Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

24 804 Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 25

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 januari 2001

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat[1] heeft op 12 december 2000 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 18 september 2000, houdende de derde voortgangsrapportage over de nota Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart (24 804, nr. 24);**
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 8 november 2000 over reclamesleepvliegen (VW-00-1226).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Gijzel** (PvdA) constateert dat de nota Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart de basis heeft gevormd voor belangrijke ontwikkelingen op dit terrein, waarvoor het departement veel werk verzet heeft. Ondanks de veranderende positie van Schiphol ziet hij een blijvende verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid van de luchtvaart, zij het dat er een discussie nodig zal zijn over de veranderingen in de rol en de taken van de overheid op dit gebied.
In de rapportage wordt het vrachtvervoer per charter als een punt van zorg genoemd. De heer Van Gijzel pleit voor extra aandacht voor deze sector, aangezien Schiphol mikt op meer vrachtvervoer. Verder wordt de menselijk factor vermeld, maar hij mist eigenlijk de risky carriers als aparte categorie die aandacht verdient, aangezien maatschappijen met low budget-reizen overal als paddestoelen de grond uit komen.
Bij ongevallen waarbij maar één oorzaak aan te wijzen is, speelt vliegtuigonderhoud een belangrijke rol. Dit roept de vraag op of de moordende concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen het onderhoud niet te veel onder druk zet. Zelfs bij de KLM, een maatschappij die op dit terrein zeker niet tot de slechtste behoort, komen situaties voor die grondwerktuigkundigen eigenlijk niet verantwoord vinden. Soms krijgt men toestemming van de Rijksluchtvaartdienst (RLD) om met een vliegtuig dat door een geconstateerd mankement eigenlijk niet aan alle luchtwaardigheidseisen voldoet, toch te vertrekken om de reparatie elders te laten verrichten, veelal omdat dat op de thuisbasis goedkoper is. De heer Van

[1] Samenstelling:
Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).
Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (RPF/GPV), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA), Depla (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolaï (VVD).

KST50719
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

Gijzel vindt een dergelijke gang van zaken ontoelaatbaar en hij zou dan ook de eindrapportage over de menselijke factor, voorzien van een beleidsbrief van de minister, graag zo spoedig mogelijk bespreken, evenals het resultaat van de studie naar de vrachtcharters. Bovendien dringt hij aan op een studie naar de risky carriers in brede zin.
Naar aanleiding van wat er in de nota over assistentie aan derde landen staat, wil de heer Van Gijzel nog weten of er nu in samenwerking met de Verenigde Staten en Australië een wereldomvattende aanpak van de luchtvaartveiligheid in derde landen is ontstaan. Daarbij gaat het vooral om ontwikkelingslanden, maar hoe staat het met de veiligheid in bijvoorbeeld de voormalige Sovjet-republieken?
Verder toont de heer Van Gijzel zich een voorstander van internationale koppeling van de databanken met veiligheidsstatistieken om de informatievoorziening te kunnen verbeteren. De Verenigde Staten beschikken bijvoorbeeld ook over gegevens over lokale vluchten. Er wordt nu een Europese databank opgezet (ECCAIRS) die door de Raad voor de transportveiligheid geraadpleegd en met gegevens gevoed kan worden. Heeft deze raad hiervoor wel voldoende capaciteit, nu zijn onderzoeken al vrij lang duren? Verder blijkt uit het succes van het loket voor de luchtvaartveiligheid dat het in een behoefte voorziet, ook bij de reisorganisaties.
De fractie van de PvdA is enthousiast over al deze ontwikkelingen, maar zij is wat minder positief gestemd over het consumentenplatform voor de luchtvaart. Kan de minister in een brief aangeven, hoe het inmiddels staat met het opzetten van een zwarte lijst door de Consumentenbond en de ANWB? In verband met de problemen met het verkrijgen van de hiervoor benodigde gegevens zou er wellicht een start kunnen worden gemaakt met de tegenhanger hiervan, een witte lijst, aangezien maatschappijen die hun zaken goed op orde hebben, graag bereid zullen zijn om gegevens daarvoor te leveren, zodat meteen conclusies getrokken kunnen worden over de betrouwbaarheid van maatschappijen die hieraan niet willen meewerken.
De samenwerking tussen partijen uit de luchtvaartsector en de overheid bij de ontwikkeling van causale modellen zal in een memorandum of understanding geformaliseerd worden. Wat is de status hiervan? Kan de aangegeven ontwikkelingstijd van vijf jaar niet bekort worden?
Het veiligheidsbeleid op Schiphol is weliswaar verbeterd, maar de situatie is nog lang niet optimaal, zowel op de luchthaven zelf als bij de diensten daarbuiten. Kan de minister inzicht verschaffen in het programma waarmee men bezig is? Het integraal veiligheidsmanagementsysteem heeft niet geleid tot een krachtig regelgevend orgaan; hoe kan hier alsnog in worden voorzien?
De fractie van de PvdA is altijd een voorstander geweest van het terugdringen van de overlast van reclamevliegtuigen, zo nodig met een verbod. Wat is de mening van de minister over de redenering dat er bij een verbod een verschuiving naar rondvluchten zal optreden? Is er overigens inderdaad een verkeerde bijlage bij de brief aan de Kamer verstuurd, zoals de Vereniging van Nederlandse luchtvaartondernemingen stelt?

De heer **Niederer** (VVD) is het ermee eens dat de derde voortgangsrapportage tevens de laatste kan zijn, omdat het uitvoeringsprogramma van de nota reeds ver gevorderd is.
Houdt de veiligheidscontrole van bezoekende luchtvaartuigen ook een controle van de bemanning in, bijvoorbeeld op het gebruik van alcohol? Twee keer is een toestel van United Airlines op basis van een zelfstandige beslissing van de bemanning uitgeweken naar Zaventem vanwege steekproefsgewijze alcoholcontroles op Schiphol; wat vindt de directie van deze maatschappij hiervan?

Vindt de minister dat er nadere maatregelen nodig zijn in verband met het verschil van opvatting tussen management en grondwerktuigkundigen over noodzakelijk vliegtuigonderhoud?
De Raad voor de transportveiligheid kan rechtstreeks gegevens invoeren in de ECCAIRS-databank. Moet hieruit afgeleid worden dat dit volledig buiten de overheid om gaat? Is het om interpretatieverschillen bij het toepassen van de regels te voorkomen niet beter om gegevens over een incident of ongeval pas in te voeren als de minister de mening van de raad heeft getoetst aan haar eigen mening, eventueel na overleg met de Kamer?
Zijn er inmiddels al conclusies getrokken uit het resultaat van de tweede telefonische enquête naar de veiligheidsbeleving?
De VVD-fractie is tegen een verbod op reclamesleepvliegen; zij heeft dan ook indertijd tegen de moties over dit onderwerp gestemd. Zij acht zo'n verbod in strijd met de fundamentele vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid kent wel beperkingen voorzover andere vrijheden worden aangetast. Geluidshinder kan zo'n beperking zijn; er is al een zondagsverbod ingesteld, wat de luchtreclamebranche een gevoelige klap heeft gegeven. Verdergaande maatregelen vindt de VVD-fractie niet wenselijk, maar ook niet nodig, zoals blijkt uit het rapport waarop de heer Van Gijzel duidt. Wil de minister alsnog haar mening geven over de resultaten van dit rapport, die aanmerkelijk positiever zijn voor het reclamevliegen? Volgens TNO zou de «ernstige hinder» in vijf jaar van 2% zijn afgenomen tot 0,6%, terwijl het aantal klachten minimaal is. De heer Niederer schrijft dit toe aan de geluidsbeperkende maatregelen die men in de sector zelf heeft genomen. Hij pleit ervoor, voor het hele land een regime te laten gelden waarbij tot zeven uur 's avonds gevlogen mag worden, met nog een uur om terug te keren naar de thuishaven.

Ook de heer **Reitsma** (CDA) stemt ermee in, de veiligheidsaspecten van de luchtvaart voortaan maar te betrekken bij de algemene discussies over de luchtvaart en de luchtvaartinfrastructuur, maar hij wil er in verband met het grote belang van de veiligheid wel geregeld over kunnen blijven praten.
Wat is het uitgangspunt van Nederland bij de internationale onderzoeksprogramma's om de risico's bij het vrachtvervoer en vooral bij de charteroperaties in het vrachtvervoer terug te dringen? En hoe zal de Kamer op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen bij het nationale onderzoeksprogramma?
Verder vindt de heer Reitsma het alleen al op grond van de vragen die rijzen over het vliegtuigonderhoud noodzakelijk om de naleving van de onderhoudsvoorschriften strak te controleren. Welke actie onderneemt de minister om de procedures optimaal te bewaken?
Hij pleit ervoor, zo snel mogelijk een consumentenplatform voor de luchtvaart op te zetten, ook al om burgers zo goed mogelijk voor te lichten over de veiligheid van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, eventueel met een label.
Ten slotte noemt de heer Reitsma naast een verbod op reclamesleepvliegen en een convenant met de sector de mogelijkheid van een stringenter vergunningsysteem. Welke beleidsconclusies trekt de minister uit de rapporten naar aanleiding van het onderzoek op dit terrein?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) noemt een aantal ontwikkelingen in het luchtvaartveiligheidsbeleid die ook zij positief acht. Zij ziet ook wel iets in een label met de prijs-kwaliteitverhouding, maar in ieder geval geldt voor haar: wat vliegt, moet veilig zijn. De overheid heeft hiervoor een verantwoordelijkheid, ook als het gaat om buitenlandse maatschappijen die gebruikmaken van Nederlandse luchthavens.
Er zullen nieuwe normen voor Schiphol gaan gelden. In de PKB uit 1990 is het standstill-beginsel voor veiligheid vastgelegd. De fractie van Groen-

Links vindt dat dit bij de ingebruikneming van de vijfde baan in ieder geval gehanteerd moet worden. Kan de minister garanderen dat dit uitgangspunt in de PKB met het nieuwe normenstelsel intact blijft?
Het onderzoek naar prestatie-indicatoren en causale relaties is veelbelovend. De huidige berekening van het veiligheidsniveau is vrij grof en er wordt onvoldoende rekening gehouden met verbetering van de bedrijfsvoering, het onderhoud, de verkeerleiding en de vliegtuigen zelf. Is de minister bereid, eenzelfde onderzoek in te stellen voor het beoordelen van het nieuwe normenstelsel? Als dit stelsel ook op de situatie in 1990 toegepast kan worden, ontstaat er een interessante vergelijkingsmogelijkheid. Zal dit model vooraf ter beoordeling aan de Kamer worden voorgelegd?
Mevrouw Van Gent is blij met het onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder burgers. Worden hierbij ook de regionale vliegvelden betrokken? Verwacht mag worden dat er regionaal enorme variaties kunnen optreden; een enquête onder duizend personen lijkt wat beperkt om deze verschillen tot uitdrukking te laten komen. Is dit wel de bedoeling? En wanneer zal er over de resultaten aan de Kamer worden gerapporteerd?
In de grijze zone, c.q. de vrijwaringszone rondom Schiphol is alleen luchthavengebonden bedrijvigheid toegestaan, maar dit begrip biedt ruime interpretatiemogelijkheden. Wellicht kan de minister duidelijkheid verschaffen.
De fractie van GroenLinks vindt reclamesleepvliegen een volslagen zinloze activiteit die niet alleen geluidsoverlast oplevert, maar ook het milieu schade toebrengt. Zij is blij met de aangebrachte beperkingen, maar zij is pas tevreden als deze activiteit helemaal gestaakt wordt. Een meerderheid van de Kamer heeft zich al ruim twee jaar geleden in twee moties uitgesproken voor een verbod op reclamesleepvliegen, terwijl minister Pronk zich in reactie op Kamervragen ook duidelijk voor zo'n verbod heeft uitgesproken. De minister had dus allang een verbod kunnen uitvaardigen, maar zij heeft naar aanleiding van de moties slechts een onderzoek laten instellen waarom de Kamer niet gevraagd had. Mevrouw Van Gent ziet dit als een vertragingstactiek.
Haar fractie verwerpt de conclusie uit het onderzoek dat de hinder bij een verbod zou toenemen doordat er meer rondvluchten zouden plaatsvinden, want als er een markt voor zulke vluchten was, zouden ze nu ook al verzorgd worden. Bovendien zouden die ook weer aan regels en verboden gebonden kunnen worden. Verder blijkt uit het onderzoek slechts een beperkt economisch belang, zodat eventuele claims nog wel te overzien zijn. Heeft de huidige beperking al tot succesvolle claims geleid? Zo nee, waarom wordt er dan bij een algeheel verbod wel voor gevreesd?
Ten slotte pleit mevrouw Van Gent ervoor dat de minister de moties 24 786, nr. 31 en 23 893, nr. 13 alsnog uitvoert.

Het antwoord van de regering

Minister **Netelenbos** dankt de Kamer voor de woorden van waardering voor de uitvoering van de nota. Zij geeft aan dat haar medewerkers zich hiermee zeer gemotiveerd bezighouden om de toonaangevende rol van Nederland op het gebied van veiligheidsbeleid in stand te houden. Nederland neemt in allerlei verbanden deel aan de internationale beleidsvorming op dit terrein en er zijn zelfs afspraken gemaakt over samenwerking tussen de Federal aviation authority (FAA) en de RLD. In ICAO-verband gaat het vooral om het veiligheidsbeleid en het milieubeleid. In Europees verband is het wachten op de opvolger van de Joint aviation authority (JAA). De Europese Commissie wil deze opvolger echt competenties geven om maatregelen te kunnen afdwingen, de JAA kan slechts aanbevelingen doen.
De teams die in het kader van het Safety assessment of foreign aircraft (SAFA) opereren, zijn zeer belangrijk. Zij besteden op het ogenblik veel extra aandacht aan onderhoudsaspecten en aan de vrachtcharters. Tot nu

toe heeft dit er in 25 gevallen toe geleid dat er reparaties moesten worden verricht voordat vliegtuigen mochten vertrekken. Het regime is in verband met de ontvlechting van de RLD zeer verstrakt. Er wordt dan ook zeker geen toestemming gegeven om een vliegtuig elders te laten repareren als het niet luchtwaardig is. Nederland houdt zich zeer strikt aan de internationale afspraken die hierover zijn gemaakt. Toestemming voor reparatie elders wordt alleen gegeven als het gaat om een defect of storing die de luchtwaardigheid niet aantast, dus er is geen sprake van een grijs gebied. De risico's van het vliegen zijn ook nog maar 3% van de risico's die vliegen 50 jaar geleden met zich meebracht. De minister erkent naar aanleiding van door de heer Van Gijzel genoemde voorbeelden dat niet volledig uitgesloten kan worden dat er van deze praktijk afgeweken wordt; zij wijst erop dat buitenlandse maatschappijen de RLD in zo'n geval ook niet altijd inlichten.
Na de ontvlechting komt er een algemene inspectie bij Verkeer en Waterstaat, dus ook voor de luchtvaart. De Kamer zal vanaf volgend jaar zomer het programma kunnen bespreken, met de prioriteiten, extra accenten en onderdelen met verscherpt toezicht. Vervolgens zullen de resultaten van het beleid aan de hand van de verslaglegging van de inspectie kunnen worden beoordeeld, zodat het geheel voor de Kamer transparanter wordt.
De veiligheidsrisico's van vrachtvluchten en charters met vrachtvervoer vormen op dit moment een belangrijk speerpunt voor de SAFA-teams. Daarnaast worden er in ICAO-verband veiligheidsaudits voor dit probleem ontwikkeld.
Voor het probleem van de risky carriers en de low budget-vluchten verwijst de minister naar de internationale afspraken over het beleid dat de afzonderlijke landen zullen voeren, en over het toezicht daarop. Zij is in overleg met de Consumentenbond en de ANWB over het opstellen van een consumentenplatform luchtvaart. Deze twee zijn bezig met het opstellen van een programma van eisen voor de aanpak hiervan; dit zal omstreeks februari gereed zijn. Het is de bedoeling om een jaar of vijf ervaring met zo'n werkwijze op te doen. Commissaris De Palacio wil een soort plakkaat invoeren waarop de rechten van de luchtreiziger bij moeilijkheden tijdens het vliegen of op een luchthaven aangegeven zijn, maar hierover konden tot nu toe vanwege de problemen met Gibraltar nog geen stringente afspraken worden gemaakt.
De Raad voor de transportveiligheid is er geen voorstander van om zelf gegevens aan ECCAIRS te leveren, omdat hij dat niet in overeenstemming met zijn onafhankelijke positie bij het instellen van onderzoek acht. De rijksoverheid levert dus de gegevens en zij probeert deze zeker niet te «manipuleren»; dan zouden ze ook niet meer relevant zijn.
Uit de twee onderzoeken naar de veiligheidsbeleving onder burgers blijkt dat men de veiligheid in de luchtvaart wel zeer belangrijk vindt, maar deze niet als een probleem ervaart. Er zijn ook weinig verschillen tussen de regio's gebleken. Ervaren luchtreizigers oordelen verder positiever dan degenen die wat minder frequent vliegen. De minister zegt toe, de resultaten van het onderzoek aan de Kamer kenbaar te zullen maken.
Verder wil zij de Kamer weliswaar inderdaad geen voortgangsrapportages meer toesturen, maar wel stelt zij een tweede nota Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart in het vooruitzicht, omdat zij het uiterst belangrijk vindt om dit thema met de Kamer te blijven bespreken. Behalve om de gebruikelijke technische zaken zal het in deze tweede nota gaan om bronveiligheid en externe veiligheid. In het kader van een nieuwe Luchtvaartwet wordt er over dit complexe onderwerp gediscussieerd; er wordt toegewerkt naar een causaal model, omdat zo'n model het beste aangeeft wat de stand van zaken op dit gebied is. In dit verband is de vrijwaringszone rondom de luchthavens vergroot; sommige gemeenten willen er eigenlijk liever bouwen, maar dat levert allerlei complicaties op, zodat de minister daar geen voorstander van is.
De oversight-audit van ICAO geldt voor alle landen, dus ook de voorma-

lige Oostbloklanden, die hierbij extra aandacht krijgen. Onlangs is er zo'n audit voor Nederland, de Antillen en Aruba gehouden en de resultaten hiervan worden op het ogenblik geanalyseerd. De minister is bereid, het rapport van de ICAO-audit te verstrekken aan de Kamer.
Het plan van aanpak voor het causale model is bijna klaar. De FAA is bij dit onderzoek betrokken, waaruit blijkt dat men dit ook in de Verenigde Staten interessant vindt. Er is vijf jaar voor uitgetrokken omdat men verwacht, er zoveel tijd voor nodig te zullen hebben.
De commissie-Droste heeft zich beziggehouden met de verschillen in opvatting tussen management en grondwerktuigkundigen bij de KLM over het noodzakelijke onderhoud van vliegtuigen. Zij is tot de slotsom gekomen dat er vooral sprake is van een groot communicatieprobleem. De minister vindt dat men met name in het bedrijf zelf orde op zaken moet stellen, maar de Rijksluchtvaartdienst en de inspectie zien wel toe op de procedures. Bij de nieuwe rol van de inspectie zal er extra aandacht gegeven worden aan overzichtelijke verslaglegging en aan het toezicht daarop. De inspectie is echter niet in staat, op uitvoeringsniveau elk incident in de gaten te houden. Als grondwerktuigkundigen concrete probleemgevallen melden, dan worden deze door de RLD onderzocht. De Kamer kan binnenkort een nadere brief verwachten over de maatregelen die de regering wil nemen om de risico's op dit vlak zoveel mogelijk te elimineren. Men is verder nog bezig met certificering van de luchthaven Schiphol. In dat kader zal er aandacht worden besteed aan de aspecten van de veiligheid op de luchthaven zelf die de heer Van Gijzel heeft genoemd. De Kamer zal hierover tegen de zomer van volgend jaar nadere informatie ontvangen.
De kwestie met de alcoholcontrole had te maken met een verschil in afwikkeling van dit soort zaken; in de Verenigde Staten doet men dit civielrechtelijk, terwijl in Nederland het strafrecht van toepassing is. Dit gaf enige nervositeit bij de bemanning van de toestellen van United Airlines en er wordt nog over deze kwestie gesproken, ook in ICAO-kader, maar Nederland houdt uiteraard vast aan zijn eigen procedures. Het belangrijkste is dat de reiziger erop moet kunnen vertrouwen dat de piloot nuchter achter de stuurknuppel zit.
De minister is het er volkomen mee eens dat er geprobeerd moet worden om overlast te voorkomen van reclamesleepvliegen, wat op zichzelf een luxeactiviteit is, maar verdere beperking van of een verbod op reclamesleepvliegen is volgens haar toch wat gecompliceerder dan mevrouw Van Gent suggereert, want dit heeft ook te maken met Europese regelgeving en met de mogelijkheid om bepaalde economische activiteiten te verbieden. De huidige beperkingen zijn in goed overleg met de sector tot stand gekomen, maar de implicaties van een algeheel verbod moeten zorgvuldig bekeken worden en de minister vond het onderzoek op dit punt dan ook zeker niet overbodig. Zij zal samen met minister Pronk de resultaten bekijken en de Kamer zo spoedig mogelijk een standpunt voorleggen, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de gevolgen van een verbod op reclamevliegen in de zin van meer rondvluchten. Zij voelt er niets voor om die dan ook maar te verbieden, want een verbiedende overheid is in haar ogen geen krachtige overheid. Bovendien is de sector wel bereid om opnieuw afspraken te maken.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers