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

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

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.[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2)

De verordening is in het Europese recht verbindend in al haar onderdelen en recht­streeks toepasselijk in elke lidstaat.[[3]](#footnote-3) 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.[[4]](#footnote-4) 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.[[5]](#footnote-5) 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.[[6]](#footnote-6) 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 voldaan. Zij adviseert de werkingssfeer van de Rijkswet te beper­ken.[[7]](#footnote-7)

2. Toezichthoudende bevoegdheden

Het voorstel implementeert enkele bepalingen van de zogeheten vergoedingenver­ordening[[8]](#footnote-8) en de prestatieverordening.[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10)

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.[[11]](#footnote-11) 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.

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,

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.

1. 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). [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, § 2 (Onderzoeksverordening). [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-3)
4. Aanwijzing 335 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikelen 4 en 23 van de verordening. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 1, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. [↑](#footnote-ref-6)
7. Indien dit onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen, zal de status moeten veranderen in een voorstel van rijkswet. [↑](#footnote-ref-7)
8. Uitvoeringsverordening nr. 391/2013 van de Europese Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten, Pb 2013, L 128. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 20 van de vergoedingenverordening. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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. [↑](#footnote-ref-11)