

Vergaderjaar 2016–2017

34 591

Wijziging van de Wet luchtvaart en enkele andere wetten (Verzamelwet luchtvaart)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2016 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2016, no. 2016001249, 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, de Wet milieubeheer en de Spoorwegwet om wijzigingen, bijstellingen en technische verbeteringen aan te brengen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt wijziging van de Wet luchtvaart, de Wet milieubeheer en de Spoorwegwet in verband met herstel van wetstechnische gebreken en leemten en andere wijzigingen van ondergeschikte aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel en de toelichting op het punt van uitbreiding van een algemene ontheffingsbevoegdheid wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 2016, nr. 2016001249, 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 9 september 2016, nr. No.W14.16.0177/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel en de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

toelichting op het punt van uitbreiding van een algemene ontheffingsbevoegdheid wenselijk. De onderdelen van het wetsvoorstel, waarbij aanpassing naar het oordeel van de Afdeling aan de orde is, komen hieronder nader aan de orde.

1. Uitbreiding algemene ontheffingsbevoegdheid

a. Reikwijdte bevoegdheid

Vluchten tegen vergoeding mogen in beginsel slechts uitgevoerd worden door houders van een zogenoemd Air Operator Certificate (AOC) dat uitsluitend aan luchtvaartmaatschappijen wordt verstrekt.² In uitzonderingsgevallen en als de veiligheid niet in gevaar komt, kan aan de houder van een AOC ontheffing worden verleend van de geldende bepalingen over vluchtuitvoering.³ Beoogd wordt deze algemene ontheffingsmogelijkheid uit te breiden tot anderen dan houders van een AOC.⁴ Dat kan gaan om vluchten waarvoor een AOC niet is vereist omdat de vlucht niet tegen vergoeding of niet door een luchtvaartmaatschappij wordt uitgevoerd. Deze gevallen vallen onder het Besluit vluchtuitvoering waarvan voortaan met de ontheffing kan worden afgeweken. Door de beperking tot AOC houders te schrappen wordt het echter ook mogelijk ontheffing te verlenen van de verplichting tot het hebben van een AOC op zichzelf. Uit de toelichting blijkt dat de mogelijkheid van ontheffing van de AOC verplichting ook is beoogd, maar slechts voor een zeer specifieke categorie namelijk exploitanten van op afstand bediende luchtvaartuigen (drones).⁵ Hoewel de toelichting stelt dat in andere gevallen geen ontheffing zal worden verleend, ontstaat de bevoegdheid daartoe wel en zal daarom op aanvragen om ontheffing telkens onder afweging van alle daarvoor in aanmerking komende belangen moeten worden beslist. Een gaandeweg ruimer worden ontheffingenpraktijk kan dan ook niet op voorhand worden uitgesloten.

De Afdeling is van oordeel dat de ontheffingsmogelijkheid een vergaande inbreuk op de systematiek van de wet toelaat die, mede gelet op de beoogde beperking tot drones, te ruim is geformuleerd.

b. Nut en noodzaak ontheffing AOC verplichting

Uit de toelichting volgt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijk dat ontheffing van de verplichting een AOC te hebben voor de wel beoogde gevallen ook nodig is. Zo wordt niet ingegaan op de vraag in welke omvang zich in de praktijk knelpunten voordoen en welke dat zijn. Gesteld wordt slechts dat gedacht kan worden aan de buitenlandse operator die een incidentele vlucht met een op afstand bediend luchtvaartuig tegen vergoeding in Nederland wil uitvoeren. Voor vluchten met op afstand bediende luchtvaartuigen bevat de regelgeving echter al een daarop toegesneden regime met een specifiek AOC (de ROC).⁶ Uit de toelichting blijkt niet waarom dit regime voor incidentele vluchten en dan nog alleen door buitenlandse operators niet geschikt zou zijn of niet (volledig) zou moeten gelden. Ook blijkt niet of overwogen is het algemene regime op regelingsniveau beter toe te snijden op incidentele vluchten of buitenlandse exploitanten.

² Artikel 4.1 Wet luchtvaart.

³ Artikel 4.4 Wet luchtvaart.

⁴ Artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel.

⁵ Artikelsgewijs, Onderdeel C.

⁶ Artikel 1a Besluit vluchtuitvoering, artikel 11 Regeling op afstand bestuurd luchtvaartuigen.

De Afdeling adviseert de mogelijkheid van ontheffing van de AOC verplichting te schrappen of deze te beperken tot de beoogde gevallen en de noodzaak daarvan te motiveren.

1. Uitbreiding algemene ontheffingsbevoegdheid

De Afdeling adviseert de mogelijkheid van ontheffing van de verplichting te beschikken over een Air Operator Certificate (AOC) te schrappen of deze te beperken tot de beoogde gevallen (exploitanten van drones) en de noodzaak daarvan te motiveren. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

Op grond van de Wet luchtvaart moeten luchtvaartbedrijven beschikken over een AOC, die vaststelt dat de onderneming beschikt over voldoende beroepsbekwaamheid en organisatie om luchtvaartuigen veilig te exploiteren. Hiermee is, voor zover het internationale vluchten betreft, uitvoering gegeven aan annex 6 van het Verdrag inzake de burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109). Annex 6 van dit verdrag verbiedt vluchten tegen vergoeding zonder een door de staat van de *operator* afgegeven AOC. Voor zover het in de EU gevestigde *operators* betreft is een door de staat van de operator afgegeven AOC verplicht op grond van Verordening (EG) nr. 216/2008⁷ en verordening (EU) 965/2012⁸.

Op grond van de Wet luchtvaart is het ROC (*RPAS Operator Certificate*) bij algemene maatregel van bestuur aangewezen als soort AOC. Het ROC stelt vast dat de onderneming beschikt over beroepsbekwaamheid en organisatie om een onbemand op afstand bestuurd luchtvaartuig en de daarbij behorende onderdelen veilig te exploiteren. Ook ten aanzien van het ROC geldt als uitgangspunt dat dit document wordt verleend aan in Nederland gevestigde *operators*. Het relatief zware instrument van het ROC is in de meeste gevallen niet nodig voor buitenlandse *operators* van drones die een (incidentele) opdracht in Nederland willen uitvoeren, terwijl deze buitenlandse *operators* niet beschikken over een internationaal geaccepteerd AOC voor de exploitatie van vluchten met drones. Internationale regelgeving noch EU-regelgeving verplicht namelijk tot dit document voor operaties met drones die plaatsvinden binnen het luchtruim van één staat. Teneinde mogelijk te maken dat buitenlandse *operators* een opdracht uitvoeren binnen Nederlands luchtruim, is derhalve de mogelijkheid van ontheffingverlening nodig. Daarbij wordt benadrukt dat in het kader van deze ontheffingverlening eveneens een inhoudelijke toets plaatsvindt, toegesneden op de specifieke opdracht die de buitenlandse *operator* in Nederland wil uitvoeren. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de in de memorie van toelichting opgenomen motivering van de noodzaak voor ontheffingverlening aangevuld.

De Afdeling overweegt voorts dat een gaandeweg ruimer wordende ontheffingenpraktijk op voorhand niet kan worden uitgesloten. Zij is van oordeel dat de ontheffingsmogelijkheid, mede gelet op de beoogde beperking tot drones, te ruim is geformuleerd. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

⁷ Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG (Pb EG 2008 L 79).

⁸ Verordening (EU) Nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitlevering, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees parlement en de Raad.

Uit artikel 1.2 van de Wet luchtvaart blijkt dat deze wet van toepassing is, voor zover hetgeen bepaald bij of krachtens verordening (EG) nr. 216/2008 niet van toepassing is.

De afgelopen jaren heeft een aanzienlijke Europese wetgevingsoperatie plaatsgevonden binnen het domein luchtvaartveiligheid. Onder de paraplu van Verordening (EG) nr. 216/2008 is een groot aantal uitvoeringsverordeningen vastgesteld, onder andere voor vluchtuitvoering. Deze rechtstreeks werkende verordeningen bevatten voor een belangrijk deel de eisen waaraan bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen. Met deze EU-regelgeving beperkt het belang van de nationale regelgeving zich voornamelijk nog tot die situaties die niet vallen onder Verordening (EG) nr. 216/2008 en de daarop gebaseerde regelgeving. Het gaat hier om een zeer beperkt aantal gevallen.

Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat er geen risico bestaat dat een verruiming van de mogelijkheid tot ontheffingverlening, zoals oorspronkelijk voorgesteld, tot een gaandeweg ruimer wordende ontheffingenpraktijk zal leiden. Desalniettemin heb ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de wettekst zelf duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid om ontheffing te verlenen uitsluitend ziet op de categorie onbemande luchtvaartuigen.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig aangepast.

2. Redactionele opmerkingen

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

2. Redactionele opmerkingen

De redactionele wijzigingen die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft voorgesteld zijn overgenomen en het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de regels die krachtens artikel 8a.50, vijfde lid, van de Wet luchtvaart kunnen worden opgesteld, strafbaar te stellen in artikel 11.9 van de Wet luchtvaart. De bestuursrechtelijke last onder bestuursdwang en last onder dwangsom zijn niet afdoende om tegen overtreding van deze regels op te treden. Door strafbaarstelling kan er effectief gehandhaafd worden.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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,
S.A.M. Dijksma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.16.0177/IV

- Artikel I, onderdeel E schrappen (leidt tot doublure).
- Laatste zin van voorgesteld artikel 6.51a, vierde lid, schrappen (art. 11.1 van de wet jo. art. 5:16 en 5:17 Awb).
- Vijfde lid voorgesteld artikel 8a.4 als overgangsrecht opnemen in artikel IV.
- Ook door provinciale staten op grond van artikel IV, eerste lid, vastgestelde luchthavenregelingen onder de werking van artikel IV, tweede lid, brengen.