergoedingsverordening in internationaal verband gelijkgeschakeld. Voorts krijgt de Europese Commissie een aanzienlijk grotere rol in de goedkeuringsprocedure van beide tarieven.

Ten aanzien van de procedure ter vaststelling van de tarieven wordt het volgende opgemerkt. Tussen de vergoedingsverordening en de gelijktijdig daarmee gepubliceerde prestatieverordening bestaat, zoals hiervoor reeds aangegeven, een nauw verband.

Lidstaten zijn verplicht om prestatieplannen op te stellen voor een periode van vijf jaar. In die plannen beschrijven zij of en op welke wijze zij de door de Europese Commissie geformuleerde prestatiedoelen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, capaciteit en kostenefficiëntie zullen realiseren. Specifiek ter zake van de te bereiken kostenefficiëntie nemen de lidstaten en de luchtverkeersdienstverleners



hun verwachte kosten en verkeersvolumes in die periode van vijf jaar op in dat plan. Die kosten en verkeersvolumes worden gefixeerd op het in het prestatieplan opgegeven niveau gedurende de looptijd van het prestatieplan. De tarieven kunnen in die periode uitsluitend wijzigen als gevolg van de doorberekening van de effecten van bepaalde ontwikkelingen. Dit betreft bijvoorbeeld afwijkingen tussen de werkelijke en geprognosticeerde verkeersomvang. De financiële effecten van deze verschillen worden verdeeld tussen de dienstverleners en de luchtverkeersgebruikers. In principe komen verschillen tussen de verwachte en de daadwerkelijke kosten voor rekening en risico van de luchtverkeersdienstverleners. Slechts bepaalde uitzonderingen mogen worden doorberekend aan de gebruikers. Het betreft afwijkingen in de kosten, die niet voorzienbaar waren en buiten de beheersbaarheid van de luchtverkeersdienstverleners vallen, zoals bij voorbeeld wijzigingen van pensioenpremies, sociale premies en belastingmaatregelen.

De doorberekening van optredende verschillen in verkeersvolume en kosten geschiedt aan de hand van bepaalde rekenregels in de verordening en kent een hoog technisch karakter. Dit laat de luchtverkeersdienstverleners slechts een beperkte vrijheid bij de doorberekening van die verschillen.

Ingevolge artikel 17 moeten de lidstaten per 1 juni van enig jaar de kostengegevens en een voorstel voor het tarief in het eerstvolgende kalenderjaar aan de Europese Commissie aanleveren. De Commissie beoordeelt de juistheid van de ingediende gegevens op basis van een vergelijking tussen de verschillen in kosten, inflatie en verkeersontwikkeling in het meest recent afgesloten kalenderjaar en de betreffende gegevens die voor dat jaar in het door de betreffende lidstaat of gemeenschappelijk luchtruimblok ingeleverde en door de Commissie goedgekeurde prestatieplan zijn opgenomen. Voorts beoordeelt de Commissie of de verwerking van de opgetreden verschillen in de kosten en het tarief conform de vergoedingenverordening plaats heeft. De Commissie bericht de betreffende lidstaat of de gegevens en de verwerking daarvan al dan niet conform de regels zijn geschied. Pas indien dat het geval is, krijgt de betreffende lidstaat van de Commissie bericht dat het door de betreffende lidstaat voorgestelde tarief conform de geldende regelgeving is.

Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de juistheid en de juiste verwerking van de per 1 juni van enig jaar bij de Commissie en Eurocontrol aan te leveren gegevens over de kosten en tarieven zeker te stellen. Om die reden wordt in het tweede en derde lid van artikel 5.20 de verplichting ingevoerd voor de verleners van luchtvaartnavigatiedienstverleners om per 15 mei van enig jaar de doorwerking van de ontwikkelingen in het direct voorafgaande kalenderjaar op de kosten en het tarief in het daaropvolgende kalenderjaar conform de geldende rapportageformats aan te leveren.

De wijziging van artikel 5.20 van de wet betreft ook artikel 15 van de vergoedingenverordening waarin de lidstaten worden verplicht om verbeteringen van operationele prestaties op het gebied van capaciteit, met name het verminderen van vertragingen, financieel te stimuleren. De Wet luchtvaart bevatte in artikel 5.20, negende lid, al een optionele mogelijkheid tot het vaststellen van stimuleringsvoorschriften bij ministeriele regeling. Die mogelijkheid wordt overeenkomstig de verordening omgezet in een verplichting.

#### *Onderdeel C (artikel 5.21)*

De vergoedingenverordening bood de lidstaten reeds de mogelijkheid luchtvaartnavigatiediensten op luchthavens met een aantal vluchten onder een bepaald aantal luchtvervoersbewegingen aan een afwijkend regiem te onderwerpen. In Nederland wordt van deze bepaling reeds gebruik gemaakt. In de nieuwe verordening is het maximale aantal luchtvervoersbewegingen aangepast. In artikel 5.21 wordt deze wijziging meegenomen.

#### *Onderdeel D (artikel 11.15)*

Met deze bepaling worden de prestatieverordening en een deel van de onderzoeksverordening toegevoegd aan het rijtje verordeningen dat op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart door middel van bestuursdwang kan worden gehandhaafd.

#### *Onderdeel E (artikel 11.15)*

In artikel 11.15 wordt een voorziening opgenomen voor het handhaven van de noodplan verplichting uit de onderzoeksverordening door middel van bestuursdwang. Deze herstelsanctie kan luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld worden opgelegd voor het niet hebben van een adequaat noodplan. Daarmee kan verzekerd worden dat het betrokken bedrijf alsnog daarin voorziet.

#### *Onderdeel F (artikel 11.16)*

Op grond van deze wijziging van artikel 11.16 kan de verplichting van luchtvaartmaatschappijen tot



---

het treffen van noodplannen ook door middel van de bestuurlijke boete worden gehandhaafd. Het gaat hier om een punitieve sanctie die erop gericht is overtreders met een onvoorwaardelijke geldstraf af te schrikken. Deze sanctie leent zich daardoor goed voor toepassing als zogenaamde lik-op-stuk sanctie. Het te handhaven voorschrift ziet met name op de bescherming van de belangen van passagiers die gebaat zijn bij de beschikbaarheid van een adequaat noodplan. Ter bescherming van die belangen kan deze sanctie bijvoorbeeld ingezet worden wanneer een snelle, sanctionerende reactie gewenst is tegen ernstige overtreders die het noodplan niet naleven. De bestuurlijke boete kan overigens in de plaats van, maar ook in combinatie met bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgelegd bij een overtreding van een wettelijk voorschrift.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,*



## Transponeringstabel

<b>Verordening (EU) nr. 390/2013 (prestatieverordening)</b>	
Artikel 1 (onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 2 (definities)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 3 (prestatie beoordelingsorgaan)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 4 (nationaal toezichhoudende autoriteiten)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 5 (functionele luchtruimblokken)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 6 (Netwerkbeheerder)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 7 (coördinatie met EASA)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 8 (duur van referentie perioden)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 9 (prestatie kerngebieden en prestatiekernindicatoren)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 10 (EU-wijde prestatiedoelstellingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 11 (opstellen van prestatieplannen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 12 (stimuleringsregelingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 13 (initiële vaststelling prestatieplannen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 14 (beoordeling en herziening prestatieplannen en doelstellingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 15 (beoordeling herziene prestatieplannen en doelstellingen en vaststelling corrigerende maatregelen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 16 (prestatieplannen of corrigerende maatregelen na referentie Periode)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 17 (herziening doelstellingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 18 (permanent toezicht en rapportering)	Artikel 11.15, sub-onderdeel b, subonderdeel 10°
Artikel 19 (waarschuwingsmechanismen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 20 (facilitering en toezicht op naleving)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 21 (verzameling en validering gegevens prestatiebeoordeling)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 22 (verspreiding van informatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 23 (afwijkingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 24 (beroep)	Algemene wet bestuursrecht
Artikel 25 (beoordeling van de regeling)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 26 (wijziging Verordening (EU) 677/2011)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 27 (inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 28 (intrekking)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting

<b>Verordening (EU) nr. 391/2013 (vergoedingsverordening)</b>	
Artikel 1, eerste tot en met vierde lid	Behoeven naar hun aard geen omzetting
Artikel 1 (onderwerp en toepassingsgebied), vijfde lid	Artikel 5.21, eerste lid, Wet luchtvaart en Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten
Artikel 2 (definities)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 3 (plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten, CNS, MET en AIS diensten onderhevig aan marktomstandigheden)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 4 (beginselen gemeenschappelijk heffingenstelsel)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 5 (vaststelling van heffingszones)	Artikel 5.20, zesde lid, Wet luchtvaart
Artikel 6 (in aanmerking komende diensten, faciliteiten en activiteiten)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 7 (kostenberekening)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 8 (verdeling kosten)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 9 (transparantie kosten en heffingenmechanismen)	Artikel 5.20, elfde lid, Wet luchtvaart, artikel 5.36 Wet luchtvaart, artikel 8 Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
Artikel 10 (vrijstelling luchtvaartnavigatieheffingen)	Artikel 5.20, achtste lid, Wet luchtvaart artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten
Artikel 11 (berekening en-routeheffingen)	Artikel 5.20, tweede lid, Wet luchtvaart
Artikel 12 (berekening plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen)	Artikel 5.20, derde lid, Wet luchtvaart
Artikel 13 (verkeersrisicospreiding)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 14 (kostenspreiding)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 15 (stimuleringsregelingen voor verleners luchtvaartnavigatiediensten)	Artikel 5.20, negende lid, Wet luchtvaart
Artikel 16 (modulering van luchtvaartnavigatieheffingen)	Artikel 5.20, twaalfde lid, Wet luchtvaart
Artikel 17 (vaststelling van eenheidstarieven voor heffingszones)	Artikel 5.20, tweede en derde lid, Wet luchtvaart en artikelen 3 en 6 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatieheffingen



<b>Verordening (EU) nr. 391/2013 (vergoedingsverordening)</b>	
Artikel 18, eerste en tweede lid (inning van heffingen)	Artikel 5.20, vierde en vijfde lid, Wet luchtvaart en artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatieheffingen
Artikel 18, derde lid (handhaving m.b.t. inning heffingen)	Artikel 11.16a Wet luchtvaart
Artikel 19 (beroep)	Algemene wet bestuursrecht
Artikel 20 (facilitering en toezicht op naleving)	Artikel 11.15, onderdeel b, subonderdeel 8°, Wet luchtvaart
Artikel 21 (Evaluatie)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 22 (Inwerkingtreding en toepassing)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 23 (Intrekking Verordening (EG) nr. 1794/2006)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting

<b>Verordening (EU) nr. 996/2010 (onderzoeksverordening)</b>	
Artikel 1, (onderwerp)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 2, (definities)	Artikel 1 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 1 Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 3 (toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 4 (instantie voor veiligheidsonderzoek in de burgerluchtvaart)	Artikelen 2 en 5a tot en met 21 en 25 tot en met 27 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 5, eerste tot en met derde lid en vijfde lid (onderzoeksverplichting)	Artikel 5 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 3 Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 5, vierde lid	Artikel 4, eerste lid, onderdelen a en e, tweede lid, a en c, derde lid, Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 6 (samenwerking tussen veiligheidsonderzoeksinstanties)	Artikel 47 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 7 (Europees netwerk van instanties die onderzoek doen naar de veiligheid van de burgerluchtvaart)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 8 (Deelname van EASA en de nationale burgerluchtvaartautoriteiten aan veiligheidsonderzoeken)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 9 (Meldingsplicht voor ongevallen en ernstige incidenten)	Artikelen 28 en 29 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 10 (Deelname van de lidstaten aan veiligheidsonderzoeken)	Artikelen 77 en 78 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikelen 14 tot en met 23 Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 11 (Status van onderzoekers)	Artikelen 32 tot en met 40 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 12 (Coördinatie van onderzoeken)	Artikelen 67 en 68 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 13 (Bewaring van bewijsmateriaal)	Artikelen 30 en 31 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 14 (Bescherming van gevoelige veiligheidsinformatie)	Artikelen 69 en 70 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 15 (Mededeling van informatie)	Artikel 72 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 16 (Onderzoeksverslag)	Artikelen 55 tot en met 60 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 17 (Veiligheidsaanbevelingen)	Artikelen 61 tot en met 63 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 18 (Follow-up van veiligheidsaanbevelingen en databank van veiligheidsaanbevelingen)	Artikelen 73 tot en met 76 Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid
Artikel 19 (Meldingen van voorvallen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 20 (Informatie over personen en gevaarlijke goederen aan boord)	Wet veiligheidsregio's, Artikel 4, tweede lid, Besluit informatie inzake rampen en crises, Artikel 6.61a Wet luchtvaart
Artikel 21 (Bijstand aan slachtoffers van luchtvaartongevallen en hun familieleden)	Wet veiligheidsregio's, feitelijke uitvoering rijksoverheid
Artikel 22 (Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 23 (Sancties)	Artikel 11.15, eerste lid, onderdeel b, sub-onderdeel 11°, Artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 4°
Artikel 24 (Wijziging van de verordening)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 25 (Intrekkingen)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 26 (Inwerkingtreding)	Behoeft naar zijn aard geen omzetting