

Vergaderjaar 1991–1992

21 993

Algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Wet Luchtverkeer)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 maart 1992

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel houdende Algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Kamerstukken II, 21 993) is verzocht om een nadere uiteenzetting over de redenen waarom het begrip «overmacht» niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Aan dit verzoek geef ik mede namens mijn ambtgenoot van Justitie thans gevolg.

Allereerst zal ik ingaan op het Verdrag van Chicago. Zoals reeds eerder aangegeven biedt dit verdrag enkele basisprincipes op het terrein van de luchtvaart en zijn «international standards and recommended practices» vastgelegd in Annexen bij het verdrag. Op het terrein van de luchtverkeersregels verdienen een tweetal Annexen aparte vermelding:

- Annex 2: Rules of the air, en
- Annex 11: Air traffic services.

De basis voor het begrip overmacht is met name gelegen in artikel Annex 2, artikel 2.3.1. Dit artikel luidt als volgt:

«The pilot-in-command of an aircraft shall, whether manipulating the controls or not, be responsible for the operation of the aircraft in accordance with the rules of the air, except that the pilot-in-command may depart from these rules in circumstances that render such departure absolutely necessary in the interests of safety.»

Nederland is verplicht deze norm in de nederlandse wetgeving op te nemen. Het eerste zinsdeel van dit artikel is opgenomen in artikel 9 van het wetsvoorstel. Het tweede zinsdeel echter niet, omdat dit mijns inziens niet nodig is.

Dit zinsdeel stelt namelijk dat de gezagvoerder, indien dit absoluut noodzakelijk is, in het belang van de veiligheid af mag wijken van de geldende regels. Deze bevoegdheid komt hem reeds toe op grond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht, dat de overmacht regelt.

Ingevolge artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht is het begrip overmacht van toepassing op strafbare feiten uit de bijzondere wetgeving, waaronder de wegenverkeerswetgeving, de luchtvaartwetgeving enz. Het opnieuw opnemen van dit begrip in het onderhavige wetsvoorstel is in strijd met de systematiek die in onze nationale regelgeving reeds is gekozen en geeft aanleiding tot de vraag of aan het begrip overmacht in het wetsvoorstel dezelfde betekenis moet worden toegekend als in het Wetboek van Strafrecht.

Bij de discussie die heeft plaatsgevonden omtrent overname van het begrip overmacht in nationale regelgeving is dan ook gestreefd naar een redactie van dit begrip die zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande regelgeving op dit punt. Uniformiteit in regelgeving is daarbij een belangrijk gegeven. Anders dan de verschillende fracties die, gelet op het internationale karakter van de luchtvaart, dan ook voorrang geven aan een internationale benadering van deze problematiek ben ik van mening dat het beste uitvoering kan worden gegeven aan datgene wat in verdragen daaromtrent is vastgelegd, door een constructie te kiezen die aansluit bij de systematiek die in onze nationale regelgeving reeds is gekozen.

Ik heb de parallel met de wegenverkeerswetgeving reeds eerder getrokken. Ik hecht eraan deze parallel gestalte te geven door ook in de luchtvaartregelgeving voor eenzelfde opzet te kiezen. Anders dan de geachte fractieleden meen ik dat deze opzet gerechtvaardigd is en dat dit niet anders is omdat het luchtverkeer een grensoverschrijdend karakter draagt. In de lucht evenals op de weg zijn talloze situaties denkbaar die op zichzelf niet in regels voorzien kunnen worden maar eisen dat de gezagvoerder zich primair laat leiden door het inzicht dat van hem verwacht mag worden, teneinde gevaren die hij mogelijk voor anderen schept te vermijden. De problematiek blijft gelijk aan die in de verkeerswetgeving: er zijn verkeersregels, waaraan men zich dient te houden, tenzij er dringende redenen zijn die afwijking rechtvaardigen. Het belang van de veiligheid staat uiteraard voorop. Dit is ook hetgeen het wetsvoorstel uitdrukkelijk beoogt te regelen.

Het aspect van de rechtsgelijkheid heeft bij mijn afweging dan ook een belangrijke rol gespeeld. Het kiezen voor een aparte regeling van overmacht zou er toe kunnen leiden dat de rechter aan dit begrip een andere uitleg geeft dan aan het begrip overmacht in het wetboek van strafrecht, hetgeen tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid leidt en dus ongewenst is.

Met betrekking tot het gestelde rond de gedraging van de gezagvoerder die niet meer strafbaar zou zijn indien overmacht in het wetsvoorstel zou zijn opgenomen, daar waar hem wel strafbaarheid ten deel zou vallen indien het strafrechtelijke overmachtsbeginsel zou gelden merk ik nog op dat mijns inziens dit verschil niet geldt. Immers, toepassing van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht kan eveneens een rechtvaardigingsgrond opleveren met als resultaat dat het feit noch de dader strafbaar kan zijn.

Een aparte voorziening in artikel 11, lid 3 op het gebied van het afwijken van de klaring en het niet opvolgen van de aanwijzingen van de luchtverkeersleiding, verdient mijns inziens geen aanbeveling. In artikel 9 is immers reeds uitdrukkelijk bepaald dat de uitvoering van de vlucht geschiedt in overeenstemming met de bij of krachtens deze wet gestelde

regels. Dit geldt ook voor het bepaalde in artikel 11, lid 3. Ook hiervoor geldt dan dat dit niet behoeft indien sprake is van overmacht.

Alles overwegende handhaaf ik mijn bezwaren tegen de opneming van de «overmacht-clausule» in dit wetsvoorstel en handhaaf ik mijn conclusie dat een overname van amendement 18 geen aanbeveling verdient.

Verder zend ik U hierbij toe een Nota van wijziging betrekking hebbend op amendement 15, dat door de heer Schutte is ingediend.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen