

Vergaderjaar 2014–2015

34 084

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

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. 14 augustus 2014 en het nader rapport d.d. 11 november 2014, 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 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 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

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

In de toelichting wordt verwezen naar de verordening van de Europese Unie inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart uit 2010.² 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.³

De verordening is in het Europese recht verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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.

² 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).

³ Toelichting, § 2 (Onderzoeksverordening).

⁴ Artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵ Aanwijzing 335 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Artikelen 4 en 23 van de verordening.

⁷ Artikel 1, van de rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

De Afdeling is van oordeel dat alsnog aan deze Europeesrechtelijke verplichting dient te worden voldaan. Zij adviseert de werkingssfeer van de rijkswet te beperken.⁸

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 nopen 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

⁸ Indien dit onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen, zal de status moeten veranderen in een voorstel van rijkswet.

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

Het voorstel implementeert enkele bepalingen van de zogeheten vergoedingenverordening⁹ en de prestatieverordening.¹⁰ Deze verordeningen bepalen dat de betrokken nationale toezichthoudende autoriteiten dienen te beschikken over toezichthoudende 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.¹¹

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 vergoedingenverordening, maar voorziet niet in toezichthoudende bevoegdheden. In artikel 11.1 van de Wet luchtvaart worden wel toezichthoudende bevoegdheden geregeld met het oog op de handhaving van enkele verordeningen van de Europese Unie.¹² Aan de daar genoemde verordeningen worden niet de vergoedingenverordening en de prestatieverordening toegevoegd.

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

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 vergoedingenverordening 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

⁹ Uitvoeringsverordening nr. 391/2013 van de Europese Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten, Pb 2013, L 128.

¹⁰ 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.

¹¹ Artikel 20 van de vergoedingenverordening.

¹² 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 toezichthouders de beschikking over de bevoegdheden, geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

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 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.

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.

*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,
W.J. Mansveld

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.