No.W14.16.0177/IV 's-Gravenhage, 9 september 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

1. Uitbreiding algemene ontheffingsbevoegdheid
2. *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.[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2) Beoogd wordt deze algemene ontheffingsmogelijkheid uit te breiden tot anderen dan houders van een AOC.[[3]](#footnote-3) 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).[[4]](#footnote-4) 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.

1. *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).[[5]](#footnote-5) 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.

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. 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.

De vice-president van de Raad van State,

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.
1. Artikel 4.1 Wet luchtvaart. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 4.4 Wet luchtvaart. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel I, onderdeel C van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikelsgewijs, Onderdeel C. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 1a Besluit vluchtuitvoering, artikel 11 Regeling op afstand bestuurde luchtvaartuigen. [↑](#footnote-ref-5)