

Vergaderjaar 1996–1997

24 804

Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 december 1996

Naar aanleiding van het verzoek van de heer van Gijzel (tijdens de regeling van werkzaamheden op 12 november 1996)¹ om in te gaan op de mogelijke problematiek bij de internationale luchtvaart op het gebied van **afweging tussen commercie en veiligheid**, op de **controle op Schiphol naar de luchtwaardigheid van bezoekende vliegtuigen** en op **het hanteren van de zogenoemde «zwarte lijst» van de FAA** kan ik u het volgende meedelen.

In de Nota Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart wordt aangegeven dat er in de luchtvaart vaak een spanningsveld bestaat tussen economie, veiligheid en milieu (zie par. 2.3.). Afweging tussen de drie genoemde elementen is daarom noodzakelijk, met name bij de ontwikkeling en vaststelling van nieuw beleid en normering op de gebieden van veiligheid en milieu. Is de afweging eenmaal gemaakt en zijn het beleid en de normen vastgesteld, dan dienen de normen onverkort nageleefd en gehandhaafd te worden, ongeacht de economische consequenties.

Voor het luchtvaartbedrijfsleven is veiligheid een essentieel aspect van de kwaliteit van het luchtvaartproduct. Economische groei is daar evenwel 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 dan ook te waarborgen dat zich geen ongewenste ontwikkelingen (kunnen) voordoen.

¹ Zie Handelingen II nr. 9, vergaderjaar 1996–1997.

De huidige internationale vastgelegde systematiek met betrekking tot de luchtvaartveiligheid vormt als zodanig daarvoor het juiste kader, zij het dat additionele maatregelen nodig zijn met betrekking tot de implementatie.

In de Nota Veiligheidsbeleid wordt aangegeven dat het veiligheidsniveau van de luchtvaart op een hoog niveau staat (zie par. 5.3.2). Als gevolg van de ontwikkelingen in de internationale luchtvaart en in de samenleving om ons heen is duidelijk geworden dat verdere aanscherping van genoemd beleid noodzakelijk is. Verder is verbetering van het veiligheidsniveau nodig om bij de groei van de luchtvaart deze veiligheid in absolute zin te kunnen handhaven. Daarom wordt op alle terreinen naar mogelijkheden gezocht ter verhoging van de veiligheid en wordt actief gewerkt aan het ongedaan maken van mogelijke onveilige situaties.

In dit verband is van belang de toenemende zorg in de samenleving over het veiligheidsniveau van bezoekende buitenlandse maatschappijen, beter bekend als het fenomeen «risky carriers».

De definitie van een risky carrier luidt: «Een luchtvaartmaatschappij waarover een gefundeerd inzicht bestaat dat diens vliegtuigen, bemanningen en/of vluchtuitvoering niet voldoet aan de daaraan conform de internationale regelgeving te stellen veiligheidseisen».

Het is momenteel niet aan te geven welke maatschappijen onder deze definitie vallen. De daartoe noodzakelijke gegevens ontbreken op dit moment nog.

Nederland streeft er naar dit inzicht te vergroten en het probleem van de risky carriers structureel op te lossen. Een internationale aanpak is daarbij van cruciaal belang. Alleen dan kunnen structurele verbeteringen bereikt worden. Aanvullend nationaal beleid op onderdelen is noodzakelijk ter verdere waarborging van de veiligheid op Nederlands grondgebied.

Momenteel lopen onderzoeksprogramma's naar het veiligheidsniveau in individuele landen. Het betreffen respectievelijk het ICAO «Safety Oversight Program» en het «International Aviation Safety Assessment Program» van de FAA.

Het ICAO-programma is gebaseerd op vrijwillige medewerking van de deelnemende landen en voorziet, gebaseerd op de uitkomst van de initiële audit, desgewenst in een uitgebreid ondersteuningsprogramma. Tot nu toe hebben 56 landen om een audit gevraagd, waarvan er inmiddels 34 zijn uitgevoerd. Nederland levert een actieve bijdrage aan het ICAO-programma.

Het FAA-programma is verplicht voor landen waarvan maatschappijen op de VS (willen) vliegen. De nadruk ligt hier op het onderzoek zelf, en niet zo zeer op assistentie. Inmiddels zijn zo'n 60 landen onderzocht. De resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in een lijst met 3 categoriën, waarbij categorie 3 als de «zwarte lijst» bekend staat.

Naast de mondiale aanpak vanuit ICAO wordt gewerkt aan een Europese aanpak van het probleem in EU- en ECAC-verband, zoals ook vermeld in par. 5.3.3. van de Nota Veiligheidsbeleid.

De Transportraad van de EU heeft tijdens de Raadsvergadering op 17-18 juni 1996 het door de Commissie aangeboden communautaire actieprogramma: «Communautaire strategie bevordering luchtveiligheid» vastgesteld. Dit programma bevat extra maatregelen bedoeld om de veiligheid te verhogen en een reeks actiepunten om het probleem van de risky carriers structureel aan te pakken en de effectiviteit van nationale acties sterk te vergroten.

Ter uitvoering van het actieprogramma wordt een signaleringssysteem voor onveilige vliegtuigen en operaties uit derde landen opgezet tussen de lidstaten. Daarnaast worden deze signalen verwerkt in een Europese databank. Hierin zullen onder meer rapportages komen van platformcontroles en andere meldingen van vermoede onveilige situaties. De databank maakt het mogelijk om een gefundeerd inzicht te verkrijgen met betrekking tot de veiligheid bij luchtvaartmaatschappijen.

Maatschappijen, die als «verdacht» zijn aangemerkt, moeten via platformcontroles worden geïnspecteerd op de EU-luchthavens.

Onveilig bevonden maatschappijen zullen worden aangepakt, in eerste instantie via de luchtwaardigheidsautoriteiten uit het betreffende land.

In het uiterste geval zal de vergunning van de onveilig bevonden maatschappij worden geschorst dan wel ingetrokken.

Indien gewenst krijgen landen ondersteuning aangeboden bij het ontwikkelen van hun veiligheidstoezicht.

In EU-verband wordt er verder aan gewerkt om met gelijkgezinde landen afspraken te maken om de ICAO-mechanismen voor borging van de veiligheid verder te verbeteren, met name door versterkte procedures van toezicht op de lidstaten voor wat betreft hun naleving van de internationale eisen.

In het Nederlandse beleid tot nu toe werden buitenlandse bezoekende vliegtuigen door de Rijksluchtvaartdienst in samenwerking met de Luchtvaartpolitie op luchtwaardigheid gecontroleerd als er aanwijzingen waren dat de veiligheid gevaar loopt. Bij twijfel aan de luchtwaardigheid werd een vliegverbod opgelegd totdat mogelijke veiligheidsrisico's waren weggenomen.

Binnen de RLD wordt momenteel een «Task Force Risky Carriers» opgericht, bestemd voor de uitvoering, in samenwerking met de Luchtvaartpolitie, van platformcontroles op bezoekende vliegtuigen uit het buitenland. Deze Task Force zal bestaan uit experts die beschikken over de nodige operationele en technische deskundigheid. Volgens planning zal de Task Force in de eerste maanden van 1997 operationeel kunnen zijn. Voor wat betreft de middelen, procedures en bevoegdheden wordt zoveel mogelijk de Europese en met name de Duitse aanpak met betrekking tot risky carriers gevolgd, waarmee goede ervaringen worden opgedaan. De resultaten van de platformcontroles worden ook gebruikt om in te brengen in de eerdergenoemde Europese databank, terwijl voor de selectie van de te controleren bezoekende vliegtuigen mede gebruik gemaakt zal worden van gegevens uit deze databank.

Daarnaast wordt in (nieuwe) bilaterale luchtvaartverdragen een aangescherpte veiligheidsclausule opgenomen die de mogelijkheden voor bronmaatregelen en wederzijdse controle verder verbeteren.

Verder wordt momenteel in het kader van het samenwerkingsverband Integraal Veiligheid Managementsysteem Schiphol (IVMS), waarin ondermeer een belangrijk deel van het bedrijfsleven op Schiphol vertegenwoordigd is, het pilot-project Operational Airport Safety Information System (OASIS) uitgevoerd. Doel van de pilot is om na te gaan of het praktisch en organisatorisch haalbaar is om een geïntegreerd incident- en ongevallen-registratiesysteem op te richten. Het is de bedoeling dat de betrokken partners informatie uitwisselen over incidenten en (mogelijk) gevaarlijke situaties op de luchthaven Schiphol.

In relatie tot bovenstaande is de zogenoemde «zwarte lijst» (categorie 3) van de FAA ook van belang.

Daarbij wordt benadrukt dat de lijst van de FAA betrekking heeft op luchtvaartlanden c.q. overheden, maar geen directe relatie heeft met luchtvaartmaatschappijen. De achterliggende gedachte van de FAA is dat als er geen voldoende ontwikkeld en toegerust overheidsapparaat aanwezig is, daarmee ook het veiligheidsniveau van de betreffende nationale luchtvaart niet voldoende gewaarborgd kan zijn.

Dit hoeft overigens niet altijd het geval te zijn. De landen waar het hier om gaat hebben in het algemeen geen ontwikkelde eigen luchtvaart-industrie en geen aanzienlijke luchtvervoersector. Een gevolg hiervan is dat met name de internationaal opererende luchtvaartmaatschappijen uit een dergelijk land, met betrekking tot ondermeer de aanschaf van vliegtuigen, modificaties, onderhoud en opleidingen vaak gebruik maken van bedrijven of voorzieningen in het buitenland. Een onvoldoende overheidstoezicht in het betreffende land behoeft dus niet automatisch te leiden tot een onveilige operatie van internationaal opererende luchtvaartmaatschappijen.

Het is wel van belang om de vliegoperaties uit die landen sterker te screenen dan uit andere landen. De huidige luchtvaartmaatschappijen, die in deze categorie vallen en op Nederland vliegen, zullen dan ook aan een nader aanvullend onderzoek worden onderworpen. Het gaat hierbij op dit moment om vliegtuigen uit Swaziland en Zimbabwe.

Uiteraard is het voor de waarborging van de veiligheid op langere termijn zeker noodzakelijk dat de betreffende luchtwaardigheidsautoriteiten wel «op standaard» worden gebracht. Het ICAO programma richt zich met name daarop.

Intussen zal toestemming op nieuwe aanvragen van luchtvaartmaatschappijen uit landen die bij de derde categorie op de lijst van de FAA vermeld staan pas worden verstrekt nadat expliciet is aangetoond dat tenminste aan de ICAO veiligheidseisen wordt voldaan.

Verder zal aan de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, die vluchten uitvoeren op landen in de derde categorie, worden verzocht om een aanvullend inspectie-rapport op te stellen met betrekking tot de lokale voorzieningen, zoals luchtverkeersleiding en de faciliteiten op de luchthavens van bestemming. Tenslotte wordt nagegaan hoe aan de betrokken buitenlandse autoriteiten door Nederland hulp kan worden aangeboden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink