

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het expliciet belasten van de Luchtverkeersleiding Nederland met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures, de bekostiging van luchtverkeersdienstverlening aan militair luchtverkeer, de verbetering van het handhavingsinstrument voor burgerluchthavens en enkele technische wijzigingen

(KetenID 11400)

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de Luchtverkeersleiding Nederland expliciet te belasten met de taak tot het ontwerpen van vliegprocedures teneinde de uitvoering van deze taak te borgen, dat het wenselijk is een kostendekkende bijdrage vanuit het Ministerie van Defensie toe te voegen aan de geldmiddelen van de Luchtverkeersleiding Nederland voor het verlenen van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer en dat het wenselijk is om het handhavingsinstrument voor burgerluchthavens te verbeteren alsmede dat het wenselijk is enkele technische verbeteringen aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5.11, eerste lid, onderdeel c, vervalt 'tijdelijke'.

B

In artikel 5.23, eerste lid, wordt onder verlettering van de onderdelen d tot en met f tot e tot en met g een onderdeel ingevoegd, luidende:

d. diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures;

C

In artikel 5.38 wordt onder verlettering van onderdeel c tot d een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. een kostendekkende rijksbijdrage door Onze Minister van Defensie ten behoeve van de uitvoering van taken die bij of krachtens artikel 5.23, eerste lid, aan de LVNL zijn opgedragen, voor zover deze taken betrekking hebben op militair luchtverkeer;

D

Artikel 7.8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) wordt na 'bij een' ingevoegd 'bij of'.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Onverminderd het eerste lid worden bijlagen, bedoeld in dat lid, zijnde bijlagen bij het Verdrag van Chicago, bekendgemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

E

Aan artikel 11.16 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan degene aan wie de overtreding kan worden toegerekend. De overtreding wordt toegerekend aan de rechtspersoon waarbij de pleger van de overtreding in dienst is, indien de overtreding plaatsvindt tijdens de uitoefening van zijn dienst. In andere gevallen wordt de overtreding toegerekend aan degene die de overtreding pleegt.

F

In de artikelen 11.22, tweede lid, en 11.23, tweede lid, wordt 'artikelen 11.16, tweede en derde lid,' vervangen door ' artikelen 11.16, tweede, derde en vierde lid,' en wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Milieu' gewijzigd in 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen van artikel I verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle

ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

ing. R. (Robert) Tieman

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE,

G.P. Tuinman

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

In dit voorstel van wet worden enkele wijzigingen in de Wet luchtvaart voorgesteld. In de eerste plaats zien de wijzigingen op de dienstverlening en financiering van de Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL). Zo wordt de LVNL formeel belast met de dienstverlening voor het ontwerpen van vliegprocedures, omdat het ontwerpen van vliegprocedures in de Europese regelgeving als aparte dienst is gedefinieerd. Daarnaast wordt met dit voorstel een structurele kostendeckende bijdrage van de Minister van Defensie toegevoegd aan de geldmiddelen van de LVNL voor de bekostiging van luchtverkeersdienstverlening aan militair luchtverkeer. De LVNL, zijnde een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo), ressorterend onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW), zal in de toekomst de luchtverkeersdiensten aan het militaire luchtverkeer en het burgerluchtverkeer op militaire luchthavens verrichten. Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan de wens om het Nederlandse luchtruim efficiënter en effectiever te kunnen benutten. Dit wordt in lagere regelgeving nader uitgewerkt. De LVNL zal hiermee een wettelijke taak gaan uitvoeren die door de Minister van Defensie en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan haar is opgedragen. Dit project tot integratie van de militaire luchtverkeersleiding binnen de (zbo) LVNL wordt in het vervolg van deze toelichting aangeduid als '1ATM'.

Daarnaast wordt voorgesteld om het handhavingsinstrument voor overtreding van regels uit het luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol en de luchthavenbesluiten voor andere civiele en militaire luchthavens te verbeteren. Hierdoor kunnen, net als voorheen, bestuurlijke boetes opgelegd worden aan luchtvaartmaatschappijen en niet aan de gezagvoerder persoonlijk. Ten slotte strekt dit voorstel tot een aantal technische verbeteringen. Zo wordt voorgesteld artikel 5.11 te wijzigen opdat gebieden met beperkingen ook een permanent karakter kunnen hebben. Dit betreft een reparatie. Verder wordt voorgesteld artikel 7.8 te wijzigen, zodat in de bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart¹ (hierna: Verdrag van Chicago) kan worden voorzien en een omissie in het artikel kan worden hersteld.

De voorgestelde wijzigingen zijn alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het volgt uit artikel 1.2, onder c, van de Wet luchtvaart dat hoofdstuk 2, 3, 4, en de artikelen 5.13a, 5.14b, 11.1, 11.2, 11.2a en 11.3 tot en met 11.14 mede van toepassing zijn binnen het luchtruim en op het territorium van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze artikelen worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

2. Hoofdlijnen

2.1 Dienstverlening van LVNL en de financiering daarvan

Dit voorstel strekt tot het belasten van LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures en tot de financiering van luchtverkeersdiensten die LVNL verleent aan militair luchtverkeer.

2.1.1 Belasten LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures

¹ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart tot stand gekomen op 7 december 1944 te Chicago (Trb. 1973, 109)

Met de recente wijziging² van uitvoeringsverordening (EU) 2017/373³ (hierna: de verordening) zijn onder andere eisen opgenomen voor verleners van diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures. Vliegprocedureontwerp is met de invoering van de (nieuwe) basisverordening⁴ in 2018 opgenomen als aparte luchtverkeersbeheerdienst. De definitie luidt als volgt:

“diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures”⁵: de voor de veiligheid, regelmaat en efficiëntie van de luchtvaart benodigde diensten voor het ontwerp, de documentatie, de validering, het onderhoud en de periodieke evaluatie van vliegprocedures.

Op grond van haar expertise en ervaring met het ontwerpen van vliegprocedures, wordt met de voorgestelde wijziging de LVNL belast met deze dienst. Het ontwerpen van vliegprocedures wordt momenteel al door de LVNL uitgevoerd als onderdeel van de luchtverkeersdienstverleningstaak, bijvoorbeeld ten behoeve van het verbeteren van naderingsroutes in relatie tot een efficiënt gebruik van het luchtruim of vermindering van geluidsemissies. Het is noodzakelijk dat de LVNL deze taak blijft uitvoeren om haar luchtverkeersdienstverleningstaak goed te kunnen blijven doen.

Omdat deze taak met de (nieuwe) basisverordening een aparte dienst betreft en daarom niet meer geschaard kan worden onder de reeds bij de LVNL belegde taken, genoemd in artikel 5.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart, wordt met onderhavige wijziging voorgesteld de LVNL alsnog expliciet met deze taak te belasten.

Dit laat onverlet dat het ontwerpen van vliegprocedures ook door andere gecertificeerde partijen kan worden gedaan. De verordening voorziet in deze mogelijkheid. Hierbij valt te denken aan een situatie waarbij een luchthaven een vliegprocedure voor het landen of opstijgen wil ontwikkelen. De luchthaven kan hiervoor dan naar een derde gecertificeerde partij gaan die ook andere samenhangende gevolgen in kaart kan brengen, bijvoorbeeld met betrekking tot geluid of externe veiligheid. Als op enig moment geen animo onder derde partijen bestaat voor het verlenen van diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures, wordt hiermee geborgd dat er altijd een partij is, de LVNL, die deze taak uitvoert. Hiermee is de continuïteit van de bestaande praktijk geborgd.

Hoewel het huidige artikel 5.23, eerste lid, aanhef en onderdeel f, van de Wet luchtvaart, de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur de LVNL voor andere taken aan te wijzen, geniet dit in relatie tot het onderhavige voorstel niet de

² Uitvoeringsverordening (EU) 2020/469 van de Commissie van 14 februari 2020 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 923/2012, Verordening (EU) nr. 139/2014 en Verordening (EU) 2017/373, voor wat betreft de voorschriften voor luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten, het ontwerp van luchtruimstructuren en de gegevenskwaliteit, en de veiligheid van start- en landingsbanen, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 73/2010 (PbEU 2020, L 104).

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011 (PbEU 2017, L 62).

⁴ Verordening (EU) 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 2018, L 212).

⁵ In de Engelse versie wordt steeds de term ‘flight procedure’ gebruikt. In de Nederlandse versie is dat dan weer vertaald als ‘vluchtprocedure’, dan weer als ‘vliegprocedure’.

voorkeur. Gelet op het feit dat tot dusver ervoor gekozen is de taken waarmee de LVNL belast is vast te stellen in de Wet luchtvaart zelf, en dat de met deze wijziging te beleggen taak een op zichzelf staande dienst betreft, net zoals de taken genoemd in de onderdelen a, b en c, van het eerste lid van artikel 5.23, is het passend om ook deze taak bij formele wet bij de LVNL te beleggen.

Met het enkele ontwerp van een vliegprocedure, heeft de vliegprocedure nog geen formele status. Pas als een vliegprocedure door de Minister van IenW is vastgesteld en gepubliceerd in de luchtvaartgids is deze bindend (artikel 23 van de Regeling luchtverkeersdienstverlening).

Het proces van ontwerp tot vaststelling door de minister is vastgelegd in het 'Wijzigingsproces luchtruim en vliegprocedures', ook wel het zgn. 5.11-werkproces, vernoemd naar artikel 5.11 van de Wet luchtvaart⁶. In dit beleidsdocument is vastgelegd welke stappen doorlopen moeten worden om tot een onderbouwde luchtruimwijziging te komen waarbij de verschillende belangen in kaart zijn gebracht en afgewogen. De ministeries van IenW en Defensie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de Militaire Luchtvaartautoriteit (hierna: MLA), de LVNL en het Commando Luchtstrijdkrachten hebben ieder hun eigen rol in dit proces. Conform artikel 10 van de Regeling sturing van en toezicht op de Luchtverkeersleiding Nederland wordt in een uitvoeringstoets door de LVNL bepaald wanneer er sprake is van substantiële effecten op de uitvoering van de luchtverkeersdienstverlening door de LVNL. De initiatiefnemer voor het ontwerp of wijziging van een vliegprocedure biedt ter voorbereiding van de publicatie alle benodigde documenten aan bij de LVNL, afdeling Aeronautical Information Service (AIS). De LVNL/AIS publiceert de luchtruimwijziging dan wel vliegprocedure in de luchtvaartgids pas nadat de minister de vliegprocedure heeft vastgesteld. Nadat vliegprocedures zijn vastgesteld, dienen deze als onderdeel van de dienstverlening met betrekking vliegprocedureontwerp te worden onderhouden en regelmatig te worden beoordeeld. Ook deze taak wordt in de praktijk al door LVNL voor vliegprocedures in relatie tot diverse luchthavens uitgevoerd. In lagere regelgeving zal worden gespecificeerd met betrekking tot welke procedures LVNL hiermee belast wordt.

2.1.2. Financiering van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer

Het Nederlandse luchtruim is complex en de uitdagingen voor de komende jaren zijn groot en divers. Het is noodzakelijk om civiele luchthavens internationaal bereikbaar te houden en tegelijkertijd ruimte te bieden aan de militaire luchtvaart om de hoofdtaken van de krijgsmacht te kunnen blijven uitvoeren. Daarnaast dient ook rekening gehouden te worden met duurzaamheid, leefbaarheid en klimaat. Dit noopt tot een efficiëntere en effectievere benutting van het Nederlandse luchtruim waarbij deze publieke belangen beter kunnen worden geborgd door één geïntegreerde civiel-militaire luchtverkeersleidingsorganisatie.

Na de eerste stap in december 2017 met de colocatie van de LVNL en de militaire radar-luchtverkeersleiders is in het kader van het verder intensiveren van de civiel-militaire samenwerking op het gebied van luchtverkeersdienstverlening in het lagere luchtruim door het onderzoeksbureau Deloitte onderzoek gedaan naar mogelijke opties voor verdere samenwerking. In totaal zijn drie mogelijke organisatiemodellen voor verdere samenwerking onderzocht⁷. Gekozen is de optie waarbij integratie van de militaire luchtverkeersleiding binnen de (zbo) LVNL plaatsvindt. In deze optie worden zowel de

⁶ [Wijzigingsproces Luchtruim en vliegprocedures | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ Onderzoek realisatie een Air Traffic Management bedrijf: een analyse van mogelijke organisatie modellen voor een gezamenlijke civiel militaire ATM organisatie. Deloitte januari 2019. Kamerstukken II 2018/2019 31 936, nr.590.

civiele als de militaire luchtverkeersdienstverleningstaken uitgevoerd door de LVNL, waarbij het relevante deel van het personeel van de krijgsmacht overgaat naar de LVNL. Ten behoeve van de uitwerking van deze optie is het project 1ATM opgezet. In 1ATM worden facetten van het belasten van LVNL met luchtverkeersdienstverleningstaken die nu door de Minister van Defensie worden uitgevoerd en de overgang van personeel uitgewerkt. Met dit wetsvoorstel wordt aan de wettelijke geldmiddelen van LVNL een rijksbijdrage voor de uitvoering van luchtverkeersdiensten voor de Minister van Defensie door de LVNL toegevoegd.

2.2 Verbetering van het handavingsinstrument op luchthavens

In de wetsgeschiedenis van de Wet luchtvaart en in de memorie van toelichting⁸ is aangegeven dat het de bedoeling is de luchtvaartmaatschappij met een bestuurlijke boete te treffen bij overtreding van regels uit (onder andere) het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), de luchthavenbesluiten voor luchthavens van nationale betekenis en niet de gezagvoerder persoonlijk. De huidige praktijk is dan ook dat de ILT de luchtvaartmaatschappij als normadressaat aanschrijft en niet de gezagvoerder. Tot 1 juli 2009 was dit bepaald in artikel 11.17 van de Wet luchtvaart. Bij de Aanpassingswet vierde tranche Awb (Stb. 2009, 265) is het toenmalige artikel 11.17 van de Wet luchtvaart echter komen te vervallen. Het artikel werd niet meer nodig geacht vanwege de invoering van artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij de vierde tranche van de Awb.

Sindsdien is gebleken dat de juridische basis voor het aanspreken van de luchtvaartmaatschappij onvoldoende solide is. Uit nieuwe jurisprudentie⁹ blijkt dat de rechter het functioneel daderschap indringender toetst. Het heeft tot gevolg dat de ILT de gezagvoerder moet beboeten en niet meer de luchtvaartmaatschappij, of op basis van de feiten nog duidelijker moeten aangeven in hoeverre een overtreding van de gezagvoerder aan de luchtvaartmaatschappij kan worden aangerekend. In de praktijk is dat niet eenvoudig, zeker bij buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, en de kans bestaat dat de rechter er anders over oordeelt.

Deze situatie bemoeilijkt de inzet van het instrument bestuurlijke boete voor de ILT. Het handavingsinstrumentarium dat de ILT ter beschikking heeft bij overtredingen van onder andere de milieuregels voor luchthavens in het LVB of de luchthavenbesluiten voor luchthavens van nationale betekenis (Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport, Rotterdam-The Hague Airport en Maastricht Aachen Airport) wordt hierdoor beperkt. Dat is onwenselijk en de impact is omvangrijk. Het betreft bijvoorbeeld de regel die bepaalt dat de gezagvoerder van een straalvliegtuig binnen de luchtverkeersweg moet vliegen of na landing naar de afhandelingsplaats moet taxiën met één uitgeschakelde motor. De wetgever heeft destijds de bestuurlijke boete ook als handavingsinstrument ingevoerd vanwege een nadrukkelijke wens om met betrekking tot overtredingen van de voornoemde besluiten een 'lik-op-stuk' sanctie te kunnen opleggen. Daar kan nu niet aan worden voldaan.

Om de oorspronkelijk bedoeling van de wet op dit punt een betere juridische basis te geven, wordt op verzoek van de ILT voorgesteld de Wet luchtvaart te repareren door het voormalige artikel 11.17 opnieuw in de wet op te nemen in een nieuw vierde lid van artikel 11.16. Hierin is expliciet bepaald dat ondanks dat een gezagvoerder normadressaat is, de luchtvaartmaatschappij kan worden beboet.

⁸ Kamerstukken II 2000-01, 27 603, nr. 4, blz. 31, en nr. 6, blz. 38, 79, 83, en Kamerstukken II 2005-06, 30 452, nr. 3, blz. 108.

⁹ ABRVS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067; ABRVS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071.⁷

Deze verbetering is tevens doorgevoerd voor het handhavingsinstrument voor militaire luchthavens. Het is wenselijk om ook op militaire luchthavens waar sprake is van burgermedegebruik een bestuurlijke boete op te kunnen leggen aan de verantwoordelijke rechtspersoon. Het gaat, aanvullend op de reeds genoemde voorschriften, dan met name om de regels volgend uit de verleende vergunning voor burgermedegebruik.

Overtredingen van de bedoelde voorschriften waarvoor een bestuurlijke boete opgelegd kan worden, gebeurt overigens niet altijd door personen die in dienst zijn van een rechtspersoon. Het gaat dan bijvoorbeeld om een aantal stichtingen en verenigingen die hobbymatig civiel gebruik van militaire luchthavens mogelijk te maken. Voor deze groep is besloten de oude situatie te handhaven, omdat zij, in tegenstelling tot gezagvoerders in dienst van een luchtvaartmaatschappij, niet in een gezagsverhouding staan tot de bovenliggende rechtspersoon. Het ligt dan ook meer in de rede om deze specifieke groep overtreders wel persoonlijk te kunnen blijven beboeten.

2.3 Technische wijzigingen

Dit voorstel strekt tot twee technische wijzigingen ten aanzien van (tijdelijke) gebieden met beperkingen en de terinzagelegging van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago.

2.3.1 Gebieden met beperkingen

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.11, eerste lid, onderdeel c, van de Wet luchtvaart vervalt de beperking dat het hier alleen om tijdelijke gebieden zou kunnen gaan. Met de Wet van 13 maart 2024 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met een informatieplicht voor luchthavenexploitanten en enkele technische verbeteringen (Stb. 2024, 77) is toen de term 'bijzondere luchtverkeersgebieden' vervangen door 'tijdelijke gebieden met beperkingen'. Dit betrof een actualisatie naar aanleiding van de inwerkingtreding Europese uitvoeringsverordening nr. 923/2012 (Standardised European Rules of the Air, SERA-verordening). Naar analogie met het Besluit luchtverkeer 2014, waarin in artikel 9 reeds sprake was van de term 'tijdelijke gebieden met beperkingen' is die term ook in art. 5.11 van de Wet luchtvaart opgenomen. De genoemde SERA-verordening spreekt echter slechts van 'gebieden met beperkingen' (SERA.3145) en het is gebleken in de praktijk dat het ook wenselijk is dat gebieden met beperkingen permanent kunnen zijn – men denke daarbij bijvoorbeeld aan testgebieden voor onbemande luchtvaartuigen. Daarom wordt deze niet-noodzakelijke beperking met dit voorstel opgeheven. In tegenstelling tot gebieden die worden ingesteld op grond van artikel 5.10 van de Wet luchtvaart gaat het hier veelal om activiteiten in de lucht waarbij het voor de vliegveiligheid wenselijk is het ene luchtverkeer ten opzichte van het andere te beschermen.

2.3.2 Terinzagelegging bijlagen bij het Verdrag van Chicago

Op grond van de Wet luchtvaart wordt regelmatig verwezen naar bijlagen bij het Verdrag van Chicago, waarin essentiële normen voor de luchtvaart zijn opgenomen. Deze internationale normen werken niet rechtstreeks door in Nederland en moeten in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd worden. Veel normen zijn geïmplementeerd door middel van een verwijzing naar de bijlagen. De Internationale organisatie voor burgerluchtvaart verbiedt echter de ongeautoriseerde publicatie van de bijlagen en beroept zich daarbij op haar eigendomsrecht en de onschendbaarheid daarvan. Voor zover naar deze documenten moet worden verwezen, wordt daarom in de Nederlandse wetgeving doorgaans volstaan met terinzagelegging daarvan in plaats van integrale elektronische publicatie. Om die reden is in artikel 7.8 van de Wet luchtvaart bepaald dat in afwijking van artikel 7, tweede lid, van de Bekendmakingswet, bijlagen en documenten bij een krachtens de Wet luchtvaart vastgesteld algemeen verbindend

voorschrift worden bekendgemaakt door terinzagelegging op een in dat voorschrift bepaalde locatie, indien dit voortvloeit uit internationaalrechtelijke verplichtingen. De bepaling is algemeen geformuleerd. Daarmee ziet het artikel niet alleen op de bijlagen van het Verdrag van Chicago, maar is het ook van toepassing op andere verdragen waaruit eenzelfde verplichting voortvloeit.

Momenteel staan de meeste verwijzingen naar bijlagen bij het Verdrag van Chicago in regelgeving die krachtens de Wet luchtvaart is vastgesteld. In die regelgeving ontbreekt informatie ten aanzien van de locatie waar de bijlagen ter inzage liggen. Nu wordt verwezen naar de inhoud van de bijlagen, terwijl het voor belanghebbenden niet helder is waar deze kan worden ingezien. Er is daarom behoefte aan een uniforme wijze van informatieverstrekking. Hetgeen de transparantie over de inhoud van de bijlagen richting belanghebbende ten goede komt. Om op een uniforme wijze in de terinzagelegging te voorzien, wordt voorgesteld een generieke bepaling toe te voegen aan artikel 7.8 waarin de locatie van terinzagelegging van de bijlagen bekend wordt gemaakt.

Artikel 7.8 wordt ook aangepast, omdat eerder abusievelijk is nagelaten ook te verwijzen naar de bekendmaking van bijlagen waarnaar in de Wet luchtvaart zelf wordt verwezen.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Belasten LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures

Van oudsher wordt de luchtvaartregelgeving beheerst door de standaarden en aanbevolen werkwijzen vastgelegd in de bijlagen bij het Verdrag van Chicago. In de Europese Unie zijn veel van deze standaarden en aanbevolen werkwijzen vastgelegd in Europese verordeningen. Op het gebied van luchtvaartveiligheid, luchtverkeersbeheerdiensten en luchtvaartnavigatiediensten zijn in relatie tot het wetvoorstel de volgende verordeningen relevant:

- Verordening (EU) 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 2018, L 212);
- Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ("de kaderverordening") (PbEU 2004, L 96);
- Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaartnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 482/2008, Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 1034/2011, (EU) nr. 1035/2011 en (EU) 2016/1377 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 677/2011 (PbEU 2017, L 62).

De Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde gedelegeerde regelgeving stellen op het gebied van luchtvaartveiligheid, luchtverkeersbeheerdiensten en luchtvaartnavigatiediensten regels hetzij daar waar de Europese regelgeving het noodzakelijk maakt dat er op nationaal niveau uitvoeringsregelgeving gemaakt wordt, hetzij waar de Europese regelgeving de lidstaten de ruimte heeft gelaten om zaken nationaal te regelen. In het onderhavige voorstel is sprake van beide. Enerzijds noopt de

definiëring van vliegprocedureontwerp als aparte dienst tot wijzigingen in de nationale regelgeving en anderzijds betreft het belasten van de LVNL met vliegprocedureontwerp een nationale invulling.

3.2 Financiering van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer

Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317¹⁰ bevat regels ten aanzien van de financiering van luchtverkeersdiensten aan het algemene luchtverkeer (GAT, *general air traffic*). Voor de financiering van luchtverkeersdiensten aan OAT (*operational air traffic*) zijn geen Europese regels van toepassing en is het aan de lidstaten om hier voorzieningen voor te treffen. Met het onderhavige voorstel wordt hierin voorzien door vast te leggen dat voor deze dienstverlening een kostendekkende rijksbijdrage door de Minister van Defensie aan de LVNL betaald wordt.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Belasten LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures

Zoals hiervoor beschreven zijn voor dit onderwerp verschillende Europese verordeningen van toepassing. Deze verordeningen schrijven evenwel niet voor wie de verschillende diensten verleent. In artikel 5.23 van de Wet luchtvaart zijn de taken opgesomd waarmee de LVNL belast is.

4.2 Financiering van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer

Op grond van de Wet luchtvaart zijn de Minister van IenW en de Minister van Defensie verantwoordelijk voor het beheer en gebruik van het civiele en militaire luchtruim. Wanneer de Minister van IenW beslissingen neemt die mede betrekking hebben op de militaire luchtvaart, doet hij dat in overeenstemming met de Minister van Defensie, en vice versa. In artikel 5.38 van de Wet luchtvaart zijn de geldmiddelen van LVNL vastgelegd. In het licht van de luchtverkeersdiensten die door LVNL worden verleend aan militair luchtverkeer waarvoor de Minister van Defensie verantwoordelijk blijft, wordt hier een rijksbijdrage aan toegevoegd.

5. Gevolgen

5.1 Belasten LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures

Het voorstel bestendigt de bestaande situatie waarin LVNL reeds vliegprocedures ontwerpt. Hoewel vliegprocedures ook ontworpen kunnen worden door andere partijen die hiervoor gecertificeerd zijn, wordt hiermee continuïteit van de bestaande praktijk en taak verzekerd en zal ook in de toekomst, mocht er op enig moment geen animo onder derde partijen meer bestaan voor het ontwerpen van vliegprocedures, geborgd zijn dat er altijd een partij is, de LVNL, die deze taak uitvoert.

5.2 Financiering van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer

Voor de uitvoering van de luchtverkeersdienstverlening door LVNL in opdracht van de Minister van Defensie wordt voor de financiering hiervan voorzien in een rijksbijdrage. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.38 van de Wet luchtvaart wordt een grondslag voor deze rijksbijdrage in de wet vastgelegd.

6. Toezicht en handhaving

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 van de Commissie van 11 februari 2019 tot vaststelling van een prestatie- en heffingsregeling in het gemeenschappelijk Europees luchtruim en tot intrekking van Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 390/2013 en (EU) nr. 391/2013 (PbEU 2019, L 56).

Het onderhavige wetsvoorstel is voor een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) aan de ILT en MLA voorgelegd. Naar aanleiding van de HUF-toets is in de toelichting onder het kopje 'Hoofdpijnen' verduidelijkt dat op grond van de verordening ook andere partijen, wanneer zij hiervoor gecertificeerd zijn, diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures kunnen verlenen en dat het belasten van de LVNL met deze taak dit onverlet laat, maar tegelijkertijd borgt dat LVNL te allen tijde deze taak kan uitvoeren. Op het onderwerp van 1ATM is een in een eerder concept opgenomen wijziging van artikel 10.2 van de Wet luchtvaart geschrapt, omdat bleek dat het toch wenselijk was dit artikel in zijn huidige vorm te behouden omdat enkele vormen van luchtverkeersdienstverlening¹¹ door Defensie zullen blijven worden verleend. Dit zal in de Regeling luchtverkeersdienstverlening verder worden uitgewerkt. De ILT en MLA achten het onderhavige voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar.

7. Financiële gevolgen

7.1 Belasten LVNL met diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de dienstverlening die nu al door LVNL in de praktijk wordt uitgevoerd, en in dat verband dan ook geen financiële gevolgen. In lagere regelgeving zal deze dienstverlening verder worden gespecificeerd. Waar dit tot additionele taken leidt, zullen hiervan de financiële gevolgen in kaart worden gebracht en zullen hierover afspraken worden gemaakt in die regelgeving worden toegelicht.

7.2 Financiering van luchtverkeersdiensten aan militair luchtverkeer

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor burgers en bedrijven. Op grond van dit voorstel van wet zullen luchtverkeersdiensten ten gunste van militair luchtverkeer worden bekostigd door middel van een kostendekkende bijdrage aan de LVNL.

De integratie heeft geen gevolgen voor de huidige financieringssystematiek van de LVNL. De luchtverkeersdienstverlening aan het burgerluchtverkeer wordt bekostigd door middel van het heffen van tarieven aan de luchtruimgebruikers. Er is op drie militaire luchthavens sprake van burgermedegebruik door burgerexploitanten: Eindhoven, De Kooy en Woensdrecht. Als gevolg van de integratie van luchtverkeersdienstverleningstaken zal de plaatselijke luchtverkeersdienstverlening, onder andere, op voornoemde luchthavens door de LVNL worden verzorgd. De financieringssystematiek voor luchtverkeersdienstverlening aan burgerluchtverkeer op de luchthavens Eindhoven en De Kooy wordt vastgelegd in het Besluit luchtverkeer 2010. De luchtverkeersdienstverlening aan burgerluchtverkeer op de luchthaven Woensdrecht wordt, gezien het geringe aantal civiele bewegingen, bekostigd door het Ministerie van Defensie.

8. Administratieve lasten en nalevingskosten

De voorgestelde wijzigingen brengen geen nieuwe administratieve lasten voor burgermedegebruikers met zich mee. De wijze waarop een vergoeding voor de luchtverkeersdienstverlening voor de burgermedegebruikers van de militaire luchthavens tot stand komt en de hoogte daarvan worden in het Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten 2010 nader uitgewerkt. De administratieve lasten en nalevingskosten zijn hierbij in beeld gebracht.

¹¹ Namelijk: fighter controller, tactical aeronautical station operator, maritime air controller en flight information service officer.

9. Toetsing door Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

PM Toets ATR

10. Evaluatie

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt LVNL elke vijf jaar beoordeeld op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren. Een verslag van deze beoordeling wordt aan beide kamers der Staten-Generaal gestuurd. De voorgenomen integratie van dienstverlening bij de LVNL zal in de eerstvolgende beoordeling nadat integratie is gerealiseerd worden meegenomen.

11. Internetconsultatie

PM internetconsultatie

12. Inwerkingtreding

De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen van artikel I verschillend kan worden vastgesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van artikel 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikelsgewijze deel

ARTIKEL I

Onderdeel A

In artikel 5.11, eerste lid, onderdeel c, van de Wet luchtvaart vervalt de term 'tijdelijk', zodat het mogelijk wordt om delen van het vluchtinformatiegebied Amsterdam aan te wijzen als permanente gebieden met beperkingen. Artikel 9 van het Besluit luchtverkeer 2014 zal overeenkomstig de onderhavige wijziging aangepast worden.

Onderdeel B

Met het invoegen van een nieuw onderdeel d in artikel 5.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart wordt in de opsomming van taken waarmee de LVNL is belast de – nu apart gedefinieerde – diensten voor het ontwerpen van vliegprocedures opgenomen.

Onderdeel C

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.38 van de Wet luchtvaart wordt bepaald dat de luchtverkeersdiensten ten gunste van militair luchtverkeer, met een rijksbijdrage aan de LVNL zullen worden bekostigd. De taken van de LVNL zijn reeds in artikel 5.23 van de Wet luchtvaart belegd. Deze taken beperken zich niet tot de verlening van diensten aan burgerluchtverkeer, maar kunnen ook het militaire luchtverkeer omvatten. In onderliggende regelgeving zal nader worden uitgewerkt welke diensten door LVNL uitgevoerd zullen worden. In artikel 5.38 van de Wet luchtvaart zijn de middelen van de LVNL opgenomen. Omdat met onderhavig wetsvoorstel een structurele jaarlijkse bijdrage voor de kerntaken van LVNL is beoogd, wordt voorgesteld deze naast de middelen die de LVNL ontvangt voor haar andere kerntaken apart op te nemen.

Onderdeel D

Met de voorgestelde wijziging van artikel 7.8 wordt een omissie in de tekst van dat artikel (het nieuwe eerste lid) hersteld. Het huidige artikel 7.8 biedt door deze omissie nu enkel de mogelijkheid te voorzien in de bekendmaking van internationale normen bij een krachtens de Wet luchtvaart vastgesteld verbindend voorschrift. Artikel 7.8 wordt i

het wetsvoorstel daarom zodanig aangepast dat het nieuwe eerste lid mede verwijst naar bij de Wet luchtvaart gestelde voorschriften. Met de toevoeging van het tweede lid is de bekendmaking van de terinzagelegging van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago met één artikel geregeld voor alle verwijzingen naar deze bijlagen in de regelgeving die krachtens de Wet luchtvaart is vastgesteld. De locatie van de terinzagelegging van deze bijlagen bij het Verdrag van Chicago is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gehuisvest te Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag.

Onderdeel E, onderdeel F

Titel 5.4 Bestuurlijke boete van hoofdstuk 5 Handhaving van de Awb is van toepassing. De tweede volzin van het eerste lid van het vervallen artikel 11.17 dat geen boete wordt opgelegd indien aan de betrokkene wegens dezelfde gedraging reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, is opgenomen in artikel 5:43 van de Awb en is daarom niet meer opgenomen in het voorgestelde artikel 11.16, vierde lid. Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 11.16 is van toepassing op de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete die in artikel 11.16, eerste lid, Wet luchtvaart is opgenomen. De wijziging wordt in de artikelen 11.22, tweede lid, en 11.23, tweede lid, eveneens opnieuw ingevoerd voor de Minister van Defensie met betrekking tot militaire luchthavens respectievelijk gedeputeerde staten met betrekking tot luchthavens van regionale betekenis.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

ing. R. (Robert) Tieman

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE,

G.P. Tuinman