

Vergaderjaar 2018–2019

35 100

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van artikel 83bis van het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet dient ter (nadere) uitvoering van artikel 83bis van het Verdrag van Chicago¹.

Artikel 83bis biedt verdragsstaten bij het Verdrag van Chicago een grondslag voor het overdragen van bevoegdheden tot het uitoefenen van toezicht op de veiligheid van luchtvaartuigen en hun bemanning. Op grond van het Verdrag van Chicago houden de verdragsstaten registers bij van uit hun landen afkomstige luchtvaartuigen. De verdragsstaten zijn daarbij als zogenaamde staat van registratie verantwoordelijk voor het toezicht op de veiligheid van die luchtvaartuigen. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het Verdrag van Chicago en wel in het bijzonder de artikelen 12 (luchtverkeersregels), 31 (luchtwaardigheid) en 32 (bevoegdheden vliegend personeel) bij de staat van registratie van het luchtvaartuig.

Het komt echter vaak voor dat in een bepaald land geregistreerde luchtvaartuigen in het kader van langlopende leasecontracten, dan wel frequent optredende leaseverbanden worden geëxploiteerd door een exploitant die zijn bedrijf buiten de staat van registratie heeft gevestigd. Hierdoor kan het toezicht op de luchtwaardigheid en de vluchtuitvoering bemoeilijkt worden. Artikel 83bis biedt de staat van registratie de mogelijkheid dit probleem het hoofd te bieden door de toezichtbevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen aan de staat waar het verhuurd luchtvaartuig daadwerkelijk geëxploiteerd wordt. Het gaat dan om de staat van exploitatie. Met dit voorstel van wet worden in de Wet luchtvaart voorzieningen opgenomen om de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van luchtvaartveiligheid zowel door als aan Nederland mogelijk te maken.

Artikel 83bis van het Verdrag van Chicago is voor het Koninkrijk der Nederlanden al in 1981 geratificeerd. Toentertijd werd geconstateerd dat

¹ Het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Stb. 1947, H 165 en Trb. 1954, 18)

de ratificatie van de verdragsbepaling geen aanpassing van de nationale regelgeving vereiste. De aanpassing van de Wet luchtvaart ter uitvoering van de verdragsbepaling wordt thans echter opportuun geacht omdat de heersende opvatting is dat het Verdrag van Chicago van de verdragsstaten voorzieningen in de nationale regelgeving vereist die bij de sluiting van eventuele artikel 83bis-akkoorden in de uitvoering daarvan kunnen voorzien. Voorts blijkt dat de internationale verhuur en huur van luchtvaartuigen sterk is toegenomen.

Wijziging is thans eveneens noodzakelijk vanwege recente ontwikkelingen in de Europese regelgeving. Zo is bij de wetwijziging rekening gehouden met het gegeven dat de Europese regelgeving inmiddels mede voorziet in de overdracht van het door artikel 83bis van het Verdrag van Chicago beoogde toezicht tussen EU-lidstaten. Als gevolg hiervan is tussen de lidstaten niet langer een aparte artikel 83bis-overeenkomst vereist.

De Europese regelgeving zoals vervat in Verordening (EU) nr. 2018/1139² (hierna: de basisverordening) en de daaronder vallende regelgeving vult in dit kader de vereiste sluiting van een artikel 83bis-overeenkomst in. Een voorbeeld van een geval waarbij de Europese regelgeving de sluiting van een artikel 83bis-overeenkomst vervangt staat in Verordening (EU) nr. 1321/2014³. Blijkens annex 1, Deel M, bij deze uitvoeringsverordening kunnen lidstaten bijvoorbeeld overeenkomen dat de autoriteit die toeziet op de goedkeuring van een onderhoudsprogramma voor de permanente luchtwaardigheid een luchtvaartuig niet de autoriteit van de staat van registratie van het luchtvaartuig is, maar de staat waar de exploitant van dat luchtvaartuig is gevestigd. In zoverre voorziet de verordening dus in de mogelijkheid van overdracht van toezicht⁴. Voor zover in dat verband overdracht van toezicht plaatsvindt zal Nederland al dan niet in overleg met de Europese Unie voor notificatie aan de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart zorgdragen.

2. Administratieve lasten, financiële gevolgen en andere bedrijfs-effecten voor het bedrijfsleven

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een verandering in de administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven. Aan de voorschriften tot uitvoering van de verordeningen zijn namelijk geen nieuwe informatieverplichtingen verbonden. Verder zijn er ook geen gevolgen voor de innovatie van het bedrijfsleven, voor de marktwerking in de sector of overige bedrijfseffecten.

3. Vaste verandermomenten en internetconsultatie

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de implementatie van internationale regelgeving en valt onder de uitzonderingsgronden als bedoeld in het systeem van vaste verandermomenten. Het voorstel van wet is voorts niet op www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden, aangezien het voorstel in de één op één implementatie van

² Verordening (EU) nr. 2018/1139 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU L212)

³ Verordening (EU) nr. 1321/2014 van de Europese Commissie van 26 november 2014 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, onderdelen en uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen (PbEU, L 376)

⁴ Zie deel M.1, aanhef, onderdeel 4, onder ii).

internationale regelgeving alsmede Europese regelgeving voorziet en daardoor geen noemenswaardige beleidsruimte overlaat.

4. Toezicht, handhaving en uitvoering

Het toezicht op naleving van de te wijzigen wetsbepalingen is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het wetsvoorstel is in dat kader door middel van een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheids-toets beoordeeld en akkoord bevonden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A (artikel 1.1.), C (artikel 2.2, achtste lid) en E (artikel 11.28)

Met onderdeel A worden in de Wet luchtvaart een aantal relevante definitiebepalingen ingevoegd. Zo voorziet het voorstel in een definitiebepaling ter duiding van overeenkomsten waarbij in het kader van artikel 83bis van het Verdrag van Chicago bevoegdheden worden overgedragen. Voorts bevat het definitiebepalingen van de begrippen staat van registratie en staat van exploitatie. Deze definities zijn noodzakelijk omdat de overdracht tussen deze staten plaatsvindt. Nederland kan zowel als staat van registratie als in de hoedanigheid van staat van exploitatie betrokken zijn bij de overdracht van toezicht op de naleving van luchtvaartveiligheidsregels.

Daarnaast is de term Nederlands luchtvaartuig verduidelijkt.

In onderdeel A is van de gelegenheid gebruik gemaakt de verwijzing naar het Verdrag van Chicago aan te passen, teneinde de verwijzing naar dit verdrag in de Wet luchtvaart consistent te maken. Ook de onderdelen C en E voorzien hierin.

Onderdeel B (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel b)

In het kader van de wetwijziging wordt ook artikel 1.2 van de Wet luchtvaart aangepast. Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart. Deze wet is in de eerste plaats van toepassing binnen de Nederlandse territoriale grenzen. Op grond van het Verdrag van Chicago zijn de verdragsstaten echter ook verplicht er op toe te zien dat de veiligheidsvoorschriften van toepassing zijn op in hun land geregistreerde luchtvaartuigen die zich elders in de wereld bevinden. Deze extraterritoriale jurisdictie is ook op Nederlandse luchtvaartuigen van toepassing. Met het wetsvoorstel wordt artikel 1.2 zodanig aangepast dat Nederlandse luchtvaartuigen van het toepassingsbereik van de Wet luchtvaart worden uitgesloten voor zover ten aanzien van die luchtvaartuigen een artikel 83bis-overeenkomst is afgesloten. De uitzondering van de werkingssfeer van de Wet luchtvaart geldt daarbij alleen met betrekking tot de overgedragen bevoegdheden.

De aanpassing van artikel 1.2 regelt voorts dat de bepalingen van de Wet luchtvaart ook kunnen worden toegepast op in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen voor zover het toezicht op die luchtvaartuigen aan Nederland is overgedragen.

Onderdeel D (nieuwe titel 7.6, artikel 7.7)

Een nieuwe titel in hoofdstuk 7 voorziet in bepalingen ter uitvoering van artikel 83bis uit het Verdrag van Chicago.

In een nieuw toe te voegen artikel 7.7 wordt geregeld onder welke voorwaarden het toezicht op in het Nederlands register ingeschreven luchtvaartuigen kan worden overgedragen aan een staat van exploitatie. Hiervan zal met name sprake zijn wanneer dat luchtvaartuig in het kader van een lease-, charter-, of ruilvereenkomst of soortgelijke regeling in het buitenland wordt geëxploiteerd door een exploitant die zijn voornaamste vestiging daar heeft. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen ten aanzien waarvan Nederland geldt als staat van exploitatie.

Het artikel regelt verder dat aan de sluiting van een artikel 83bis-overeenkomst een evaluatie van het veiligheidsniveau voorafgaat van de normen en voorschriften. Het gaat daarbij om een soort nulmeting. Bij de overdracht van het toezicht worden de bestaande regels inzake gelijkstelling van buitenlandse bewijzen van luchtwaardigheid en buitenlandse bewijzen van bevoegdheid die bij en krachtens de Wet luchtvaart en de basisverordening gelden in acht genomen.

Het vijfde lid van artikel 7.7 voorziet erin dat de overdracht van toezicht, zoals geregeld in het artikel uitsluitend ziet op de overdracht van toezicht door zogenaamde derde landen aan Nederland als staat van exploitatie, dan wel door Nederland (als staat van registratie) aan derde landen die staat van exploitatie zijn. Overdracht van toezicht tussen EU-Lidstaten wordt onder de basisverordening geregeld.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga