

Vergaderjaar 2024–2025

36 797

Wijziging van de Luchtvaartwet BES in verband met de door ICAO vastgestelde eisen voor luchtvaarnavigatiedienstverlening

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De regelgeving voor luchtvaarnavigatiedienstverleners die betrekking heeft op Bonaire, Saba en St. Eustatius (Caribisch Nederland) voldoet niet meer aan de internationale vereisten voor luchtvaarnavigatiedienstverlening.

Deze vereisten komen van de in 1947 opgerichte Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (*International Civil Aviation Organization*, hierna: ICAO). De basis tot oprichting van deze organisatie ligt in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (hierna: het Verdrag van Chicago)¹ waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is. Dit is een organisatie van de Verenigde Naties die als doel heeft het standaardiseren en harmoniseren van luchtvaartregelgeving voor de internationale luchtvaart ter verbetering van de luchtvaartveiligheid. De standaarden en aanbevolen werkwijzen die daarvoor ontwikkeld worden, worden als bijlagen (thans 19) bij het Verdrag gepubliceerd.

Door nieuwe vereisten (standaarden) op het gebied van de luchtvaarnavigatiedienstverlening en het toezicht hierop, is het noodzakelijk de relevante regelgeving voor Caribisch Nederland in zijn geheel te moderniseren opdat voldaan wordt aan de toepasselijke internationale standaarden.

Om te kunnen borgen dat deze regelgeving in de praktijk ook gehandhaafd kan worden, wordt voorgesteld de hiertoe noodzakelijke bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten in de wet op te nemen. Bij niet-naleving van veiligheidsnormen in de luchtvaart is er veelal geen sprake van grove nalatigheid of opzet. De handhaving heeft daarom in het algemeen ook geen punitief karakter maar is gericht op een correcte naleving van de veiligheidsnormen, ter borging van luchtvaartveiligheid. Herstelsancties zijn daarvoor effectiever. De uitzondering hierop vormt de invoering van de bestuurlijke boete voor het verlenen van luchtvaarnavigatiediensten zonder te beschikken over een daartoe bestemd certificaat.

¹ Trb. 1973, 109.

In dat geval zal er sprake zijn van moedwillige overtreding van het verbod en is een boete op zijn plaats.

Verder voorziet het wetsvoorstel in een certificatiestelsel voor luchtvaartnavigatiedienstverlening, naar analogie met het certificatiestelsel in Europees Nederland (en de EU). Hiermee wordt geborgd dat een luchtvaartnavigatiedienstverlener aan de voorkant al aan de eisen voldoet; hij dient immers gecertificeerd te zijn, respectievelijk het certificaat dient erkend te zijn, alvorens de luchtvaartnavigatiedienstverlener aangewezen kan worden. De introductie van een certificatiestelsel dient derhalve tot borging van de luchtvaartveiligheid.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om naast de basis voor het certificatiestelsel van luchtvaartnavigatiedienstverleners een meer solide basis te creëren voor een aantal onderwerpen die sinds 2010 bij of krachtens het Besluit luchtverkeer BES zijn geregeld. Artikel 22, onderdeel a, van de Luchtvaartwet BES is de huidige grondslag voor het Besluit luchtverkeer BES. Deze grondslag beperkt zich tot luchtverkeersdienstverlening en luchtverkeersregels. Met de voorgestelde wijzigingen worden er grondslagen in de wet opgenomen om regels te kunnen stellen met betrekking tot luchtvaartnavigatiediensten (waarvan luchtverkeersdienstverlening er slechts één is).

Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

2. Hoofdlijnen

Aanleiding

Sinds de staatkundige hervorming van het Koninkrijk van 10 oktober 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel uit van het land Nederland binnen het Koninkrijk en worden aangeduid als Caribisch Nederland.

De Nederlandse Antillen² beschikten voorafgaand aan de hervorming al over regelgeving voor luchtvaartnavigatiediensten (*Air Navigation Services*, ANS). Tot 2010 werd de basis hiervan gevormd door het Landsbesluit luchtverkeer 2005. Bij de opheffing van de Nederlandse Antillen werd dit Landsbesluit door Nederland met een beperkt aantal kleine wijzigingen overgenomen voor Caribisch Nederland onder de naam Besluit luchtverkeer BES. Hiervoor bood artikel 22 een grondslag in de Luchtvaartwet BES.

Overname van de in Europees Nederland toepasselijke EU-regelgeving voor de luchtvaartnavigatiedienstverlening werd in 2010 voor het Caribisch deel van het Koninkrijk niet geschikt geacht en er was sprake van legislatieve terughoudendheid ten aanzien van de eilanden. De afgelopen jaren is er vanuit ICAO op het gebied van luchtvaartnavigatiedienstverlening een groot aantal normen en aanbevolen werkwijzen vernieuwd. Het gaat onder meer om de invoering van veiligheidsmanagementsystemen voor luchtverkeersdienstverleners en een certificatieverplichting voor alle luchtvaartnavigatiedienstverleners. Voor het toezicht op deze dienstverlening wordt nu meer nadruk gelegd op de handhaafbaarheid. Indertijd zijn deze ICAO normen en aanbevolen werkwijzen en toezichtbeginselen niet of maar gedeeltelijk doorgevoerd in het Landsbesluit luchtverkeer 2005 en de onderliggende regelingen. Sinds 2010 is er ook geen groot onderhoud gepleegd aan de luchtvaartnavigatiedienstenregelgeving voor Caribisch Nederland. Hierdoor loopt deze inmiddels sterk achter bij de internationale eisen. Daarnaast bevat deze regelgeving een beperkte basis voor het toezicht en de handhaving door de toezichthouder.

² Curaçao, Aruba, Sint-Maarten, Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Gezien het bovenstaande is het noodzakelijk om de regelgeving die geldt voor de luchtvaarnavigatiedienstverlening in Caribisch Nederland inhoudelijk en qua systematiek te moderniseren en te herzien. Het onderhavige voorstel van wet biedt hiertoe de basis en bevat grondslagen voor nadere uitwerking in lagere regelgeving.

Probleembeschrijving en overwegingen

Het probleem dat dit voorstel van wet beoogt te adresseren is drieledig:

- (1) Zoals hiervoor aangegeven zijn allereerst de internationale normen met betrekking tot de luchtvaarnavigatiedienstverlening die zijn vastgesteld op grond van het Verdrag van Chicago op dit moment onvoldoende geïmplementeerd voor Caribisch Nederland. Het gaat hier om materiele voorschriften.
- (2) Ten tweede zijn er op grond van dit verdrag normen vastgesteld die zien op het kunnen borgen dat (blijvend) aan deze materiele voorschriften voldaan wordt. Op dit moment ontbreken hiervoor in de Luchtvaartwet BES de voorzieningen.
- (3) Ten slotte houdt de huidige Luchtvaartwet BES geen rekening met «grensoverschrijdende» dienstverlening, dat wil zeggen dat één luchtvaarnavigatiedienstverlener luchtvaarnavigatiediensten verleend in meerdere landen binnen het Koninkrijk. Hierdoor bestaat er op dit moment geen eenduidig normenkader voor deze luchtvaarnavigatiedienstverleners, hetgeen zorgt voor onduidelijkheid waardoor de luchtvaartveiligheid in potentie negatief beïnvloed wordt en ontbreekt de mogelijkheid om een door een ander land (Curaçao en Sint-Maarten) uitgegeven certificaat te erkennen.

Ad. (1) Implementatie internationale normen met betrekking tot de luchtvaarnavigatiedienstverlening

De implementatie van de internationale normen met betrekking tot de luchtvaarnavigatiedienstverlening is om twee redenen onvoldoende: enerzijds zijn deze voorzover ze geïmplementeerd zijn sinds 2010 niet meer geactualiseerd, terwijl deze normen op punten wel gewijzigd zijn; anderzijds waren niet alle onderwerpen behorend tot het luchtvaarnavigatiedienstverleningsterrein geïmplementeerd: de nadruk lag op de luchtverkeersdienstverlening. Luchtvaarnavigatiedienstverlening omvat hiernaast echter ook het verstrekken van luchtvaartinlichtingen, het uitgeven van luchtvaartpublicaties en luchtvaartkaarten (*Aeronautical Information Service*, AIS) en het definiëren, verwerven, huren, installeren, beheren en in standhouden van technische installaties en systemen ten behoeve van luchtverkeersdienstverlening (*Communications, navigation and surveillance*, CNS).

Het huidige artikel 22 in de Luchtvaartwet BES biedt alleen een grondslag om bij of krachtens AMvB regels te stellen met betrekking tot luchtverkeersdienstverlening. Daardoor is het nu niet mogelijk om regels te stellen voor andere luchtvaarnavigatiediensten. Hierdoor kan Nederland zijn internationale verplichtingen niet nakomen en is de luchtvaartveiligheid niet geborgd.

Ad. (2) Het kunnen borgen van de naleving van veiligheidsvoorschriften

Naast dat internationale normen met betrekking tot luchtvaarnavigatiedienstverlening geactualiseerd en geïmplementeerd moeten worden is het nodig te kunnen borgen dat deze worden nageleefd. Hiervoor is het noodzakelijk dat deze normen gehandhaafd kunnen worden. De Luchtvaartwet BES ontbeert daartoe momenteel de noodzakelijke voorzieningen. Het ontbreken van deze voorzieningen betreft niet alleen het onderwerp luchtvaarnavigatiedienstverlening maar ook andere onder-

werpen die in de Luchtvaartwet BES geregeld worden – denk bijvoorbeeld aan luchtwerk of luchtvaartterreinen.

Bepalingen ten aanzien van de handhaving zijn opgenomen in art. 50 en art. 62.

Artikel 50 gaat over strafrechtelijke handhaving. Hierbij is voorzien in gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van ten hoogste de vijfde categorie, of beide. Voor onderliggende AMvB's geldt als straf hetzij hechtenis van ten hoogste één jaar of een geldboete van ten hoogste de vierde categorie, hetzij beide.

Op grond van artikel 62 hebben de daartoe aangewezen ambtenaren de bevoegdheid om «weg te nemen, te doen wegnemen, te beletten, te doen beletten, te verrichten, te doen verrichten, in de vorige toestand te herstellen of te doen herstellen, hetgeen in strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde is of wordt gemaakt of gesteld, ondernomen of nagelaten». Bovenstaand instrumentarium volstaat niet, om wel twee redenen. De handhaving moet gericht zijn op een correcte naleving van de veiligheidsnormen, ter borging van luchtvaartveiligheid. Bij niet-naleving van veiligheidsnormen in de luchtvaart is er veelal geen sprake van grove nalatigheid of opzet. De handhaving heeft daarom in het algemeen ook geen punitief karakter maar is gericht op een correcte naleving van de veiligheidsnormen, ter borging van luchtvaartveiligheid. Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn daarvoor effectiever. Het huidige artikel 62 volstaat evenmin omdat de ambtenaar in kwestie niet in staat zal zijn hetgeen in strijd is met de wet te (doen) herstellen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het voldoen aan technische voorschriften. Daarnaast ontbreekt in de regelgeving de mogelijkheid om aan de voorkant te beoordelen of een potentiële luchtvaartnavigatiedienstverlener aan alle eisen voldoet. Hierdoor zijn er mogelijk nadelige effecten voor de luchtvaartveiligheid.

Ad. (3) «grensoverschrijdende» dienstverlening

Zoals hiervoor aangegeven worden luchtvaartnavigatiediensten op de BES verleend door de luchtvaartnavigatiedienstverleningsorganisaties van Curaçao (DC-ANSP) en Sint-Maarten (PJIAE). Luchtverkeersdienstverlening geschiedt door PJIAE in het luchtruim boven Saba en Sint-Eustatius, en door DC-ANSP in het luchtruim boven Bonaire.

Daarnaast verleent DC-ANSP nog andere luchtvaartnavigatiediensten (AIS en CNS) voor de BES en Sint-Maarten.

Omdat de verschillende landen binnen het Koninkrijk zelf bevoegd zijn op het terrein van luchtvaart, betekent dit dat deze organisaties te maken hebben met de wet- en regelgeving van verschillende landen. Wanneer er sprake is van uiteenlopende regelgeving kan dit obstakels opwerpen voor de uitvoerbaarheid van de dienstverlening in de praktijk. Mede gezien de relatief beperkte omvang van de organisaties in kwestie wordt dit als onwenselijk beschouwd. Daarnaast ontbreekt in de regelgeving de mogelijkheid om ten aanzien van de luchtvaartnavigatiedienstverlening door een dienstverlener uit een ander land binnen het Koninkrijk aan de voorkant eisen te stellen aan de naleving alvorens tot aanwijzing over te gaan.

Vanwege de geringe omvang van de landen Curaçao en Sint-Maarten is de toezichtcapaciteit van deze landen relatief beperkt, terwijl het eisenpakket waaraan door een luchtvaartnavigatiedienstverlener voldaan moet worden, en waarop door de toezichthouder van deze landen toezicht op moet worden gehouden, even omvangrijk is als in grote(re) landen. Dit staat mogelijk een adequaat toezicht in de weg. Afspraken ten aanzien van ondersteuning door Nederland hierin ontbreken op dit moment.

Motivering

De onvolledige implementatie van internationale veiligheidsnormen en de ontoereikende handhaafbaarheid hiervan binnen de huidige luchtvaartnavigatieregelgeving in Caribisch Nederland kan potentieel voor een onveilige situatie zorgen. Nederland heeft zich via het Verdrag van Chicago ertoe verbonden om internationale normen door te voeren op het gebied van luchtvaartveiligheid. Aangezien de regelgeving zoals hierboven aangegeven in de afgelopen twintig jaar niet structureel is aangepast en daarbij niet is voorzien in de noodzakelijke handhavingsinstrumenten voor de toezichthoudende autoriteit, voldoet Nederland hiermee niet volledig aan haar verdragsverplichtingen.

Probleemaanpak

(1) Implementatie internationale normen met betrekking tot de luchtvaartnavigatiedienstverlening

Door het opnemen van de noodzakelijke grondslagen wordt in dit voorstel van wet voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB regels op te nemen voor de luchtvaartnavigatiedienstverlening. Omdat het hier veelal technische voorschriften betreft, die met enige regelmaat gewijzigd worden, is het wenselijk om deze regels op een lager niveau dan de wet te kunnen stellen. Hiermee kan geborgd worden dan wanneer er nieuwe internationale normen vastgesteld worden, deze relatief snel in regelgeving geïmplementeerd kunnen worden. Omdat het veelal technische voorschriften betreft, waarbij er weinig beleidsruimte is om nationaal keuzes te maken, volstaat een lager niveau van regelgeving.

(2) Het kunnen borgen van de naleving van veiligheidsvoorschriften

Ten aanzien van de borging van de naleving van veiligheidsvoorschriften is gekeken naar de situatie in Nederland en de EU.

In de Europese Unie (EU) bestond in de beginjaren 2000 de situatie dat veel lidstaten de ICAO-bepalingen op het gebied van luchtvaartnavigatiedienstverlening uit het Verdrag van Chicago niet in hun nationale regelgeving hadden geïmplementeerd.

Dit leidde ertoe dat door lidstaten niet meer goed duidelijk te maken was in hoeverre luchtvaartnavigatiedienstverleners nog voldeden aan de internationale veiligheidsnormen. Daarnaast hadden de nationale toezichthouders geen armslag om handhavend op te treden als uit onderzoek (voor zover dit er was) zou blijken dat er niet of niet volledig aan de veiligheidsnormen werd voldaan.

In de EU is dit opgelost door op EU-niveau een verplichting tot certificatie van luchtvaartnavigatiedienstverleners in te voeren met de inwerking-treding van verordening (EG) 2096/2005.³ Vanaf dat moment was het verboden om zonder certificaat luchtvaartnavigatiediensten te verlenen in de EU.

Dit wil zeggen dat een luchtvaartnavigatiedienstverlener over een certificaat moet beschikken om luchtvaartnavigatiediensten te mogen verlenen. Om hiervoor in aanmerking te komen moet de luchtvaartnaviga-

³ Verordening (EG) 2096/2005 van de Commissie van 20 december 2005 tot vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten (PB 2005, L 335). Deze verordening is niet meer van kracht. Tegenwoordig zijn de betreffende eisen opgenomen in 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 (PB 2017, L 62)

tiedienstverlener voldoen aan in regelgeving vastgelegde eisen. De bevoegde autoriteit beoordeelt of aan de eisen wordt voldaan en verleent het certificaat. In Europees Nederland wordt deze taak uitgevoerd door de ILT.

Met de invoering van uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 betreffende gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaarnavigatiediensten en andere netwerkfuncties voor luchtverkeersbeheer en het toezicht daarop⁴ is hier de bevoegdheid voor de bevoegde autoriteit aan toegevoegd om als ultimatum remedium het certificaat van een luchtvaarnavigatiedienstverlener (gedeeltelijk) te schorsen of in te trekken. Voordat het zover is wordt de luchtvaarnavigatiedienstverlener eerst in de gelegenheid gesteld om niet-naleving binnen een afgesproken tijdsspanne op te lossen.

Op bovenstaande wijze heeft de EU een systematiek ingevoerd waarbij luchtvaarnavigatiedienstverleners aantoonbaar aan de geldende veiligheidseisen moeten voldoen en dit ook handhaafbaar is. Het systeem is ook proportioneel, aangezien luchtvaarnavigatiedienstverleners, wanneer zij niet aan de eisen voldoen, een redelijke tijdsperiode krijgen om een en ander op te lossen. De invoering van certificering komt de luchtvaartveiligheid ten goede omdat de dienstverlener aan de voorkant moet aantonen dat hij aan de veiligheidseisen voldoet, alvorens hij kan worden aangewezen voor het verlenen van diensten. Een certificeringssysteem ligt verder voor de hand in het licht van de beoogde eenvoudigheid van voorschriften, methoden en standaarden zoals voorzien in artikel 37 van het Verdrag van Chicago.⁵

Gezien het bovenstaande en het belang dat aan luchtvaartveiligheid gehecht wordt is het een logische stap om nu een gelijkwaardige systematiek in te voeren in Caribisch Nederland.

Op basis van het in te voeren certificatiestelsel wordt het in Caribisch Nederland verboden om luchtvaarnavigatiediensten te verlenen zonder daartoe gecertificeerd te zijn. Daarnaast komt er voor Caribisch Nederland de mogelijkheid om de certificaten van de landen waar de luchtvaarnavigatiedienstverleners hun hoofdvestiging hebben te erkennen.

Zoals hierboven beschreven biedt de huidige Luchtvaartwet BES onvoldoende instrumentarium om naleving van de veiligheidseisen in den brede af te kunnen dwingen. Dit probleem wordt geadresseerd door in de Luchtvaartwet BES bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten op te nemen. Met de introductie van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen kan naleving beter worden geborgd omdat dit gericht is op herstel. Het opleggen van een boete of hechtenis heeft een bestraffend karakter en leidt niet noodzakelijkerwijs tot dit herstel. Voor de situatie waarbij er luchtvaarnavigatiediensten verleend worden zonder te beschikken over een certificaat, wordt met het onderhavig voorstel van wet wel een boetemogelijkheid opgenomen omdat er hier altijd sprake van opzet zal zijn waarbij tevens mogelijk de luchtvaartveiligheid negatief beïnvloed wordt.

Daarnaast wordt in de wet opgenomen de mogelijkheid om corrigerende maatregelen op te leggen bij bevindingen van niet-naleving als minder vergaand instrument dan de last onder dwangsom in het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium. Afhankelijk van de aard en de herhaling van de bevindingen of het niveau van implementatie van de

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/373 van de Commissie van 1 maart 2017 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor verleners van luchtverkeersbeheers-/luchtvaarnavigatiediensten 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 (PB 2017, L 62).

⁵ Voor een nadere duiding van dit artikel zie hieronder onder het kopje «3. Verhouding tot hoger recht».

corrigerende maatregelen kan als aanvulling hierop bestuursrechtelijke handhaving worden toegepast.

Als ultimum remedium kan van de dienstverlener die weigert om tekortkomingen op te lossen het certificaat of de erkenning daarvan, (gedeeltelijk) worden geschorst of ingetrokken.

Bij de invoering van bestuursrechtelijke sancties voor de handhaving voorgesteld in dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake de toepassing van de last van bestuursdwang voor de gehele Luchtvaartwet BES van overeenkomstige toepassing te verklaren. Daarmee wordt een volwaardiger toepassing van het krachtens die wet toegepaste instrument verzekerd. Voor een beperkt deel van de Luchtvaartwet BES was reeds eerder in de van overeenkomstige toepassing van deze Awb bepalingen voorzien.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorts voorzien in zowel de mogelijkheid een certificaat te verstrekken als te erkennen. Het eerste geval zal zich voordoen als het voornemen is dat een Nederlandse luchtvaartnavigatiedienstverlener diensten op de BES gaat verlenen, bijvoorbeeld LVNL. Hier is echter op dit moment geen sprake van. De huidige luchtvaartnavigatiedienstverleners DC-ANSP (Curaçao) en PJIAE (Sint-Maarten) zullen diensten blijven verlenen op de BES. Omdat het onderhavige wetsvoorstel met de andere landen binnen het koninkrijk wordt afgestemd, waarbij in vergelijkbare regelgeving zal worden voorzien in die landen, zullen deze luchtvaartnavigatiedienstverleners een certificaat verstrekt krijgen door resp. Curaçao en Sint-Maarten. Deze certificaten kunnen vervolgens door de Minister van IenW erkend worden. Het wetsvoorstel voorziet in een overgangsfase waarin de dienstverleners in kwestie de tijd zullen hebben aan de gestelde eisen te voldoen.

(3) «grensoverschrijdende» dienstverlening

Zoals hierboven is aangegeven is er sprake van luchtvaartnavigatiedienstverlening door luchtvaartnavigatiedienstverleners in meerdere landen binnen het Koninkrijk. Om te voorkomen dat de gestelde eisen en voorgeschreven procedures uiteenlopen vinden parallel aan onderhavig wetgevingstraject soortgelijke trajecten plaats op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Hiermee wordt beoogd de toepasselijke regelgeving voor de dienstverleners zo uniform mogelijk te maken en tegelijk ook het niveau van de luchtvaartveiligheid te waarborgen.

In het voorstel van wet komt dit naar voren door zowel te voorzien in de mogelijkheid een certificaat te verstrekken als wel om de mogelijkheid een certificaat dat is afgegeven door een ander land, te erkennen.

Alvorens tot erkenning over te kunnen gaan, is het noodzakelijk, naast dat de gestelde eisen toereikend zijn, het toezicht op de gestelde eisen adequaat is.

Dit punt van adequaat toezicht worden geadresseerd in een nog te sluiten overeenkomst – dit valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel – tussen de landen waarin afspraken zullen worden gemaakt over deelname over en weer aan toezicht en gezamenlijke inzet van toezichtscapaciteit en -expertise.

Hiermee zal beter en efficiënter toezicht kunnen worden gehouden op de dienstverlening in het Caribisch deel van het Koninkrijk en het oog op het voldoen aan de normen van ICAO en de borging van de luchtvaartveiligheid.

Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

Binnen het Koninkrijk is luchtvaart een terrein dat een bevoegdheid van de landen betreft. Het gaat hier dus niet om Rijkswetgeving. Alle landen van het Koninkrijk hebben in de regiegroep Luchtvaart Caribisch gebied

(het overlegorgaan van de directeurs van de luchtvaartautoriteiten van het Koninkrijk) afgesproken dat de landen binnen het Koninkrijk deze modernisering op geharmoniseerde wijze zullen invoeren via hun eigen wetgevingssystemen. Dit geldt ook voor Nederland met betrekking tot Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

De voorgestelde regelgeving is alleen van toepassing voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ze is echter wel relevant voor de andere landen binnen het Koninkrijk.

In de eerste plaats is er zoals boven beschreven afgesproken tussen de landen dat zij allen de herziene regelgeving voor luchtvaartnavigatiedienstverleners op geharmoniseerde en passende wijze zullen invoeren. In de tweede plaats zal Nederland voor wat betreft de luchtvaartnavigatiedienstverleners de door Curaçao en Sint Maarten af te geven certificaten erkennen.

Zouden de certificaten onverhoopt niet kunnen worden afgegeven door Curaçao of Sint Maarten, dan biedt het wetsvoorstel nog altijd de mogelijkheid dat Nederland de luchtvaartnavigatiedienstverleners zelf certificeert.

Onderscheidende factoren

Voor wat betreft de luchtvaartnavigatiedienstverleners onderscheidt Caribisch Nederland zich vooral van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten omdat er geen «eigen» luchtvaartnavigatiedienstverlener bestaat, behalve voor meteorologische diensten waar het KNMI is aangewezen op basis van de Wet luchtvaart. Op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is een luchtvaartnavigatiedienstverlener aanwezig, waarvan de hoofdvestiging zich in dat land bevindt. Dit is niet het geval op Caribisch Nederland, waar geen luchtvaartnavigatiedienstverlener zijn hoofdvestiging heeft. Concreet betekent dit dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zelf een luchtvaartnavigatiedienstverlener moeten certificeren, terwijl voor Caribisch Nederland Onze Minister de certificaten van DC-ANSP en PJIAE erkent. Aruba en Sint-Maarten verschillen weer van Curaçao, omdat de luchtvaartnavigatiedienstverlener van Curaçao alle diensten voor Curaçao uitvoert. Voor Aruba en Sint-Maarten voert de eigen luchtvaartnavigatiedienstverlener een aantal diensten uit, maar deze landen betrekken ook een aantal diensten van de dienstverlener van Curaçao.

Wanneer de gemaakte afspraken hun beslag krijgen op basis van de nu in ontwikkeling zijnde herzieningen van de regelgeving betekent dit het volgende:

- Nederland erkent de certificaten van DC-ANSP en PJIAE, afgegeven door respectievelijk Curaçao en Sint-Maarten;
- Curaçao certificeert de eigen luchtvaartnavigatiedienstverlener DC-ANSP;
- Aruba certificeert de eigen luchtvaartnavigatiedienstverlener ANSA en erkent het certificaat van DC-ANSP, afgegeven door Curaçao; en
- Sint-Maarten certificeert de eigen luchtvaartnavigatiedienstverlener PJIAE en erkent het certificaat van DC-ANSP, afgegeven door Curaçao.

Caribisch Nederland onderscheidt zich ook van Europees Nederland omdat men geen «eigen» luchtvaartnavigatiedienstverlener heeft. Daarnaast is in Europees Nederland de EU-regelgeving voor luchtvaartnavigatiedienstverleners van kracht. Deze geldt echter niet voor Caribisch Nederland.

Afstemming landen

Gezien de relevantie van het onderhavige voorstel van wet voor de andere landen en het belang van een geharmoniseerde aanpak, zijn de andere

landen door middel van terugkerende overleggen over dit onderwerp geïnformeerd en over de voortgang van het onderhavige voorstel van wet.

De afspraken met de andere landen worden gemaakt in het kader van de Regiegroep Luchtvaart. Hierin hebben de directeurs van de respectievelijke luchtvaartautoriteiten zitting.

Het inhoudelijke deel ten behoeve van inhoudelijke voorstellen voor de regelgeving wordt ontwikkeld door een zestal werkgroepen, die rapporteren aan een Projectgroep. Deze Projectgroep werkt samen met een Klankbordgroep, waarin ook de betrokken luchtvaartnavigatiedienstverleners zitting hebben. Na goedkeuring door de Project- en Klankbordgroep worden de inhoudelijke voorstellen vastgelegd door de Regiegroep. Via een Juridische Werkgroep wordt ook samengewerkt met het oog op de afstemming van de verschillende wetgevingsproducten van de betrokken landen.

Betrokkenheid bestuurscolleges

Op grond van artikel 209, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, moet de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba om advies worden gevraagd bij voorstellen van wet waarbij van de openbare lichamen regeling of bestuur wordt gevorderd of wanneer in betekende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur. Artikel 209, derde lid, vereist betrokkenheid van de bestuurscolleges bij ingrijpende beleidsvoornemens of wanneer er ingrijpend wordt afgeweken van de regelgeving in Europees Nederland. Met onderhavige wijziging is van het voorgaande geen sprake.

3. Verhouding tot hoger recht

Van oudsher wordt de luchtvaartregelgeving beheerst door de normen en aanbevolen werkwijzen vastgelegd in de bijlagen bij Verdrag van Chicago. Bij dit verdrag zijn 193 staten partij. Artikel 37 van het Verdrag van Chicago luidt:

Elke Verdragsluitende Staat verbindt zich mede te werken tot het verkrijgen van de grootst mogelijke mate van eenvormigheid in de voorschriften, normen, methoden en organisatie met betrekking tot luchtvaartuigen, personeel, luchtlijnen en hulpdiensten in alle aangelegenheden waarin een zodanige eenvormigheid de luchtvaart zal vergemakkelijken en haar ten goede zal komen.

Daartoe zal de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie [ook: ICAO] van tijd tot tijd, naar gelang dit nodig is, internationale normen en aanbevolen werkwijzen en methoden aanvaarden en wijzigen, betreffende:

(...)

(c) de luchtverkeersregels en verkeersleiding procedures;

(...) alsmede zodanige andere aangelegenheden betreffende de veiligheid, regelmaat en doeltreffendheid van de luchtvaart als van tijd tot tijd wenselijk wordt geacht.

Deze internationale normen zijn, op grond van artikel 54, onderdeel I, van het Verdrag van Chicago, opgenomen in bijlagen bij dit verdrag.

De staten die partij zijn bij het Verdrag van Chicago zijn gehouden aan de normen in de bijlagen en dienen deze in hun eigen nationale wetgeving te implementeren.

In Europees Nederland geschiedt dit voor een groot deel via Europese verordeningen, maar omdat deze niet in Caribisch Nederland van toepassing zijn, dienen deze in de Luchtvaartwet BES en de daaronder hangende lagere regelgeving geïmplementeerd te worden. Op grond van het Statuut voor het Koninkrijk is luchtvaart geen Rijksaangelegenheid (artikel 3) wat betekent dat de landen binnen het Koninkrijk hier zelf over

gaan. Op grond van artikel 37 van het Statuut is luchtvaart echter wel een aangelegenheid waarover de landen zoveel mogelijk overleg zullen plegen. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft dan ook regelmatig overleg plaatsgevonden met Aruba, Curaçao en Sint-Maarten om tot overeenstemmende wetgeving te komen.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

De Luchtvaartwet BES vormt voor een groot deel de basis van de luchtvaartwetgeving op de BES. Daarnaast is ook een deel van de Wet luchtvaart van toepassing op de BES. Het gaat hierbij om de hoofdstukken 2, 3 en 4 en de artikelen 5.13a, 5.14b, 11.1, 11.2, 11.2a en 11.3 tot en met 11.14. Dit betekent dat voor zover het de Wet luchtvaart betreft, de daarin opgenomen toezichts-, opsporings- en strafrechtelijke handhabingsbepalingen ook van toepassing zijn op de BES.

Voor de Luchtvaartwet BES geldt dat hierin ook apart toezichts-, opsporings- en strafrechtelijke handhabingsbepalingen moeten worden opgenomen ten aanzien van hetgeen in deze wet zelf geregeld wordt. Omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, dienen specifieke bepalingen met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving zoals die in Europees Nederland van toepassing zijn, ook in de Luchtvaartwet BES opgenomen te worden.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Dit voorstel van wet zal na inwerkingtreding ertoe leiden dat de luchtvaartveiligheidseisen ten aanzien van de luchtvaarnavigatiedienstverlening beter geborgd zullen zijn, omdat eerst door een dienstverlener moet worden aangetoond dat dat hij aan de gestelde eisen voldoet alvorens hij deze betreffende diensten kan verlenen. Voor de huidige luchtvaarnavigatiedienstverleners PJIAE en DC-ANSP betekent dit in de praktijk een uitbreiding van de eisen waaraan zijn moeten voldoen voor zover het de certificering betreft. Omdat PJIAE en DC-ANSP in de praktijk al aan veel van de internationale ICAO-veiligheidseisen voldoen zijn op dat terrein de gevolgen beperkt. Hierop wordt hieronder verder ingegaan. Doordat eveneens het handhabingsinstrumentarium versterkt wordt, wordt verzekerd dat naleving effectiever afgedwongen kan worden. Dit betekent eveneens een uitbreiding van de werklast van de Inspectie leefomgeving en transport, die belast is met zowel de certificeringstaken als het toezicht op de naleving en de handhaving.

6. Uitvoering

Uitvoeringstoetsen

Er is geen formele uitvoeringstoets uitgevoerd door de betrokken luchtvaarnavigatieverleners DC-ANSP en PJIAE. Beide organisaties zijn wel betrokken bij de totstandkoming van dit voorstel.

7. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Luchtvaartwet BES die in het onderhavige voorstel van wet wordt gewijzigd, is belegd bij de ILT. De onderhavige wijzigingen zijn voor een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) aan de ILT voorgelegd. Onder voorbehoud van enige aandachtspunten heeft de ILT het voorstel van wet uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig geacht. Naar aanleiding van de HUF-toets is zowel het voorstel van wet als de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast. Naast het verbeteren van enkele verschrijvingen zijn ter verduidelijking van het

begrip «CNS» drie begripsomschrijvingen toegevoegd. Daarnaast is overal «luchtvaartnavigatiedienstverlener» vermeld waar eerst ook nog op plaatsen «verlener van luchtvaartnavigatiediensten» gebruikt werd. Ook is verduidelijkt dat het gaat om die delen van het luchtruim waarvoor de Minister de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening heeft aanvaard. Het is namelijk niet ongebruikelijk dat staten zorgen voor luchtvaartnavigatiedienstverlening in het luchtruim boven internationale wateren.

In relatie tot de handhaving is in artikel 29d opgenomen dat het niet voldoen aan de opgelegde corrigerende maatregelen een grond voor schorsing van het certificaat kan zijn, omdat niet geheel duidelijk was hoe het opleggen van corrigerende maatregelen zich verhielt tot het overige handhavingsinstrumentarium.

Keuze sanctiestelsel

Met het onderhavige voorstel van wet worden bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete geïntroduceerd als handhavingsinstrumenten ten aanzien van de luchtvaartnavigatiedienstverlening. Hiermee wordt de regelgeving met betrekking tot het handhavingsinstrumentarium in overeenstemming gebracht met die in Europees Nederland (artikelen 11.15 en 11.16 van de Wet luchtvaart). De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt alleen opgenomen voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten zonder te beschikken over een daartoe bestemd certificaat, naar analogie met de Wet luchtvaart. Met een boetehoogte van ten hoogste de zesde categorie (USD 560.000) wordt hierbij aangesloten bij de Wet luchtvaart, waarin een boetebedrag van maximaal € 500.000 is opgenomen. Zoals hiervoor aangegeven is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake de toepassing van de last van bestuursdwang voor de hele Luchtvaartwet BES van overeenkomstige toepassing te verklaren. Daarmee wordt een volwaardiger toepassing van het krachtens die wet toegepaste instrument verzekerd. Voor een beperkt deel van de Luchtvaartwet BES was reeds eerder in de van overeenkomstige toepassing van deze Awb bepalingen voorzien.

8. Administratieve lasten en nalevingskosten

De wijzigingen in het onderhavige voorstel van wet leiden tot een verandering in de administratieve lasten en nalevingskosten voor de luchtvaartnavigatiedienstverleners, met name ten aanzien van certificeringseisen en op het gebied van een aantal aan het veiligheidsmanagementsysteem gerelateerde onderwerpen. De autoriteiten van de luchtvaartnavigatiedienstverleners van Curaçao (DC-ANSP) en Sint-Maarten (PJIAE-ATS) zijn hierover bevraagd en zij hebben hierover het volgende aangegeven.

Sint-Maarten heeft aangegeven dat PJIAE-ATS in de toekomst inderdaad meer uitvoeringslasten zal krijgen omdat zij aan de certificeringseisen zal moeten voldoen, maar dat de stijging van de administratieve lasten voor het overige niet noemenswaardig lijkt. Ook vanuit Curaçao is aangegeven dat stijging van de lasten beperkt zal blijven tot lasten die voortvloeien uit de certificeringseisen.

Naar aanleiding van de nieuwe certificatieregeling voorziet DC-ANSP dat aanvullende inzet benodigd is voor het verder uitbreiden van de bestaande kwaliteits- en veiligheidsmanagement systeem. Voorzien wordt een meerinspanning voor certificering van ongeveer 520 uren. Dit komt overeen met een werkbelasting van 3 maanden fulltime verspreid over een jaar.

De loonkosten die hiermee gepaard zijn is berekend op basis van een gemiddeld uurtarief voor externe consultants: $520 \times € 200 = € 104.000$.

Voorzien wordt verder een jaarlijkse meerinspanning voor certificering en naleving per luchtvaartnavigatiedienstverlener van ongeveer 40 tot 60 uur. Uitgaande van 60 uur en een gemiddeld uurtarief van € 175 komt dit neer op € 10.500 per luchtvaartnavigatiedienstverlener per jaar. Omdat de nieuw in te voeren regelgeving is afgestemd met Curaçao en Sint-Maarten en de materiële eisen ook in die landen gelijktijdig worden ingevoerd, leidt het voorstel van wet niet tot méér lasten ten opzichte van de in de andere landen in te voeren regelgeving. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Financiële gevolgen

Het onderhavige besluit heeft financiële gevolgen voor het Rijk. Deze financiële gevolgen vloeien voort uit de verplichtingen inzake toezicht op naleving en handhaving. De ILT raamt deze kosten als volgt:

- structurele kosten voor 0.5 fte extra per jaar; en
- € 20.000,- aan reis- en verblijfkosten per jaar.

Bovenstaand is gebaseerd op de huidige gemiddelde kosten en op het 2 keer per jaar zenden van 1 persoon één week naar Curaçao en/of St. Maarten voor het uitvoeren van toezichtstaken. Dit betreft overigens een formalisering van de kosten die in de huidige situatie al hiervoor begroot zijn.

10. Advies en internetconsultatie

Internetconsultatie

Het onderhavige voorstel van wet is niet ter internetconsultatie aangeboden. De gronden om van internetconsultatie af te zien zijn in 2009 neergelegd in het kabinetsstandpunt internetconsultatie (Kamerstukken 29 279, nr. 114). Bij het onderhavige voorstel van wet is er sprake van implementatiewetgeving gericht op het voldoen aan de standaarden uit de betreffende bijlagen bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. Daarnaast zijn de luchtvaartnavigatiedienstverleners voor wie dit voorstel van wet gevolgen heeft, betrokken in het totstandkomingsproces van dit wetsvoorstel.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de vaste verandermomenten, al kan hiervan worden afgeweken indien noodzakelijk gezien het feit dat de regelgeving momenteel niet voldoet aan de internationale standaarden. Voor een periode van twee jaar na inwerkingtreding van deze wet kunnen de reeds aangewezen luchtvaartnavigatiedienstverleners hun diensten blijven verlenen zonder over een certificaat te beschikken. Na deze termijn van twee jaar zullen zij wél over een certificaat moeten beschikken om diensten te mogen verlenen. Deze termijn wordt geacht proportioneel te zijn om te kunnen voldoen aan alle eisen die gesteld worden aan de afgifte van het certificaat. Hiermee wordt ook voorkomen dat na inwerkingtreding van de wet er een situatie ontstaat waarbij het de luchtvaartnavigatiedienstverleners verboden is deze diensten te continueren.

Artikelsgewijze deel

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 1)

Gelet op de wijzigingen in dit voorstel worden acht begripsomschrijvingen nieuw opgenomen, te weten «communicatiediensten», «navigatiediensten», «luchtvaartinlichtingendienst», «luchtvaartnavigatiediensten», «luchtvaartnavigatiedienstverlener», «luchtverkeersleidingsdienst», «plaatsbepalingsdiensten», en het «Verdrag van Chicago». Tevens worden drie begripsomschrijvingen gewijzigd, namelijk «luchtverkeer», «luchtverkeersleidingsdienst» en «verlener van luchtverkeersdiensten». Hierbij is aansluiting gezocht bij de reeds gehanteerde omschrijvingen in de Wet luchtvaart. «Luchtverkeersleidingsdienst» is nu nog omschreven in artikel 16, eerste lid, van het Besluit luchtverkeer BES en zal daaruit geschrapt worden. Daarnaast is de begripsbepaling «luchtverkeer» gewijzigd waarbij eveneens meer aansluiting is gezocht bij de begripsbepaling in de Wet luchtvaart zodat deze inhoudelijk meer overeenkomen.

Onderdeel B (hoofdstuk IV)

Omdat dit hoofdstuk alleen nog gaat over de beveiliging van de burgerluchtvaart worden de artikelen over luchtverkeer en luchtvaartnavigatiediensten in een apart hoofdstuk opgenomen en wordt voorgesteld het opschrift van dit hoofdstuk overeenkomstig te wijzigen. Daarmee samenhangend wordt voorgesteld de onderverdeling in twee afdelingen te laten vervallen.

De artikelen 22 en 22a houden geen verband met beveiliging van de burgerluchtvaart en worden in dit voorstel van wet daarom – deels gewijzigd- verplaatst naar twee nieuwe artikelen in hoofdstuk VI waarin ook andere, nieuwe bepalingen over luchtvaartnavigatiediensten worden opgenomen.

Onderdeel C (opschrift hoofdstuk VI)

De artikelen met betrekking tot luchtverkeer en luchtvaartnavigatiediensten worden in dit voorstel van wet in een apart hoofdstuk geplaatst. Overeenkomstig wordt een nieuw opschrift voor dit hoofdstuk voorgesteld.

Onderdeel D (artikelen 29 t/m 29g)

Voorgesteld wordt de artikelen 29 en 29a, die de oude artikelen 22 en 22a betreffen, naar hoofdstuk VI te verplaatsen. Artikel 29a is daarbij ongewijzigd ten opzichte van het oude artikel 22a. Het nieuwe artikel 29 is gebaseerd op het oude artikel 22, maar daarbij is uitgebreider gepreciseerd waarover bij of krachtens amvb regels worden gesteld. Tevens is daarbij de mogelijkheid voor vrijstelling of ontheffing opgenomen. Voor de formulering van artikel 29 is aangesloten bij artikel 5.5 van de Wet luchtvaart.

In het voorgestelde artikel 29b worden, naar analogie met artikel 5.11 van de Wet luchtvaart, de grondslagen opgenomen om bij of krachtens AMvB delen van het BES-luchtruim en luchthavens aan te wijzen met daarbij behorende luchtverkeersdiensten, alsook luchtverkeersroutes – en procedures. In deze grondslagen is momenteel voorzien in de artikelen 3 en 74, eerste lid, van het Besluit luchtverkeer BES, die nu op hun beurt artikel 22, eerste lid, van de Luchtvaartwet BES als grondslag hebben. Vanwege het belang van deze onderwerpen en ter bevordering van de transparantie en uniformiteit met de Wet luchtvaart wordt voorgesteld

deze grondslagen nu in het voorgestelde artikel 29b in de Luchtvaartwet BES op te nemen. Tevens wordt voorgesteld de mogelijkheid tot vrijstelling of ontheffing hierbij op te nemen. Tenslotte wordt voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen ten aanzien van diensten voor luchtruim- en procedureontwerp. Hiermee kan een zorgvuldige en onderbouwde totstandkoming van voorstellen tot het vaststellen en of wijzigen van het luchtruim en vliegprocedures worden geborgd.

In het voorgestelde eerste lid van artikel 29c wordt vastgelegd dat de Minister de luchtvaarnavigatiedienstverlener aanwijst en in het derde lid wordt daarmee samenhangend vastgelegd in welke gebieden en aan welk luchtverkeer luchtvaarnavigatiediensten verleend moeten worden. Gezien het belang van deze taak, namelijk ten behoeve van een veilige afwikkeling van het luchtverkeer en de totstandbrenging van geordende luchtverkeersstromen, is het wenselijk dat deze bevoegdheid op het niveau van de wet vastgelegd wordt.

Het verlenen van luchtvaarnavigatiediensten zonder daartoe te zijn aangewezen wordt verboden. Hiermee wordt voorkomen dat concurrerende dienstverleners gelijktijdig hun diensten verlenen, hetgeen schadelijk zou zijn voor de luchtverkeersveiligheid.

Via de grondslag in het voorgestelde vierde lid kunnen in lagere regelgeving nadere, meer technische en operationele regels worden gesteld met betrekking tot de dienstverlening. Het gaat hierbij om certificatieregeling, waarmee de technische voorschriften op basis van internationale normen (uit de bijlagen bij het Verdrag van Chicago) worden geïmplementeerd.

In het vijfde lid van het voorgestelde artikel 29c wordt bepaald dat dit artikel niet van toepassing is op meteorologische diensten voor de luchtvaarnavigatie. De reden hiervoor is dat de luchtvaartmeteorologische dienstverlener, het KNMI, al is aangewezen in de Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen BES 2010, op grond van artikel 5.13a van de Wet luchtvaart. Artikel 5.13a van de Wet luchtvaart is reeds van toepassing verklaard op de openbare lichamen.

Met het voorgestelde zesde lid wordt geborgd dat bij de luchtverkeersdienstverlener de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de gestelde eisen berust, ook voor andere diensten als deze onder het gezag van de luchtverkeersdienstverlener vallen of door andere entiteiten verleend worden.

In het voorgestelde artikel 29d is in het eerste lid bepaald dat de luchtvaarnavigatiedienstverlener dient te beschikken over een certificaat. Het voorstel voorziet in twee mogelijkheden: de luchtvaarnavigatiedienstverlener dient ofwel te beschikken over een certificaat dat is afgegeven door Aruba, Curaçao, Sint-Maarten of een ander land, ofwel dat is afgegeven door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister). In het tweede geval zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om een dienstverlener die over een Nederlands certificaat beschikt. Ook biedt dit de mogelijkheid om rechtstreeks een certificaat af te geven aan de luchtvaarnavigatiedienstverleners van bijvoorbeeld Curaçao of Sint-Maarten.

De eerste mogelijkheid voorziet erin dat de Minister het certificaat van de dienstverlener op verzoek van deze kan erkennen. Een besluit daarover dient de Minister dan binnen twaalf weken na ontvangst van het verzoek te nemen. Aan deze erkenning kunnen voorts wel voorschriften en beperkingen worden verbonden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een beperking ten aanzien van het verlenen van luchtvaartmeteorologische inlichtingen omdat deze diensten op de BES reeds door het KNMI verleend worden.

Voorts kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de geldigheidsduur, aanvraag, verlening en verlenging van de erkenning. Te denken valt hierbij aan de periode gedurende een erkenning geldig is, de wijze

waarop een erkenning of een velrenging van een bestaande erkenning moet worden aangevraagd. Met het voorgestelde zevende lid wordt geregeld dat naar aanleiding van bij het toezicht vastgestelde bevindingen de Minister de dienstverlener kan gelasten maatregelen te nemen teneinde de tekortkomingen te verhelpen. In het achtste en negende lid wordt voorgesteld bepalingen op te nemen omtrent schorsing en intrekking van het certificaat of de erkenning. Een certificaat of erkenning kan onder andere worden ingetrokken indien de dienstverlener niet voldoet aan bij ministeriële regeling vastgestelde normen, aanbevolen werkwijzen en procedures. Dit betreft de bijlagen 10, volume II, (*communication procedures*), 11 (*air traffic services*), 15 (*aeronautical information services*) en 19 (*safety management*) bij het Verdrag van Chicago. Met het tiende lid wordt voorzien in de mogelijkheid om de aanvraag voor een certificaat of erkenning af te wijzen in verband met de verstrekte informatie, wanneer deze, onjuist, onvolledig of ontoereikend is. In het voorgestelde artikel 29e zijn de taken neergelegd waarmee de luchtvaartnavigatiedienstverlener belast wordt, naar het voorbeeld van artikel 5.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Met het voorgestelde onderdeel d wordt de mogelijkheid geschapen om indien noodzakelijk de dienstverlener met aanvullende taken te belasten die niet direct onder a tot en met c te scharen zijn, maar er wel mee verband houden. Het voorgestelde artikel 29f voorziet in de mogelijkheid voor de Minister om bindende aanwijzingen te geven ten aanzien van de luchtvaartnavigatiedienstverlening wanneer er sprake is van een dringend veiligheidsprobleem. Hier zal bijvoorbeeld toe worden overgegaan wanneer een onveilige situatie is geconstateerd, bijvoorbeeld op het gebied van procedures, personeel en/of uitrusting, die om onmiddellijke actie vraagt. Het voorgestelde eerste lid van artikel 29g is identiek aan artikel 5.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart en stelt de algemene doelen vast van het verlenen van luchtverkeersdiensten. Het voorgestelde tweede lid is naar analogie met artikel 5.14, onderdeel b, van de Wet luchtvaart opgesteld en maakt het mogelijk dat de Minister in bijzondere situaties een andere dienstverlener aanwijst voor het verlenen van luchtverkeersdiensten, dan de daartoe op grond van artikel 29c aangewezen dienstverlener. Te denken valt aan een noodsituatie waarbij de dienstverlening door de op grond van artikel 29c aangewezen dienstverlener wegvalt. In een dergelijk geval kan de Minister dan een andere dienstverlener aanwijzen.

Onderdeel E (artikel 50)

Omdat het niet wenselijk is dat alle krachtens artikel 29c en 29d vast te stellen bepalingen een strafbaar feit vormen, wordt voorgesteld in een nieuw tweede lid naar analogie met artikel 11.9, derde lid, van de Wet luchtvaart, vast te leggen dat alleen wanneer dit uitdrukkelijk daarin bepaald is, bepalingen vastgesteld krachtens artikel 29c en 29d een strafbaar feit vormen. Daarnaast wordt voorgesteld in het eerste lid het foutieve gebruik van «of» te repareren: handelen in strijd met alle genoemde bepalingen is te allen tijde strafbaar.

Onderdeel F (artikel 57)

Vanwege de voorgestelde invoeging van een nieuw tweede lid in artikel 50, dient artikel 57 hierop aangepast te worden.

Onderdeel G (artikel 62)

Voorgesteld wordt artikel 62, eerste lid, te laten vervallen. Dit lid voorziet in de attributie van bestuursdwang aan de toezichtsfunctionarissen, waar dit in de Wet luchtvaart is voorbehouden aan de Minister. Met de voorgestelde wijziging van artikel 65a wordt deze bevoegdheid ook in de

Luchtvaartwet BES bij de Minister belegd. Artikel 62, eerste lid, kan daarom vervallen.

Onderdeel H (artikelen 65a, 65b en 65c)

Met het voorgestelde onderdeel H worden de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving geïntroduceerd voor het handelen in strijd met hetgeen is bepaald bij of krachtens de Luchtvaartwet BES, met uitzondering van Hoofdstuk IV, Afdeling 2. Hierbij wordt aangesloten bij de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zoals ook in het op 1 januari 2022 in werking getreden (Stb. 2021, 370) artikel 22x is gedaan. Omdat voor Hoofdstuk IV, Afdeling 2, dat onder de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid valt, de bestuursrechtelijke handhaving aldaar is geregeld, wordt dat deel hier uitgezonderd. Uit de Awb vloeit voort dat wanneer bestuursdwang kan worden toegepast, ook een last onder dwangsom mogelijk is. In het voorstel van wet is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in de Luchtvaartwet BES opgenomen.

In de voorgestelde artikel 65b is de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgenomen. Naar analogie met artikel 11.16, eerste lid, onderdeel a, van de Wet luchtvaart wordt voorgesteld een bestuurlijke boete van ten hoogste de zesde categorie op te nemen voor overtreding van de norm in het voorgestelde artikel 29d, eerste lid; het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten zonder te beschikken over een daartoe bestemd certificaat. De keuze voor het instrument van de bestuurlijke boete is mede ingegeven vanuit het oogpunt van eenvoudigheid. Vooral in het geval een luchtvaartnavigatiedienstverlener zowel in Europees als in Caribisch Nederland diensten verleent is het moeilijk uitlegbaar dat eenzelfde overtreding op verschillende wijzen gesanctioneerd zou zijn. Op grond van artikel 27, vierde lid, van het Wet boek van Strafrecht BES zou dat een bestuurlijke boete van ten hoogste USD 560.000 betekenen. Bij de keuze voor de hoogte van de bestuurlijke boete is rekening gehouden met:

- de aard van de overtreder; in het onderhavige geval gaat niet om natuurlijke personen maar om rechtspersonen, luchtvaartnavigatiedienstverleners, die economisch een grotere weerbaarheid hebben dan individuele burgers;
- het behaald profijt; in het algemeen zal een overtreding leiden tot financieel dan wel economisch gewin voor de betrokken rechtspersonen;
- de ernst van de overtreding; het niet naleven van de desbetreffende voorschriften heeft mogelijk grote gevolgen voor de luchtvaartveiligheid en kan derhalve fatale gevolgen hebben; en
- het effect van de sanctie, de bestuurlijke boete die snel en effectief kan worden toegepast heeft in het algemeen tot doel nieuwe overtredingen te voorkomen.

Op de openbare lichamen is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Tegen een beschikking houdende een bestuurlijke boete zijn daarmee de rechtsbeschermingsmogelijkheden van bezwaar en beroep van toepassing.

Vanwege het «grensoverschrijdende» karakter van de luchtvaartnavigatiedienstverlening binnen het Koninkrijk waarbij de luchtvaartnavigatiedienstverleners van Curaçao en Sint Maarten diensten verlenen voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, kan de Minister op grond van het voorgestelde artikel 65c met het oog op het borgen van de luchtvaartveiligheid daarom de ILT gelasten bijstand te verlenen aan de toezichthouders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten waar het de luchtvaartnavigatiedienstverlening betreft. In het algemeen deel van deze memorie van

toelichting wordt nader ingegaan op de samenwerking binnen het Koninkrijk.

ARTIKEL II

De onder de Luchtvaartwet BES reeds aangewezen luchtverkeersdienstverleners, tevens luchtvaarnavigatiedienstverleners, DC-ANSP en PJIAE, dienen onder het onderhavige voorstel van wet een erkenning of certificaat aan te vragen om aangewezen te kunnen worden als luchtvaarnavigatiedienstverleners. Om tot het moment van afgifte van erkenning of certificaat de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen, wordt voorzien in een overgangsregeling. Hierbij kunnen nog twee jaar na inwerkingtreding van deze wet luchtvaarnavigatiediensten verleend worden zonder over een daartoe vereist certificaat te beschikken.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman