

Vergaderjaar 1990-1991

21 993

Algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Wet Luchtverkeer)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 24 juni 1991

De vaste Commissie voor verkeer en waterstaat¹, met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel belast, brengt als volgt verslag uit over haar voorlopige bevindingen.

I. INLEIDING

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden onderschreven de wens van de regering dat vanwege het doorvoeren van de verzelfstandigingsoperatie bij de Directie Luchtverkeersbeveiliging een wijziging noodzakelijk is van het Luchtverkeersreglement 1980. Ook konden zij de uitgangspunten die de regering bij voorliggende wijziging hanteert onderschrijven.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoe in de memorie van toelichting sprake kan zijn van de passage «de essentie van de wijziging die met deze wet wordt beoogd is de verzelfstandiging van de LVB» zonder dat deze motivatie wordt verwoord in de considerans waarin de nadruk ligt op de bescherming van de openbare veiligheid in het luchtruim. Zij zouden het op prijs stellen indien de considerans uitdrukt wat met de onderhavige wet wordt beoogd.

De leden van de PvdA-fractie hadden begrepen dat de gewenste verzelfstandiging van de LVB een oplossing moet bieden voor de eerder gerezen sociale problematiek. Zij stelden het op prijs te vernemen waaruit deze problematiek bestaat en welke aspecten daaruit de basis vormden van de wens tot verzelfstandiging. Daarbij wilden zij vernemen hoe de daarmee verband houdende sociale onrust zo lang al beheerst kon worden.

Aanvankelijk, zo lazen de leden van de PvdA-fractie, is getracht de taken van de LVB onder te brengen bij Eurocontrol. Deze optie stuitte op afwijzing van de Permanente Commissie van Eurocontrol. Kan worden aangegeven welke argumenten daarbij speelden voor de Permanente Commissie?

¹ Samenstelling:

Leden: Castricum (PvdA), ondervoorzitter, Spieker (PvdA), Van Vlijmen (CDA), Blauw (VVD), Lankhorst (Groen Links), Nijland (CDA), Korthals (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Eisma (D66), J.T. van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Wolffensperger (D66), Frissen (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Esselink (CDA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Feenstra (PvdA), Van der Vaart (PvdA), Van Gijssel (PvdA), A. de Jong (PvdA), De Graaf (CDA), Akkerman (PvdA).

Plv. leden: Van Gelder (PvdA), Melkert (PvdA), Reitsma (CDA), Blaauw (VVD), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Koning (VVD), Te Veldhuis (VVD), Wolters (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Schutte (GPV), Ruigrok-Verreijt (PvdA), Tommel (D66), M. D. T. M. de Jong (CDA), Koetje (CDA), Mateman (CDA), Leers (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Leerling (RPF), Witteveen-Hevinga (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Netelenbos (PvdA).

Daarop concludeerde de paritaire stuurgroep dat de LVB het beste verzelfstandigd kon worden in een publiekrechtelijke vorm. Welke alternatieven zijn overwogen door hetzij deze stuurgroep, hetzij de regering, en waarom zijn deze afgewezen?

In de uitgangspunten wordt sterk de nadruk gelegd op het bedrijfsmatiger en flexibeler kunnen functioneren in een verzelfstandigde vorm van de LVB. De leden van de PvdA-fractie waren geïnteresseerd te vernemen, in meer concrete vorm, tegen welke problemen in de bedrijfsmatige sfeer de huidige LVB oploopt en waarom dat niet binnen de bestaande regels kan worden opgelost.

De leden van de PvdA-fractie kregen de indruk dat een constructie wordt nagestreefd waarbij de voordelen die behoren bij de overheidsorganisatie (een deel van de arbeidsvoorwaarden, monopolie) worden gecombineerd met de voordelen van privatisering (flexibele beloning, minder financiële regels) en dat dit vooral gunstige effecten op de salarishoogte zou moeten hebben. Is deze indruk juist of kan deze beargumenteerd worden weggenomen? Als deze indruk enige grond heeft, dan vroegen deze leden om verduidelijking van de te bereiken kostenbesparing. Verder vroegen zij een verklaring voor het salarisverschil dat zal optreden in een situatie van verzelfstandiging met een nadrukkelijk toezicht van de overheid in verband met de monopoliepositie, en dat bij een overheidsorganisatie waarbij de salarishoogte voortvloeit uit de functiewaardering. Als evenwel een substantieel verschil daartussen bestaat, waarom zou het personeel van de huidige Directie Luchtverkeersbeveiliging dan overigens nog zijn ambtelijke status moeten behouden?

Gesteld wordt dat in een AMvB op grond van het voorliggend wetsvoorstel «zoveel mogelijk» wordt aangesloten op de bijlagen van het Verdrag van Chicago. De leden van de PvdA-fractie vroegen of kan worden verduidelijkt welke verschillen aanleiding vormen om te spreken over «zoveel mogelijk».

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat niet op alle punten even duidelijk is. Zij wilden enkele vragen en kanttekeningen plaatsen bij het wetsvoorstel.

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt gesproken over de LVB en Eurocontrol. Bij de leden van de VVD-fractie bestond onduidelijkheid over de relatie LVB en Eurocontrol in verband met de ontwikkelingen op luchtverkeersbeveiligingsgebied binnen Europa. Hierover dient naar hun mening meer duidelijkheid te bestaan, en vroegen de minister ook een visie op de toekomst te geven.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij konden de essentie van het wetsvoorstel, de verzelfstandiging van de Directie Luchtverkeersbeveiliging, onderschrijven. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan vonden zij vanwege de noodzaak van het stellen van publiekrechtelijke randvoorwaarden, de meest voor de hand liggende.

De leden van de fractie van D66 constateerden uit het gestelde in de memorie van toelichting dat het voorliggende wetsvoorstel de intentie heeft alles betreffende de bestaande praktijk van de luchtverkeersbeveiliging zoveel mogelijk bij het oude te laten. Enkel de bedrijfsvoering van de LVB zou volgens de memorie van toelichting bedrijfsmatiger en flexibeler kunnen.

Gezien de beperkte veranderingen die het wetsvoorstel met zich brengt, hadden de leden van de fractie van D66 alleen een aantal vragen over de beoogde efficiency-winst bij een zelfstandig functionerende LVB,

de gehanteerde definities in artikel 1, een aantal rechtspositionele gevolgen voor vliegeniers en nog een aantal opmerkingen en vragen bij afzonderlijke artikelen.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. De kern van het wetsvoorstel is gelegen in de verzelfstandiging van de Directie Luchtverkeersbeveiliging (LVB) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zo constateerden deze leden. Behalve dit onderdeel krijgen ook de luchtverkeersregels in het wetsvoorstel een wettelijke basis; ten aanzien van dit punt merkten de leden van de SGP-fractie voorshands op dat zij de indruk hadden dat de nu geldende regels terzake materieel gewijzigd worden ten opzichte van het Luchtverkeersreglement 1980, hoewel de memorie van toelichting anders suggereert.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden dat het onderhavige wetsvoorstel enerzijds de uitkomst is van de uitwerking van een verzelfstandiging van de Directie Luchtverkeersbeveiliging (LVB), anderzijds de neerslag is van de uit de verzelfstandiging voortvloeiende behoefte om de wettelijke basis voor de luchtverkeersvoorschriften te verbreden en te doen afstemmen op de verhouding tussen de voor de veiligheid in de lucht verantwoordelijke ministers van Verkeer en Waterstaat en van Defensie en de verzelfstandigde LVB-organisatie.

De leden van de GPV-fractie stelden vast dat het Verdrag van Chicago (Trb. 1973, 109) de basis vormt voor de nationale regelgeving inzake luchtverkeersbeveiliging. Zij konden ermee instemmen dat het uit het oogpunt van wetgevingssystematiek wenselijk wordt geacht de hoofdelementen terzake van het luchtverkeer in de wet zelf neer te leggen. Bovendien houdt het gedeelte van het onderhavige wetsvoorstel dat betrekking heeft op de luchtverkeersregels geen materiële wijziging in ten opzichte van wat thans in het Luchtverkeersreglement 1980 is geregeld. Eveneens konden zij zich voorstellen de goede operationele samenwerking die momenteel bestaat tussen de burgerinstanties voor de luchtverkeersdienstverlening en de militaire luchtverkeersdiensten ongewijzigd te laten. Dat de LVB-organisaties vervolgens door middel van vertegenwoordiging in diverse bestaande commissies in de huidige werkwijze zal worden ingepast achtten deze leden derhalve een maatregel die te verdedigen is.

II. VERZELFSTANDIGING IN DE VORM VAN EEN ZELFSTANDIG BESTUURSORGaan

Het viel de leden van de CDA-fractie op dat de regering de verzelfstandiging doorvoert via de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Weliswaar is de gekozen bestuursvorm het gevolg van het hanteren van voornoemde uitgangspunten, maar in hoeverre biedt deze nieuwe regeling garanties dat niet wederom arbeidsonrust zou kunnen ontstaan bij de luchtverkeersleiders nu het personeel van de Directie Luchtverkeersbeveiliging (LVB) ambtenaar in de zin der Ambtenarenwet blijft, zo vroegen deze leden.

De tot de CDA-fractie behorende leden hadden ook nog enige bemerking t.a.v. de samenstelling van de Raad van Toezicht, die zo evenwichtig mogelijk moet worden samengesteld. Op zich konden deze leden een evenwichtige samenstelling onderschrijven, maar is hierbij voldoende rekening gehouden met de tegengestelde belangen van het bedrijfsleven t.a.v. het door de LVB te voeren beleid? Op welke wijze kan

in het voorstel van de minister een adequate belangenbehartiging worden verzekerd?

De leden van de PvdA-fractie stemden ermee in dat het referentiekader uit de regeringsstukken over functionele decentralisatie (21 042) het houvast moesten geven bij de vraag of de LVB verzelfstandigd moet worden. Bij het eerste criterium vroegen zij derhalve waarom wel wordt aangegeven dat de LVB *kan* worden verzelfstandigd, maar niet waarom dit geboden is. Gaarne zagen zij deze aanvulling tegemoet.

Bij het vijfde criterium meenden deze leden een onvoldoende toelichting te ontmoeten, ook als ermee rekening wordt gehouden dat de zelfstandige LVB geenszins de bedoeling heeft om de afstand tussen bestuur en burgers te verkleinen. Dan nog zal dat van toepassing kunnen worden verklaard op de band tussen de betrokken organisatie en belanghebbenden. Derhalve vroegen deze leden om een nadere toelichting.

In het voorliggend wetsvoorstel is sprake van de voordracht van een lid van de Raad van Toezicht uit de kring van de in Nederland werkzame luchtvaartmaatschappijen (artikel 31).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de belangen van lijndiensten en chartermaatschappijen niet zover uiteenlopen dat moeilijk met één gemeenschappelijke kandidaat kan worden volstaan. Verder vroegen zij wat de gevolgen zouden zijn voor de samenstelling van de Raad van Toezicht als deze invalshoek over twee plaatsen zou beschikken. Tenslotte vroegen zij of de regering de verwachting deelt van de in Nederland gevestigde chartermaatschappijen dat de bedoelde plaats in de Raad van Toezicht welhaast automatisch aan de KLM zou toevallen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich met betrekking tot de status van het personeel of in welke situaties een uitzondering, als bedoeld in de eerste alinea van paragraaf 3 (blz. 6 memorie van toelichting) wordt gemaakt. Tevens vroegen deze leden zich af of er bij de LVB sprake is of in de toekomst zal zijn van een dergelijke situatie.

Het wetsvoorstel is nogal optimistisch over de te behalen efficiency-winst en de mogelijke toekomstige positieve gevolgen hiervan voor de aan particulieren door te berekenen tarieven. De leden van de fractie van D66 vroegen de minister aan te geven welke de incentives zijn om binnen een zelfstandige LVB meer marktgericht en efficiënter te gaan werken.

De Nederlandse chartermaatschappijen hebben laten weten zich niet adequaat vertegenwoordigd te voelen indien een vertegenwoordiger van lijndiensten (KLM) als vertegenwoordiger uit de kring van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in de raad van toezicht wordt aangewezen. Zij wezen op de niet parallel lopende belangen van beide soorten maatschappijen. De leden van de fractie van D66 vroegen de minister op deze bezwaren van de chartermaatschappijen in te gaan.

De leden van de SGP-fractie wensten de uitgangspunten voor de verzelfstandiging van de LVB te onderschrijven:

luchtverkeersbeveiliging is een verantwoordelijkheid van de overheid zodat bij verzelfstandiging, die wenselijk is uit oogpunt van doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering, alleen gekozen kan worden voor een publiekrechtelijke vorm. Zij achtten het vanzelfsprekend dat er ten aanzien van de veiligheid in het luchtruim sprake moet zijn van een verdergaande afstemming tussen de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Defensie.

De leden van de SGP-fractie hadden concrete informatie over de onderlinge relaties en mogelijke veranderingen daarin tussen de nieuwe luchtverkeersbeveiligingsorganisatie en de internationale organisatie

Eurocontrol enerzijds en de Staat en Eurocontrol anderzijds gemist. Zij zagen die alsnog gaarne tegemoet.

Met betrekking tot de kosten stelden de leden van de SGP-fractie de vraag of ook rekening was gehouden met het feit dat de nieuwe organisatie omvangrijke investeringen zal moeten doen in verband met de vervanging van luchtverkeersbeveiligingsystemen.

De leden van de SGP-fractie waren er nog niet direct van overtuigd dat een verzelfstandiging van een rijksinstelling met zich meebrengt dat het toezicht bij het rijk personeelsuitbreiding vereist met zes personen. Graag zagen zij een nadere onderbouwing van de zijde van de regering tegemoet.

De leden van de GPV-fractie konden zich vinden in de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan in de vorm van een publiekrechtelijk lichaam. Zij waren van mening dat door het voorgestelde samenstel van verplichtingen en bevoegdheden de zorgplicht van de overheid op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging gewaarborgd kan worden. Wel stelden zij de vraag waarom het een aantal jaren heeft geduurd voordat de uitwerking van de verzelfstandiging van de LVB in het onderhavige wetsvoorstel gestalte heeft gekregen. Hoe is de gerezen sociale problematiek, die immers de aanleiding was tot de verzelfstandiging, in de afgelopen jaren bestreden?

III. GEVOLGEN

De leden van de CDA-fractie hadden eveneens twijfels over de financiële gevolgen van de verzelfstandigingsoperatie met betrekking tot de kosten van vervangingsinvestering in de te hanteren luchtverkeersbeveiligingsystemen. Ook maakten deze leden zich zorgen over de kosten in zijn algemeenheid, die doorberekend worden aan de luchtvaartmaatschappijen. De minister slaagt er (nog) niet in de leden van deze fractie op het onderdeel van de prognoses kostendoorberekening te overtuigen.

Voorts hadden deze leden enige zorg over de afhandeling van problemen t.a.v. «en route»-heffingen. Is er geen kans aanwezig dat door de tussenkomst van de LVB de mogelijkheid van rechtstreekse bijstelling van de charges komt te vervallen, zo vroegen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een zo concreet mogelijke aanduiding van de besparingen op personeel en kosten die voor het rijk optreden bij verzelfstandiging van de LVB.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het rijk bij zou moeten blijven dragen in de kosten van plaatselijke en naderingsdienstverlening bij regionale luchthavens. Waarom wordt niet een interne verrekening nagestreefd binnen de LVB, zoals dat bijvoorbeeld ook voorkomt bij het loodswezen? Of waarom wordt evenmin geaccepteerd dat de betreffende kosten bij regionale luchthavens noodzakelijk wat hoger zijn?

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat voor de rijksbegroting budgettaire neutraliteit wordt nagestreefd.

Zij vroegen waarom deze operatie, mede bedoeld om de doelmatigheid te verhogen, geen positieve effecten op de rijksbegroting zou behoeven te hebben.

De leden van de PvdA-fractie waren belangstellend te vernemen wat het verschil is tussen een «niet-rentedragende en niet-aflosbare lening» en een gift. Waarom wordt het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde niet verstrekt in de vorm van een achtergestelde lening, desnoods niet rentedragend en wordt de lening voor de boekwaarde niet verstrekt als normale, concurrente lening aan de LVB? Zij waren ook geïnteresseerd in een precieze weergave van de «internationale

afspraken» waar hier naar verwezen wordt. Zij vroegen voorts, daar de beginsituatie wordt voorzien van de kanttekening dat reeds spoedig een omvangrijke investeringsbehoefte van de LVB optreedt, wat de financiële gevolgen zijn als de gemiddelde jaarlijkse stijging van het luchtverkeer met 4,5% tegen blijkt te vallen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de zes personeelsplaatsen, aangemerkt als «extra personeelsbehoefte» ten gevolge van de toezichthoudende taak die thans verweven zou zijn met de overige taken van de directie LVB niet eerst uit deze organisatie worden gelicht voordat sprake is van verzelfstandiging. Daar zij een afdeling van zes mensen om dit toezicht uit te oefenen aan de ruime kant achtten, informeerden deze leden naar de aard en omvang van de beoogde toezichthoudende werkzaamheden.

De leden van de PvdA-fractie vonden het gestelde in paragraaf 5 Belastingheffing niet duidelijk. Overwogen zou zijn of de zelfstandige LVB belastingplichtig moest zijn voor de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Daarbij werd tot een negatief oordeel gekomen, onder meer omdat niet «zal worden gestreefd naar het behalen van winst». Moet hieruit begrepen worden dat het maken van winst wel degelijk mogelijk zou zijn en dat niet daadwerkelijk sprake zou zijn van een niet-winst-beogende instelling?

Met betrekking tot de personele consequenties vroegen de leden van de VVD-fractie zich af met hoeveel arbeidsplaatsen ten departemente de verzelfstandiging zal gaan afnemen. Door deze leden werden de nodige vraagtekens gesteld bij de groei danwel afname van het personeelsbestand en verzochten een concreter beeld te geven van de te verwachten situatie, en daarbij tevens meer duidelijkheid te geven over de taken van het meerdere personeel en het verdwijnen van taken bij te verminderen formatieplaatsen.

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie wordt de situatie met betrekking tot het personeelsbestand te positief geschetst. De leden van de VVD-fractie stelden voorts de nodige vraagtekens bij de financiële omvang en consequenties op korte en lange termijn voor de LVB met het oog op de grote investeringen die nodig zijn voor de vervanging van de luchtverkeersbeveiligingssystemen.

Wat betreft de personele consequenties waren de leden van de D66-fractie benieuwd naar de taken van de 6 extra personeelsleden voor de Rijksoverheid die nodig zijn in verband met de verzelfstandiging van de LVB.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat de LVB-organisatie reeds in haar beginperiode zal worden geconfronteerd met omvangrijke investeringsbehoeften. Het was hen niet duidelijk welke investeringsbehoeften bedoeld worden. Wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met investeringen die de LVB zal moeten doen in verband met de vervanging van de luchtverkeersbeveiligingssystemen?

Inzake de «en route»-heffingen vroegen de leden van de GPV-fractie of het tussenschuiven van de LVB als 'betaalloket' tussen de organisatie Eurocontrol en de bedrijven geen belemmering zal vormen om de berekening van vluchtbegeleidingskosten op bepaalde routes eventueel rechtstreeks te kunnen bijstellen.

Artikelen

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verzelfstandiging van de LVB niet is aangegrepen om een aantal bepalingen die in de bestaande luchtvaartwetgeving zijn opgenomen te wijzigen. Is hier geen sprake van een uitholling van de juridische positie van de gezagvoerder van een luchtvaartuig? Hierbij wezen deze leden bijvoorbeeld op de grotere reikwijdte van het begrip 'vluchtuitvoering' dan 'vlucht' dat in voorliggend wetsvoorstel is opgenomen. Het ontbreken van een samenhang tussen artikel 5 van het wetsvoorstel en artikel 13a van de Luchtvaartwet is hiervan een ander voorbeeld. Deze leden wensten op dit onderdeel enige verduidelijking.

De leden van de VVD-fractie plaatsten de nodige kanttekeningen bij de juridische aspecten van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van de brieven van de Vereniging het Nederlandse Luchtverkeersleidersgilde en de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers van respectievelijk 10 april 1990 en 27 maart 1991 stelden deze leden enkele vragen over enkele artikelen.

Artikel 1

De leden van de fracties van het CDA, van de PvdA, van de VVD, van D66, van de SGP en van het GPV vroegen of enkele van de in dit artikel gebezigde definities niet afwijken van hetgeen door ons land internationaal is overeengekomen, m.n. verwijzend naar het Verdrag van Chicago.

Luchtverkeer is immers een internationale aangelegenheid, waarbij grote waarde gehecht moet worden aan een gelijk begrippenapparaat op internationaal niveau. Het betreft in dit geval twee sleutelbegrippen. Kan in dit licht worden aangegeven wat het voordeel is om, wellicht met betere, internationaal afwijkende begrippen te werken?

Is het nodig om, in geval van het handhaven van deze afwijkende begrippen, internationale stappen te zetten? Indien deze internationale stappen gezet worden, want waarom zou het buitenland de voordelen niet mogen plukken van betere definities, welke verwachting bestaat dan over een spoedige aanpassing van het Verdrag van Chicago?

De in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van het begrip 'gezagvoerder' laat de mogelijkheid open dat de gezagvoerder geen lid is van het cabinepersoneel, en voorts dat hij tijdens de vlucht niet aan boord is. Deze mogelijkheden zijn volgens de memorie van toelichting opengelaten met het oog op de mogelijkheid dat in de toekomst ook modelvliegtuigen onder het begrip luchtvaartuig komen te vallen. Dit vonden de leden van de fractie D66 onvoldoende reden indien het in de praktijk werkelijk de mogelijkheid open laat dat de gezagvoerder van een normaal vliegtuig geen lid is van het cabinepersoneel. Bij de definitie van «bestuurder» wordt er door de Raad van State op gewezen dat er bij de definiëring van dit begrip ook rekening mee moet worden gehouden dat in moderne vliegtuigen veelal geheel op computer wordt gevlogen en geland. De in het wetsvoorstel gehanteerde definitie doet dit niet. In de memorie van toelichting bij artikel 1, lid i, wordt naar hun mening ten onrechte niet ingegaan op deze opmerking van de Raad van State. Deze leden vroegen de minister ook te reageren op de alternatieve definitie van «bestuurder» zoals deze wordt voorgesteld door de VNV.

De leden van de SGP-fractie achtten het positief dat de hoofdelementen terzake van het luchtverkeer wettelijk worden vastgelegd. In het algemeen stelden zij de vraag waarom de wettelijke bepalingen niet rechtstreeks ontleend zijn aan het Verdrag van Chicago en de bijbeho-

rende bijlagen. Tevens vroegen zij of hun indruk juist was dat het Luchtverkeersreglement 1980 nauwer aansluit bij de genoemde internationale regelgeving dan de voorgestelde bepalingen in het wetsvoorstel; hierbij waren deze leden ook geïnteresseerd in de motivering van de afwijkingen.

De leden van de SGP-fractie waren het ermee eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor het naleven van luchtvaartverkeersregels bij de gezagvoerder ligt. Uit de tekst van het wetsvoorstel leidden de leden van de SGP-fractie af dat in theorie een gezagvoerder zich niet aan boord van een luchtvaartuig behoeft te bevinden; immers ook dan kan hij leiding geven aan de vluchtuitvoering. Deze leden vroegen of het niet wenselijk is te bepalen dat de gezagvoerder tevens lid is van het cabinepersoneel. Tevens vroegen deze leden in hoeverre er, gezien het Verdrag, verschil is tussen het «belast zijn met de leiding van» of het «verantwoordelijk zijn voor» de vluchtuitvoering.

De leden van de SGP-fractie stelden ook de vraag of het in de praktijk voorkomt dat de gezagvoerder zelf een vliegplan indient, zoals in artikel 11, eerste lid, staat omschreven.

Behalve de gezagvoerder is de positie van de feitelijke bestuurder van een luchtvaartuig essentieel. De leden van de SGP-fractie veronderstelden dat het bij het besturen van een luchtvaartuig niet alleen gaat om het bedienen van de stuurorganen, maar ook om het verrichten van handelingen met bedienings- en controlesystemen. Zij vroegen of deze aspecten ook niet tot uitdrukking moeten worden gebracht in de begripsbepaling van de bestuurder.

Artikel 3 sub b en artikel 4

De leden van de SGP-fractie vroegen of er geen tegenstrijdigheid kan ontstaan tussen artikel 3, sub b en artikel 4. Het leek hen gewenst dat beide artikelen naadloos op elkaar aansluiten. In dit verband informeerden zij ook naar de begrenzing van het vluchtinformatiegebied Amsterdam ten opzichte van de volle zee, dit in verband met Bijlage 2 Verdrag van Chicago. Tenslotte wezen zij op een onvolkomenheid in de redactie van artikel 3 sub b: het woord «op» dient te worden geschrapt.

Artikelen 5, 8 en 9

De leden van de CDA-fractie was niet duidelijk of de regering in voorliggend wetsvoorstel t.a.v. het begrip overmacht uitgaat van een samenhang met het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de PvdA-fractie informeerden bij wie de verantwoordelijkheid van veilige deelname precies ligt. Bij de luchtverkeersleiding ligt, gegeven de definitie in artikel 1, lid g, de verantwoordelijkheid om via verklaringen en aanwijzingen toestemming te geven voor een vlucht (in het Nederlandse luchtruim) of de wijze waarop deze plaatsvindt. De tekst van artikel 5 geeft evenwel aan dat de volle verantwoordelijkheid ligt bij degene die aan het luchtverkeer deelneemt, in casu de gezagvoerder zoals gesteld in artikel 9. Indien een calamiteit voortvloeit uit het volgen van een aanwijzing van de luchtverkeersleiding, dan zou op grond van artikel 5 (en artikel 9) toch de volle verantwoordelijkheid bij de gezagvoerder liggen. Hadden deze leden dit goed begrepen? Zo dit het geval is, wat is dan het gevolg ervan als de gezagvoerder om de calamiteit te ontlopen zich niet houdt aan artikel 11, lid 3 en derhalve een straf conform artikel 47 riskeert?

Zo dit niet het geval is, hoe kan dan het imperatieve karakter van de aanwijzingen begrepen worden?

Nu wordt in de toelichting op de artikelen 8 en 9 erop gewezen dat

een gezagvoerder in een overmachtssituatie kan afwijken en een beroep moet doen op artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht. Deze leden achtten het eerder gewenst deze overmachtsituatie helder te regelen in de onderhavige wet, al was het slechts omdat de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel een beperkte betekenis heeft bij het praktisch herinnemen van regels in een situatie waarin deze van kracht zijn. Ook in dit verband wilden deze leden weten welke verantwoordelijkheid ligt bij de luchtverkeersleiding indien aanwijzingen worden gegeven die gevaar met zich meebrengen.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat het overtreden van de in artikel 5 van het wetsvoorstel genoemde gedragsregel als een overtreding gekwalificeerd dient te worden.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of in de artikelen 8 en 9 van het wetsvoorstel niet ten onrechte het begrip overmacht uit het Wetboek van Strafrecht is overgenomen. Dit in verband met de afwijking die hierdoor ontstaat met het verdrag van Chicago.

Ook de leden van de fracties van D66 en van de SGP achtten het een zinnige gedachte, daar een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij het gebruik van het luchtruim ligt bij de, bij de vluchtuitvoering betrokken verkeersleider, om dit ook in de formulering van artikel 5 tot uiting te laten komen. De leden van de D66-fractie konden zich vooralsnog dan ook vinden in de door de VNV gesuggereerde formulering van artikel 5, luidende: «het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen, of te doen deelnemen, dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht».

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie de minister in te gaan op de door de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers en het Nederlandse Luchtverkeersleidersgilde geuite bezwaren tegen artikel 8/9 en 47 betreffende de door de VNV zo genoemde «verstrafrechterlijking» van het luchtrecht.

De leden van de SGP-fractie vroegen of er geen nadere regels moeten worden gesteld aan de aanwijzing van een gezagvoerder, zoals ook in artikel 95 van de Regeling toezicht luchtvaart is omschreven.

Bij dit artikel vroegen zij ook aandacht voor het begrip overmacht. Zij stelden dat hier sprake is van een strafrechtelijk begrip en vroegen zich af of dit begrip wel toepassing verdient in het kader van het wetsvoorstel, waarin het ten principale gaat om regels met betrekking tot de bevordering van de veiligheid in het luchtverkeer. Daarnaast vroegen zij wat het bezwaar is om het betreffende artikel in het Luchtverkeersreglement 1980 onverkort weer op te nemen. Graag verkregen zij hierover een nadere verklaring.

In samenhang met artikel 9 merkte de GPV-fractie tevens op dat er omstandigheden kunnen voorkomen die het in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk maken van de bij of krachtens de wet gestelde regels af te wijken. Is overwogen een dergelijke bepaling aan artikel 9 toe te voegen, in plaats van te verwijzen naar de overmachtsituatie als bedoeld in artikel 40 Sr?

Artikel 10

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of het niet wenselijk is te bepalen dat ook andere bemanningsleden die bij de vluchtuitvoering zijn betrokken kennis nemen van de voor de vluchtuitvoering noodzakelijke gegevens.

Artikel 18, lid 2

De tot de CDA-fractie behorende leden zouden het op prijs stellen te vernemen of het overleg met de vakorganisaties met betrekking tot de AMvB's Brevettering en Luchtverkeersreglement reeds is afgerond.

Artikel 24/25

De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom de voorkeur uitgaat naar een «bestuur» van ten hoogste drie leden boven een directeur van de LVB-organisatie.

Artikel 31

De leden van de PvdA-fractie vroegen een toelichting op de leeftijds-limiet van 72. Voorzover een limitering geregeld dient te worden, zou het naar het inzicht van deze leden eerder voor de hand liggen de gebruikelijke maximum-leeftijd van 70 te hanteren.

De memorie van toelichting vermeldt niet de overwegingen die aan de keuze voor de leeftijd van 72 jaar voor leden van de Raad van Toezicht ten grondslag liggen. Bij de leden van de VVD-fractie bestond dan ook onduidelijkheid omtrent de, in artikel 31, lid 1, van het wetsvoorstel, opgenomen leeftijd van 72 jaar.

Zij vroegen of het wel noodzakelijk is een leeftijdscriterium op te nemen, waar benoemingen voor periodes van 4 jaar zijn vastgelegd.

Ook de leden van de GPV-fractie vroegen, verwijzend naar het wetsvoorstel Raad voor Verkeer en Waterstaat (21 199, nr. 9, blz. 15 e.v.) waarin de leeftijdsgrens van 70 jaar komt te vervallen, naar de grens van 72 jaar die in voorliggend wetsvoorstel wordt voorgesteld. Hoewel in het onderhavige artikel aansluiting is gezocht bij de regeling bij naamloze vennootschappen, vroegen deze leden of de gestelde leeftijdsgrens niet arbitrair is en derhalve beter kan worden geschrapt.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre bij de samenstelling van de Raad van Toezicht rekening zal worden gehouden met de belangen van de chartermaatschappijen, aangezien zij veronderstelden dat het lid van de raad, genoemd onder b, afkomstig zal zijn van een lijndienst.

Artikel 32

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen indien ook het toezien op de doelmatigheid van het functioneren van de LVB-organisatie zou worden gerekend tot het takenpakket van de Raad van Toezicht. Dit bracht hen tevens op de vraag of in voorkomend geval de gekozen verzelfstandiging nog ruimte biedt aan de Rekenkamer om de doelmatigheid van het functioneren van de LVB-organisatie te beoordelen, waar immers sprake is van zo'n expliciete ministeriële verantwoordelijkheid en het structureel toekennen van rijksmiddelen aan een organisatie met een monopoliepositie.

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of een vacature in de Raad van Toezicht er feitelijk niet toe kan leiden dat er geen rechtsgeldige beslissingen kunnen worden genomen, indien een van de zittende leden door omstandigheden absenteert bij een vergadering.

Artikel 35

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het nut van het gestelde in dit artikel. Weliswaar kan op één of andere wijze hierbij een verwachtingspatroon bestaan. Maar waar al niet helder is of wel of geen winst gemaakt mag worden, is deze «richtinggevende bepaling» volstrekt onhelder en overbodig.

Artikel 36

De leden van de PvdA-fractie konden twijfel aan de deregulering bij lezing van dit artikel niet geheel verbergen. Kan de regering aangeven waarom de vrees gerechtvaardigd is dat de zelfstandige LVB-organisatie geen overleg zou voeren met de afnemers van zijn diensten? Bij onvoldoende argumentatie ware het te verkiezen om de artikelen 35 en 36 te schrappen. Daarbij kan wellicht ook artikel 34 vervallen, danwel kan dit worden samengevoegd met artikel 39.

Artikel 41, lid 1 en artikel 44

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat hier sprake is van verschillende termijnen. Zij deden de suggestie deze tegenstrijdigheid weg te nemen.

Artikel 43, eerste lid

De leden van de SGP-fractie spraken hun verbazing uit over het eerste lid. Naar hun opvatting is het in strijd met de aard van het goedkeuringsrecht dat toetsing van een besluit plaatsvindt voordat dit door het bevoegde orgaan is genomen. Zij hadden ook een nadere toelichting op deze huns inziens in administratiefrechtelijk opzicht merkwaaardige constructie gemist. Zij zagen een nadere toelichting gaarne tegemoet. Mede in het licht van het voorgaande verkregen zij gaarne een verklaring over de laatste volzin in relatie tot het bepaalde in artikel 44.

Artikel 47

In het verlengde van de stelling dat in dit artikel aansluiting is gezocht bij het overige verkeersrecht, wilden de leden van de PvdA-fractie weten hoe ten aanzien van artikel 5 het handavingsregiem zal worden geregeld. Gebeurtenissen zoals in dit verband bedoeld treden thans natuurlijk ook op, maar zijn nu niet als misdrijf te beschouwen. Kan derhalve ook worden aangegeven waarom de stap is gezet afwijking van artikel 5 voortaan als misdrijf te beschouwen? Tevens waren deze leden geïnteresseerd in het handavingsregiem van de regels die in lid 2 van het onderhavige artikel zijn opgesomd.

Nadat de Raad van State in zijn advies gevraagd had om een nadere toelichting op artikel 47 voor wat betreft het daarin gemaakte onderscheid in strafsancties en in misdrijven en overtredingen, wordt in de memorie van toelichting bij artikel 47 aangegeven dat zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij het overige verkeersrecht. De leden van de fractie van D66 vonden deze toelichting nogal summier. Daarnaast wordt er onder andere door het Nederlandse Luchtverkeersleidersgilde op gewezen dat het handelen in strijd met artikel 5 volgens artikel 47 een misdrijf is terwijl bij een nagenoeg gelijke wetstekst in de Luchtvaartwet juist sprake is van een overtreding. De betreffende leden vroegen de minister om hier nader op in te gaan.

De leden van de SGP-fractie vonden de toelichting uiterst summier. Zij stelden hierover een aantal vragen. Er vanuit gaande dat artikel 5 ook betrekking heeft op verkeersleiders vroegen zij of de strafbepaling ook op hen van toepassing moet zijn. Hoe verhoudt het vierde lid zich tot de overeenkomstige bepalingen in de Luchtvaartwet? Waarom is voor een misdrijf gekozen?

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom gekozen is voor het in het wetsvoorstel opnemen van een aantal strafrechtelijke sancties. Kan met name worden aangegeven wat de noodzaak is van artikel 47, lid 4, waarin overtreding van artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel als een misdrijf wordt gekwalificeerd? Bovendien wezen deze leden erop dat een overtreding van het in de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47) onder artikel 13a opgenomen equivalent bij artikel 62 jo. 70 van die wet als een overtreding is gekwalificeerd. Waarom wordt hiervan afgeweken, zo vroegen deze leden.

Artikel 49

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verwoording van het derde lid niet te ruim was en of het eerder geen overweging verdient hiervan een «kan»-bepaling te maken of het zelfs te schrappen. Deze vraag geldt overeenkomstig voor het derde lid van artikel 50.

Met betrekking tot het eerste lid wezen de leden van de SGP-fractie op een drukfout in het laatste woord. Met betrekking tot het derde lid stelden deze leden de vraag wie de billijkheid van een te betalen vergoeding vaststelt.

Redactionele opmerking

Tenslotte hadden de leden van de GPV-fractie nog een redactionele opmerking. Dient in de wetsartikelen inzake de LVB-organisatie niet gesproken te worden van «zij» en «haar» organisatie in plaats van «hij» en «zijn» organisatie?

De voorzitter van de Commissie,
Biesheuvel

De griffier van de Commissie,
Teunissen