



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 22 juni 2018
Uw kenmerk: LH-18/0006
Datum: 22 augustus 2018
Kenmerk: RvA 112-18

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 20 van de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) (Landsbesluit bewijzen van bevoegdheid voor het luchtvaartpersoneel)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 20 van de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) (Landsbesluit bewijzen van bevoegdheid voor het luchtvaartpersoneel), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Het onderhavige ontwerp strekt tot het vaststellen van voorschriften ter verkrijging van de verschillende bewijzen van bevoegdheid voor het luchtvaartpersoneel.
2. De juridische grondslag van het ontwerp wordt gevormd door artikel 20, eerste lid, van de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58). Gelet daarop wordt aanbevolen om de aanhef van het ontwerp nader te preciseren en aldus te verwijzen naar dit eerste lid.
3. De Raad constateert dat in de considerans een verwijzing naar de internationale verplichtingen van Aruba in dit kader waaraan zij dient te voldoen ontbreekt.¹ Aanwijzing 48 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek 21 maart 1989 schrijft echter voor dat indien een ontwerp (mede) strekt tot uitvoering van internationale regelingen hiervan in de considerans melding wordt gemaakt.

Ook geeft de considerans het oogmerk tot voorkoming van het gebruik van alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen onder het luchtvaartpersoneel dat mede aan het ontwerp ten grondslag ligt (vide Hoofdstuk 4 van het ontwerp) niet aan.² Aanbevolen wordt om de opsomming vervat in de considerans overeenkomstig het voorgaande uit te breiden, teneinde deze meer in overeenstemming te brengen met de toelichting.

4. Artikel 1 van het ontwerp definieert het begrip bewijs als ‘bewijs van bevoegdheid of vanwaardeverklaring’. Geconstateerd wordt dat dit begrip slechts sporadisch voorkomt in het ontwerp³, terwijl deze omschrijving tot een onwenselijk contaminatie van woorden (‘bewijs bewijs van bevoegdheid’) zal leiden. Mede in het licht van de stelselmatig gebezigde woorden ‘bewijs van bevoegdheid’, ‘bewijzen van bevoegdheid’ en ‘vanwaardeverklaring(en)’ in de tekst van het ontwerp, vraagt de Raad zich bovendien af wat de meerwaarde is van opneming van het

¹ NvT, p. 1-2.

² NvT, p. 14-18.

³ Zie voorgestelde artikelen 31 en 32.

bewijsbegrip in de definitiebepalingen. Aanbevolen wordt hieraan de nodige aandacht te schenken.

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het verboden is op te treden als vluchtadviseur bij het voorbereiden van verkeersvluchten, zonder te hebben voldaan aan bij ministeriële regeling te bepalen vereisten. De Raad vraagt zich af waarom niet is voorzien in een bewijs van bevoegdheid voor deze categorie luchtvaartpersoneel, aangezien artikel 32⁴, onderdeel a, jo. bijlage 1⁵ van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1954, H18) – hierna te noemen het Verdrag – mede een *license* voorschrijft voor *flight dispatchers*.⁶ Geadviseerd wordt dit alsnog in het ontwerp te regelen en de toelichting dienovereenkomstig aan te passen.

6. Artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het ontwerp bepaalt dat een *Multi-crew Pilot License* de bevoegdheid geeft op te treden als tweede bestuurder tijdens verkeersvluchten op multi-pilot luchtvaartuigen. Dit voorgestelde voorschrift omvat echter niet mede de bevoegdheid van een *Private Pilot License* (de bevoegdheid om zonder vergoeding op te treden als eerste of tweede bestuurder van een luchtvaartuig tijdens vluchten zonder baat)⁷ zoals voorgeschreven in onderdeel 2.5.2.1, aanhef en onderdeel a, van bijlage 1 van het Verdrag⁸. Geadviseerd wordt om de hier voorgestelde bevoegdheid dienovereenkomstig uit te breiden in voornoemd onderdeel.

7. Artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van het ontwerp, omschrijft het bewijs van bevoegdheid van de vliegtuigtechnicus (*Aircraft Maintenance Technician License*).⁹ Geconstateerd wordt dat de daarin opgenomen volzin niet loopt (er is het e.e.a. weggefallen in het ontwerp), terwijl de omschrijving van de betreffende bevoegdheid niet (volledig) aansluit bij onderdeel 4.2.2.1 van bijlage 1 van het Verdrag.¹⁰ Geadviseerd wordt om deze omschrijving zodanig te herformuleren dat deze beter aansluit op het Verdrag, waarbij bijvoorbeeld aansluiting kan worden gezocht bij artikel 2, eerste lid, onderdeel c van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart (Stb. 1999, 346)¹¹.

8. Artikel 11 van het ontwerp regelt de maximumleeftijd voor de houder van het desbetreffende bewijs van bevoegdheid, bij het bereiken waarvan de houder niet meer bevoegd is als beroepsvlieger of verkeersvlieger op te treden. Opgemerkt wordt dat de tekst van het ontwerp en de toelichting niet met elkaar in overeenstemming zijn, nu het ontwerp uitgaat van een maximumleeftijd van in beginsel 60 jaar met – onder bepaalde voorwaarden – een uitloop (vanaf 61 jaar) tot en met 64 jaar, terwijl de toelichting uitgaat van een uitloop tot en met 65 jaar.¹² Gelet op onderdelen 2.1.10.1 en 2.1.10.2 van bijlage 1 van het Verdrag¹³ en mede ter

⁴ Artikel 32, onderdeel a, luidt: 'The pilot of every aircraft and the other members of the operating crew of every aircraft engaged in international navigation shall be provided with certification of competence and licenses issued or rendered by the State in which aircraft is registered'.

⁵ Trb. 1973, 109.

⁶ Onderdeel 4.6. luidt: 'flightoperations officer/flight dispatcher license'.

⁷ Zie voorgesteld artikel 1.

⁸ Onderdeel 2.5.2.1, aanhef en onderdeel a, luidt: 'Subject to compliance with the requirements [...] the privileges of the holder of a multi-crew pilot license shall be: a) to exercise all the privileges of the private pilot license' [...].

⁹ Voorgesteld artikel 3, eerste lid, onderdeel g, luidt: 'AUA-66-AMTL, dat voorzien kan zijn met één of meer bijzondere bevoegdverklaringen algemene bevoegdverklaringen die bevoegdheid geeft tot het onderhouden en of afgeven van certificaten van vrijgave voor het gebruik van luchtvaartuigen'.

¹⁰ Onderdeel 4.2.2.1 luidt: [...] 'the privileges of the holder of an aircraft maintenance license shall be to certify the aircraft or parts of the aircraft as airworthy after an authorized repair [...], and to sign a maintenance release following [...] maintenance operations' [...].

¹¹ Artikel 2, eerste lid, onderdeel c, luidt: [...] 'dat de bevoegdheid geeft tot het onderhouden van luchtvaartuigen en het toezicht daarop, alsmede het vrijgeven voor gebruik van die luchtvaartuigen na dat onderhoud, voor zover deze is voorzien van één of meer bijzondere bevoegdverklaringen'.

¹² NvT, p. 3.

voorkoming van mogelijke misverstanden, wordt geadviseerd om in het tweede lid van het voorgestelde artikel 11 de zinsnede 'tussen 60 en 65 jaar' te vervangen door: van 60 tot en met 64 jaar, met dienovereenkomstige aanpassing van de nota van toelichting.¹⁴

9. Artikel 13, derde lid, van het ontwerp schrijft voor dat de Minister een document, waarop het bewijs van bevoegdheid en de bevoegdverklaring zijn weergegeven, kan vernieuwen 'indien het verloren is, alsmede indien het onleesbaar, beschadigd of anderszins onbruikbaar is geworden, om enige administratieve reden of naar zijn goeddunken, wanneer een bevoegdverklaring wordt verlengd.' Teneinde de leesbaarheid van het voorgestelde artikellid te verhogen, wordt in overweging gegeven om voormelde opsomming in afzonderlijke subonderdelen te doen opnemen. Voorts wordt aanbevolen om de woorden 'naar zijn goeddunken' te doen vervangen door: naar zijn oordeel.

Als grond voor vernieuwing wordt in het voorgestelde derde lid genoemd 'enige administratieve reden'. Zonder nadere toelichting is onduidelijk wat hieronder moet worden verstaan. Hier ware in de toelichting aandacht aan te schenken.

Het voorgestelde vijfde lid regelt de zendplicht van de houder van het oorspronkelijke document binnen een week na datum van verzending van het nieuwe document. Niet toegelicht wordt waarom hier gekozen is voor 'verzending' en niet bijvoorbeeld voor 'ontvangst'. Daarnaast vraagt de Raad zich af op welke wijze de betrokkene (tijdig) op de hoogte zal geraken van de datum van verzending ter voldoening van zijn voornoemde verplichting. Geadviseerd wordt om op deze punten in te gaan in de toelichting.

10. In het voorgestelde artikel 20, vierde lid, wordt de afgifte, geldigheidsduur, verlenging en intrekking van de autorisatie van examinatoren genoemd ten aanzien waarvan de Minister nadere regels zal stellen. Opgemerkt wordt dat in deze opsomming de (mogelijkheid van) schorsing van de autorisatie ontbreekt. Aanbevolen wordt om dit alsnog te doen opnemen in het voorgestelde onderdeel.

11. Artikel 22 van het ontwerp bepaalt dat de Minister bewijzen van bevoegdheid kan afgeven voor (a) de assistent-luchtverkeersleider en (b) de luchtverkeersleider. Geconstateerd wordt dat uitsluitend het bewijs van bevoegdheid voor de assistent-luchtverkeersleider in de artikelsgewijze toelichting wordt gemotiveerd.¹⁵ Aanbevolen wordt om alsnog daarin aandacht te besteden aan het bewijs van bevoegdheid van de luchtverkeersleider.

12. Artikel 25, derde lid, onderdeel d, van het ontwerp bevat een verschrijving. Na de benaming 'Chicago' dient het woord 'voldoet' te worden weggelaten.

13. Artikel 26 van het ontwerp regelt de geldigheidsduur van het bewijs van bevoegdheid, alsmede bevoegdverklaringen met betrekking tot de luchtverkeersleiders. Geconstateerd wordt dat er een bepaling ontbreekt die de berekeningswijze van deze duur aangeeft zoals opgenomen

¹³ Onderdeel 2.1.10.1 luidt: 'A Contracting State, having issued pilot licenses shall not permit the holders thereof to act as pilot-in-command of an aircraft engaged in international commercial air transport operations if the license holders have attained their 60th birthday or, in the case of operations with more than one pilot where the other pilot is younger than 60 years of age, their 65th birthday'.

Onderdeel 2.1.10.2 luidt: 'Recommendation – A Contracting State, having issued pilot licenses, should not permit the holders thereof to act as co-pilot of an aircraft engaged in international commercial air transport operations if the license holders have attained their 65th birthday.'

¹⁴ Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek 21 maart 1989.

¹⁵ NvT, p. 13.

in artikel 6, vierde lid, van het ontwerp. Geadviseerd wordt om een zodanige bepaling in het voorgestelde artikel te doen opnemen.

14. Artikel 27 van het ontwerp regelt het document waarop de bewijzen van bevoegdheid en bevoegdverklaringen met betrekking tot de luchtverkeersleiders worden vastgesteld, alsmede de vernieuwing daarvan. Hier wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen is opgemerkt in onderdeel 9.

15. Artikel 30, tweede lid, van het ontwerp schrijft voor dat de examens ter verkrijging van de bewijzen van bevoegdheid en bevoegdverklaringen met betrekking tot luchtverkeersleiders worden afgelegd voor een door de Minister daartoe in te stellen examencommissie. De Raad vraagt zich af waarom hier de keuze voor een examencommissie wordt gemaakt en niet voor door de Minister geautoriseerde examinatoren zoals voorgesteld in het ontwerp met betrekking tot het overige luchtvaartpersoneel (zie voorgesteld artikel 20). De toelichting ware hieraan alsnog de nodige aandacht te schenken. Voorts geldt hetgeen is opgemerkt in onderdeel 10.

16. Artikel 33, negende lid, van het ontwerp bevat regels voor het verrichten van bloedonderzoek met betrekking tot het luchtvaartpersoneel dat niet in staat is hun wil kenbaar te maken. Geconstateerd wordt dat de zinsnede na de punt komma, luidende: 'de verdachte aan wie een zodanig bevel is gegeven, is verplicht daaraan zijn medewerking te verlenen' kennelijk op de verkeerde plaats staat. Mede omwille van de begrijpelijkheid wordt aanbevolen om deze zinsnede te doen opnemen als volzin in de negende regel na het woord 'verlenen' (achter de punt).

17. Artikel 34 van het ontwerp regelt de medische verklaring voor zowel de leden van de bemanning als voor de luchtverkeersleiders. Deze verklaring wordt afgegeven door de Minister nadat de betrokkene is gekeurd door een geneeskundige of een geneeskundige instantie die daartoe is geautoriseerd.¹⁶ Volgens de toelichting is in het ontwerp de medische verklaring een apart document dat een integraal onderdeel van het bewijs van bevoegdheid vormt. Gelet hierop mist de Raad in de toelichting een beschouwing over het juridisch karakter van deze verklaring, immers een beschikking in de zin van de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (AB 1993, 45), en de rechtsmiddelen die de burger ten dienste staan.¹⁷ De toelichting ware hierin alsnog te voorzien.

Eenzelfde toelichting op dit punt wordt ook gemist ten aanzien van de bewijzen van bevoegdheid of bevoegdverklaringen dan wel van waardeverklaringen en de schorsing en intrekking daarvan (bij beschikking van de Minister).¹⁸ Aanbevolen wordt om alsnog een passage over de rechtsbescherming op te nemen in de toelichting.

18. De artikelen 36 en 37 van het ontwerp regelen de schorsing onderscheidenlijk de intrekking van de bewijzen van bevoegdheid en bevoegdverklaringen. Gelet op het gebezigde 'of van waardeverklaring in de definitie van bewijs (zie onderdeel 4) is het niet duidelijk of ook beoogd is om de van waardeverklaringen binnen de reikwijdte van deze artikelen te brengen. Geadviseerd wordt in de toelichting hierop in te gaan.

Voorts mist de Raad in het voorgestelde artikel 36 een met het vijfde lid van artikel 37 van het ontwerp overeenkomende bepaling ter uitwerking van de procedure van schorsing (bij ministeriële regeling). Geadviseerd wordt om alsnog een zodanige bepaling te doen opnemen in het voorgestelde artikel 37.

¹⁶ NvT, p. 7.

¹⁷ Vgl. ABRvS 18 februari 2004, nr. 200303127/1, ECLI:NL:RVS:2004:AO3922.

¹⁸ Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba 29 juni 2015, LAR nr. 1040/2015, ECLI:NL:OGEEA:2015:129.

19. De artikelen 38 tot en met 40 van het ontwerp bevatten overgangsbepalingen waarbij wordt uitgegaan van de eerbiedigende werking ten aanzien van personen die ten tijde van de inwerkingtreding van dit voorgestelde nieuwe landsbesluit reeds in het bezit zijn van een geldig bewijs van bevoegdheid, bevoegdverklaring of medische verklaring.¹⁹ In het voorgestelde artikel 38, eerste lid, wordt bepaald dat de Minister de houder – op diens aanvraag – voor de nog lopende periode een nieuw bewijs van bevoegdheid verstrekt dat gelijkwaardig is aan het huidige bewijs van bevoegdheid, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de vereisten. In verband daarmee is het onduidelijk of met de uitgifte van deze nieuwe bewijzen of bevoegdverklaringen (extra) kosten zijn verbonden voor enerzijds de houder en anderzijds de overheid die gevolgen zouden kunnen hebben voor de lopende begroting. De toelichting ware hier aandacht aan te besteden.

20. De nota van toelichting bevat een beschrijving op pagina 12 bovenaan, daar waar verwezen wordt naar artikel 11 van de Luchtvaartverordening. Dit dient artikel 10 van de Luchtvaartverordening te zijn.

Op diezelfde pagina van de toelichting wordt gesteld dat indien een betrokkene een opleiding aan een gekwalificeerde instelling heeft gevolgd, deze een Arubaans theorie-examen zal moeten afleggen voor het verkrijgen van een bewijs van bevoegdheid. Deze op de voorgestelde artikelen 19 en 20 gegeven toelichting is evenwel niet in overeenstemming met artikel 20, eerste lid, van het ontwerp waarin wordt bepaald dat een examen uit een theorie- en een praktijkgedeelte bestaat. Geadviseerd wordt om de toelichting en het ontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen.

21. De nota van toelichting bevat op pagina 13 een verkeerde verwijzing. In de op voorgesteld artikel 23 gegeven toelichting wordt immers verwezen naar artikel 23, derde lid, hetgeen artikel 23, tweede lid, moet zijn.

22. Op pagina 18, derde alinea, laatste volzin, van de nota van toelichting wordt abusievelijk verwezen naar het elfde lid van voorgesteld artikel 33 voor wat betreft de mogelijkheid van contra-expertise op de adem- of bloedtest. Dit moet het zevende lid zijn.

Voorts wordt in het slot van dezelfde alinea van de toelichting gesteld dat de nadere uitwerking van de (mogelijkheid tot) contra-expertise op de bloedtest zal geschieden bij landsbesluit houdende algemene maatregelen, terwijl het elfde lid van artikel 33 van het ontwerp een uitvoering bij ministeriële regeling voorstelt. Geadviseerd wordt om de toelichting en het ontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen.

23. In het verlengde van het vorenstaande moge de Raad ten overvloede opmerken dat het meer op zijn plaats zou zijn geweest om reeds in het algemeen deel van de toelichting in te gaan op de noodzaak tot het opnemen van een verbod op het gebruik van alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen onder het luchtvaartpersoneel (en de uitwerking daarvan) in plaats van dit uitsluitend toe te lichten in het artikelsgewijze gedeelte.²⁰ Dit mede in het licht van de opmerking van de Raad in onderdeel 3 van het advies.

24. Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn in de marge van zowel het ontwerp als de nota van toelichting aangegeven.

¹⁹ NvT, p. 19.

²⁰ NvT, p. 14-18.

De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en doelstelling van het onderhavige ontwerp en adviseert U te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

De Adjunct-secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag