

Vergaderjaar 1995–1996

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 2

NOTA

INHOUD	Blz.	Blz.
SAMENVATTING	2	
1. INLEIDING	6	
1.1. Naar een toekomstgericht en beter toetsbaar beleid	6	
1.2. Reikwijdte van de Nota	7	
1.3. Een open aanpak	8	
2. HET KADER	9	
2.1. Algemeen	9	
2.2. Veiligheid	9	
2.2.1. Veiligheid: geen eenduidig begrip	9	
2.2.2. Hoe veilig is het op dit moment?	10	
2.3. Spanningsveld veiligheid, economie en milieu	12	
2.4. De nationale overheid	13	
2.4.1. Algemeen	13	
2.4.2. De Rijksluchtvaartdienst	13	
2.4.3. De Luchtverkeersbeveiligings-organisatie	14	
2.4.4. De Raad voor de luchtvaart	15	
2.5. Internationale context	15	
2.6. Beschrijving luchtvaartsector	19	
3. HET HUIDIGE BELEID VAN DE OVERHEID	20	
3.1. Algemeen	20	
3.2. Toezichtfilosofie	23	
3.2.1. Het kader	23	
3.2.2. Meta-toezicht	23	
3.2.3. De handhaving	23	
3.3. De instrumenten van dit moment	24	
3.3.1. Deelname in het ontstaan van regelgeving	24	
3.3.2. Implementatie van regelgeving	24	
3.3.3. Toezicht op naleving	25	
3.4. Beveiliging (security)	26	
3.5. Vervoer gevaarlijke stoffen	27	
3.6. Externe veiligheid	28	
3.7. Huidige ontwikkelingen	28	
3.7.1. Nieuwe wetgeving	28	
3.7.2. Overige regelgeving	29	
3.7.3. Luchtwaardigheid	30	
3.7.4. Luchtvaartterreinen	31	
3.7.5. Integraal Veiligheids Managementsysteem Schiphol	32	
3.7.6. Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie	33	
		3.7.7. Beveiliging (security) 33
		3.7.8. Vervoer gevaarlijke stoffen 33
4. DE OMGEVING	35	
4.1. Signalen uit de omgeving	35	
4.2. De belangrijkste ontwikkelingen	35	
4.3. De belangrijkste probleemgebieden volgens de geconsulteerden	36	
4.4. De streefbeelden	36	
5. AANVULLEND BELEID VOOR DE KOMENDE JAREN	37	
5.1. Algemeen	37	
5.2. Hoofdthema's	38	
5.3. Het ambitieniveau voor de luchtvaartveiligheid	39	
5.3.1. Veiligheidsniveau burgerluchtvaart	39	
5.3.2. Extern veiligheidsbeleid	42	
5.3.3. Risky Carriers	42	
5.3.4. Veiligheidsbeleving	45	
5.4. De rolverdeling nationaal-internationaal	45	
5.5. De rolverdeling van overheid en sector	47	
5.6. De positie van de burger	50	
5.7. De kwaliteit van het luchtvaartproduct	51	
6. MIDDELEN	54	
AFKORTINGEN		56
	Bijlage 1 ¹ Overzichten van ongevallen en slachtoffers	
	Bijlage 2 ¹ Organogram RLD	
	Bijlage 3 ¹ Organisatie en activiteiten NLR	
	Bijlage 4 ¹ Overzicht aantal en verloop ingeschreven luchtvaartuigen	
	Bijlage 5 ¹ Overzicht beleidsinstrumenten	

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

SAMENVATTING

Inleiding

De voorliggende Nota behandelt het Nederlandse veiligheidsbeleid met betrekking tot de burgerluchtvaart. Dit beleid is niet eerder integraal beschreven en breed gecommuniceerd.

Doel van de Nota is om het beleid in zijn samenhang en los van incidenten uiteen te zetten en daarmee een duidelijk gezicht te geven. Dat verschaft tevens een basis voor een gestructureerde discussie over de verdere ontwikkeling en uitvoering van het luchtvaartveiligheidsbeleid.

De Nota kreeg inhoudelijk vorm na een brede consultatie over de ontwikkelingen en problemen in het veiligheidsbeleid. In een apart hoofdstuk zijn de resultaten van de consultatie nog eens kort verwoord.

Reikwijdte van de Nota

De Nota gaat in op de verhouding tussen de overheid, in het bijzonder het verantwoordelijke ministerie van Verkeer en Waterstaat, en de luchtvaartsector op de gebieden van het huidige veiligheidsbeleid en de hoofdthema's en prioriteiten voor de komende jaren. «Luchtvaartsector» wordt in de Nota breed opgevat en omvat de gehele keten van vliegtuig-ontwerp, -onderhoud, -productie, vluchtuitvoering, bekwaamheid van boord- en grondpersoneel, luchtverkeersbeveiliging, uitrusting en inrichting van luchthavens, vervoer van gevaarlijke stoffen en beveiligingsmaatregelen (security). De luchtvaartsector omvat de activiteiten van de grote commerciële luchtvaart, de kleine zakelijke luchtvaart, de recreatieve luchtvaart en de kennis-infrastructuur.

In het (internationale) luchtvaartbeleid is van meet af aan onderkend dat een hoog veiligheidsniveau van groot belang is zowel voor de deelnemers aan het luchtverkeer (bemanning en passagiers) als voor mensen op de grond. Het geheel van veiligheidsoverwegingen heeft geleid tot het huidige systeem ter waarborging van de vliegveiligheid en de veiligheid op luchtvaarterreinen. In Nederland is in het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) het begrip «externe veiligheid rond luchthavens» geïntroduceerd. Dit beleid richt zich specifiek op de veiligheid van de omgeving van luchthavens.

Voor het externe veiligheidsbeleid wordt in de Nota geen aanvullend beleid ontwikkeld. Dat gebeurt in andere kaders onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van VROM en V&W. In de Nota wordt volstaan met een korte beschrijving van de huidige stand van zaken; verder wordt verwezen naar wat daarover gesteld is in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en omgeving.

Afzonderlijke aandacht krijgt het fenomeen van de zogenoemde «Risky Carriers», in aanvulling op een notitie hieromtrent die al aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Ook het beveiligingsbeleid (security) komt aan de orde. Hoewel dit primair valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, heeft het duidelijk invloed op de interne en de externe veiligheid in de luchtvaart.

De Nota voorziet niet in een behandeling van het militaire luchtvaartveiligheidsbeleid.

De eerste hoofdstukken van de Nota gaan over de vragen «Wat is veilig» en «Hoe veilig is de luchtvaart». Geconstateerd wordt dat daarop geen eenduidig antwoord te geven is. Vliegen geldt, afgaande op statistische gegevens, als een relatief veilige vervoersmodaliteit. Duidelijk

is echter dat de individuele veiligheidsbeleving in de luchtvaart een sterke rol speelt.

Huidige stand van zaken

De luchtvaart is bij uitstek een terrein waarop de beleidsontwikkeling en regelgeving gestalte krijgen in internationale kaders.

De internationale context is gebaseerd op het verdrag van Chicago uit 1944. Daarmee werd de basis gelegd voor de internationale ordening van de luchtvaart. Bevordering van de veiligheid is een belangrijke doelstelling van het verdrag. De Nota zet uiteen hoe de op het verdrag gebaseerde International Civil Aviation Organization (ICAO) daaraan gestalte geeft. Ook wordt ingegaan op de rol van de European Civil Aviation Conference (ECAC) en de Joint Aviation Authorities (JAA). Verder is er aandacht voor de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de Europese Unie (EU), en van de Europese samenwerking van luchtverkeersbeveiligings-organisaties in Eurocontrol.

Een van de hoekstenen van het huidige beleid van de Nederlandse overheid op het gebied van de luchtvaartveiligheid is dat luchtvaart-activiteiten zijn verboden tenzij is aangetoond dat deze voldoende veilig (kunnen) worden uitgevoerd. Eerst moet zijn aangetoond dat men aan de gestelde eisen en procedures voldoet. De minister van Verkeer en Waterstaat geeft aan welke die eisen en procedures zijn. Die eisen en procedures zijn vrijwel volledig gebaseerd op of zelfs vastgesteld in internationaal overleg. In dat internationale overleg speelt Nederland een volwaardige rol. Waar de speelruimte voor de ontwikkeling van afwijkend nationaal beleid klein is, is een actieve rol van groot belang om Nederlandse opvattingen in de internationale beleidsontwikkeling en regelgeving te laten doorklinken.

Het in ICAO-, ECAC- en JAA/EU-kader ontwikkelde beleid en de regelgeving zijn vooral gericht op preventie. Het beleid werkt eerder via doelregelgeving dan met middelvoorschriften en gaat dus uit van een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Daarop is de toezichtfilosofie van de overheid gebaseerd. Gestreefd wordt naar zekerstelling van de vliegveiligheid vooraf. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de veiligheid ligt bij de overheid, maar veel taken die daarmee samenhangen worden door de luchtvaartsector zelf uitgevoerd. De overheid doet vooral aan administratieve handhaving door een systeem van erkenning en vergunningverlening. Bij de inspectie ligt de nadruk op het toezien op de kwaliteitsborging, zowel van de bedrijfsprocessen als van de voortgebrachte goederen. Er is dus geen sprake van het uitoefenen van directe continue controle op dagelijkse bedrijfs- en productieprocessen via fysieke aanwezigheid van RLD-inspecteurs.

De Nota verheldert hoe de handhaving in Nederland is ingericht en toegerust, en welke ontwikkelingen zich daarbij voordoen.

Daarbij komt onder andere het rapport van de RAND-corporation uit 1993 aan de orde waarin de veiligheidsketen van Schiphol werd doorgelicht, in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat. Het rapport heeft aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van het Integraal Veiligheids Management Systeem op Schiphol (IVMS) en de instelling van de Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS).

Een belangrijke organisatie voor veiligheid is de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (LVB). De LVB is inmiddels al enige jaren een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De verzelfstandiging is onlangs geëvalueerd. Daarover is aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

Daar waar helaas toch nog ongevallen of incidenten plaatsvinden is het van groot belang om daarvan te leren. Dat is een belangrijke doelstelling van het ongevallen-onderzoek zoals dat geschiedt door de onafhankelijke Raad voor de Luchtvaart, die overigens binnenkort zal opgaan in de Transportongevallenraad.

Beleidsprioriteiten voor de komende jaren

Sluitstuk en zwaartepunt van de nota is het hoofdstuk waarin het beleid voor de komende jaren wordt neergelegd. Daarbij wordt een vijftal hoofdthema's onderscheiden. Voor ieder thema zijn de prioriteiten aangegeven.

Het ambitieniveau voor de luchtvaartveiligheid

De Nederlandse overheid zal met alle mogelijke middelen er toe bijdragen dat wereldwijd een zodanig veiligheidsniveau in de verkeersluchtvaart wordt bereikt dat de groei van de verkeersluchtvaart niet leidt tot een toename van het aantal ongevallen en slachtoffers.

Daarbij moet men beseffen dat, door de lage ongevals-intensiteit in het luchtverkeer en het ontbreken van causale modellen, het moeilijk is om de resultaten van beleidsinspanningen in kwantitatieve zin (vooraf) zichtbaar te maken in termen van ongevalskansen. Daarom zullen waar mogelijk aanvullende prestatie-indicatoren ontwikkeld worden die de veiligheidsontwikkeling inzichtelijk en communiceerbaar maken.

Bij de invulling van de beleidsdoelstelling wordt onderscheid gemaakt tussen de grote en de kleine verkeersluchtvaart enerzijds (verkeersluchtvaart), en de overige commerciële en de recreatieve luchtvaart anderzijds (overige luchtvaart). Voor de verkeersluchtvaart wil de overheid haar rol zwaarder invullen dan voor de overige luchtvaart.

Specifiek beleid wordt ontwikkeld voor bijvoorbeeld ballonnen, ultra lichte vliegtuigen en historische vliegtuigen.

Van de recreatieve luchtvaart wordt verwacht dat deze zichzelf in toenemende mate kan reguleren binnen randvoorwaarden zoals de overheid die aangeeft en controleert.

Het streven is om de «Risky Carrier»-problematiek internationaal structureel op te lossen. Sinds de notitie welke hierover de Tweede Kamer is aangeboden is zeer onlangs door de EU Transportraad met krachtige Nederlandse steun een actieprogramma op het gebied van de luchtvaartveiligheid vastgesteld. De inhoud daarvan is in de Nota verwerkt. Nederland zal haar aandeel voortvarend ter hand nemen. Tegelijkertijd zal actiever dan tot dusverre gebruik gemaakt worden van de nationale mogelijkheden om bezoekende vliegtuigen te controleren bij gereede vermoedens van veiligheidsgebreken.

Tenslotte zal de voorlichting over de veiligheid in de luchtvaart worden verbeterd.

Rolverdeling nationaal-internationaal

De overheid acht het wenselijk om de politieke invloed op de internationale beleidsontwikkeling te vergroten. Dit betreft vooral de positionering van de JAA en van Eurocontrol. Tegelijkertijd dient de positie van de internationale instituten zoals de EU en de ICAO in het luchtvaartveiligheidsbeleid structureel te worden versterkt, onder andere op het gebied van de handhavingsmogelijkheden.

Nederland is sterk voorstander van het versterken van de JAA als mogelijk supra-nationale veiligheidsautoriteit.

Rolverdeling overheid-sector

De eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid en het veiligheidsniveau in de luchtvaart ligt bij de overheid. Om daaraan invulling te geven wordt reeds in verregaande mate uitgegaan van «toezicht op afstand». De grenzen hiervan lijken goeddeels bereikt. Een verder terugtrekken van de overheid is niet mogelijk.

De ontwikkeling van het integraal veiligheidsdenken in de luchtvaart-sector en de daarvoor benodigde structuren (zoals het IVMS) zal krachtig ondersteund worden.

In overleg met de sector en de Raad voor de Luchtvaart zal gewerkt worden aan een verbetering van het systeem voor registratie en analyse van ongevallen en incidenten. Voor wat betreft incidenten wordt gekozen voor de mogelijkheid om meldingen zonodig vertrouwelijk of met beveiliging tegen sancties in te dienen. De verkregen gegevens zullen geanalyseerd worden teneinde een beter inzicht te krijgen in oorzaken en gevolgen.

Positie van de burger

De burger zal actief worden geïnformeerd over de veiligheid van de burgerluchtvaart en de daarmee samenhangende maatregelen. Zo komt er een loket «luchtvaartveiligheid» waar burgers terecht zullen kunnen met vragen en meldingen over veiligheid. Ook de subjectieve veiligheidsbeleving is immers juist in de luchtvaart een factor van belang.

Teneinde ongedekte financiële risico's te vermijden zal worden onderzocht of het opportuun is een verzekeringsplicht voor luchtvaart-bedrijven en beoefenaars van luchtvaartactiviteiten in het kader van de wettelijke aansprakelijkheid in te voeren.

De kwaliteit van het luchtvaartproduct

Het veiligheidsniveau van de luchtvaart hangt direct samen met het eisen en handhaven van een hoge kwaliteit in iedere afzonderlijk onderdeel van de totale luchtvaartketen. In overleg met de sector zal geïnventariseerd worden welke onderdelen van de keten primair moeten worden geoptimaliseerd met technologische of organisatorische maatregelen om het veiligheidsniveau van het luchtvaartproduct te verbeteren.

De onderzoekscapaciteit op terreinen die samenhangen met de veiligheid in de luchtvaart, zal gehandhaafd blijven en zonodig worden uitgebreid.

Extra middelen

Voor de uitvoering van de prioriteiten zullen extra personele en financiële middelen beschikbaar komen binnen de V&W begroting.

1. INLEIDING

1.1. Naar een toekomstgericht en beter toetsbaar beleid

Luchtvaart is niet meer weg te denken uit een moderne samenleving. Ook Nederland is gebaat bij goede verbindingen via de lucht en bij een concurrerend bedrijfsleven in de luchtvaartsector. Daarbij is het van groot belang dat de luchtvaart veilig is en voldoet aan de milieu-eisen.

Deze visie is neergelegd in de doelstelling van het luchtvaartbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat: bevorderen van een veilige en duurzame economische ontwikkeling van de burgerluchtvaart.

In deze Nota staat het aspect veiligheid centraal, waarbij de probleemstelling tweeledig is:

In de eerste plaats is een meer gestructureerde aandacht voor en waar mogelijk verdere verhoging van het veiligheidsniveau noodzakelijk. Dit houdt verband met de volgende ontwikkelingen:

- de groei van het luchtverkeer die bij een gelijkblijvend relatief veiligheidsniveau zal leiden tot meer ongevallen;
- de toenemende deelname van luchtvaartmaatschappijen waarvan het vermoeden bestaat dat zij niet voldoen aan de internationaal gestelde veiligheidseisen;
- de doorgaande verstedelijking rond luchthavens, waardoor de potentiële gevolgen van een mogelijk ongeval in die omgeving ingrijpender worden.

In de tweede plaats zijn de informatieverstrekking en de openheid voor verbetering vatbaar gebleken. De luchtvaart wordt veelal als een «closed shop» ervaren. Geduid wordt hier op informatie over zowel het feitelijke veiligheidsniveau, ongevallen en incidenten als op informatie over het overheidsbeleid. Veiligheidsbeleving hangt sterk samen met de mate van openheid over risico's en beleid; gebrek aan openheid vergroot, terecht of onterecht, het wantrouwen bij de burger.

In het (internationale) luchtvaartbeleid is van meet af aan onderkend dat een hoog veiligheidsniveau van groot belang is voor zowel de deelnemers aan het luchtverkeer (bemanning, passagiers) als voor de mensen op de grond. Het geheel van veiligheidsoverwegingen heeft geleid tot het huidige systeem ter waarborging van de vliegveiligheid en de veiligheid op luchtvaarterreinen. In Nederland is in het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) het begrip externe veiligheid rond luchthavens geïntroduceerd. Externe veiligheid heeft specifiek betrekking op het risico van derden door directe gevolgen van vliegtuigongevallen buiten het luchtvaarterrein.

De externe veiligheid wordt in belangrijke mate bepaald door de maatregelen die worden getroffen aan de bronzijde (het primaire aangrijpingspunt van het veiligheidsbeleid burgerluchtvaart). Daarnaast kunnen de risico's voor omwonenden worden beperkt met ruimtelijke ordeningsmaatregelen.

De veiligheidssituatie en het veiligheidsbeleid voor de burgerluchtvaart zijn niet eerder integraal beschreven en gecommuniceerd met het Parlement, de sector en de maatschappij. Het is steeds op onderdelen en daardoor wellicht versnipperd aan de orde geweest. De aandacht voor veiligheidsvraagstukken is bovendien sterk gekoppeld geweest aan ongevallen en incidenten.

Er is daarom alle aanleiding om het veiligheidsbeleid los van incidenten en in zijn samenhang toe te lichten, verbeterpunten op te sporen en prioriteiten voor de verdere ontwikkeling ervan aan te brengen. Die prioriteiten vragen extra inspanningen van de overheid en van de

luchtvaartsector. Dat is niet alleen het belang van de deelnemers aan het vliegverkeer maar ook van niet-deelnemers op de grond. Daarmee streeft de Nota naar versterking van de politieke en maatschappelijke legitimatie van het luchtvaartveiligheidsbeleid.

Als gevolg van het uitgebreide stelsel van veiligheidseisen en -waarborgen is de luchtvaart, gemeten naar het aantal slachtoffers per jaar, een relatief veilige vervoersbedrijfstak.

Ter illustratie, in de periode 1990 t/m 1994 vielen er op Nederlands grondgebied:

- 6 492 doden en 60 609 gewonden op de weg¹;
- 17 doden en 478 gewonden bij de spoorwegen (personeel en passagiers)²;
- 27 doden en 21 gewonden in de luchtvaart (bemanning en passagiers)³.

Deze cijfers geven echter geen compleet en eenduidig beeld van de veiligheid in de luchtvaart.

In de eerste plaats zeggen deze cijfers slechts iets over de veiligheid van hen die van het vliegen gebruik maken, en dan ook nog alleen op Nederlands grondgebied. Het geeft geen beeld van de risico's voor hen die rondom een luchtvaartterrein wonen. Zo zijn de 39 slachtoffers in de Bijlmer in bovenstaande lijst niet meegeteld.

In de tweede plaats is de veiligheid van de luchtvaart niet zonder meer te vergelijken met de veiligheid bij andere vormen van transport. De beleving van veiligheid en van risico's is bij verschillende vormen van transport verschillend; en de acceptatie van risico's loopt bij de verschillende transportvormen sterk uiteen. Men kan dan ook niet simpelweg uitgaan van cijfermatige vergelijkingen.

De Nota is tot stand gekomen met een grote inbreng van kennis en inzichten van vele betrokkenen binnen en buiten de luchtvaartsector. Deze benadering is bewust gekozen. Ten eerste is veiligheid geen zaak van de overheid alleen. Bovendien kan een gedragen en effectief beleid slechts tot stand komen indien terdege rekening wordt gehouden met inzichten, belangen en inzet van alle betrokkenen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil aldus mede bereiken dat haar handelen toekomstgericht en beter toetsbaar is en beschikt over een duurzaam draagvlak.

1.2. Reikwijdte van de Nota

Deze Nota bestrijkt het Nederlandse veiligheidsbeleid met betrekking tot de burgerluchtvaart. Het gaat daarbij om de totale veiligheidsketen van de sector, gezien vanuit de nationale overheidsverantwoordelijkheid.

De burgerluchtvaart wordt van oudsher zwaar door de overheid gereguleerd. Dat neemt niet weg dat het stelsel van veiligheidswaarborgen sterk is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf. Deze Nota gaat niet in op de inhoud van de vele bedrijfsinterne maatregelen, hoe belangrijk die ook zijn. Het overheidsbeleid staat centraal.

De verdere beleidsontwikkeling ten aanzien van externe veiligheid vindt plaats in andere kaders. Het externe veiligheidsbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van VROM en V&W. Deze Nota ontwikkelt geen aanvullend beleid ten aanzien van externe veiligheid. Dit vindt plaats binnen het project Algemeen Beoordelingskader Externe Veiligheid Luchthavens (ABEL). Wel bevat zij voor de duidelijkheid en de volledigheid, op daartoe geëigende plaatsen een korte beschrijving van de

¹ Bron: CBS/AVV.

² Bron: RVI.

³ Bron: RLD/BVO.

achtergronden en de huidige stand van zaken rond het externe veiligheidsbeleid.

Het beveiligingsbeleid (security) is van belang om te voorkomen dat via wederrechtelijke handelingen (kapingen, terroristische acties, etc.) de veiligheid in gevaar wordt gebracht.

De eerste verantwoordelijkheid ligt bij de minister van Justitie.

De beveiliging komt hier kort aan de orde vanwege de invloed die dit element heeft op de uiteindelijke veiligheid in de burgerluchtvaart. Evenals bij de externe veiligheid wordt hier volstaan met een beknopte beschrijving van het beveiligingsbeleid.

Het militair luchtvaartbeleid op het gebied van de veiligheid komt in deze Nota niet aan de orde. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het ministerie van Defensie.

1.3. Een open aanpak

De veiligheid van de burgerluchtvaart is niet het exclusieve domein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (c.q. het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst). Vele betrokkenen binnen of buiten de luchtvaartsector hebben, ieder vanuit de eigen invalshoek, een visie op en/of een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de Nederlandse burgerluchtvaart. Het gaat dan bijvoorbeeld om ontwerpers en producenten van luchtvaartuigen en onderdelen, luchtvaartmaatschappijen, onderhoudsbedrijven, exploitanten van luchtvaartterreinen, personen werkzaam in de sector, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, omwonenden en andere burgers.

Tegen deze achtergrond is gestart met een uitgebreide consultatie van ruim zestig personen – zowel binnen de luchtvaartsector als daarbuiten – die betrokken zijn of direct belang hebben bij de luchtvaartveiligheid.

Het doel van deze consultatie was niet zozeer om te horen welke zaken goed gaan, maar juist om te vernemen welke zorgpunten men zag en welke verbeterpunten men in relatie daarmee kon aangeven. Het resultaat van de consultatieronde geeft, mede als gevolg van deze expliciete vraagstelling, mogelijk hier en daar een eenzijdige en negatieve indruk. Niet alle relevante aspecten van veiligheid van de burgerluchtvaart komen immers expliciet aan de orde. En de aspecten die worden genoemd vanuit de vraag: «wat is niet goed of wat kan beter», zijn gezien vanuit de specifieke positie van de geconsulteerden.

De uitspraken van de geconsulteerden geven een rijk geschakeerd beeld vanuit de omgeving op allerlei aspecten die men relevant acht voor de veiligheid van de burgerluchtvaart.

Analyse van de uitspraken heeft een beeld opgeleverd over hoe men buiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat aankijkt tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart. Dat beeld is aan de geconsulteerden voorgelegd, samen met een zo feitelijk mogelijk overzicht van het interne veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart, en van de huidige beleids-uitgangspunten en -activiteiten. Tijdens een discussiedag met de geconsulteerden is hierover intensief gesproken. De belangrijkste thema's waren: kerntaken van de overheid, beleid en toezicht, informatievoorziening, onderzoek en ontwikkeling, instrumenten voor veiligheid, de veiligheidsdoelstelling, Nederland in internationaal verband en de zogenoemde Risky Carriers.

De resultaten van de consultatie en de daarop volgende discussies zijn meegenomen bij de ontwikkeling van de nu voorliggende Nota.

Tenslotte is de Nota voorgelegd aan de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat. De Overlegorganen hebben een advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat uitgebracht, waarmee bij de eindredactie van de Nota rekening is gehouden.

2. HET KADER

2.1. Algemeen

Voordat ingegaan wordt op de huidige situatie en op bestaande en nieuwe ontwikkelingen komt in dit hoofdstuk het algemeen kader aan de orde. Behandeld worden het begrip veiligheid, de betrokken overheidsinstanties, de internationale context en de bedrijven en instellingen in de luchtvaartsector.

2.2. Veiligheid

2.2.1. Veiligheid: geen eenduidig begrip

Het begrip veiligheid is niet zonder meer eenduidig te definiëren. Het kan, al naar gelang context en beleving, verschillende vormen aannemen zoals:

- de veiligheid op een bepaalde plaats (risico);
- een veilig gevoel, zekerheid en geborgenheid (beleving);
- het beveiligd zijn van bijvoorbeeld gebouwen of computerbestanden (beveiliging);
- voorschriften en controle op de afwezigheid van onveilige aspecten (fysiek en administratief).

Veiligheid heeft een belangrijke gevoelsmatige component. Veelal is het feit dat men zich onveilig voelt voldoende om een situatie als onveilig te bestempelen. Omgekeerd kunnen mensen feitelijk onveilige situaties gevoelsmatig toch als veilig beleven.

Veiligheid als zodanig is niet of nauwelijks kwantificeerbaar. Veiligheid is het produkt van een buitengewoon complex systeem van bijna oneindig veel factoren. Praktisch is daar moeilijk mee om te gaan en daarom richt de veiligheidszorg zich in de praktijk op een beter meetbaar fenomeen: het risico. Onder dat begrip kan worden verstaan: de kans op een ongewenst gevolg van een bepaalde activiteit gedurende een bepaalde periode.

Risico's zijn doorgaans wel te berekenen en leiden dan ook vaak tot een technisch-statistische benadering. Risico-informatie is goed zichtbaar te maken. Er zijn daartoe verscheidene maten in gebruik, ieder met z'n eigen voor- en nadelen en specifieke toepassingsgebied. Voorbeelden hiervan zijn: doden per jaar; dodelijke ongelukken per jaar; verloren gegane vliegtuigen per jaar; fatale ongelukken per vlieguur of per passagier-kilometer; ernstige incidenten per vlucht. Belangrijk in de benadering is ook het onderscheid tussen individueel risico en groepsrisico.

Afhankelijk van de gebruikte maat kunnen vergelijkingen getrokken worden binnen de luchtvaart of met andere sectoren van transport of activiteit. Er dienen dan wel voldoende gegevens beschikbaar te zijn. Voor een aantal risicomaten (bijvoorbeeld ongevallen) zijn doorgaans statistische gegevens beschikbaar. Bij andere risicomaten is dat (nog) niet het geval.

Moeilijk ligt het met de kennis over oorzaak-gevolg-relaties, causale relaties dus. In de luchtvaart zijn modellen waarin causale relaties worden gekwantificeerd nog onvoldoende beschikbaar. Dit is een belemmering

om kwantitatief aan te tonen wat het effect is van specifieke maatregelen op het veiligheidsniveau in de totale veiligheidsketen.

Het omgaan met en de acceptatie van risico's is echter niet alleen, of zelfs niet primair, een zaak van techniek of statistiek. Ook hier speelt het gevoelsaspect vaak een belangrijke rol. Subjectieve veiligheid is ook een aspect van veiligheid. In de praktijk kijken verschillende mensen verschillend aan tegen risico's. Allerlei aspecten spelen een rol: potentiële schadelijkheid dan wel dodelijkheid van effecten; beheersbaarheid door veiligheids- of reddingsmaatregelen; aantal tegelijkertijd blootgestelde personen; bekendheid van gevolgen en effecten; vrijwilligheid van blootstelling; de mate waarin men zelf risico's kan overzien en beïnvloeden.

Meer en meer hanteert de overheid het begrip risico voor het formuleren van beleid. Inmiddels is echter ook duidelijk geworden dat een breed integraal risicobeleid niet zal kunnen uitmonden in de definiëring en toepassing van uniforme en algemeen toepasbare normen en maten. Verschillende activiteiten die risico veroorzaken zullen blijven vragen om (deels) verschillende risiconormen en -maten, ieder toegesneden op de specifieke activiteit.

Uit het bovenstaande blijkt dat de vraag «wat is veilig?» niet eenduidig te beantwoorden is. Absolute veiligheid bestaat niet en de acceptatie van een bepaald (on)veiligheidsniveau hangt altijd af van een complex van factoren die deels kwantificeerbaar zijn (risico), deels psychologisch bepaald (beleving).

Louter objectieve criteria om te bepalen of vliegen veilig (genoeg) is of niet zijn niet voorhanden. De uiteindelijke afweging of een risico acceptabel is, is daarmee een politieke en maatschappelijke zaak.

2.2.2. Hoe veilig is het op dit moment?

Vergeleken met andere transportmiddelen, zoals auto en trein, springt het vliegtuig er niet uit als een gevaarlijk vervoermiddel. De objectief meetbare veiligheid van de luchtvaart, dus in feite het risico-niveau, kan statistisch op verschillende manieren in kaart worden gebracht. Voor de grote verkeersluchtvaart is de maatstaf «passagier-kilometer» gebruikelijk, ofte wel het aantal passagiers vermenigvuldigd met de door hen afgelegde afstand. Deze eenheid is ook een maat voor de produktiviteit en komt voort uit een bedrijfsmatige benadering van het vervoer. Vanuit het oogpunt van een reiziger is echter een andere benadering interessant, namelijk die waarbij uitgegaan wordt van de «bezigheid» reizen. Het risico gedurende de reisperiode kan dan vergeleken worden met het risico van alle mogelijke andere menselijke activiteiten.

Toepassing van de verschillende maatstaven geeft verschillende uitkomsten voor het relatieve risico-niveau, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld.

Bekeken naar de ongevalskans per passagier-kilometer is vliegen gemiddeld veiliger dan de meeste andere transportmiddelen. Per miljard passagier-kilometers komen momenteel in Nederland ca. 6 deelnemers in het wegverkeer om, terwijl in de luchtvaart het aantal slachtoffers wereldwijd ca. 1 per miljard passagier-kilometers bedraagt.

Beschouwd naar de kans op overlijden per jaar bij deelname aan de betreffende activiteiten, blijken daarentegen de veiligheidsniveaus in de luchtvaart en die in het wegverkeer gemiddeld genomen weinig meer van elkaar te verschillen, met uitzondering van het openbaar vervoer (bus en trein). Dit laatste is, vanuit de beschouwde invalshoek, veiliger dan de verkeersluchtvaart.

Cijfermatig is «de» luchtvaart dus niet eenvoudig in kaart te brengen door de afhankelijkheid van de gekozen invalshoek, maar ook als gevolg van de diversiteit in categorieën. Veel meer valt er te zeggen over de trends gedurende een aantal jaren op het gebied van veiligheid in de luchtvaart.

Met name voor de grote verkeersluchtvaart is daarvoor voldoende bruikbaar statistisch materiaal voorhanden. Gebruikelijk is dan ook om de grote (verkeers)luchtvaart statistisch los te koppelen van de overige beroeps- en recreatieve luchtvaart.

Het is verder gebruikelijk om statistische gegevens over ongevallen te ontdoen van een aantal onheilen die de luchtvaart wel bedreigen, maar een oorzaak hebben die buiten het gebied van de directe operatie ligt. Gedoeld wordt op bomaanslagen, terroristische acties, semi-oorlogs-situaties, etc. Ongevallen door deze oorzaken beïnvloeden natuurlijk wel de feitelijke veiligheid en het beeld dat over de veiligheid in de luchtvaart bestaat. De inspanningen die worden gepleegd om ongevallen als gevolg van wederrechtelijke daden te voorkomen, vloeien voort uit het in par. 3.4. geschetste beveiligings- of security-beleid.

Onder genoemde «beperkingen» kan heel wel iets gezegd worden over de veiligheid van de luchtvaart zelf. Vooral de internationale Flight Safety Foundation en de vliegtuigfabrikant Boeing hebben de laatste jaren veel werk verricht om relevante oorzaken en trends te kunnen destilleren uit gegevens over ongevallen. Over de veiligheid van grote verkeersvliegtuigen kan op grond daarvan het volgende opgemerkt worden¹.

Wereldwijd gebeurden er begin jaren zestig zo'n 40 ongevallen per miljoen vluchten. In de zeventiger jaren was dat teruggebracht tot ca. 2 ongevallen per miljoen vluchten. In de eerste helft van de jaren negentig lijkt in Europa, in het gebied van de Joint Aviation Authorities (JAA), het aantal ongevallen zich te stabiliseren op ruim minder dan één ongeval per miljoen vluchten. Dat geldt ook voor de Verenigde Staten.

De ongevalsratio binnen het JAA-gebied en de Verenigde Staten ligt structureel lager dan voor de «rest» van de wereld. Desalniettemin bedroeg de ongevalsratio wereldwijd in 1994 nog steeds ongeveer 2 per miljoen vluchten.

Aanvullende achtergrond-informatie hierover staat grafisch weergegeven in bijlage 1. Daarbij is ook een opsomming van Nederlandse vliegtuigongevallen opgenomen. Verder is een overzicht bijgevoegd van externe slachtoffers als gevolg van luchtvaartongevallen. Bij deze grafiek dient aangetekend te worden dat terughoudendheid geboden is bij de interpretatie. Het gaat hier om een gegevensverzameling van zeer beperkte omvang zodat een enkel ernstig ongeval (hoe triest op zich ook) statistisch gezien gemakkelijk aanleiding kan geven tot een vertekend beeld.

De ongevalsratio van de zogenoemde General Aviation of algemene luchtvaart wordt meestal op een andere wijze gepresenteerd, en wel in ongevallen per vlieguur in plaats van per vlucht.

Onder de noemer algemene luchtvaart gaat een grote diversiteit aan soorten luchtvaart schuil, variërend van kleine verkeersluchtvaart en zakenluchtvaart tot het recreatieve vliegen met zweefvliegtuigen en ultra lichte vliegtuigen.

Over de laatste tien jaar bedraagt de ongevalsratio in de Nederlandse algemene luchtvaart ongeveer 8 ongevallen per 100 000 vliegreuren. Wereldwijd schommelt de General Aviation ongevalsratio (1988–1994) tussen de 8 en de 10 ongevallen per 100 000 vliegreuren².

Er zijn geen aanwijzingen dat de veiligheid in de algemene luchtvaart in Nederland significant afwijkt van het internationale beeld.

¹ Cijfers ontleend aan Flight Safety Foundation Seminar papers en Boeing publikaties.

² Flight Safety Foundation 1994 Annual report.

2.3. Spanningsveld veiligheid, economie en milieu

Zoals gezegd in par. 2.2.1.: de uiteindelijke afweging van een acceptabel risico is een politieke en maatschappelijke zaak. Daarbij is van wezenlijk belang dat veiligheid niet op zichzelf staat. De overheid heeft brede verantwoordelijkheden op het terrein van de veiligheid, de economie en het milieu. Afweging tussen de drie genoemde elementen is daarmee steeds noodzakelijk. Vaak bestaat er een spanningsveld tussen economie, veiligheid en milieu.

Voor het luchtvaartbedrijfsleven is veiligheid een essentieel aspect van de kwaliteit van het luchtvaartproduct. Economische groei is daar echter ook één van de primaire doelstellingen. Luchtvaartmaatschappijen zullen te allen tijde moeten voldoen aan de veiligheidseisen die de overheid stelt. Ze kunnen echter aanleiding zien om meer te doen aan veiligheid, bijvoorbeeld vanwege de eigen bedrijfsstrategie, in het belang van het personeel of van de positionering in de markt, indien passagiers hun keuze voor een maatschappij afhankelijk maken van additionele veiligheidsmaatregelen.

Maar ook kan het in theorie verleidelijk zijn om in een periode waarin de economie onder druk staat minder financiële ruimte voor additionele veiligheidsmaatregelen te accepteren dan in een economische hoogtijperiode. Een adequaat toezicht op de naleving van veiligheidseisen door de autoriteiten dient te waarborgen dat zich geen ongewenste ontwikkelingen (kunnen) voordoen.

Maatregelen ter verhoging van de veiligheid kosten geld, maar kunnen indirect ook geld opleveren. Niet iedere voorgenomen maatregel levert echter een even grote bijdrage aan de verdere verhoging van de veiligheid. Het toepassen van kosten-baten analyses zou een waardevol informatie-instrument kunnen vormen voor een meer rationele besluitvorming rond het al dan niet nemen van extra veiligheidsmaatregelen aan de bronzijde. Door zowel de kosten van een specifieke maatregel als de (positieve) effecten ervan zoveel mogelijk in geld uit te drukken, kan een afweging worden gemaakt.

Sommige landen, zoals de Verenigde Staten, passen deze systematiek toe. Mede doordat het lastig is om realistische oorzaak-gevolg relaties te bepalen kan een dergelijke aanpak overigens ook verworden tot een star en theoretisch instrument.

Streven naar optimalisatie van alle drie de componenten tegelijkertijd blijkt vaak een moeilijke zaak te zijn: Het inzetten op een maximale benutting van het economisch potentieel (zo groot mogelijke capaciteit) kan bijvoorbeeld leiden tot een grotere geluidshinder en luchtverontreiniging en mogelijk ook tot een geringere veiligheid. Zo zal ook het inzetten op minimale milieuhinder een economische ontwikkeling in de weg (kunnen) staan. Tenslotte kan het streven naar zo groot mogelijke veiligheid gevolgen hebben voor de capaciteit of milieuhinder. De afweging tussen de drie componenten dient dan ook zorgvuldig te geschieden, met inachtneming van alle relevante factoren. Overigens moet niet vergeten worden dat genoemde effecten elkaar ook kunnen versterken: Verhoging van de veiligheid kan ook een positieve invloed hebben op economie en/of milieu.

In een democratisch bestel worden de afwegingen van veiligheid, economie en milieu gemaakt door het Kabinet en daarna getoetst door de Tweede Kamer. Vervolgens wordt het beleid geïmplementeerd door de ministeries, in overleg met de sector, en binnen de vastgelegde kaders.

Geconstateerd kan worden dat veel veiligheidszaken in de loop der tijd stap voor stap aan de orde zijn geweest. Een belangrijk deel daarvan is

geregeld in internationale fora. Een totaal-overzicht is echter nog niet eerder aan het Nederlandse parlement voorgelegd. Dit heeft er toe bijgedragen dat de politieke besluitvorming nogal sterk «incident-gedreven» is geweest.

Voor de algemene en met name de recreatieve luchtvaart is nog een vierde afweegfactor van belang. Deze kan aangeduid worden als de «maatschappelijke waarde». Het gaat daarbij om een samenstel van aspecten als «broedplaatsfunctie» voor de grote luchtvaart, sport en recreatie, educatie, zelfontplooiing, belangstelling voor technologie en historisch besef. Hoewel de waarde van genoemde elementen niet goed te kwantificeren is, hebben ze duidelijk wel een eigen plaats in het spanningsveld van afwegingen.

2.4. De nationale overheid

2.4.1. Algemeen

De belangrijkste actoren binnen de nationale overheid op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat (het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst), de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie, en de Raad voor de Luchtvaart. De externe veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van VROM en V&W; VROM is aanspreekpunt voor wat betreft de normen, V&W voor de handhaving. De strafrechtelijke handhaving is het terrein van de dienst Luchtvaartpolitie, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksverkeersinspectie.

2.4.2. De Rijksluchtvaartdienst

Als onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (kortweg: DGRLD of RLD) belast met de zorg voor de burgerluchtvaart. Het taakgebied van de RLD is:

- zorgdragen voor een adequaat luchtvervoerssysteem, dat een zo groot mogelijke bijdrage levert aan een duurzame economische en sociale ontwikkeling van Nederland, waaronder de zorg voor de behartiging van de Nederlandse burgerluchtvaartbelangen in internationaal verband;
- bevorderen van de veiligheid in de burgerluchtvaart;
- zorgen voor de ruimtelijke inpassing van infrastructuur (luchthavens) en een acceptabele milieubelasting door de burgerluchtvaart (geluidshinder en verontreiniging van lucht, water en bodem).

De RLD bestaat uit twee directies (de directie Vervoer en Infrastructuur (VI) en de directie Luchtvaartinspectie (LI)) en drie centrale stafafdelingen.

Het totale personeelsbestand telt circa 280 mensen (1996). De RLD zetelt voor een deel in Den Haag (directeur-generaal, directie VI, stafafdelingen), en voor een deel in Hoofddorp (directie LI). Voor het organisatieschema zie bijlage 2.

Ruwweg tweederde van het personeelsbestand van de RLD is belast met de behandeling van de veiligheidsaspecten die in deze Nota aan bod komen.

Voor de aard en organisatie van de RLD is de volgende ontwikkeling van belang. De overheid legt meer nadruk op een goed onderscheid tussen beleid, uitvoering en handhaving. De heersende visie daarbij is dat bestuurskernen van de departementen zich dienen te concentreren op beleid, regelgeving en aansturing van de uitvoering en handhaving, terwijl uitvoering en handhaving voldoende onderscheiden gepositieerd moeten worden binnen het totaal van het departement.

Bij Verkeer en Waterstaat is als uitgangspunt gekozen dat ontwikkeling, uitvoering en handhaving nevensgeschikte functies zijn. Voorts dient in het algemeen iedere inspectiedienst een eenduidige en herkenbare beleidsdienst te hebben met een heldere afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beide. In bepaalde gevallen kan het meerwaarde hebben indien inspectiediensten naast handhaving ook niet-inspectietaken vervullen, zoals de ontwikkeling van beleid en regelgeving. De directie Luchtvaartinspectie neemt in dit verband een bijzondere plaats in vergeleken met de overige inspecties binnen V&W. De LI voert namelijk zowel beleidstaken uit als uitvoerings- en toezichttaken. Of deze situatie onverkort gehandhaafd kan blijven is momenteel onderwerp van nader onderzoek.

2.4.3. De Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie

Het luchtverkeer rond de grotere vliegvelden wordt begeleid en gecontroleerd door de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (LVB). De LVB verleent ook diensten aan het internationale «en route»-verkeer tussen de luchthavens en aan luchtverkeer binnen daartoe aangewezen gedeelten van het Nederlandse luchtruim.

De LVB is niet de enige instantie die luchtverkeersleiding verleent. In een groot gedeelte van het Nederlandse luchtruim geeft de militaire luchtverkeersbeveiligingsorganisatie verkeersleiding en -dienstverlening. (Uiteraard in het bijzonder rond de militaire vliegvelden, waarvan een aantal burgermedegebruik kent.) Verder verzorgt Eurocontrol de luchtverkeersdienstverlening in de hogere luchtlagen boven Nederland, België, Luxemburg en een deel van Duitsland.

De regelgeving van de International Civil Aviation Organisation (ICAO) stelt eisen aan de luchtverkeersleiding van de aangesloten Staten. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt politieke verantwoordelijkheid voor een adequate civiele luchtverkeersdienstverlening in Nederland.

Tot 1 januari 1993 maakte de LVB onderdeel uit van de RLD. Het totale personeelsbestand van de RLD beliep toen meer dan 1100 medewerkers. Vanaf genoemde datum is dit dienstonderdeel verzelfstandigd en opgegaan in de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie.

De LVB is nu een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO). Haar taak is verwoord en nader uitgewerkt in de Wet Luchtverkeer en omvat ondermeer verplichtingen rond de zorg voor een veilige verkeersafhandeling. Politieke en technisch-operationele onderwerpen waarover in internationaal verband overleg moet worden gevoerd, worden afgestemd tussen LVB en RLD. De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de uiteindelijke normstelling.

Wettelijk is vastgelegd dat een evaluatie van de verzelfstandiging LVB voor 1 januari 1996 diende te zijn gerealiseerd. Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden. Het Parlement is bij brief van 10 november 1995 geïnformeerd over het resultaat van de evaluatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 915, nr. 6). Bedoelde brief kondigt onder meer een Nota aan waarin het beleidskader voor het Nederlandse Luchtverkeersbeveiligingsbeleid vorm krijgt in samenhang met ander V&W-beleid. Bedoelde Nota zal naar verwachting eind 1996 aan het Parlement worden aangeboden.

De LVB-organisatie heeft ca. 800 medewerkers in dienst, waarvan ca. 600 op Schiphol (1996).

2.4.4. De Raad voor de luchtvaart

De Raad voor de Luchtvaart heeft tot taak de oorzaken of de vermoedelijke oorzaken van ongevallen te onderzoeken en vast te stellen. Voor zover de Raad dit nodig oordeelt, vormen ook incidenten voorwerp van onderzoek. Waar nodig doet de Raad op grond van zijn bevindingen aanbevelingen in het belang van de vliegveiligheid. De taak, positie en werkwijze van de Raad zijn vastgelegd in de Luchtvaartongevallenwet, die enige jaren geleden volledig herzien is.

De Raad is onafhankelijk. De voorzitter en de leden worden benoemd bij Koninklijk Besluit waarbij wordt gelet op luchtvaartdeskundigheid en op een gevarieerde samenstelling van de Raad.

Ongevallen en ernstige incidenten worden vóóronderzocht door een vooronderzoeker. Die wordt benoemd door de Minister, op voordracht van de Raad voor de Luchtvaart. De vooronderzoeker wordt bijgestaan door het Bureau Vooronderzoek Ongevallen en Incidenten (BVOI).

De bevoegdheden van de Raad en de procedures voor de Raad zijn vastgelegd in hoofdstuk IV van de Luchtvaartongevallenwet.

Inmiddels is besloten tot de instelling van de zogenoemde Transportongevallenraad waarin de bestaande ongevallenraden op vervoersgebied in Nederland, dus ook de Raad voor de Luchtvaart, zullen opgaan. Nader wordt nog gezien hoe in die configuratie het luchtvaartongevallen en -incidentenonderzoek zullen worden gestructureerd.

2.5. Internationale context

Luchtvaart is van oudsher een internationale activiteit. Voor een juiste inschatting van het nationale beleid op luchtvaartgebied is het dan ook belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van de internationale context en de diverse organisaties die hierin actief zijn.

In 1944 legde het Verdrag van Chicago de basis voor de internationale ordening van de burgerluchtvaart. Voor de uitvoering is de International Civil Aviation Organization (ICAO) opgericht, die opereert onder auspiciën van de Verenigde Naties. Belangrijkste doelstellingen van het Verdrag waren en zijn de economische ordening en de bevordering van de veiligheid. Het lidmaatschap van ICAO is noodzakelijk om te kunnen deelnemen aan de internationale burgerluchtvaart. Inmiddels hebben 183 landen het Verdrag ondertekend.

Het leidende beginsel van het Verdrag van Chicago is de soevereiniteit van elke staat. Dat geeft rechten en verplichtingen. De verplichtingen hebben betrekking op het voldoen aan de regels van het Verdrag van Chicago en de bijbehorende Annexen.

De ICAO-verplichtingen houden ondermeer in, dat elk land waarborgt dat de vliegtuigen die in dat land zijn geregistreerd tenminste voldoen aan de ICAO-luchtwaardigheidseisen. Dat moet blijken uit een geldig bewijs van luchtwaardigheid, uitgegeven door de luchtvaart-autoriteit van de verantwoordelijke staat. Hetzelfde geldt voor de geschiktheid en bevoegdheid van het vliegend personeel (blijkende uit een geldig brevet) en de kwaliteit van de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij(en) uit dat land (blijkende uit een vergunning tot vluchtuitvoering). Een vergelijkbare systematiek bestaat in het wegverkeer waarbij auto's met een buitenlands kenteken, bestuurd door buitenlanders met een rijbewijs uit het land van herkomst, zonder meer worden geaccepteerd.

Verder hebben de verplichtingen op grond van ICAO betrekking op de inrichting van luchthavens en het gebruik van het luchtruim.

Staten hebben zich er toe verbonden de zogeheten SARPS (Standards and Recommended Practices) op te volgen en eventuele afwijkingen expliciet te melden aan de ICAO.

Het regelgevingssysteem van ICAO ontwikkelt zich voortdurend. Aangezien alle 183 lidstaten een stem hebben in dit proces is verandering van de ICAO-regels een langdurige aangelegenheid.

De European Civil Aviation Conference (ECAC), een regelmatige bijeenkomst van de Europese lidstaten van ICAO, is in 1955 opgericht om de vaak parallel lopende belangen van de Europese landen beter te kunnen behartigen, en om de onderlinge samenwerking te bevorderen. Van oudsher bestond de ECAC uit de Westeuropese landen, maar sinds de omwenteling in Oost-Europa zijn of worden ook de (al dan niet nieuwe) staten aldaar lid van de ECAC. Het totaal aantal leden is thans 33.

De ECAC is van oorsprong vooral gericht op economische afstemming en samenwerking, op het functioneren van de luchtinfrastructuur in Europa en op het (waar nodig en mogelijk) voorbereiden van Europese standpunten in de ICAO. Mede in verband daarmee worden tegenwoordig veiligheids- en milieu-onderwerpen steeds belangrijker. De ECAC beweegt zich binnen de systematiek en kaders van ICAO, heeft nauwelijks eigen regelgeving en heeft geen repressieve bevoegdheden.

De Joint Aviation Authorities (JAA) is gestart als een samenwerking bij de certificatie van nieuwe vliegtuigen tussen Europese burgerluchtvaartautoriteiten van vooral de vliegtuig-producerende landen. Vanuit die samenwerking is gestreefd naar Europese harmonisatie van regelgeving binnen de ICAO-systematiek; niet alleen bij toelatingseisen voor nieuwe vliegtuigen, maar ook rond onderhoudseisen en -systematiek, brevettering van vliegend personeel en verlening van vergunning tot vluchtuitvoering. Het hoofdkantoor van de JAA is gevestigd in Nederland (Hoofddorp).

Tot nu toe richt de JAA zich primair op de veiligheid en op de harmonisatie van regels en procedures. Sinds enige tijd werkt men samen met de Federal Aviation Authority (FAA) van de Verenigde Staten aan een onderlinge harmonisatie van de veiligheidsregels tussen Europa en Amerika.

Via internationale teams onder regie van de JAA toetsen de luchtvaartautoriteiten elkaar. Aldus zorgt men dat de verschillende lidstaten de geharmoniseerde regelgeving ook uniform toepassen. Dit heeft de basis gelegd voor een enkelvoudige Europese type-certificatie van nieuwe vliegtuigtypen door alle aangesloten staten gezamenlijk. Vroeger certificeerde iedere nationale autoriteit afzonderlijk. Op dezelfde manier accepteert men elkaars onderhoudsbedrijven die volgens de JAA-systematiek zijn erkend.

Hetzelfde zal in de komende jaren worden doorgevoerd voor verleende vergunningen tot vluchtuitvoering aan luchtvaartmaatschappijen en voor uitgegeven brevetten. Ook luchthavens en verkeersleiding komen op termijn op de agenda van de JAA.

Momenteel zijn 26 Europese landen aangesloten bij de JAA, waarvan 18 als volwaardig lid. Als een niet-lid verzoekt toe te treden tot het samenwerkingsverband wordt een traject (waarbinnen een of meer audits) ingezet dat uiteindelijk kan leiden tot een volwaardig lidmaatschap van de JAA.

Basis voor de huidige samenwerking binnen de JAA is het zogenoemde 1990 Arrangements Document, getekend op 11 september 1990 op Cyprus.

De Europese Unie (EU) heeft een belangrijke verantwoordelijkheid op het gebied van de luchtvaart. Zij is betrokken bij de Europese ordening van de luchtvaart. Maar de Europese Commissie benadrukt nu ook expliciet haar bevoegdheden richting luchtvaartveiligheid, met name bij regelgeving. De Commissie heeft dan ook een toenemende belangstelling voor die activiteiten van de JAA die de taakafbakening raken tussen EU en JAA op het terrein van veiligheidsbeleid. Daarnaast zijn er initiatieven binnen de Commissie om ook op het terrein van satellietnavigatie te komen tot een eigen beleid.

De huidige regelgeving op luchtvaartgebied binnen de EU, berust onder meer op Verordening 3922/91 van 16 december 1991. Deze voorziet erin dat gemeenschappelijke technische voorschriften en bijbehorende (implementatie)procedures die door de JAA tot stand zijn gebracht, worden overgenomen in een bijlage bij de verordening. Zodoende worden deze voorschriften en procedures tot bindende EU-regelgeving verheven.

Op grond van Verordening 2407/92 van 23 juli 1992 zijn Europese luchtvaartmaatschappijen verder gehouden om de goede technische staat van hun vliegtuigen aan te tonen.

Op het gebied van de Europese samenwerking bij de luchtverkeersbeveiliging bestaat Eurocontrol. Deze werd opgericht via «Het internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart» op 13 december 1960; het trad in 1963 in werking. Doelstelling was om te komen tot samenwerking in de organisatie van het verkeer in de hogere luchtlagen. In de praktijk resulteerde dit in de delegatie van verkeersleidingstaken aan Eurocontrol in een groot deel van het luchtruim van Nederland, België en Duitsland.

Eind jaren 80 bleek dat de ECAC-lidstaten collectief werden geconfronteerd met een dringende congestieproblematiek in het luchtruim. ECAC's «Ministerial Meeting in ATS in Europe» (MATSE) besloot een «Strategy for the 90's» te lanceren en vroeg aan Eurocontrol deze uit te voeren. Dit project, EATCHIP (European ATC Harmonization and Integration Programma), leidt tot een vérgaande harmonisatie en integratie van het Europese luchtverkeersbeveiligingssysteem. Grotere daadkracht, snellere besluitvorming en meer bevoegdheden voor Eurocontrol bleken hoogst noodzakelijk. Daartoe dient tevens het Eurocontrol-Verdrag te worden bijgesteld. Hiermee zijn al goede vorderingen gemaakt, maar naar het huidige inzicht van de EU en diverse Europese landen, waaronder Nederland, zijn verdergaande institutionele veranderingen zeker nog nodig.

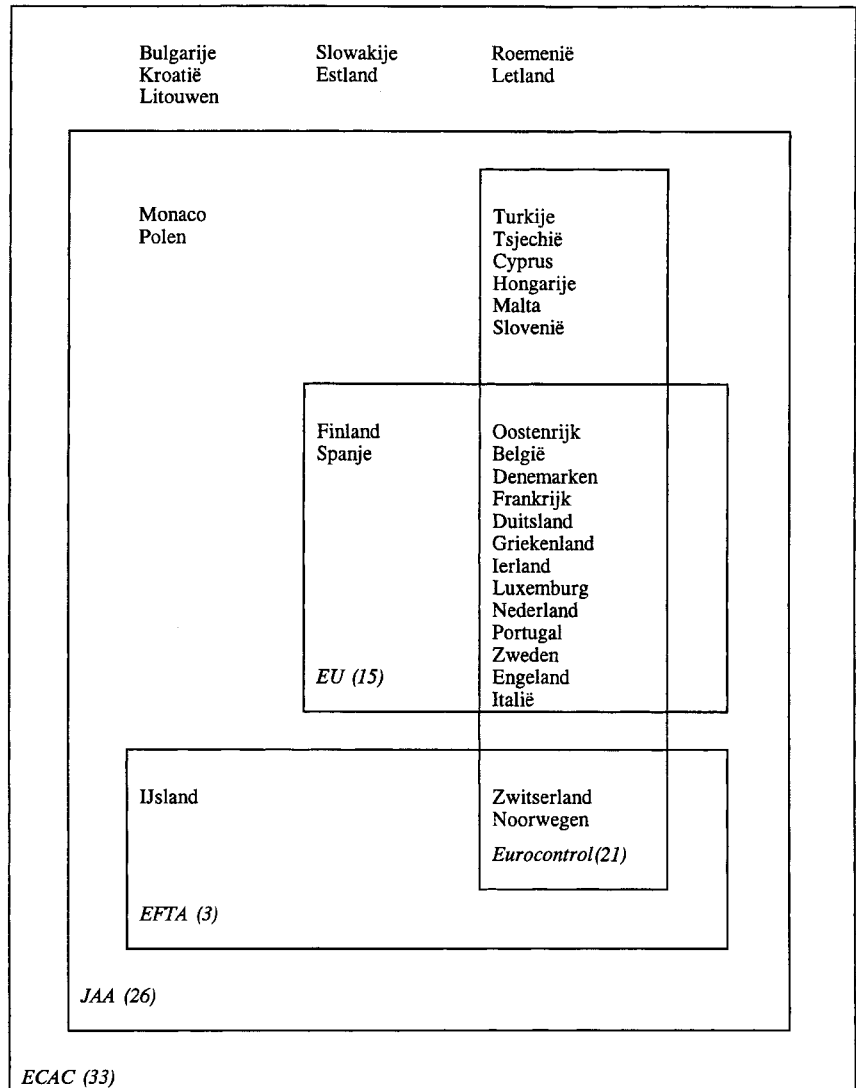
Eurocontrol telt momenteel 20 lidstaten maar stelt zich ten doel alle 33 ECAC-lidstaten te verenigen.

Tot nu toe zijn slechts multilaterale kaders opgesomd. Ook binnen de bilaterale relaties op het gebied van vervoersbeleid besteedt men echter steeds meer aandacht aan veiligheids- (en milieu-)aspecten. Het ordeningssysteem in de mondiale luchtvaart, zoals vastgelegd bij het Verdrag van Chicago, is steeds gekenmerkt geweest door een strikte vorm van bilateralisme. Nederland heeft met circa 130 landen bilaterale luchtvaartovereenkomsten gesloten, die de juridische basis vormen voor ondermeer de landingsrechten. Deze akkoorden worden geleidelijk steeds meer gezien als een instrument waarmee ook milieu- en veiligheids-

doelstellingen nagestreefd kunnen worden. De bilaterale overeenkomsten verwijzen daartoe in ieder geval naar de standaard-ICAO bepalingen over de minimum-veiligheidsnormen.

De volgende pagina toont een overzicht van de lidstaten van de European Civil Aviation Conference (ECAC), de Europese Unie (EU), de Joint Aviation Authorities (JAA), de European Free Trade Association (EFTA) en Eurocontrol.

ECAC, EU, JAA, EFTA & Eurocontrol



2.6. Beschrijving luchtvaartsector

Tot de burgerluchtvaartsector in Nederland behoren de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) en de andere Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, Amsterdam Airport Schiphol (AAS) en de andere luchthaven-exploitanten, de Fokker-bedrijven, de toeleveringsindustrie en tenslotte de zogenoemde algemene luchtvaart (General Aviation), waarin begrepen de kleine verkeersluchtvaart, de zakenluchtvaart en de recreatieve luchtvaart.

Onderdelen van de sector hebben zich georganiseerd in sectorale of belangenorganisaties. Zo heeft bijvoorbeeld de toeleveringsindustrie zich grotendeels gebundeld in de Netherlands Aerospace Group.

De luchthavens zijn georganiseerd in de Nederlandse Vereniging voor Luchthavens (NVL).

De Vereniging van Nederlandse Luchtvaart Ondernemingen (VNLO) vertegenwoordigt onderhoudsbedrijven en vliegbedrijven binnen de algemene luchtvaart (General Aviation). Vliegtuigeigenaren en vliegers in de algemene luchtvaart zijn verenigd in de Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA).

De recreatieve luchtvaart heeft zich georganiseerd in de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL). Sinds kort functioneert de Stuurgroep General Aviation Nederland als overkoepelende belangenbehartiger van de VNLO, AOPA en de KNVvL (afdeling motorvliegen).

Naast de luchtvaart zelf bestaat er ook een uitgebreide kennisinfrastructuur in Nederland. Deze wordt primair gevormd door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Geneeskundig Centrum (NLRGC), de Technische Universiteit Delft afdeling Lucht- en Ruimtevaart, de HTS Haarlem afdeling Vliegtuigbouw, en het Nederlands Luchtvaartcollege te Hoofddorp. Voor het NLR en haar activiteiten wordt verwezen naar bijlage 3 voor nadere informatie.

Het aandeel van de Bruto Toegevoegde Waarde van de Nederlandse luchtvaartcluster in het Bruto Nationaal Inkomen, ligt volgens opgave van het CBS al jaren op 1,2%¹. Dit percentage geeft de werkelijkheid echter niet geheel correct weer. In de CBS-gegevens ontbreken namelijk de gegevens van de toeleveringsindustrie voor de vliegtuigbouw en ook gegevens van kleine ondernemingen. Toch bevinden zich onder die ontbrekende bedrijven een groot aantal gespecialiseerde luchtvaart-ondernemingen, dat wil zeggen bedrijven die zich alleen met luchtvaart bezighouden.

De totale werkgelegenheid in alle gespecialiseerde bedrijven samen bedraagt ongeveer 65 000 arbeidsplaatsen. De totale omzet is zo'n 19 miljard gulden. Daarnaast zijn er veel bedrijven die zich niet primair op de luchtvaart richten maar wel producten aan de luchtvaartindustrie leveren, zoals bedrijven in de chemische industrie, metaalnijverheid en elektronica.

De primaire Nederlandse luchtvaartsector laat zich samenvatten en onderverdelen zoals hieronder aangegeven (situatie per 31-12-1995).

Industrie

± 50 erkende vliegtuigbouw- en toeleveringsbedrijven

Dienstverlening

7 grote luchtvaartmaatschappijen

13 regionale luchtvaartmaatschappijen en luchttaxibedrijven

¹ Bron: CBS

Het cluster is samengesteld uit de twee door het CBS onderscheiden categorieën, te weten:
– vliegtuigindustrie = vliegtuigbouw en vliegtuigreparatie (inclusief onderhoud door non-operators). Het aandeel bruto toegevoegde waarde in het nationaal inkomen bedraagt 0,4%.

– luchtvaart = vliegtuiggebruik (exclusief Koninklijke Luchtmacht en Marine) plus infrastructuur (charterbedrijven, helikopterdiensten, rondvluchtbedrijven, verhuur van vliegtuigen met en zonder bemanning, exploitatie luchthavens, luchthavenbedrijven, luchthavens en vliegvelden, luchtverkeersreguleringbedrijven). Het aandeel bruto toegevoegde waarde bedraagt 0,8%.

- ± 70 general aviation-bedrijven (verhuur, rondvluchten, zaken-
vluchten, reclamevliegen, etc.); ballonvaartbedrijven niet
inbegrepen
- ± 50 bedrijven met vliegtuigen voor eigen gebruik
- 25 niet operator-gebonden onderhoudsbedrijven

Infrastructuur

- 18 luchtvaartterreinen, met inbegrip van 3 militaire velden
met intensief civiel medegebruik
- 14 zweefvliegterreinen
- 2 ULV-terreinen
- ± 60 Helihavens bij hospitalen en bedrijven
- ± 100 Off-shore helidekken
- ± 50 luchthavengebonden bedrijven (afhandeling, catering,
security, bouw en onderhoud etc.)

Luchtvaartuigen

- 215 verkeersvliegtuigen
- 671 motorvliegtuigen voor commercieel, sport- en recreatie-
gebruik
- 656 (motor)zweefvliegtuigen
- 230 ULV-vliegtuigen
- 264 ballonnen

(zie ook bijlage 4 voor een grafisch overzicht)

Luchtvaardenden

- 3 724 houders van een beroepsvliegbewijs
- 572 houders van een bevoegdheid als boord- of grondwerk-
tuigkundige
- 201 houders van een bevoegdheid als luchtverkeersleider
- 4 295 houders van een sportvliegbewijs
- 2 599 houders van een zweefvliegbewijs
- 163 houders van een bevoegdheid als ballonvaarder

Eén van de genoemde vliegtuigbouw- en toeleveringsbedrijven is Fokker Aircraft BV, dat 15 maart 1996 failliet is verklaard. De werkmatschappijen van Fokker die niet in surséance van betaling verkeerden, zijn ondergebracht in een nieuwe houdstermaatschappij, Fokker Aviation BV. Daaraan zijn nog enkele afgeslankte activiteiten van het oude Fokker Aircraft BV toegevoegd. De consequenties van het verdwijnen van de zelscheppende vliegtuigindustrie uit Nederland voor de nationale luchtvaartsector in het algemeen, en voor het behoud van de expertise die van belang is voor een hoog veiligheidsniveau in het bijzonder, zijn nog niet goed te overzien.

3. HET HUIDIGE BELEID VAN DE OVERHEID

3.1. Algemeen

De verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat en de haar ter beschikking staande diensten voor de interne veiligheid van de luchtvaartsector, beslaat de gehele keten van de luchtvaart, zoals de vliegtuigindustrie (inclusief ontwerp, productie en toelevering), de onderhoudsbedrijven, de vluchtuitvoering, de bekwaamheid van het personeel, de luchtverkeersbeveiliging (luchtruimstructuur, verkeersregels, uitvoering), de inrichting en uitrusting van luchtvaartterreinen en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Een belangrijk uitgangspunt voor het huidige nationale luchtvaartveiligheidsbeleid is, dat in Nederland luchtvaartactiviteiten zijn verboden tenzij is aangetoond dat deze activiteiten voldoende veilig (kunnen) worden uitgevoerd. De veiligheid wordt gewaarborgd door het stellen van eisen en procedures waaraan personen, organisaties, activiteiten en produkten moeten voldoen.

Personen en organisaties kunnen pas luchtvaartactiviteiten uitvoeren als zij hebben aangetoond aan de gestelde eisen en procedures te voldoen. Op basis daarvan krijgt men een vergunning, toestemming, ontheffing of vrijstelling.

In beperkte mate zijn de eisen gesteld in de vorm van voorwaarden waaraan men zich dient te houden, maar waaraan niet voorafgaand aan de luchtvaartactiviteit wordt getoetst. Bijvoorbeeld het incidenteel gebruik van niet-aangewezen luchtvaarterreinen door hefschroefvliegtuigen.

Veiligheid in de luchtvaart is in hoge mate een internationale inspanning. De internationaal besproken maatregelen grijpen met name aan op luchtvaartuigen, operaties en de inrichting en uitrusting van luchtvaarterreinen. Wanneer internationaal de eisen eenmaal zijn vastgesteld is de nationale speelruimte in beleid beperkt.

Het veiligheidsbeleid is, zoals al eerder aangegeven, gebaseerd op internationale verdragen, normen en regelgeving (ICAO; EU; ECAC; JAA; Eurocontrol).

De ICAO Standards and Recommended Practices (SARP's) vormen de basis van het veiligheidsbeleid, aangevuld middels EU- en JAA-regelgeving en verder ingevuld in de nationale regelgeving (Luchtvaartwet, Wet Luchtverkeer, Luchtverkeersreglement, Regeling Toezicht Luchtvaart en andere Algemene Maatregelen van Bestuur alsmede Ministeriële regelingen).

Het tot nu toe ontwikkelde beleid en de daaruit voortvloeiende regelgeving heeft veelal een intentioneel karakter.

Dat betekent het volgende:

- maatschappelijke en technologische ontwikkelingen kunnen worden geacommodeerd zolang ze binnen het kader van de (veiligheids-) doelstellingen vallen;
- de bewijslast om aan te tonen dat aan de intenties van de veiligheids-eisen wordt voldaan ligt bij de belanghebbenden en luchtveranderen; zij hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid en een ruime zelfstandigheid;
- voor de activiteiten wordt zo veel mogelijk zekerstelling-vooraf tot stand gebracht, door formulering van de veiligheidsdoelstelling in de regelgeving (dit geldt voor het totale traject van ontwerpen tot vlucht-uitvoering);
- de resultaten van onderzoek van ongevallen en incidenten kunnen leiden tot bijstelling van de regelgeving, dan wel van de interpretatie of toepassing van de regelgeving.

Zowel binnen ICAO als in Europees verband vervult Nederland een volwaardige rol bij de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid. Ons land participeert daartoe in een groot aantal internationale fora en studiegroepen.

De huidige nationale regelgeving op luchtvaartgebied is niet voldoende toegesneden op de internationale ontwikkelingen, is versnipperd en is niet optimaal qua helderheid en uitvoerbaarheid.

Momenteel vindt een algehele herziening plaats van de Luchtvaartwet (zie par. 3.7.1.).

Ook via bilaterale of multilaterale verdragen kunnen individuele staten veiligheidsaspecten onderling regelen. Daarbij geldt dat tenminste voldaan moet worden aan de gestelde ICAO-eisen rond veiligheid en milieu. Te allen tijde dient een voldoende hoog veiligheidsniveau te zijn gewaarborgd.

Het huidige nagestreefde minimum-veiligheidsniveau voor vliegveiligheid is historisch gegroeid. Het RAND-rapport¹ stelt dat het huidige veiligheidsniveau op Schiphol voldoende is, maar dat maatregelen nodig zijn om dit niveau vast te houden.

In de praktijk wordt (internationaal) tenminste gestreefd naar een stand still: geen toename van de relatieve onveiligheid, ondanks de groei van de luchtvaart. Dit is overigens niet overal expliciet vastgelegd.

Verder is het sinds kort beleid om, waar haalbaar, in bilaterale luchtvaartovereenkomsten een nieuw en uitgebreider veiligheidsartikel op te nemen, zodat de overheid nationaal meer armslag krijgt om de verdragspartner ter verantwoording te roepen en eventueel in te grijpen als er iets verkeerd gaat of dreigt te gaan.

Een Europese aanpak op dit punt zou de Nederlandse onderhandelingspositie versterken.

Er wordt gestreefd naar een zo breed mogelijke internationale harmonisatie van veiligheidsbeleid, en de daadwerkelijke uitwerking en toepassing daarvan door alle betrokken landen. Dit alles betekent in de praktijk actief meewerken aan de totstandkoming van internationaal beleid en (geharmoniseerde) regelgeving, en vervolgens het naleven van dat beleid en de uitvoering ervan. Een sterke en slagvaardige JAA past in dit streven. Versteving van de basis van de JAA wordt dan ook ondersteund.

Omdat ingrijpen van bovenaf in beginsel beperkend werkt en de eigen verantwoordelijkheid van de sector voorop moet blijven staan streeft de overheid er naar niet meer te reguleren dan strikt nodig is. Daarbij gelden de volgende richtlijnen.

a. De overheid heeft een primaire taak ten aanzien van de veiligheid van personen die vervoerd worden en van derden, zowel op de grond als in de lucht.

De overheidstaak jegens diegenen die luchtvaartactiviteiten uitoefenen waarbij primair alleen hun eigen veiligheid in het geding is kan aanzienlijk beperkter worden ingevuld, zoals bijvoorbeeld bij valschermspringen.

b. Groepsbelang vraagt, mede gelet op de maatschappelijke implicaties, om meer waarborgen (en daarmee vaak om een hoger veiligheidsniveau) dan individueel belang. Daarom kan de overheid met name voor recreatieve luchtvaart, volstaan met lagere minimum-eisen op het gebied van de vliegveiligheid dan bij de grote luchtvaart. De technische regelgeving voor de verschillende categorieën luchtvaartuigen is hier een uitwerking van.

c. Gelet op het internationale karakter van de luchtvaart wordt inbedding van het veiligheidsbeleid in internationale kaders van cruciaal belang geacht.

De overheid heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van het veiligheidsbeleid, inclusief de handhaving. Als uitgangspunt bij de feitelijke invulling geldt dat voor de naleving van het veiligheidsbeleid ook een sterke eigen verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de betrokkenen in de sector zelf. Dit impliceert een afstandelijke rol van de overheid (toezicht op afstand), met gebruikmaking van het systeem van erkenningen (maar wel met behoud van voldoende inhoudelijke expertise bij de overheid).

¹ RAND-Corporation, Airport Growth and Safety, A Study of the External Risks of Schiphol Airport and Possible Safety Enhancement Measures, 1993.

3.2. Toezichtfilosofie

3.2.1. Het kader

Het toezichtprincipe luidt: de aanvrager toont aan. Dit houdt in dat degenen die in de luchtvaart werkzaam zijn in eerste instantie zichzelf ervan moeten overtuigen dat hun werkwijze veilig is en past binnen de wettelijke kaders. Vervolgens wordt deze werkwijze aan de overheid ter toetsing voorgelegd. Zo draagt iedere persoon en ieder bedrijf met enige vorm van vergunning, erkenning of bevoegdheid, hun eigen verantwoordelijkheid en wordt de eigen capaciteit zinvol benut.

Preventief toezicht wordt uitgeoefend door middel van kwaliteitsborging. Voorbeelden hiervan zijn de erkennings-systematiek van onderhouds- en produktiebedrijven, de vergunning tot vluchtuitvoering van luchtvaartmaatschappijen en de certificering van luchtvaartterreinen. In dit kader werkt ook de verzelfstandigde Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie aan een intern kwaliteitszorgsysteem.

Een aparte vermelding verdient het ongevalonderzoek. De luchtvaart kent, ook in Nederland, een ver doorgevoerde systematiek op dit gebied, met als doelstelling het zoveel mogelijk leren van ongevallen. Aangezien ook de overheid zelf partij kan zijn in de oorzaken of omstandigheden die tot een ongeval hebben geleid, is er voor gekozen om het onderzoek te laten uitvoeren door een onafhankelijke bij wet ingestelde instantie, namelijk de Raad voor de Luchtvaart.

3.2.2. Meta-toezicht

Het toezicht in de internationale luchtvaart, zoals ook de RLD dat uitoefent, heeft in belangrijke mate het karakter van beleidsverificatie. De ervaringen in de praktijk worden teruggekoppeld naar beleidsontwikkeling (ICAO, JAA etc.).

Bij het toezicht ligt de nadruk op «managementcontrol». Het gaat daarbij om een oordeel over de wijze waarop het management van de luchtvaartbedrijven de kwaliteit van de bedrijfsprocessen («procescontrol») en de voortgebrachte producten («productcontrol») beheerst en bewaakt. Het kwaliteitssysteem van de bedrijven, de kwaliteitsborging, het keuren, controleren en inspecteren speelt daarbij een belangrijke rol.

Deze vorm van «toezicht op toezicht» heet ook wel «meta-toezicht».

Een zekere mate van specifiek toezicht (keuren en controleren) blijft onderdeel uitmaken van deze systematiek.

3.2.3. De handhaving

Aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid kan en mag de overheid zich niet onttrekken. In de luchtvaart echter voert de sector veel taken die daarmee samenhangen zelf uit.

De overheid doet de administratieve handhaving door middel van erkenning en vergunningverlening. De handhaving en controle van de regels voor de dagelijkse uitvoering wordt in principe overgelaten aan het erkende bedrijf, dan wel de vergunninghouder zelf. Steekproefsgewijs voert de overheid nog detailcontroles uit.

Strafrechtelijke handhaving wordt verzorgd door de Luchtvaartpolitie van het Korps Landelijke Politiediensten, de Rijksverkeersinspectie (vervoer van gevaarlijke stoffen), en de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (werk- en rusttijden).

3.3. De instrumenten van dit moment

Het veiligheidsbeleid omvat zeer veel instrumenten die ingezet worden in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling.

3.3.1. Deelname in het ontstaan van regelgeving

Vanwege het internationale karakter van de luchtvaart is ervoor gekozen om de ontwikkeling van nieuwe regelgeving vooral in internationaal verband te doen. Via vertegenwoordiging van Nederland in de ICAO Council en verschillende werkgroepen, is het mogelijk om de inzichten en specifieke Nederlandse problematiek mee te nemen in de ontwikkeling van Standards en Recommended Practices. Een voorbeeld hiervan is de participatie in het Continuing Airworthiness Panel (CAP), dat in 1989 is ingesteld om de luchtwaardigheid van oudere vliegtuigen beter te garanderen.

Zeer intensief is de Nederlandse betrokkenheid bij het opstellen van regels in JAA-verband. Nederland participeert in de opstelling van alle belangrijke nieuwe JAA-eisen (Joint Aviation Requirements, kortweg JAR's); zowel de eisen op het gebied van vliegtuigen (ontwerp, productie, onderhoud en operationele inzet), als de eisen voor kwalificatie van personeel en opleidingsinstituten. Wanneer dit werk is afgerond zal deze nieuwe set regels het complete terrein van het luchtvaartuig en het gebruik ervan afdekken.

Een derde bron van internationale regelgeving is de ECAC. Ook hier neemt Nederland deel aan de ontwikkeling van zogeheten «Documents» waarin de normering is vastgelegd. Deze regelgeving zal naar verwachting in toenemende mate in JAA-regels worden ondergebracht.

De JAA is nog niet actief op het terrein van de luchtverkeersdienstverlening. Internationale standaardisatie van apparatuur, werkwijzen en procedures vindt vooral plaats in ICAO- en Eurocontrol-verband. De LVB en de RLD dragen actief bij aan de ontwikkeling van regelgeving op dit terrein.

3.3.2. Implementatie van regelgeving

De hierboven aangegeven ontwikkelingen kunnen alleen vruchten afwerpen wanneer ook tot implementatie ervan wordt overgegaan.

De eerste fase van dit traject is de opname in de regelgeving. De ICAO Standards en Recommended Practices vragen om een vertaling naar het Nederlandse stelsel van regels, al of niet via implementatie in de JAR's. ICAO stelt over het algemeen geen eisen aan de implementatietermijn. Een land dat meent te moeten afwijken van de ICAO aanwijzingen wordt geacht dit schriftelijk te melden, voor opname als «Difference» in de betreffende documenten.

In tegenstelling tot ICAO kent de JAA wel een implementatie-periode. De implementatie-periode van de JAA wordt zodanig gekozen dat alle lidstaten implementatie binnen die termijn kunnen afronden. Gedurende de implementatie is er regelmatig contact tussen JAA en lidstaten over de voortgang en eventuele problemen. Per JAR toetst de JAA of de landen de nieuwe of gewijzigde regels op de juiste wijze hebben ingevoerd. Ook Nederland staat zo voortdurend onder controle van de JAA.

De Raad van de EU stelt alle nieuwe en gewijzigde JAR's verplicht door middel van een Verordening. Een zwak punt van dit systeem is dat de EU hierbij een vrij langdurig traject moet doorlopen. Zolang dit probleem niet

is opgelost voert Nederland, evenals de andere lidstaten, nieuwe JAR's nog in via de nationale regelgeving.

3.3.3. Toezicht op naleving

De toezichtstructuur is als volgt. Een overzicht van de beleidsinstrumenten welke daarbij een rol spelen is opgenomen in bijlage 5.

Vliegtuigontwerp

Elk vliegtuig moet gebouwd worden volgens een goedgekeurd ontwerp. Sinds enkele jaren worden de ontwerpen van vrijwel alle grote vliegtuigen in JAA-verband gekeurd volgens JAR-eisen (regelgeving en procedures), waartoe ook Nederland experts beschikbaar stelt. Deze keuring leidt per land tot de afgifte van een Type Certificaat.

Productie

Luchtvaartuigen moeten deugdelijk worden gebouwd. Het toezicht op de productie van de onderdelen en de samenbouw tot complete vliegtuigen, wordt uitgeoefend op basis van erkenningen. Deze worden verleend wanneer een bedrijf aan alle daarvoor geldende eisen voldoet. Een luchtvaartuig kan in gebruik worden genomen nadat een Bewijs van Luchtwaardigheid is verleend. Dit wordt pas afgegeven nadat de aanvrager (de fabrikant) heeft aangetoond dat het luchtvaartuig conform een goedgekeurd ontwerp is gebouwd binnen het kader van het erkende bedrijf. Bij deze toets ligt het accent meestal op de wijzigingen ten opzichte van het «standaard» vliegtuigtype. Naast een Bewijs van Luchtwaardigheid is ook nog een Bewijs van Inschrijving nodig: de registratie van het luchtvaartuig.

Onderhoud

Alle luchtvaartuigen moeten goed onderhouden worden. Daarom moet het Bewijs van Luchtwaardigheid van elk geregistreerd vliegtuig regelmatig verlengd worden. Dit geschiedt op basis van een correcte uitvoering van de onderhoudsvoorschriften die bij de certificatie zijn vastgesteld. Veruit het meeste onderhoud wordt uitgevoerd door daartoe erkende bedrijven. Alleen klein onderhoud aan lichte luchtvaartuigen mag nog plaatsvinden op basis van individuele bevoegdheden.

Vluchtuitvoering

Er moet veilig met het luchtvaartuig gevlogen worden. Een luchtvaartmaatschappij moet haar operaties (verkeersvluchten) uitvoeren conform een Vergunning tot Vluchtuitvoering die is afgegeven door de autoriteit van het land van vestiging. Hierin is een veelheid van zaken geregeld, zoals de organisatie van de maatschappij, opleiding van personeel, vliegprocedures en onderhoud. Ook het andere vliegverkeer is aan operationele regels gebonden, afgestemd op de beschouwde tak van luchtvaart.

Boord- en grondpersoneel

Het werk moet door de juiste mensen worden uitgevoerd. De vakbekwaamheid en geschiktheid van vliegtuigbemanningen en -technici is gereguleerd via een stelsel van examens, medische keuringen en de afgifte van Bewijzen van Bevoegdheid.

Luchtverkeersbeveiliging

De beveiliging van het luchtverkeer moet in bewaamde handen zijn.

Luchtverkeersbeveiliging is een verantwoordelijkheid van de overheid. De minister van Verkeer en Waterstaat draagt de eindverantwoordelijkheid voor de LVB. Bestuurlijk toezicht op de organisatie wordt uitgeoefend door een door de minister aangestelde Raad van Toezicht.

Direct veiligheidstoezicht vindt plaats in de vorm van regulering van de vakbekwaamheid door middel van luchtverkeersleidersexamens, gekoppeld aan een systematiek van brevetafgifte en -verlenging. Daarnaast vindt er in de ontwikkelingsfase van nieuwe procedures afstemmingsoverleg plaats tussen LVB en RLD.

Luchtvaartterreinen

De luchtvaartterreinen moeten steeds in goede staat verkeren.

Op de uitrusting en inrichting van luchtvaartterreinen vindt direct toezicht plaats via een stelsel van keuringen en inspecties.

Er wordt gewerkt aan versterkte delegatie van bevoegdheden naar de exploitanten, door de invoering van een certificatie.

Verder zijn de luchtvaartterreinen onderworpen aan een vijfjaarlijkse audit naar de veiligheid.

3.4. Beveiliging (security)

ICAO heeft als definitie van beveiliging (of security) geformuleerd: «Een combinatie van maatregelen bedoeld om de internationale burgerluchtvaart te beschermen tegen wederrechtelijke daden.»

Sinds 25 jaar is beveiliging een (integraal) onderdeel van het luchtvaart-(afhandelings)proces. De basisregelgeving op het gebied van beveiliging is wereldwijd vastgelegd in ICAO Annex 17 («Security Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference»). Voor de Europese regio komt daarbij ECAC Document 30 («Manual of ECAC Recommendations and Resolutions relating to Facilitation and Security Matters»). Lidstaten worden ondersteund bij het ontwikkelen van een veiligheidsbeleid teneinde te voldoen aan ICAO Annex 17. De EU en de JAA zijn (nog) niet actief op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart.

De overheid is in alle ICAO-landen verantwoordelijk voor de normering van de beveiliging van de burgerluchtvaart en de wijze van implementatie. In Nederland is de minister van Justitie eerstverantwoordelijke voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, in een aantal gevallen in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat. Er bestaat een intensieve samenwerking op dit gebied tussen beide ministeries. Onder voorzitterschap van Justitie worden de security-activiteiten gecoördineerd in de interdepartementale «Veiligheidscommissie voor de burgerluchtvaart» (ingesteld bij beschikking nr. BIZ/19106 dd 22-07-1970). Deze ziet onder andere toe op het opstellen en actualiseren van het Nationale Beveiligingsplan, dat voorgeschreven is in ICAO Annex 17. In de Nationale Veiligheidscommissie komt ook de dreigingsanalyse aan de orde. Verder zijn op grond van de Nederlandse luchtvaartwet luchthavens sinds 1992 verplicht tot het ontwikkelen van een beveiligingsplan. Die zijn inmiddels door de luchthavens opgesteld.

De Koninklijke Marechaussee is, onder verantwoordelijkheid van Justitie, belast met de uitvoering van de beveiliging op alle Nederlandse luchthavens, alsmede het toezicht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de diensten van een particuliere beveiligingsfirma. De kosten van deze

uitbesteding worden via een heffing per passagier verhaald op het luchtvervoersbedrijfsleven. De exploitant stelt volgens een wettelijke verplichting de security-apparatuur ter beschikking en is daarnaast verantwoordelijk voor het toegangsbeheer.

Bovendien treffen de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, indien noodzakelijk, op buitenlandse luchthavens additionele beveiligingsmaatregelen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de volgende verantwoordelijkheden.

- De formele wettelijke taken conform de Luchtvaartwet in overeenstemming met het ministerie van Justitie. Het betreft hierbij onder andere de mede-goedkeuring van beveiligingsplannen van de luchthavens en de instemming met nieuwe security-maatregelen.
- Het optreden als aanspreekpunt voor de contacten met de internationale organisaties in de burgerluchtvaart (ICAO, ECAC)
- Belangenbehartiging voor de luchtvaartsector op gebieden als facilitatie, concurrentie en lastendruk.

3.5. Vervoer gevaarlijke stoffen

De Verenigde Naties hebben voor alle vervoersmodaliteiten gevaarlijke stoffen gedefinieerd als volgt: «Artikelen of stoffen die een risico kunnen vormen voor de gezondheid, de veiligheid of eigendommen.»

Tot het begin van de zeventiger jaren werd de reglementering met betrekking tot het luchtvervoer van gevaarlijke stoffen overgelaten aan de International Air Transport Association (IATA). Naar aanleiding van incidenten en ongevallen werden vanaf 1976 binnen ICAO-kader specifieke voorschriften ontwikkeld. Dit resulteerde in 1981 in het ontstaan van Annex 18 bij het Verdrag van Chicago met als titel: «The Safe Transport of Dangerous Goods bij Air». Nederland verwijst in een ministeriële regeling naar Annex 18 en de bijbehorende Technische Voorschriften. Voor wat betreft radioactieve stoffen is de verwijzing op de Kernenergiewet gebaseerd.

De RLD is als Nederlandse luchtvaartautoriteit belast met het ontwikkelen, opstellen en interpreteren van (inter)nationale regels voor het luchtvervoer met gevaarlijke stoffen. Het toezicht en de opsporing zijn in handen van Rijksverkeersinspectie (RVI) en Luchtvaartpolitie onder toezicht van het Openbaar Ministerie.

Afgezien van de formeel wettelijke taak speelt de RLD een informerende rol; hij fungeert tevens als ingang voor alle betrokkenen naar en van ICAO en JAA en treedt op als belangenbehartiger van de luchtvaartsector.

De RVI en de Luchtvaartpolitie houden toezicht en doen opsporing, al of niet in samenwerking met Douane, Koninklijke Marechaussee en Algemene Inspectie Dienst (AID). Op de Luchthaven Schiphol zijn continu vier controleurs van de RVI beschikbaar voor het vervullen van de toezicht- en opsporingsfunctie rond het luchtvervoer van gevaarlijke stoffen. Ook tijdens zon- en feestdagen zijn zij beschikbaar voor het controleren van ontheffingen of voor het geval zich calamiteiten voordoen.

Ook in de toekomst zullen er periodieke thema-controle-acties (bijvoorbeeld de controle van handbagage) worden gehouden door genoemde controlerende instanties.

3.6. Externe veiligheid

Zoals in hoofdstuk 1 al werd opgemerkt, ontwikkelt deze Nota geen aanvullend beleid ten aanzien van externe veiligheid voor de burgerluchtvaart, aangezien die beleidsontwikkeling reeds in andere kaders plaatsvindt. In het bijzonder zij hier verwezen naar de «Kadernota externe veiligheid luchthavens», die onder leiding van VROM in samenwerking met V&W, EZ, Defensie en Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld. Deze nota zal naar verwachting over een jaar worden uitgebracht.

Volgens het Nationaal Milieu beleidsPlan NMP 2 moet een wettelijk of beleidsmatig beoordelingskader worden ontwikkeld voor het externe veiligheidsbeleid voor luchthavens. Dit vindt plaats binnen het project ABEL dat zal uitmonden in bovengenoemde kadernota.

Voor de luchthaven Schiphol is al, vooruitlopend op ABEL, specifiek beleid geformuleerd in de PKB Schiphol en Omgeving. Dit beleid voor Schiphol richt zich op de beheersing van externe veiligheidsrisico's door het uitvoeren van brongericht beleid en door effectgericht beleid.

In de PKB Schiphol en Omgeving is dit als volgt uitgewerkt. Het effectgericht beleid vindt zijn weerslag in de instelling van de veiligheidszones en de vrijwaringszone, en in de bijbehorende maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Onderscheiden worden een veiligheidszone in engere zin, een veiligheidszone in ruimere zin en een toetsingsgebied. Binnen de veiligheidszone in ruimere zin en binnen het toetsingsgebied geldt het *stand-still* beginsel: geen toename van onveiligheid, afgemeten aan de ontwikkeling van het gesommeerd gewogen risico.

Binnen de veiligheidszone in engere zin geldt een bouwverbod voor nieuwe woningen, dienen bestaande woningen te worden geamoveerd en is de vestiging van nieuwe bedrijven niet toegestaan. Ook binnen de veiligheidszone in ruimere zin geldt een bouwverbod en is vestiging van nieuwe bedrijven niet toegestaan. Tevens mogen in deze zone geen nieuwe risicobronnen worden gevestigd en mogen bestaande risicobronnen niet worden uitgebreid als het risico van calamiteiten voor omwonenden daardoor significant toeneemt.

Concrete afspraken over de uitvoering van de ruimtelijke PKB-regimes in de verschillende zones, en over de evaluatie van de veiligheidszone in engere zin, zullen worden gemaakt in overleg met de betrokken overheden.

In het kader van de voortgangsbewaking en -rapportage inzake de uitvoering van de PKB Schiphol en Omgeving wordt de Tweede Kamer over de uitvoering van een en ander op de hoogte gehouden.

3.7. Huidige ontwikkelingen

3.7.1. Nieuwe wetgeving

De huidige luchtvaartwetgeving behoeft op een aantal punten aanpassing en verbetering. De doelstellingen (veilig en milieubewust vliegverkeer, economische ordening) worden wel bereikt, maar met een lappendeken aan lagere regelgeving die heeft geleid tot forse uitvoeringslasten (verscheidenheid aan vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen). Bovendien wordt hierdoor de uitvoerbaarheid belemmerd, wat ook effect heeft op de mogelijkheid van handhaving.

Daarnaast is de huidige regelgeving nog niet voldoende toegesneden op internationale ontwikkelingen, met name die op het terrein van JAA en EU.

Bovengenoemde redenen hebben geleid tot het opzetten van een Project herziening luchtvaartwetgeving. Het project is verdeeld in zes deelprojecten met als sluitstuk een evaluatie van het totale eindproduct.

Deelproject 1 (personeel)

Dit project omvat de brevetten, de algemene gezondheidstoestand met inbegrip van een verbod tot alcohol- en druggebruik, en de basis voor de huidige adviescommissie werk- en rusttijden, straks adviescommissie arbeidsomstandigheden. Het desbetreffende wetsvoorstel is onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden; met de uitvoeringsregelgeving is een begin gemaakt.

Deelproject 2 (luchtvaartterreinen)

Dit project omvat de vergunning, nu nog aanwijzing, voor de aanleg en het onderhoud van luchtvaartterreinen (inclusief geluidszonering, externe veiligheid e.d.), de certificatie van luchtvaartterreinen en de beveiliging. Het wetsvoorstel is in grote trekken gereed. Het deelproject zal naar verwachting eind 1998 zijn afgerond.

Deelproject 3 (luchtwaardigheid)

Dit project omvat de inschrijving van luchtvaartuigen, het ontwerpen en de constructie van luchtvaartuigen alsmede het onderhoud daarvan. Ook de regeling voor het afgeven van Type-Certificaten en Bewijzen van Luchtwaardigheid wordt opgenomen.

Deelproject 4 (vervoersbeleid)

In dit wetsvoorstel wordt de vervoersvergunning geregeld. Daarnaast bevat het een regeling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en het dierenvervoer. Het project zal naar het zich nu laat aanzien eind 1997 gereed zijn.

Deelproject 5 (vluchtuitvoering)

Dit omvat in hoofdzaak de uitwerking van de vergunning tot vluchtuitvoering (JAR-OPS). Het project is gestart in augustus 1995 en dient in verband met de gefaseerde inwerkingtreding van JAR-OPS uiteindelijk op 1 april 1999 gereed te zijn.

Deelproject 6 (bijzondere omstandigheden, overige onderwerpen)

Onder dit project valt de regelgeving voor bijzondere omstandigheden, zoals grote rampen, uitzonderingstoestanden e.d. Andere onderwerpen, die nog niet in de nieuwe regelgeving zijn opgenomen maar daar wel thuis horen, zullen hier worden verwerkt («bezemproject»).

3.7.2. Overige regelgeving

Binnen de kaders van ICAO, ECAC en JAA vindt een continu proces plaats van ontwikkeling van regelgeving, zowel technisch, operationeel als procedureel. De binnen de JAA ontwikkelde en geaccepteerde regelgeving wordt uiteindelijk voor het EU-gebied geformaliseerd in Verordening 3922/91.

Op het gebied van de algemene luchtvaart wordt momenteel nationaal met name gewerkt aan drie onderwerpen, te weten historische vliegtuigen, ballonnen en ultra lichte vliegtuigen.

Historische vliegtuigen

Voor de historische luchtvaart wordt een beleidsnota opgesteld. Hierin wordt het toelatingsbeleid voor deze tak strikt omschreven. Het gaat in dit verband zowel om eisen aan het luchtvaartuig als aan de operatie. De historische luchtvaart die aan deze eisen voldoet, kan rekenen op een accommoderende houding van de RLD bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen, uiteraard binnen de wettelijke mogelijkheden. Uitgangspunt voor het beleid is dat de betrokken aanvrager in beginsel moet voldoen aan de normale eisen, maar dat er rekening gehouden kan worden met het speciale karakter van de operatie en het historisch belang van de luchtvaartuigen in kwestie.

Eén van de kernpunten is dat bij vervoer van passagiers geen concessies worden gedaan aan de normale eisen in de bedrijfstak met betrekking tot het vliegtuigonderhoud. Het – onvermijdelijk – enigszins lagere niveau van de luchtwaardigheid zoals die is neergelegd in de historische certificatie, dient te worden gecompenseerd door beperkingen in de vliegoperaties, zodat per saldo een aanvaardbaar veiligheidsniveau wordt bereikt.

Ballonnen

De overheid heeft een duidelijke verantwoordelijkheid bij de veiligheid rond ballonvluchten met «passagiers». De regelgeving voor het ballonvaren loopt momenteel achter op de praktijk. Die is veranderd van een exclusieve privé-activiteit van enkelen naar een explosief gegroeide commerciële activiteit die voor het grote publiek bereikbaar is.

Met name voor de burgers die zich met ballonnen laten vervoeren is het van belang te weten dat de Nederlandse overheid haar verantwoordelijkheid neemt, dat deze in duidelijke regels wordt vastgelegd en dat deze vervolgens worden gehandhaafd. Kortom: de ballonvaart zal met strengere eisen worden geconfronteerd.

De trend in West-Europa op dit gebied is een vergunningstelsel met regelmatige toetsing van de kwaliteit van de exploitanten van ballonnen en de door hen ingehuurde ballonvaarders en ballonnen. De overheid zal zich hierbij aansluiten en zal daartoe het beleid en de regelgeving op dit punt expliciteren.

Ultra lichte vliegtuigen

Voor het gebruik van ULV's in Nederland zal basisregelgeving ontwikkeld worden die aansluit bij de huidige ontwikkelingen in de ons omringende landen.

De definitie van dit type luchtvaartuigen zal daartoe aangepast moeten worden aan de Europese afspraken zoals die zijn gemaakt binnen de JAA.

Het huidige ontheffingenstelsel ten aanzien van BvL's en BvB's zal waar nodig worden herzien in het kader van de Herziening Luchtvaartwet.

Gelet op de ontwikkelingen in dit segment van de luchtvaart zal worden onderzocht of integratie en substitutie (tussen «lichte», «zeer lichte» en «ultra lichte» vliegtuigen) wenselijk en mogelijk zijn. Ook wordt gekeken naar de invloed van Europese afspraken over de acceptatie van elkaars toelatingsdocumenten.

3.7.3. Luchtwaardigheid

Het algemene veiligheidsbeleid op het gebied van de luchtvaart in Nederland wijkt niet of nauwelijks af van dat in vergelijkbare landen. De participatie van Nederland in JAA en EU maken dat meer en meer hetzelfde beleid en dezelfde regelgeving (moeten) worden gehanteerd. In

de handhaving zijn eigen keuzes en invulling nog wel mogelijk, maar ook hier hebben de internationale samenwerkingsverbanden meer en meer een harmoniserend effect. Zo wordt het toezicht dat nationaal plaatsvindt op grond van de eerder genoemde JAR's gecontroleerd door internationale teams. De JAA stelt deze samen uit experts die de verschillende lidstaten ter beschikking stellen. Deze controle vindt plaats zodra de JAR's door de nationale autoriteiten zijn geïmplementeerd, danwel tijdens het implementatieproces.

Een belangrijk nieuw element, dat via de nieuwe JAR's ingevoerd wordt op het complete terrein van luchtwaardigheid en vliegveiligheid, is de kwaliteitsborging. Tot nu toe was die systematiek in Nederland alleen ingevoerd op het terrein van productie en onderhoud van vliegtuigen. Met de nieuwe regelgeving vindt dit principe tevens toepassing bij het ontwerpen van vliegtuigen en vliegtuigdelen, alsmede bij de vliegtuigoperaties.

Nieuw is ook de erkenning van ontwerp-organisaties. Tot nu toe werkt Nederland met zogenoemde erkende inspecteurs, die sleutelposities innemen bij de ontwerpafdelingen van bedrijven. Deze inspecteurs leggen rechtstreeks verantwoording af aan de overheid (RLD) over goedkeuring van (deel)ontwerpen. Met de invoering van JAR 21 zal de ontwerporganisatie als zodanig erkend gaan worden en komt dus de totale organisatie van het ontwerpproces onder toezicht van de overheid te staan. Overigens zal de overheid de ontwerpen nog steeds blijven toetsen op basis van de relevante regelgeving.

3.7.4. Luchtvaartterreinen

De veiligheid van de luchtvaart is niet alleen een zaak van zo veilig en betrouwbaar mogelijke vliegtuigen en een veilige operatie. Naarmate de omvang van het luchtverkeer toeneemt wordt het van steeds groter belang om aandacht te besteden aan de capaciteit, inrichting en uitrusting van luchtvaartterreinen en aan de geleiding van het verkeer door de lucht.

Uiteraard mag een luchtvaartterrein slechts luchtverkeer toelaten, indien het zodanig is ingericht en uitgerust dat de afhandeling van dat luchtverkeer op een veilige manier kan plaatsvinden. Daarbij kan men denken aan kwaliteit en lengte van de start- en landingsbanen, verlichting, brandbestrijdingsfaciliteiten, landingshulpmiddelen etc.

Net als in andere transportsectoren geldt dat een toenemende drukte een mogelijke verhoging van het veiligheidsrisico met zich meebrengt. In de luchtvaart wordt dit risico binnen acceptabele grenzen gehouden door een combinatie van technische systemen en vliegprocedures.

Wat de capaciteit van luchtvaartterreinen betreft, zijn met de introductie van landingshulpmiddelen op de grond en in luchtvaartuigen de mogelijkheden vergroot om luchtvaartterreinen ook bij minder goede weersomstandigheden te gebruiken. Dit voorkomt dat luchtvaartuigen langer in de lucht moeten blijven voordat toestemming tot landen wordt gegeven. Ook wordt zo uitwijken naar andere luchthavens minder vaak noodzakelijk.

De indeling en organisatie van het gebruik van het luchtruim zijn in belangrijke mate ingegeven door veiligheidsoverwegingen. Mede op grond van de drukte in de lucht worden bepaalde soorten verkeer gescheiden en is het noodzakelijk dat een belangrijk deel van het luchtverkeer vliegt op «aanwijzingen» van de verkeersleiding.

In eerste instantie zal een veilige toename van het luchtverkeer moeten worden gewaarborgd door een optimale benutting van de bestaande infrastructuur, ondermeer door technologische verbeteringen. Hiertoe worden de huidige geleidingssystemen, zowel voor het grond- als voor het luchtverkeer, verder geoptimaliseerd en ontwikkeld. In internationaal verband komen momenteel geheel nieuwe geleidings- en navigatiesystemen tot stand. Daarnaast wordt een verdere integratie van de luchtverkeersdienstverlening op Europees niveau ontwikkeld. In beide ontwikkelingen neemt Nederland actief deel.

Voorzover dit onvoldoende soelaas biedt zal een gewenste toename van het luchtverkeer alleen kunnen plaatsvinden als de ruimte voor veilige luchtvaart wordt uitgebreid.

De veiligheid is daarmee een aspect dat mede betrokken wordt bij de beleidsontwikkeling voor de toekomstige Nederlandse luchtvaartinfrastructuur, zoals deze vorm krijgt in het project TNLI.

3.7.5. Integraal Veiligheids Managementsysteem Schiphol

Ook bij de beheersing van veiligheidsrisico's zijn nieuwe ontwikkelingen te melden.

In 1993 is in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat de veiligheidsketen op Schiphol doorgelicht. Dit heeft geleid tot een rapportage van de RAND-Corporation met een aantal aanbevelingen¹. Deze zijn omgezet in een actieplan dat beoogt de veiligheid van Schiphol, ondanks de groei van het luchtverkeer, te waarborgen.

Zo is inmiddels het Integraal Veiligheids Managementsysteem Schiphol (IVMS) ontwikkeld, dat met name de samenhang en daarmee de onderlinge invloed van een ieders handelen op de luchthaven centraal stelt. Informatie en afstemming met behoud van eigen verantwoordelijkheid zijn sleutelwoorden geworden.

Tussen de luchthaven, luchtverkeersbeveiliging, luchtvaartmaatschappijen, afhandelingsbedrijven en brandstofleveranciers vindt periodiek overleg plaats. Daarbij wisselen de bedrijven onderling inmiddels informatie uit over incidenten en ongevallen. Een uniforme methodiek voor de registratie hiervan is in ontwikkeling, zodat op termijn een volledig databestand ter beschikking komt.

De door RAND aanbevolen Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS) is inmiddels geïnstalleerd door de minister van Verkeer en Waterstaat. De Commissie heeft als taak om de minister, gevraagd of ongevraagd, te adviseren over de algemene veiligheidssituatie op en rondom de luchthaven. Daarnaast dient de VACS zorg te dragen voor de uitvoering van vijfjaarlijkse safety audit die voorzien is in de PKB Schiphol en Omgeving.

Ook de certificatieregeling voor luchthavens, zoals door RAND aanbevolen, is nagenoeg afgerond. Het certificatie-proces van de luchthaven Schiphol heeft inmiddels, op basis van de ontwikkelde regeling, een aanvang genomen en zal naar verwachting begin 1998 kunnen worden afgerond.

In het kader van het evaluatie- en monitoringprogramma van de PKB Schiphol en Omgeving, zal vanaf 1999 in een audit iedere vijf jaar de ontwikkeling van de veiligheid aan de bron zijde ten opzichte van referentiejaar 1990 in beeld worden gebracht, inclusief de gevolgen die dit heeft voor de risicoberekeningen. Parallel aan deze audit zullen iedere vijf jaar hernieuwde risicoberekeningen voor Schiphol worden uitgevoerd. De resultaten hiervan zullen worden betrokken bij de eveneens vijfjaarlijkse herijking van het PKB- beleid voor Schiphol en Omgeving.

¹ RAND-Corporation, Airport Growth and Safety, A Study of the External Risks of Schiphol Airport and Possible Safety Enhancement Measures, 1993.

Op het gebied van naderings- en vertrekroutes wordt in het kader van de Aanwijzing Luchtvaartwet Schiphol gestreefd naar zodanige routes dat enerzijds de vliegveiligheid qua vliegbaarheid voldoende wordt gewaarborgd en anderzijds de risico's voor derden zoveel mogelijk worden beperkt door het onnodig vliegen over aaneengesloten bebouwing te vermijden.

3.7.6. Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie

In een recentelijk uitgevoerde evaluatie van de werking en doeltreffendheid van de LVB-verzelfstandiging is onder meer vastgesteld dat op deze basis de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende kan worden ingevuld (zie ook par. 2.4.3.). Er wordt dan ook gewerkt aan versterking van het overheidstoezicht op de LVB, met name door de invoering van een door de overheid erkend kwaliteitszorgsysteem in combinatie met een stelsel van prestatie-indicatoren.

Vanwege de toenemende capaciteitsdruk op grote luchthavens worden er vaker lokaal ontwikkelde, nog niet wereldwijd gestandaardiseerde, operationele procedures toegepast. Dit wordt versterkt door de noodzaak om het feitelijk gebruik zoveel mogelijk af te stemmen op vermindering van geluidshinder. Teveel afwijkende procedures kunnen een effect hebben op de veiligheid. Tegen deze achtergrond is het van belang dat in Eurocontrol/EATCHIP-verband in 1995 een Safety Policy is vastgelegd die de benadering van veiligheidsaspecten van verkeersleiding moet standaardiseren. De Eurocontrol lidstaten dienen uiterlijk in het jaar 2000 een veiligheidsmanagementsysteem te hebben geïmplementeerd.

3.7.7. Beveiliging (security)

Enkele belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart zijn:

- Het streven in ECAC-verband naar verdere verbetering van de screening van ruimbagage. Dit is een zaak van lange adem vanwege de technische en operationele problemen en de hoge kosten.
- De normering en organisatie van de uitvoering, mede in het licht van het rapport van de Algemene Rekenkamer terzake.
- De noodzaak van de beheersing van de sterk oplopende kosten van security-maatregelen; zo zouden internationaal de kosten kunnen worden verlaagd door toepassing van het «one stop security» concept. Dit vereist harmonisatie van de wijze van screening van ruimbagage door controle hierop via tests en audits, om te beginnen via bilaterale overeenkomsten. Indien aan de nodige voorwaarden is voldaan zou het controleren van transfer-ruimbagage achterwege kunnen blijven. Nederland is voorstander van deze ontwikkeling. Ook dit is echter een lange termijn zaak.

3.7.8. Vervoer gevaarlijke stoffen

Op dit terrein zijn de volgende ontwikkelingen van belang.

Harmonisatie van regelgeving

Veel aandacht krijgt de komende jaren de harmonisatie van de (internationale) regelgeving rond het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de diverse vervoersmodaliteiten (lucht-, zee-, weg- en spoorvervoer). Er bestaan namelijk nog steeds veel verschillen tussen de inhoud van de voorschriften en de gehanteerde systematieken op dat punt. Deze situatie leidt bij het aansluitend vervoer voor verladers en vervoerders dikwijls tot problemen. Harmonisatie van de voorschriften voor de verschillende

vervoerstakken is daarom van essentieel belang. Het United Nations Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods (UN-COE), stuurt dit proces van harmonisatie en probeert het ook te versnellen. De RLD ondersteunt de harmonisatie en stimuleert op nationaal niveau het proces door te bewerkstelligen dat afstemming plaatsvindt tussen de verantwoordelijke diensten binnen het ministerie van V&W.

Wettelijke basis

Gewerkt wordt aan een wettelijke basis voor de regelgeving met betrekking tot het luchtvervoer van gevaarlijke stoffen in de nieuwe Wet Luchtverkeer.

De ministeriële Regeling Vervoer Gevaarlijke Stoffen uit 1988 zal overgaan in een Algemene Maatregel van Bestuur. De regeling zal inhoudelijk worden aangepast en verbeterd.

Beleidsevaluatie en terugkoppeling

Om de noodzakelijke beleidsevaluatie gestalte te geven zal terugkoppeling vanuit het veld verder worden verbeterd en geïntensiveerd. In dit kader zal RLD samen met de RVI en het bedrijfsleven (NVLS, luchtvaartmaatschappijen) een incidentenmeldingssysteem ontwikkelen. Ook wordt de mogelijkheid onderzocht van de ontwikkeling van een internationale incidenten/ ongevallen databank speciaal voor het luchtvervoer van gevaarlijke stoffen.

Opleidings- en erkenningensysteem

Het Nederlandse opleidings- en erkenningensysteem, waarbij alle actoren in de luchtvervoertransportketen worden benaderd, blijft de RLD internationaal onder de aandacht brengen. Luchtvaartmaatschappijen en -autoriteiten in diverse landen hebben belangstelling getoond voor de RLD-systematiek (o.a. België, Duitsland, Engeland, Denemarken, Japan, Australië, Rusland, China). De systematiek van erkende verladere zal in de toekomst zo mogelijk ook dienen voor de beveiliging van alle luchtvracht (het zogenoemde «known-shipper»-concept).

Verder zal de RLD internationaal aandacht vragen voor het feit dat diverse ICAO-lidstaten hun verplichtingen bij het luchtvervoer van gevaarlijke stoffen onvoldoende invullen, waardoor luchtvaartmaatschappijen gedwongen worden om zelf aanvullende maatregelen te nemen.

Beschikkingverlening

De RLD verleent als bevoegde autoriteit beschikkingen (onthefingen, goedkeuringen) voor het luchtvervoer van bijvoorbeeld explosieven voor civiel gebruik in de olie- en mijnbouwindustrie. Om de continuïteit en zorgvuldigheid van deze taak te kunnen verbeteren vindt een haalbaarheidsstudie plaats naar de mogelijkheid om de beschikkingverlening over te dragen aan een uitvoerende dienst.

Luchtpost en passagiersbagage

De RLD zal (inter)nationaal aandacht blijven geven aan de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in luchtpost en in de bagage van passagiers. Eén van de maatregelen betreft het informeren van passagiers door middel van informatiefolders. Ook de Koninklijke PTT Nederland zal worden betrokken bij de problematiek van gevaarlijke stoffen in luchtpost.

Samenwerking

De RLD zal zich blijven inzetten om de samenwerking tussen overheidsinstanties op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen verder te versterken en te verbeteren. Een eerste stap is om de RVI te laten deelnemen in het zgn. «cargo-platform» op de Luchthaven Schiphol dat voorgezeten wordt door de douane.

4. DE OMGEVING

4.1. Signalen uit de omgeving

De consultatie van de in par. 1.3 genoemde betrokkenen en de daaraan gekoppelde discussie hebben een divers en op onderdelen ook kritisch beeld gegeven van de wijze waarop de omgeving tegen de luchtvaartveiligheid aankijkt.

De opmerkingen van de geconsulteerden kunnen globaal worden verdeeld in drie categorieën.

In de eerste plaats de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de luchtvaartveiligheid.

In de tweede plaats de belangrijkste probleemgebieden.

In de derde plaats de streefbeelden die de geconsulteerden van essentieel belang vinden.

4.2. De belangrijkste ontwikkelingen

De geconsulteerden noemen een aantal ontwikkelingen van belang voor het toekomstige beleid rond de luchtvaartveiligheid. Sommigen wijzen op het feit dat het niveau van de luchtvaartveiligheid op dit moment al erg hoog is. Daarnaast vestigt men er echter ook de aandacht op dat veiligheid een relatief begrip is en dat het beeld dat de bevolking over de luchtvaartveiligheid heeft (beleving) veelal sterk wordt beïnvloed door de publiciteit naar aanleiding van ongevallen.

Mede in het licht hiervan stelt men van veel kanten dat, bij een relatief gelijkblijvend veiligheidsniveau, toename van het luchtverkeer in de wereld een beeld zal oproepen van toenemende onveiligheid. Immers, er zullen absoluut gezien dan meer luchtvaartongevallen (kunnen) plaatsvinden.

De beantwoording van de vraag in hoeverre technologische ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij de verdere verhoging van de luchtvaartveiligheid levert een tweeledig beeld op. Aan de ene kant wijst men erop dat de mens één van de zwakke schakels is in de luchtvaartveiligheid. Technologische ontwikkelingen kunnen fouten in het menselijk handelen beperken of voorkomen. Aan de andere kant wordt opgebracht dat de mens dan wel in staat moet zijn om met de technologisch steeds complexere systemen om te gaan.

Overigens kunnen ook economische ontwikkelingen van invloed zijn op het menselijk handelen, bijvoorbeeld door vermoeidheid die bij bemanningen optreedt bij langdurige of intensieve operaties. Onder meer via een passende werk- en rusttijdenregeling dient hier voldoende aandacht aan geschonken te worden.

Het mens-machine-vraagstuk zal in de komende jaren een steeds groter aandachtspunt zijn.

Andere relevante genoemde ontwikkelingen zijn:

- de steeds mondiger klant/burger, die een steeds directer inzicht wil hebben in, en invloed op de veiligheid van luchtvaartmaatschappijen;
- de onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden, als gevolg van de steeds verdergaande internationalisatie van de luchtvaart;
- afnemende marges voor nationale politiek bij verdergaande internationalisering;
- de indirecte en nogal incident-gerichte belangstelling vanuit publiek en politiek, welke deels samen zou hangen met het technische karakter van dit werkkterrein van de overheid.

4.3. De belangrijkste probleemgebieden volgens de geconsulteerden

De geconsulteerden noemen een groot aantal probleemgebieden op het terrein van de luchtvaartveiligheid.

In de eerste plaats wijst men op de rol en positie van de overheid. Daarbij zijn zaken aan de orde als: vrees voor een te sterk terugtreden, verstrengeling van belangen binnen de overheid en tussen de overheid en de sector, onduidelijke en trage (politieke) besluitvorming, de geslotenheid en de toerusting van de betrokken overheidsinstanties, zoals RLD, LVB en Luchtvaartpolitie (kwalitatief en kwantitatief).

In de tweede plaats wijst men op de gesloten cultuur van het bedrijfsleven in de luchtvaartsector, hetgeen leidt tot te weinig actieve informatieverstrekking in bredere kring. Hierdoor zouden onveiligheidsgevoelens van de burger worden gevoed.

In de derde plaats worden de normstelling en de regelgeving genoemd die onvoldoende zouden bijdragen aan een efficiënt en adequaat kader voor de vliegveiligheid. Enerzijds omdat men doelvoorschriften (in plaats van middelvoorschriften) te zwak vindt, anderzijds omdat men vreest dat het internationale samenspel waarin normen en regels tot stand komen tot compromissen en vervlaking leidt.

In de vierde plaats stelt men dat de overheid nog geen passend beleid heeft ontwikkeld voor de zogenoemde Risky Carriers, operators die niet voldoen aan de veiligheidsnormen van ICAO.

In de vijfde plaats wordt aandacht gevraagd voor de «human factor». De menselijke beperkingen zullen, bij een toename van de kwaliteit van de techniek, de grens gaan bepalen van het niveau van de veiligheid van de luchtvaart.

In de zesde plaats noemt men de externe veiligheid. Daarbij signaleert men dat de overheid in de afgelopen jaren hieraan terecht meer aandacht heeft besteed en nog steeds besteedt.

Naast deze hoofdprobleemgebieden wijzen geconsulteerden nog specifiek op zaken als:

- de noodzaak om ook bij de overheid voldoende praktijkkennis te behouden;
- de kwaliteit van ongevallenonderzoek;
- de professionaliteit in de kleine luchtvaart, en
- de kwaliteit van onderhoudsvoorschriften.

4.4. De streefbeelden

Uit de consultatieronde blijkt dat men een redelijk gemeenschappelijk beeld heeft van waar naar gestreefd zou moeten worden.

Ten eerste ziet men een duidelijke taak en positie van de overheid op het terrein van de luchtvaartveiligheid. Ook een terugtrekkende overheid heeft nadrukkelijk een taak bij normering, controle, toezicht en handhaving, rekening houdend met de onafhankelijke positie van de overheid.

Ten tweede zou de versterking van de relatie tussen overheden meer aandacht verdienen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van bepaalde onderdelen van het veiligheidsbeleid zou dichter naar het lokale niveau (de provincie) moeten verschuiven. Hierbij zou het Rijk zich slechts met algemene normen moeten bezighouden. Niettemin hecht men aan het belang van een coherente en integrale benadering van de luchtvaart, omdat alleen dan de veiligheid van het luchtvaartproduct kan worden gewaarborgd.

Ten derde vraagt men om meer energie te stoppen in informatieverstrekking en het bereiken van een grotere openheid, meer helderheid over verantwoordelijkheden en keuzes, en meer begrip voor gevoelens over de luchtvaartveiligheid.

Ten vierde wordt het Rijk gevraagd om een actieve houding in te nemen op het vlak van het garanderen van onafhankelijkheid, met name ten aanzien van het toezicht op de naleving. Daarbij stelt men tevens de organisatorische opzet van de inspectietaak aan de orde.

In dat verband achten betrokkenen het onderwerp certificatie van belang, met name omdat de overheid inspectietaken meer en meer delegeert naar gecertificeerde bedrijven.

Naast deze vier hoofdgebieden, worden voorts nog genoemd:

- de internationalisatie en in dat kader het streven naar een internationale luchtvaartautoriteit en betere internationale samenwerking en afstemming;
- het belang van onafhankelijk onderzoek van ongevallen en van incidenten;
- het belang van opleiding en training van de betrokken ambtenaren, voorkomen moet worden dat men op technisch gebied achterstand oploopt;
- deregulering en harmonisatie van noodzakelijke regelgeving, verbetering van de internationale systematiek van regelgeving en grotere betrokkenheid van relevante partijen bij opstelling van normen;
- betere afstemming tussen civiel en militair luchtruimte-gebruik;
- verdere aandacht voor de externe veiligheid;
- en het weren van Risky Carriers.

5. AANVULLEND BELEID VOOR DE KOMENDE JAREN

5.1. Algemeen

Veiligheid is, simpel gesteld, in de eerste plaats het ontbreken van ongevallen. Daarnaast wordt het begrip in belangrijke mate ingevuld door de beleving op dat gebied.

De luchtvaart heeft zich ontwikkeld tot een uiterst geavanceerd en gecompliceerd vervoerssysteem. Ongevallen doen zich bijna altijd pas voor bij een samenloop van gelijktijdig optredende ongewenste gebeurtenissen. Dit is een gevolg van het in de luchtvaart ver doorgevoerde «fail-safe»-principe, wat wil zeggen dat een enkele fout of falen niet mag leiden tot een ongeval. Als die samenloop van gebeurtenissen zich niet had voorgedaan, zou het ongeval ook niet hebben plaatsgevonden. Het

veiligheidsbeleid vraagt daarom een samenhangende benadering van alle elementen uit de luchtvaartketen. Voor alle vormen van luchtvaart geldt dat hoge kwaliteit de basis is voor het te bereiken veiligheidsniveau.

Het veiligheidsbeleid gaat uit van een basisprincipe dat van eminent belang is op het gebied van de luchtvaart en dat luidt: «you cannot inspect quality into a product, it has to be built in». Preventie is het sleutelwoord. Preventie bepaalt en bepaalt op belangrijke delen de systematiek van regelgeving en naleving. Dit komt ondermeer tot uiting in de ontwikkelingen van kwaliteitszorgsystemen en in de toezichtfilosofie, maar ook in het instrument van doelregelgeving (in plaats van gedetailleerde middel-voorschriften).

Preventie is ook het sleutelwoord waarop het Nederlandse beleid zich, ingebed in internationale kaders, door de jaren heen heeft ontwikkeld. Deze koers dient ook in de toekomst te worden voortgezet.

De luchtvaart is inmiddels in verregaande mate (internationaal) gereguleerd en geprofessionaliseerd. Dit betekent ondermeer dat het aanpassen en wijzigen van de huidige systematieken met grote zorgvuldigheid dient te gebeuren, aangezien voorkomen moet worden dat het oplossen van het ene probleem een ander probleem genereert.

In dit licht gezien wordt nadrukkelijk gekozen voor continuering van de hoofdlijnen van het in hoofdstuk 3 weergegeven beleid met betrekking tot internationalisatie, de gehanteerde systematiek van regelgeving, de verdere ontwikkeling daarvan en de wijze van toezicht op de naleving.

Tegelijkertijd zal over de gehele linie naar verbetering en aanscherping worden gestreefd teneinde tenminste het huidige veiligheidsniveau te kunnen handhaven. Gelet op de sterk groeiende omvang van het luchtverkeer is dit geen geringe opgave. Daarbij zal veel inzet gevraagd worden van mensen en middelen, zowel bij de overheid als bij de luchtvaartsector zelf.

Ondanks de internationalisatie van de luchtvaart blijft het van wezenlijk belang om de eigen nationale verantwoordelijkheid adequate invulling te geven. Zoals al eerder aangegeven zijn de mogelijkheden voor een eigen nationaal inhoudelijk beleid op het gebied van de burgerluchtvaart, op de belangrijkste punten begrensd door genoemde internationalisatie.

Dit geldt natuurlijk niet of in mindere mate voor het leveren van bijdragen aan (de verdere ontwikkeling van) internationale organisaties of de invulling van informatie en communicatie op nationale schaal.

Verder heeft de overheid eigen keuzemogelijkheden rond de wijze waarop de internationale regelgeving nationaal wordt ingevuld, ten aanzien van de uitvoering en naleving van de gestelde voorschriften en het toezicht daarop. Tenslotte heeft de overheid een belangrijke eigen en zelfstandige rol bij de inpassing van de luchtvaart en bijbehorende infrastructuur in de Nederlandse samenleving.

In al deze gevallen dient het veiligheidsaspect voldoende meegenomen te worden in het nationale beleid.

5.2. Hoofdthema's

Tegen de in de vorige paragraaf beschreven achtergrond onderschrijft het ministerie van Verkeer en Waterstaat op hoofdpunten de visie van de geconsulteerden over de relevante ontwikkelingen, de probleemvelden en de streefbeelden zoals weergegeven in hoofdstuk 4.

Mede op grond van de resultaten van de consultatie en van de gevoerde discussies wordt geconcludeerd dat een vijftal hoofdthema's belangrijk is voor de aard en inhoud van het Nederlandse beleid met betrekking tot de luchtvaartveiligheid in de toekomst.

Deze hoofdthema's zijn:

- het ambitieniveau voor de luchtvaartveiligheid;
- de rolverdeling nationaal-internationaal;
- de rolverdeling overheid-sector;
- de positie van de burger;
- de kwaliteit van het luchtvaartproduct.

In de volgende paragrafen worden deze hoofdthema's nader toegelicht.

Daarbij wordt per hoofdthema aangegeven wat de nieuwe beleidsactiviteiten of -intensiveringen voor de komende jaren zullen zijn. Deze beleidsprioriteiten komen, zoals eerder gezegd, boven op het reeds eerder in hoofdstuk 3 gepresenteerde bestaande beleid en de reeds lopende ontwikkelingen.

5.3. Het ambitieniveau voor de luchtvaartveiligheid

5.3.1. Veiligheidsniveau burgerluchtvaart

Algemeen

Het lijkt gerechtvaardigd om bij het na te streven interne veiligheidsniveau en met betrekking tot de wijze waarop de veiligheid wordt gewaarborgd een onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën van de luchtvaart, te weten enerzijds de grote en de kleine verkeersluchtvaart en anderzijds de overige luchtvaart, bestaande uit de overige commerciële luchtvaart en de recreatieve luchtvaart.

Verkeersluchtvaart

Uitgangspunt bij de benadering van luchtvaartveiligheid is dat ongevallen voorkomen moeten worden. Ieder ongeval is er een te veel en dus is het streven om het aantal ongevallen te minimaliseren. De realiteit wijst echter uit dat ongevallen en incidenten, ondanks alle inspanningen en gestelde eisen, helaas niet volledig zijn uit te sluiten. Dit rechtvaardigt de formulering van realistische doelstellingen als richtsnoer voor het concrete veiligheidsbeleid in de eerstkomende jaren. In dat verband dient men in het oog te houden dat, bijvoorbeeld bij het vaststellen van normen voor de ontwerpcriteria voor vliegtuigen en onderdelen daarvan, al wordt uitgegaan van een gekwantificeerde faalkans die weliswaar uiterst klein is, maar ongelijk aan nul. Hetzelfde geldt voor specifieke soorten operaties zoals het vliegen met twee-motorige vliegtuigen over de oceaan (ETOPS).

De vast te stellen doelstelling dient te leiden tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau. Verder dient het beleid zoveel mogelijk toetsbare doelen te hebben ten behoeve van de vaststelling van de benodigde inzet aan menskracht en middelen. Verder dienen in die gevallen de concrete resultaten van de beleidsinspanningen meetbaar te zijn, en dienen deze resultaten te worden gebruikt om gerichte aanpassingen in het beleid te plegen. Een «handicap» in dit verband is de (overigens gelukkig) lage ongevals-intensiteit. Als gevolg hiervan zijn ongevalsstatistieken alleen veelal slecht of niet bruikbaar als maat voor de nationale beleidsactiviteit op het gebied van de veiligheid. Gezocht zal moeten worden naar aanvullende prestatie-indicatoren, bijvoorbeeld op het gebied van incidenten. Zoals eerder aangegeven is ook het (helaas nog) ontbreken van causale modellen (met specifieke oorzaak-gevolgrelaties) een

belemmering om de veiligheidswinst van specifieke maatregelen kwantitatief eenduidig aan te tonen.

Handhaving van het huidige veiligheidsniveau stelt strenge eisen aan alles wat met de luchtvaart te maken heeft. Een grote en voortdurende inspanning is vereist. Om bij een groeiende markt het veiligheidsniveau verder te kunnen verbeteren is een substantiële toename van deze inspanning noodzakelijk, terwijl extra effecten slechts geleidelijk zichtbaar zullen worden. Bij het ontwikkelen van eisen is het, zoals gezegd, belangrijk om van een integrale benadering uit te gaan, waarin alle schakels van de veiligheidsketen in ogenschouw worden genomen.

Toename van de inspanning heeft in de eerste plaats als doel verbetering van de interne veiligheid van de luchtvaart.

Overige luchtvaart

Voor de overige luchtvaart kan de overheid, mede omdat deze tak van luchtvaart minder gecompliceerd is dan de verkeersluchtvaart, kiezen voor een meer afstandelijke benadering die vooral is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de beoefenaar.

De veiligheidstaak van de overheid richting met name de recreatieve luchtvaart is duidelijk minder groot dan die ten aanzien van de verkeersluchtvaart. Een passagier die een ticket koopt heeft, buiten de keuze van de luchtvaartmaatschappij, zelf geen enkele mogelijkheid om de veiligheid van zijn produkt te beïnvloeden. Hij kan dit alleen overlaten aan de verantwoordelijkheid van de overheid. Een sportvlieger die zelf het stuur in handen heeft, kan door zijn handelen wel degelijk invloed uitoefenen op zijn eigen veiligheid en die van anderen. De prioriteit van de overheid richt zich dan vooral op het stellen van randvoorwaarden en het behartigen van de belangen van andere luchtruimgebruikers en van de direct belang hebben bij het externe veiligheidsbeleid.

Het terugtrekken van de overheid uit de sfeer van het directe toezicht heeft tot gevolg dat de recreatieve maar ook de overige commerciële luchtvaart, meer dan tot nu toe, moeten overgaan tot zelfregulering.

Nagegaan zal worden of de overheid de kwaliteit van deze zelfregulering kan borgen door een erkenningen-systeem. Dit kan in praktijk betekenen dat er voorwaarden komen waaronder bedrijven en organisaties uit de overige luchtvaart erkend kunnen worden door de overheid.

Ongevallenonderzoek

Het streven naar zo min mogelijk ongevallen vereist dat van ongevallen en incidenten een zodanige lering wordt getrokken dat herhaling wordt voorkomen. In de luchtvaart is dit aspect al lang als zodanig erkend en er bestaat dan ook een ver doorgevoerde systematiek en praktijk in het ongevallenonderzoek. Daarbij is van belang dat gegevens over de toedracht en oorzaak van ongevallen en incidenten, en de daaruit voortvloeiende leerpunten, breed beschikbaar en actief bekend worden gemaakt. Doel van het verzamelen, analyseren en bekendstellen van deze gegevens is en blijft: leren en daarop handelen, niet het justitiëel verzamelen van bewijsmateriaal.

Beleidskeuzes:

De Nederlandse overheid zal met alle mogelijke middelen er toe bijdragen dat wereldwijd een zodanig veiligheidsniveau in de verkeersluchtvaart wordt bereikt dat de groei van de verkeersluchtvaart niet leidt tot een toename van het aantal ongevallen en slachtoffers. Dat betekent

dat ook bij een verdubbeling van het aantal vliegbewegingen in de toekomst het aantal ongevallen en slachtoffers toch niet toeneemt. De relatieve ongevalsratio is al jaren stabiel. Daarin moet dus verandering komen.

Hier wordt niet alleen bedoeld de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart; expliciet is aan de orde de veiligheid wereldwijd.

Het zal een geweldige inspanning en creativiteit vereisen om die noodzakelijke verhoging van het veiligheidsniveau te bewerkstelligen. Begonnen zal moeten worden met een diepgaande inventarisatie van (potentiële) verbetermogelijkheden en van de mogelijke opbrengst daarvan in veiligheidstermen. Ook de economische consequenties dienen daarbij betrokken te worden.

Het is duidelijk dat een en ander alleen succesvol kan zijn indien deze doelstelling ook internationale steun en erkenning krijgt. Nederland zal zich daarvoor actief inzetten.

In overleg met de sector en met op het betreffende terrein deskundige instituten (NLR, NLRGC, TNO, TU Delft), zal de RLD onderzoeken welke prestatie-indicatoren kunnen worden ontwikkeld waardoor beleidsmaatregelen een voorspelbaar en meetbaar effect op de veiligheid krijgen. Dit zal gebeuren aan de hand van de verschillende aspecten van de luchtvervoersketen zoals deze zijn beschreven. Deze prestatie-indicatoren zullen meer dienen te omvatten dan gegevens over ongevallen en incidenten; ze dienen daadwerkelijk verband te houden met het veiligheidsniveau van de luchtvaart.

Internationale samenwerking op dit gebied is een noodzakelijke voorwaarde voor succes. In de Verenigde Staten worden inmiddels programma's opgezet met vergelijkbare doelstellingen, te weten de ontwikkeling van een «Safety Performance Analysis System» en een «Aviation Safety Management Program». Onderzocht zal worden of aansluiting bij deze programma's mogelijk en zinvol is. In dit verband is ook een studie van belang die is uitgevoerd in opdracht van de EU: de Systematic Safety Study naar «The feasibility of a structured approach using a quantified causal tree», waarbij ook de JAA betrokken was.

Verder zal de komende jaren een systeem worden ontwikkeld om de beschikbare maar vaak niet eenvoudig toegankelijke informatie over de veiligheidsontwikkeling in de luchtvaart, inzichtelijk en communiceerbaar te maken aan de hand van indicatoren en beleidsdoelstellingen. Deze informatie zal naar een bredere kring gaan dan alleen de direct betrokken bedrijven en overheidsinstanties.

Voor de recreatieve luchtvaart wordt beoogd dat deze zich zelf reguleert binnen de gestelde randvoorwaarden. Zodra aan de voorwaarden hiervoor zal zijn voldaan, wordt aan deze zelfregulering inhoud gegeven via het erkenningensysteem. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat helpt de sector om in fasen naar deze situatie toe te werken.

In ieder geval zal de internationaal overeengekomen regelgeving voor de recreatieve luchtvaart worden overgenomen en geïmplementeerd. De systematiek en de invulling van toezichthoudende activiteiten zullen zoveel mogelijk toegesneden worden op de aard en de organisatievorm van deze tak van luchtvaart.

Verder zullen, waar dat nog niet het geval is, via specifieke beleidsontwikkeling de randvoorwaarden worden vastgelegd dan wel aangescherpt. Dit is ondermeer het geval met het gebruik van historische vliegtuigen, ballonnen en ultra lichte vliegtuigen (ULV's), zoals al is aangegeven in par. 3.7.2.

5.3.2. Extern veiligheidsbeleid

Het veiligheidsniveau van de luchtvaart is relatief hoog. De kans om als passagier te overlijden bij een luchtvaartongeval is, gemeten per passagier-kilometer, aanzienlijk kleiner dan de kans om te overlijden als deelnemer aan het wegverkeer. Ook de kans om als derde het slachtoffer te worden van een luchtvaartongeval is zeer laag, doch bij de externe veiligheid rondom luchthavens is de situatie genuanceerd. Het risico dat omwonenden als gevolg van het vliegverkeer ondervinden is gerelateerd aan de aanwezigheid van een luchthaven met aan- en uitvliegroutes. Een luchthaven is een vervoersknooppunt van startend en landend verkeer. Dit betekent dat, hoewel het veiligheidsniveau in de luchtvaart groot is en de kans op een ongeval per vliegtuigbeweging dus bijzonder klein, het externe risico voor omwonenden toch een aandachtspunt moet zijn. Dit door het grote aantal vliegtuigbewegingen dat plaatsvindt rond en boven bebouwd gebied.

Bovendien bestaat in de fase van starten en landen, vergeleken met de overige fasen in de totale vluchtuitvoering, het grootste risico op calamiteiten, hoewel deze fasen slechts een klein deel vormen van de totale vliegtijd.

Verbetering van de interne veiligheid heeft als zodanig een positieve invloed op de externe veiligheid. Daarbij dient echter aangetekend te worden dat het externe risico mede wordt bepaald door andere factoren, zoals het aantal vliegbewegingen op een bepaalde plaats en de ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van de luchthaven.

Het huidige beleid inzake externe veiligheid voor Schiphol en omgeving is ontwikkeld in de PKB Schiphol en Omgeving. De in de PKB Schiphol vastgelegde uitgangspunten voor het externe veiligheidsbeleid worden met voortvarendheid uitgevoerd.

Zoals reeds is aangegeven is de verdere ontwikkeling van het externe veiligheidsbeleid geen onderwerp van deze Nota; dat wordt parallel uitgewerkt. De verwachting is dat hierover binnen een jaar meer duidelijkheid bestaat.

5.3.3. Risky Carriers

Er bestaat toenemende zorg in de samenleving over het veiligheidsniveau van bezoekende buitenlandse maatschappijen.

Zoals aangegeven in de notitie «Risky Carriers» die op 10 november 1995 aan Kamer werd aangeboden (DGRLD/VI/L 95.008406) is de enige structurele oplossing voor dit probleem een aanpak bij de bron, dat wil zeggen de kwaliteit van het veiligheidstoezicht door de luchtvaartautoriteiten in de landen van herkomst. Deze aanpak is overeenkomstig het soevereiniteitsbeginsel van het Verdrag van Chicago, waarin elke lidstaat zelf de verantwoordelijkheid draagt om te voldoen aan de regels van het Verdrag. Zoals in par. 2.5. al is aangegeven wordt aan deze verantwoordelijkheid inhoud gegeven via de afgifte van de nodige documenten, zoals BvL; BvB en VtV.

In beginsel worden de afgegeven documenten zonder meer internationaal erkend, zoals dat ook bij andere vervoerstakken het geval is. Het verdrag voorziet niet in de bevoegdheid van staten tot willekeurige controles op elkaars vliegtuigen. Maar men kan wel een onderzoek instellen aan een bezoekend luchtvaartuig als ernstige vermoedens bestaan van veiligheidsgebreken. En waar nodig is men bevoegd om op te treden in overleg met de staat van herkomst.

Nederland oefent deze bevoegdheid daadwerkelijk uit. Vanwege het uiterst incidentele karakter waren daarvoor tot nu toe geen speciale personele maatregelen nodig.

Het Verdrag voorziet niet in de bevoegdheid van de internationale gemeenschap om autoriteiten van lidstaten te controleren op de wijze waarop ze toezien op de naleving van de eisen. Wel kunnen staten bij het afsluiten van bilaterale luchtvervoers-overeenkomsten een wederzijds recht overeenkomen tot zo'n controle. Vermeden moet echter worden dat elk van de 183 lidstaten regelmatige controles zou moeten uitvoeren op de autoriteit van ieder land waarmee een bilaterale relatie bestaat, een inspanning die overigens de meeste landen, waaronder Nederland, redelijkerwijs niet kunnen opbrengen.

Daarom werd mede op initiatief van Nederland in 1995 een ICAO Safety Oversight programme goedgekeurd. Onder dit programma hebben lidstaten de mogelijkheid om een audit van hun toezichtorganisatie te laten uitvoeren door een ICAO-team, waar nodig gevolgd door een bijstandsprogramma voor het verhelpen van gesignaleerde tekortkomingen. Inmiddels hebben circa 26 landen een dergelijke audit aangevraagd.

Nederland heeft sinds september 1995 een expert gedetacheerd bij het ICAO-hoofdkantoor om bij te dragen aan de ontwikkeling van het programma en het uitvoeren van audits. Tevens zijn bijdragen toegezegd aan het bijstandsprogramma.

Het ICAO-programma heeft zijn beperkingen. In de eerste plaats blijven het ondergaan van een audit en het doorvoeren van de nodige verbeteringen afhankelijk van de vrije keus van de individuele lidstaat. Versterking van de bevoegdheden van de internationale gemeenschap op dit punt vergt wijziging van het ICAO-verdrag. In de tweede plaats zijn substantiële effecten van het programma op de kwaliteit van luchtvaartmaatschappijen pas op langere termijn te verwachten.

Er is daarom, in aanvulling op het ICAO-programma, een parallel-programma nodig voor het opvangen van het probleem op de kortere termijn. De kern daarvan zou moeten bestaan uit een systeem van controle op bezoekende buitenlandse luchtvaartuigen.

In de notitie «Risky Carriers» is uiteengezet dat het houden van willekeurige steekproefgewijze controles geen effectieve oplossing is. Nog los van de diplomatieke problemen die het zonder concrete aanleiding inspecteren van buitenlandse vliegtuigen zou opleveren, zonder dat daarvoor in een bilaterale overeenkomst de basis is gelegd, hebben dergelijke controles – anders dan bij schepen – weinig zin. Dit houdt verband met de korte verblijfstijd op een luchthaven en de complexiteit van de technologie: de staat van onderhoud van een verkeersvliegtuig is meestal niet vast te stellen bij een globale visuele inspectie. Bovendien levert de controle van vergunningen en bewijzen van bevoegdheid geen inzicht in de feitelijke kwaliteit van de operatie en de geoefendheid van de bemanning.

Controle op bezoekende luchtvaartuigen zal zich dus moeten blijven concentreren op het nader onderzoeken van concrete vermoedens van veiligheidsgebreken. Intensivering van deze praktijk is mogelijk door het treffen van maatregelen ter activering van meldingen, in combinatie met structurele versterking van de beschikbare menskracht voor het uitvoeren van controles in deze sfeer. Nederland streeft al langer naar maatregelen op dit gebied, echter het aldus verwerven van voldoende informatie voor een gegrond oordeel over «risky airlines» of «risky states», alsook het

treffen van daarop gebaseerde correctieve acties, is pas effectief als dat tenminste gebeurt op Europese schaal.

Tenslotte zij volledigheidshalve opgemerkt dat gelet op de internationale afspraken de Nederlandse overheid geen directe maatregelen kan treffen ten aanzien van het vervoer op buitenlandse luchtroutes en luchthavens tenzij dit plaatsvindt binnen het kader van een Nederlandse Vergunning tot Vluchtuitvoering. Binnen de VtV wordt gewaarborgd dat ingeval een luchtvaartmaatschappij vliegt via «risky routes» en/of naar «risky bestemmingen» de veiligheid via operationele of afhandelingsmaatregelen in voldoende mate zeker gesteld wordt. Is dit niet afdoende dan mag de betreffende vliegoperatie niet uitgevoerd worden. Het onderwerp van de «risky routes» en «risky bestemmingen» staat voor de nabije toekomst wel op de internationale agenda. Voorzien is dat in ECAC-verband informatie verzameld en uitgewisseld zal gaan worden.

Beleidskeuze:

De Nederlandse overheid streeft er naar om de «Risky Carriers» problematiek structureel op te lossen. Daartoe zal zij actief en met voortvarendheid meewerken aan de verdere ontwikkeling en de implementatie van het beleid rond de «Risky Carriers», volgens de volgende lijnen.

- Nederland zal het ICAO Safety Oversight programma actief blijven steunen.
- Het handhavingsbeleid voor «wet-lease» en «sub-charter» van buitenlandse luchtvaartuigen door Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zal worden aangescherpt; hiermee is al een begin gemaakt.
- Nederland zal strengere voorwaarden hanteren bij het verlenen van chartervergunningen aan buitenlandse maatschappijen.
- Nederland zal, conform EU-afspraken, overgaan tot de opzet van een task force (menskracht, middelen, procedures) voor de uitvoering van platform-controles bij gereede vermoedens van onveilige situaties.
- Er zal actief worden meegewerkt aan het mede op Nederlands initiatief vastgestelde EU-actieprogramma inzake de veiligheid van luchtvaartmaatschappijen uit niet EU-landen. Dit programma wordt uitgevoerd in wisselwerking met de ECAC en de JAA. Het gaat daarbij om de volgende, nog uit te werken punten:
 - * Het opzetten van een signaleringssysteem tussen de lidstaten voor «verdachte maatschappijen» uit derde landen; het verwerken van signalen in een Europese databank; hierin zullen onder meer rapportages komen van platform-controles en andere meldingen van vermoede onveilige situaties.
 - * Luchtvaartmaatschappijen die als «verdacht» zijn aangemerkt moeten worden geïnspecteerd via platformcontroles op EU-luchthavens en/of moeten een onderwerp zijn van overleg met de betreffende buitenlandse luchtvaartautoriteiten.
 - * Derde landen krijgen ter ondersteuning faciliteiten aangeboden bij het ontwikkelen van hun veiligheidstoezicht. Nederland heeft reeds een financiële reservering daarvoor gemaakt.
 - * Trachten als EU met gelijkgezinde landen te komen tot afspraken binnen de ICAO over verbetering van de veiligheid, met name door het handhaven van de naleving van bestaande internationale eisen.
 - * Streven naar een ruimere interpretatie van de artikelen 5 en 6 van de Chicago-conventie. Deze hebben betrekking op het verlenen van commerciële rechten aan charters (artikel 5) en lijndiensten (artikel 6), en zouden bij een ruimere interpretatie ook veiligheidsoverwegingen kunnen omvatten. Zo kunnen veiligheidsoverwegingen een nog sterkere rol gaan spelen bij het bepalen van de toegang tot de Europese markt.

- * Gecoördineerd streven naar het opnemen van een specifiek veiligheidsartikel in bilaterale luchtvaartovereenkomsten; de inhoud van dit artikel zal nog nader worden bepaald; denkbaar is dat dit het wederzijdse recht regelt op het onderzoeken van elkaars veiligheidsautoriteit en elkaars luchtvaartuigen.
- * Streven naar het verplichten van contractuele afspraken over veiligheid tussen touroperators en chartermaatschappijen.
- * Versterken van de JAA als mogelijke Europese luchtvaartautoriteit.

Ook is voorzien in de nodige organisatorische maatregelen om situaties op Nederlands grondgebied, waarbij een ernstig vermoeden bestaat van veiligheidsgebreken, adequaat te behandelen. Zo nodig zal voor de uitvoering extra menskracht worden ingezet.

5.3.4. Veiligheidsbeleving

Zoals al eerder aangegeven is, naast de feitelijke veiligheid, ook de beleving van de veiligheid van groot belang.

Over de veiligheidsbeleving bestaat nog onvoldoende inhoudelijk inzicht. Het is van belang om dit terrein in kaart te brengen door middel van het verzamelen van bestaande onderzoeksresultaten en het eventueel (laten) verrichten van aanvullend onderzoek.

De resultaten zullen dienen voor de intensivering van de voorlichting over de luchtvaart en de veiligheid van de luchtvaart.

Beleidskeuzes:

De resultaten van bestaand veiligheidsbelevingsonderzoek (nationaal en internationaal) worden verzameld en geanalyseerd. Zonodig zal aanvullend onderzoek worden uitgevoerd. Op basis van de aldus verkregen kennis zal de veiligheidsbeleving zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

Voorlichting over veiligheid als zodanig zal, op nader uit te werken wijze, worden geïntensiveerd. Zij zal ook inspelen op de resultaten van het belevingsonderzoek. De effecten van de voorlichting tenslotte zullen periodiek worden gemeten.

5.4. De rolverdeling nationaal-internationaal

De ontwikkeling van beleid en regelgeving in de luchtvaart is sterk geïnternationaliseerd. Deze ontwikkeling zal zich nog verder doorzetten. Harmonisatie is een logische en gewenste ontwikkeling voor de veiligheid. In de eerste plaats immers wordt de veiligheidsborging gehinderd door verschillen in nationale regelgeving en, in de tweede plaats, is harmonisatie uit economische overwegingen van belang ter voorkoming van scheve concurrentieverhoudingen.

Het Verdrag van Chicago vormt de basis voor de ordening van de wereldluchtvaart, onder andere op het terrein van de veiligheid. ICAO heeft via de Annexen aan het verdrag aangegeven wat de eisen zijn waaraan het luchtverkeer minimaal moet voldoen. Het feit dat men alleen aan het internationale luchtverkeer kan deelnemen als men tenminste voldoet aan de ICAO-eisen, én het feit dat wereldwijd luchtvaartuigen worden gebruikt die alle slechts in een zeer beperkt aantal landen worden ontworpen en geproduceerd, heeft tot gevolg dat een structurele verbetering van het algemene veiligheidsniveau van de luchtvaart primair in internationaal verband moet worden bereikt.

Om dat te bewerkstelligen en daarbij ook het veiligheidsniveau internationaal te waarborgen is het wel nodig dat de positie van de internationale organisaties in de luchtvaart, zowel mondiaal als Europees, versterkt wordt.

Een relatief klein luchtvaartland als Nederland kan met eenzijdige nationale maatregelen wel de veiligheid binnen de eigen grenzen beïnvloeden, maar slechts een beperkte invloed uitoefenen op de veiligheid van de luchtvaart in de rest van de wereld. Wel kan ons land een actieve rol spelen en initiatieven nemen in internationale discussies. Voor Nederland is samenwerking met andere staten, zoals bijvoorbeeld in het kader van ICAO en de JAA, dan ook een noodzakelijke voorwaarde om invloed op de veiligheid van de (wereld)luchtvaart te kunnen hebben.

Nederland heeft duidelijk belang bij sterke internationale organisaties waarin het op niveau kan deelnemen. Om een rol van betekenis te kunnen spelen in de internationale besluitvorming is het noodzakelijk om goed beslagen ten ijs te komen.

In dit verband geldt bijna per definitie dat internationalisatie van overheidshandelen leidt tot een vermindering van de directe nationale politieke en maatschappelijke controle. Gezien de signalen uit de consultaties zou men kunnen stellen dat niettemin deze politieke en maatschappelijke controle op de internationale beleidsontwikkeling versterking behoeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de activiteiten van de JAA. In JAA-verband worden zowel regelgeving (Joint Aviation Requirements) als implementatie-procedures ontwikkeld. De JAA ontbeert echter tot nu toe, anders dan bijvoorbeeld ICAO, in de praktijk een duidelijke vorm van politieke betrokkenheid. Wel nemen de invloed van en de verbondenheid met de EU toe en daarmee, zij het indirect, de (nationale) politieke betrokkenheid.

Gelet op bovenstaande is het wenselijk dat de politieke invloed op de internationale beleidsontwikkeling wordt vergroot en dat daarnaast de Nederlandse inbreng beschikt over een breed draagvlak bij de binnenlandse luchtvaartsector.

De volgende belangrijke en verstrekkende onderwerpen zijn daarbij momenteel vooral aan de orde.

ICAO: In samenhang met de problematiek van Risky Carriers voeren de lidstaten van de Europese Unie momenteel overleg over een gecoördineerd initiatief ter versterking van de bevoegdheden van ICAO om toezicht uit te oefenen op haar lidstaten inzake het nakomen van de ICAO-verplichtingen (handhavingstaak, «enforcement»).

Europa: Gewerkt wordt aan verdere versterking van de positionering en het functioneren van de Europese luchtvaartveiligheidsautoriteiten.

Mogelijk kan dit bereikt worden door een conventie waarbij het huidige samenwerkingsverband Joint Aviation Authorities uitgroeit tot een organisatie met supranationale bevoegdheden met een sterke betrokkenheid van de EU.

Voorts is onlangs door de EU-Transportraad een actieprogramma op het gebied van luchtvaartveiligheid vastgesteld. De principes daarvan worden via voorstellen van de Commissie nog verder uitgewerkt. In het programma is voorzien in nadere afspraken en gecoördineerd optreden m.b.t. verbetering van het veiligheidstoezicht, liefst op ICAO-schaal, correctief optreden en technische assistentie t.a.v. luchtvaartmaatschap-

pijen uit «risicovolle» landen. Nederland heeft krachtige steun voor dit actieprogramma uitgesproken, zoals ook in par. 5.3.3. aangegeven.

Op initiatief van Nederland wordt momenteel in ECAC-verband studie gedaan naar de gewenste institutionele verbeteringen in de Europese luchtverkeersleidingstructuur.

De voorgenomen herziening van de Eurocontrol Conventie zal daartoe dusdanig vorm moeten krijgen dat besluitvorming over onder andere de structuur van het Europese luchtruim, krachtdadig en vanuit Europese optiek zijn beslag kan krijgen. De herziening dient mede plaats te vinden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de gegroeide taken van deze organisatie.

Zowel op wereldschaal als in Europees verband wordt momenteel onderzocht welke institutionele voorzieningen nodig zijn voor het beheer van satelliet-navigatiediensten voor de luchtvaart.

Volgens het verdrag van Chicago blijven de lidstaten individueel verantwoordelijk voor de boven hun territorium verleende radio-navigatiediensten, de certificatie van navigatie-boordapparatuur voor de verwerking van die diensten en de goedkeuring van vluchtuitvoering op basis van deze diensten, ook al worden deze geleverd via infrastructuur die niet valt onder het soevereine beheer van de staat.

Beleidskeuze:

Nederland zal internationale harmonisatie van veiligheidsregelgeving met kracht stimuleren.

Voor een structurele versterking van ICAO, de EU, JAA en Eurocontrol wordt de komende 5 jaar extra geld en menskracht ter beschikking gesteld voor beleidsvorming, uitvoering en toezicht/ handhaving op internationaal niveau.

Dit betekent niet alleen eigen inbreng, maar ook assistentie aan anderen, ondermeer via detachering van (RLD-)medewerkers bij een of meer van genoemde organisaties. Momenteel is dat bijvoorbeeld al het geval bij ICAO en EU.

Daarnaast zal de overheid initiatieven nemen om te komen tot onderzoek naar en realiseren van verbeteringen in het huidige systeem van internationale gegevens-uitwisseling over ongevallen, incidenten en andere prestatie-indicatoren die de veiligheid aangaan.

De verdere uitbouw van de JAA tot een effectieve en efficiënte organisatie zal actief ondersteund worden, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van een sterke supranationale veiligheidsautoriteit met een duidelijke betrokkenheid van de EU. Nederland is bereid hiervoor een deel van de eigen soevereiniteit op te geven.

Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van een Europese luchtverkeersbeveiligingsorganisatie met adequate bevoegdheden. Met betrekking tot Eurocontrol streeft Nederland naar een versterking van de supra-nationale bevoegdheden, en een daarvoor benodigd stevig verdragsrechtelijk kader. Ook hier geldt dat de rol van de EU adequaat vorm moet krijgen.

5.5. De rolverdeling van overheid en sector

Zowel op grond van de kernverantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg voor de veiligheid in Nederland als op grond van op internationaal niveau vastgelegde verplichtingen, heeft de Nederlandse overheid taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

De samenleving mag dus van de overheid waarborgen verwachten op

het gebied van de veiligheid. De overheid is verantwoordelijk voor het beleid, het vaststellen van veiligheidseisen en -normen en het toezicht op de naleving.

Het veiligheidsniveau echter is geen zaak van de overheid alleen.

Het bereiken van een voldoende hoog veiligheidsniveau in de luchtvaart is expliciet een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, dus ook van de luchtvaartsector zelf. Vliegtuigfabrikanten, luchtvaartmaatschappijen en exploitanten van luchtvaartterreinen beseffen dit zelf terdege en besteden dan ook veel aandacht aan het waarborgen en verhogen van de veiligheid.

Dit maakt dat er een vruchtbare en constructieve samenwerking mogelijk is, en ook veelal bestaat, tussen de verantwoordelijke overheidsinstanties en het luchtvaartbedrijfsleven.

Mede als uitvloeisel van het eerder genoemde basisprincipe van de noodzaak tot het «vooraf inbouwen van veiligheid» wordt van de sector een grote inspanning gevraagd om de veiligheidsdoelstellingen en voorschriften, die de overheid heeft vastgesteld, te realiseren c.q. na te leven. De inspanningen van de sector voor de veiligheid van de burgerluchtvaart beperken zich niet tot het «simpelweg» voldoen aan specifieke regels en voorschriften. Van luchtvaartmaatschappijen, productie- en onderhoudsbedrijven wordt vereist dat men een organisatie en uitrusting heeft die waarborgt dat er sprake is van een constante adequate kwaliteit van de geproduceerde producten en diensten. Er dient met andere woorden sprake te zijn van een beheerste bedrijfsvoering, die garandeert dat steeds het vereiste veiligheidsniveau wordt gerealiseerd. Hiertoe maakt de sector in toenemende mate gebruik van in de regelgeving voorgeschreven systemen van kwaliteitsborging (Quality Assurance).

De wettelijke eisen die de overheid op dit gebied stelt kenmerken zich door een gelaagdheid in de bewaking van de bedrijfsprocessen. In de eerste plaats is er de controle of een product of dienst voldoet aan de gestelde eisen. Ten tweede moet een bedrijf de vraag kunnen beantwoorden of de interne controles die worden uitgevoerd ook daadwerkelijk de gewenste zekerheden geven. En in de derde plaats moet het bedrijf systematisch zelf toetsen of het beoogde interne werkproces ook feitelijk goed functioneert. Deze toetsing moet door een deel van de organisatie worden uitgevoerd dat op dit punt een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat rechtstreeks rapporteert aan het hoogste management. Dit totale samenstel van beheersing wordt door de overheid getoetst op basis van haar wettelijke verantwoordelijkheid. Hierbij zien we in toenemende mate ook moderne ontwikkelingen opkomen zoals risico-analyse als element in de totale Quality Assurance.

De beschreven systematiek en werkwijze rond kwaliteitszorg betekent dat de directe bemoeienis van de overheid beperkt is waar het gaat om inhoudelijke inspecties en directe controles op producten. De systematiek zelf en het toezicht op de uitvoering van de systematiek waarborgt in voldoende mate de kwaliteit van het eindproduct. Wel vindt als onderdeel van het toezicht steekproefsgewijs inhoudelijke controle plaats.

De grenzen van het uit de huidige toezichtfilosofie voortvloeiende «toezicht op afstand» of «Meta-toezicht» lijken overigens goeddeels te zijn bereikt. Bij voortgaande groei van de sector kan, indien de veiligheidsborging op peil moet blijven, de noodzakelijke bijbehorende groei van het toezicht niet meer worden opgevangen door vergroting van de afstand tussen toezichthouder en sector. Verdergaande stappen bij de ontwikkeling van «toezicht op afstand» liggen in hun algemeenheid dan ook zeker niet in de lijn der verwachting. De overheid blijft tenslotte verantwoordelijk voor de naleving (en handhaving) van haar vastgesteld beleid.

Van belang is om de positionering van de overheid en de sector ten opzichte van elkaar waar nodig te expliciteren. Helder moet zijn wat exact van partijen wordt verwacht en hoe men zijn taken invult.

Verder is het van belang dat de overheid (RLD) nagaat hoe zij haar effectiviteit en efficiency kan vergroten op die terreinen waar zij primaire verantwoordelijkheid draagt (normstelling, aansturing van de uitvoering en toezicht). Een aantal activiteiten is daartoe reeds in gang gezet, zoals het in 1995 gestarte efficiency-onderzoek.

Beleidskeuzes:

Verduidelijken van verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sector

Voorop staat dat de eindverantwoordelijkheid voor veiligheid en veiligheidsniveau bij de overheid ligt en zal blijven liggen.

De positionering van de (ambtelijke) overheid en de sector zal waar nodig geëxpliciteerd worden.

De overheid zal de sector sterker betrekken bij haar internationale rol. Voor zover daarvoor nog geen platforms binnen de sector aanwezig zijn, zullen deze worden opgezet.

Verbeteren van de organisatorische aspecten van het luchtvaartveiligheidsbeleid

De overheid zal extra inzet plegen om het integrale (dat wil zeggen de samenhang van de gehele luchtvaartketen in beschouwing nemend) veiligheidsdenken in de burgerluchtvaart te bevorderen. In het kader hiervan zal op nationaal niveau worden onderzocht welke positieve opbrengst verwacht mag worden van een samenwerkingsplatform (op te richten naast of in plaats van de reeds bestaande overlegfora), waarin zitting hebben vertegenwoordigers uit alle ketens van het gehele luchtvaartprodukt, waaronder overheid, samen met deskundigen van integrale veiligheidssystemen.

Onderzoek zal worden gedaan naar mogelijkheden om de systematiek van het veiligheidsbeleid zichzelf versterkend te maken. Het veiligheidssysteem dient zodanig te worden ingericht dat nastreven van veiligheid en het treffen van veiligheidsmaatregelen zoveel mogelijk een natuurlijk voordeel biedt aan de betrokkenen.

Het integrale veiligheidsdenken in de luchtvaart, zoals dat inmiddels op Schiphol in het IVMS gestalte begint te krijgen (zie par. 3.7.5.), wordt met kracht ondersteund en zal verder vormgegeven en geïmplementeerd worden. Dit is in overeenstemming met de constatering zoals genoemd in het jaarrapport van de VACS over 1995. Ook elders in de luchtvaartsector zal het integrale veiligheidsdenken worden gestimuleerd.

Aangezien de uitwisseling van informatie en resultaten van analyses een vitale rol spelen in de verbetering van het totale veiligheidssysteem, zal de overheid in overleg met de sector en de Raad voor de Luchtvaart, zorgdragen voor de realisatie van verbeteringen bij de registratie van ongevallen en incidenten. Voor wat betreft de laatste wordt gekozen voor de mogelijkheid om meldingen zonodig vertrouwelijk of met beveiliging tegen sancties in te dienen. De verkregen gegevens zullen geanalyseerd worden teneinde een beter inzicht te verkrijgen in oorzaken en gevolgen. Verdere uitwerking op dit punt is noodzakelijk, waarbij tenminste aan de orde komen: de afstemming nationaal-internationaal en de relatie met andere Europese systemen; uitvoering binnen de overheid of juist

daarbuiten; waarborgen ten aanzien van een zorgvuldige behandeling van vertrouwelijke meldingen.

Efficiency van de RLD

De bedrijfsvoering binnen de RLD is relevant voor de relatie tussen de overheid en het bedrijfsleven. De volgende beleidskeuzes passen in dat perspectief.

Extra aandacht krijgt het ontwikkelen en implementeren van een intern kwaliteitszorgsysteem voor de RLD, passend binnen de kaders van de relevante JAA procedures.

Daarnaast zal periodiek, eenmaal per 5 jaren, een efficiency-onderzoek plaatsvinden. De uitkomsten van en aanbevelingen uit het onderzoek van 1996 zullen verwerkt worden.

De in Nederland gehanteerde toezichtssystematiek, -intensiteit en bevoegdheden zullen waar mogelijk afgestemd worden met de praktijk in vergelijkbare JAA-landen.

Mede in het licht van bovenstaande zal, binnen de nationale politieke kaders, gestreefd worden naar internationale harmonisatie van de tarieven voor veiligheidstoezicht. De momenteel binnen de RLD gehanteerde tarieven systematiek zal geëvalueerd en zonodig herzien worden. Daarbij zal rekening gehouden worden met de tot nu toe opgedane praktijkervaring, die ondermeer uitwijst dat er met name bij de kleinere bedrijven een potentieel spanningsveld is tussen het noodzakelijk geachte toezicht en de kosten die de RLD hiervoor in rekening moet brengen.

5.6. De positie van de burger

Met name in de afgelopen decennia heeft de luchtvaartsector zich mondiaal ontwikkeld tot een volwassen economische bedrijfstak. Ze wordt minder door de overheid gesteund en beschermd, moet onder marktomstandigheden opereren en wordt kritischer gezien, onder andere vanwege de belasting van het milieu. De burger komt steeds meer centraal te staan. De Algemene Wet Bestuursrecht stelt ook strenge eisen aan de wijze waarop overheidsbesluiten tot stand komen en aan de onderbouwing van die besluiten.

Door middel van voorlichting en inspraak rond procedures als Planologische Kern Beslissingen, Milieu-Effect Rapportages en Aanwijzingen, waarin delen van te voeren luchtvaartbeleid wordt vormgegeven, kan de burger betrokken zijn bij besluitvorming. In de praktijk blijkt dat echter de complexiteit van deze procedures de toegankelijkheid voor de burger niet altijd ten goede komen.

Geconcludeerd moet worden dat luchtvaart een min of meer normaal consumptieartikel is geworden voor vele burgers en dat de luchtvaartsector zich niet meer alleen kan richten op de afnemers van het produkt maar ook op de maatschappelijke context van het opereren.

De burger heeft meer en meer een actieve rol in het besluitvormingsproces van de overheid ten aanzien van luchtvaartangelegenheden. Dit vraagt van overheid en sector een open houding en legt op hen een actieve informatieplicht rond die aspecten van luchtvaart die voor de burger relevant zijn.

De burger heeft recht op een veilige burgerluchtvaart in Nederland. Tevens echter is het van belang dat de burger een veilig gevoel heeft over die burgerluchtvaart. In verband hiermee is het noodzakelijk om zowel zorg te dragen voor een hoog feitelijk veiligheidsniveau van de burger-

luchtvaart, als voldoende aandacht te besteden aan de beleving van de veiligheid door de burger.

Overheid en sector hebben ten aanzien van de veiligheidsbeleving ieder vanuit een eigen invalshoek een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Beleidskeuzes:

In overleg met de sector, breed opgevat, zal een onderzoek naar de veiligheidsbeleving worden uitgevoerd, waarbij ook geanalyseerd zal worden welke de achtergronden zijn die spelen bij vragen van de burger over de (on)veiligheid van de luchtvaart.

De overheid zal de burger actief informeren over de feitelijke veiligheid van de burgerluchtvaart en alle activiteiten en maatregelen in dat kader.

In overleg met de sector zal een brochure uitkomen over de veiligheid van burgerluchtvaart in Nederland. Deze brochure zal burgers ook duidelijk maken wat er op het terrein van de veiligheid van de burgerluchtvaart wordt gedaan.

Er zal een «loket luchtvaartveiligheid» worden geopend waar de burger terecht kan met meldingen en vragen over de veiligheid van de burgerluchtvaart. Hiermee wordt een drieledig doel nagestreefd. Allereerst wordt in het kader van het in 5.3.3. uiteengezette programma «risky carriers» een actieve bereidheid van de burgers gestimuleerd om vermoede onveilige situaties te melden. Ten tweede zal de informatievoorziening naar burgers met vragen op het gebied van de vliegveiligheid verbeteren. Ten derde hoort bij het streven naar een optimale verspreiding van kennis over luchtvaartveiligheid, een overheid die goed toegankelijk is voor instanties en individuele burgers die hierin een bijdrage kunnen leveren.

Er zullen voor deze «loket»-functie adequate procedures worden ontwikkeld voor inwinning, behandeling en terugrapportage.

Daar waar reeds een meldpunt of -systeem bestaat, zoals op Schiphol, zal afstemming plaatsvinden om overlapping te voorkomen.

In overleg met consumentenorganisaties en de reisbranche zal onderzocht worden hoe de Nederlandse consument van internationaal luchtvervoer adequater kan worden voorgelicht over het veiligheidsniveau.

Ongedekte financiële risico's voor derden dienen vermeden te worden. Ter betere bescherming van hun belangen zal de mogelijkheid worden onderzocht tot invoering van een verzekeringsplicht voor luchtvaartbedrijven en beoefenaars van luchtvaartactiviteiten in het kader van de wettelijke aansprakelijkheid.

5.7. De kwaliteit van het luchtvaartproduct

De veiligheid van de luchtvaart wordt bepaald door het veiligheidsniveau van ieder van de delen van de gehele luchtvaartketen, alsmede door de onderlinge samenhang tussen die delen.

De veiligheid van de luchtvaart is geen statisch gegeven, maar wordt voortdurend beïnvloed door technologische ontwikkelingen, nieuwe inzichten en maatschappelijke veranderingen.

De veiligheid van de luchtvaart is steeds primair afhankelijk van een hoge kwaliteit van het luchtvaartproduct. Concreet betekent dit dat er voldoende hoge normen moeten zijn voor de veiligheid op deelgebieden zoals luchthavens (security, inrichting, uitrusting), de technische kwaliteit van luchtvaartuigen (vliegtuigcertificatie en -uitrusting, -onderhoud), de

benodigde grondapparatuur, het luchtvaartpersoneel, de uitvoering van vluchten en de verkeersleiding.

De luchtvaart maakt, met name bij de luchtwaardigheidsregels, voor een belangrijk deel gebruik van doelregelgeving. De grondgedachte zoals de Amerikanen die destijds formuleerden, luidt «It should state the objective and not dictate the design».

Er waren en zijn goede redenen om hiervoor te kiezen. De luchtvaart heeft zich door de jaren heen gekenmerkt als een bedrijfstak waar grote technische ontwikkelingen plaatsvonden. Ontwikkelingen die ook in belangrijke mate het veiligheidsniveau en de milieuvriendelijkheid van de luchtvaart hebben verbeterd. De regelgeving mocht daarbij niet een belemmering vormen.

Dit betekent wel dat over het algemeen de regelgeving globaler is en meer ruimte voor interpretatie mogelijk maakt. Een consequentie daarvan is weer dat voor een verantwoorde en consistente toepassing van deze regelgeving hoogwaardige specialisten nodig zijn.

Normering alleen is niet voldoende om de veiligheid van de luchtvaart te garanderen. Naast normering zijn een zorgvuldige toepassing van de normen en een gedegen naleving van de gestelde voorwaarden essentieel.

Van de overheid wordt verwacht en geëist dat zij voorwaarden schept om de uitvoerbaarheid van de voorschriften te bevorderen, en dat zij als onafhankelijke partij toeziet op de naleving ervan. Daarnaast is van belang dat luchtvaartactiviteiten die niet voldoen aan de gestelde normen, actief worden opgespoord en tegengegaan.

Dit geldt voor alle luchtvaartautoriteiten ten opzichte van hun eigen nationale luchtvaartsector, zie par. 5.3.3..

Bestaande normering en naleving vormen het kader voor het huidige veiligheidsniveau van de luchtvaart.

Als gevolg van technologische ontwikkelingen, nieuwe inzichten en maatschappelijke veranderingen kunnen bestaande voorschriften en werkpraktijken blijken niet meer optimaal te zijn.

Er bestaat een continue spanning tussen de rol van de overheid om toe te zien op de eenduidige en correcte uitvoering van bestaande voorschriften, en de noodzaak om ruimte te laten c.q. te stimuleren voor veiligheidsbevorderende vernieuwing. Indien zij niet strak vasthoudt aan de toepassing van de bestaande voorschriften ontstaat een situatie van rechtsonzekerheid en is handhaving van het bestaande veiligheidsniveau niet mogelijk. Indien zij anderzijds geen ruimte creëert voor vernieuwing ontvalt de mogelijkheid om verbeteringen in de luchtvaartveiligheid te realiseren.

Voor de balans tussen beide aspecten zal de overheid voldoende aandacht hebben.

In dat verband is in de eerste plaats belangrijk dat de overheid en de sector maximaal lering kunnen trekken uit de voorvallen (ongevallen en incidenten) die zich in de wereldluchtvaart voordoen.

De luchtvaart kent daartoe reeds een sterk ontwikkelde systematiek van het analyseren van en lering trekken uit ongevallen en incidenten door gedegen onderzoek en daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Een tweede kennis- en informatiebron voor de verbetering van het luchtvaartprodukt vormen de resultaten van onderzoek en ontwikkelingswerk gericht op techniek, procedures en het menselijk handelen.

In de derde plaats is een continue inbreng van praktijkervaringen van gebruikers en betrokkenen eveneens relevant om verbeteringen in het beleid en daarmee de veiligheid te kunnen realiseren.

Kennis-infrastructuur en onderzoek

Het belang van de functie en de kwaliteit van de technisch wetenschappelijke infrastructuur en van de onderzoekprogrammering in Nederland in samenhang met de handhaving en verbetering van het veiligheidsniveau van de luchtvaart is al genoemd.

Voor de overheid en voor de sector is het essentieel om te kunnen beschikken over een hoogwaardige onderzoekcapaciteiten en wel om de volgende redenen.

Ten eerste om met kennis van zaken en voldoende eigen inbreng te kunnen opereren in de internationale ontwikkeling van beleid, normen en instrumenten, zodat Nederlands inzichten daar kunnen wortelen.

Ten tweede om voor de specifiek Nederlandse omstandigheden optimale oplossingen te vinden voor een veilig gebruik van luchtruim, luchthavens en vliegtuigen.

En ten derde zijn kennis en kunde nodig om mensen, machines, instrumenten en procedures te kunnen beoordelen en certificeren.

Het NLR is voor Nederland het belangrijkste onderzoeksinstituut ten dienste van de luchtvaartsector. Het ontvangt overheidssubsidie voor de uitvoering van een geavanceerd speurwerkprogramma en voor investeringen in de verbetering en uitbreiding van de onderzoeksfaciliteiten (zie ook bijlage 3).

Het hoogwaardige kennispotentieel en de onderzoeksfaciliteiten van het NLR zijn van belang voor de ontwikkeling en concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector. Voor de beleidsontwikkeling in samenhang met het integrale verkeer- en vervoersbeleid, het milieubeleid en het veiligheidsbeleid is niet alleen de RLD, maar de hele overheid, in hoge mate afhankelijk van onderzoek en adviezen van het NLR.

Een extra aandachtspunt voor de toekomst is het behouden van de veiligheidskennis die tot nu toe via Fokker-opdrachten werd opgebouwd en onderhouden.

Het NLR heeft een nauwe samenwerking met andere belangrijke exponenten van de Nederlandse technisch-wetenschappelijke infrastructuur: de Technische Universiteit Delft en de Technische Hogeschool Haarlem.

Het maakt ook deel uit van het samenwerkingsverband van luchtvaart-onderzoeksinstituten in Europa. NLR, en langs die weg Nederland, is betrokken bij Europese onderzoeksprojecten van Eurocontrol en van de Europese Commissie.

Naast het NLR is het NLRGC een belangrijk gespecialiseerd instituut gericht op de geneeskundige en «human factor» aspecten van de veiligheid in de luchtvaart. Het instituut verricht de verplichte medische keuringen voor alle Nederlandse brevethouders en luchtverkeersleiders. Het NLRGC speelt een actieve rol bij de harmonisatie van keuringseisen in JAA-verband. Voorts vindt er in opdracht van de RLD beleidsvoorbereidend en -ondersteunend onderzoek plaats op het gebied van de effecten van de gezondheid en de werkomstandigheden van de vlieger op de veiligheid. Het NLRGC werkt samen met een aantal instituten in Europa en heeft zitting in het European Committee on Aircrew Scheduling and Safety.

Beleidskeuzes:

Specifieke veiligheidsbevorderende maatregelen

In overleg met de sector zal een inventarisatie plaatsvinden van de mogelijkheden tot veiligheidsverhoging op specifieke onderdelen van de keten.

Daarbij zullen, naast de eerder opgebrachte onderwerpen, ook de volgende zaken aan de orde komen:

- Het handhaven van de discipline in alle bedrijfsprocessen samenhangend met veiligheid, ook en met name wanneer het om routinematig handelen gaat;
- Het interne proces binnen de luchtvaartmaatschappijen om te leren van fouten;
- De opleiding en permanente educatie van vliegend personeel, verkeersleiders en personeel van luchtvaartbedrijven;
- De optimale beschikbaarheid van relevante kennis en informatie;
- De uitvoering van veiligheids-audits, zo mogelijk door internationale teams;
- Het verzamelen van operationele kentallen op vliegvelden, zodat een beter inzicht kan worden verkregen of vastgestelde procedures worden gevolgd (zoals weerminima en vliegtuigbelading).

De potentiële opbrengst van aan te pakken onderwerpen zal zoveel mogelijk gekwantificeerd moeten worden, gerelateerd aan de bijbehorende kosten.

Potentiële dan wel lopende ontwikkelingen zullen actief gestimuleerd worden, in nationaal maar met name in internationaal kader. In dat verband gaat het bijvoorbeeld om bijdragen aan onderzoek naar «Controlled Flight Into Terrain» (CFIT), navigatie-hulpmiddelen, data-link systemen, mens-machine interfaces en de ketenbenadering van het veiligheidsdenken.

Kennis-infrastructuur en onderzoek

Gestreefd zal worden naar handhaving en uitbreiding van de onderzoekscapaciteit op terreinen die samenhangen met luchtvaartveiligheid.

Intensivering van de aandacht voor:

- De «human factor» in cockpit en cabine, in de verkeersleiding, op de luchthaven, in ontwerp, produktie en onderhoud;
- Verkeersleidingssystemen;
- Meetbare veiligheidsindicatoren, causale modellen, statistisch/analytisch ongevallen-onderzoek, risicoanalyse.

De mogelijkheden worden onderzocht naar de instelling van een structureel pluriform gebruikersoverleg, toegespitst op de onderzoeksbehoefte rond de ontwikkeling en uitvoering van het luchtvaartveiligheidsbeleid.

6. MIDDELEN

Het in hoofdstuk 5 genoemde aanvullende beleid en de daaraan te koppelen acties zullen in de komende jaren een extra inzet vergen van de overheid (in het bijzonder van het ministerie van Verkeer en Waterstaat c.q. de RLD). In de loop van dit jaar zal een meerjaren-werkplan het licht

zien met daarin opgenomen een specificatie van de uit te voeren activiteiten en de daarvoor benodigde middelen.

Het werkplan zal jaarlijks worden bijgesteld.

Hoewel de algemene systematiek van de veiligheidswaarborging niet substantieel wordt gewijzigd vergen de genoemde beleidsprioriteiten extra personeelsinzet en begrotingsmiddelen.

Extra personeelsinzet is met name nodig voor:

- de behoefte aan extra personeel in verband met de groei van de luchtvaart;
- de verdere ontwikkeling van het algemene veiligheidsbeleid;
- de opzet en het onderhoud van een incidenten-databank;
- de uitvoering van selectieve controles in verband met de Risky Carriers-problematiek (platform-checks);
- de opzet en het functioneren van een veiligheidsmeldpunt voor beroepsorganisaties;
- idem voor burgers;
- de versterking van de inbreng in internationale organisaties.

Op jaarbasis gaat het hierbij in totaal om een extra personeelsinzet van enkele tientallen full time equivalenten (fte's) over de komende 5 jaar.

Binnen de bestaande begrotingskaders van V&W zullen de volgende zaken extra financiële middelen vergen:

- het onderzoek naar en de ontwikkeling van prestatie-indicatoren;
- het belevingsonderzoek;
- het intensiveren van de voorlichting;
- het uitvoeren van veiligheidstechnisch onderzoek;
- de instandhouding van veiligheidsrelevante kennisinfrastructuur;
- de deelname aan hulpprojecten in zich ontwikkelende landen voor verbetering van de veiligheid.

Op jaarbasis gaat het hierbij om een bedrag van ca. Hfl. 2 miljoen voor de komende 5 jaar.

AFKORTINGEN

AAS	Amsterdam Airport Schiphol
ABEL	Algemeen Beoordelingskader Externe veiligheid Luchthavens
AEREA	Association of European Research Establishments in Aeronautics
AOPA	Aircraft Owners and Pilots Association
ATC	Air Traffic Control
ATS	Air Traffic Services
BvB	Bewijs van Bevoegdheid
BvD	Bewijs van Deugdelijkheid
Bvl	Bewijs van Inschrijving
BvL	Bewijs van Luchtwaardigheid
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DGRLD	Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (V&W)
DGSM	Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (V&W)
DGV	Directoraat-Generaal Vervoer (V&W)
DLR	Deutsche Forschungsanstalt für Luftund Raumfahrt
EATCHIP	European ATC Harmonization and Integration Programme
ECAC	European Civil Aviation Conference
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFTA	European Free Trade Association
ETOPS	Extended Twin Engine Operations
EU	Europese Unie
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IVMS	Integraal Veiligheids Managementsysteem Schiphol
JAA	Joint Aviation Authorities
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KNVvL	Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart
LI	Directie Luchtvaartinspectie (RLD)
LVB	Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie
MATSE	ECAC's Ministerial Meeting in ATS in Europe
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
NLRGC	Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Geneeskundig Centrum
NMP	Nationaal Milieu beleidsPlan
NVL	Nederlandse Vereniging van Luchthavens
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PASO	Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving
PKB	Planologische Kernbeslissing
RLD	Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (V&W)
RVI	Rijksverkeersinspectie (V&W)
SAFA	Safety of Foreign Aircraft
SARPS	Standards and Recommended Practices
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurkundig Onderzoek
TU(D)	Technische Universiteit (Delft)
ULV	Ultra Licht Vliegtuig
VACS	Veiligheids Advies Commissie Schiphol
VI	Directie Vervoer en Infrastructuur (RLD)
VROM	Min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer
VtV	Vergunning tot Vluchtuitvoering
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ZBO	Zelfstandig Bestuurs Orgaan