



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 6 september 2016, nr. IENM/BSK-2016/183829, tot wijziging van de Regeling veiligheidseisen burgerexploitant militaire luchthavens in verband met het aanpassen van de veiligheidseisen en enkele technische aanpassingen

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Defensie;

Gelet op artikel 10.11, eerste lid, in samenhang met artikel 8a.1, eerste lid, en 8a.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling veiligheidseisen burgerexploitant militaire luchthavens wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2

1. De burgerexploitant draagt er zorg voor dat het burgermedegebruik plaatsvindt overeenkomstig de eisen ten aanzien van de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het gebruik zoals die gelden op basis van hoofdstuk 2, afdeling 3, van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen, met dien verstande dat:
 - a. een aanbeveling als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen niet van toepassing is, indien vanwege van kracht zijnde militaire veiligheidseisen naleving van een dergelijke aanbeveling door de burgerexploitant niet mogelijk is.
 - b. de voorschriften 3.4.7, 9.9.1 en 9.9.2 als bedoeld in artikel 10 van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen niet van toepassing zijn op een verkleind geleideblok van een vliegtuigafreminstallatie voor militair gebruik;
2. Van de eisen, bedoeld in de aanhef van het eerste lid kan, met uitzondering van de onder a en b genoemde punten, ontheffing worden verleend.
3. Aan een ontheffing als bedoeld in het tweede lid kunnen beperkingen of voorwaarden worden verbonden.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 3 wordt 'zijn de artikelen 4 tot en met 8' vervangen door: is hoofdstuk 2, afdeling 2.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma*



TOELICHTING

De militaire luchthavens Eindhoven en De Kooy worden intensief door civiele luchtvaartuigen gebruikt. Op deze luchthavens is er ook een burgerexploitant aanwezig die het burgermedegebruik van commerciële aard verzorgt. Op de militaire luchthavens met commercieel burgermedegebruik zijn daarmee twee regimes van veiligheidsregelgeving van toepassing. Op militaire luchthavens zijn de veiligheidsvoorschriften van de militaire luchtvaartautoriteiten van toepassing. Dit betreffen NATO Standardization Agreements (STANAGs) en de Militaire Luchtvaart Eisen – Luchthavens van het ministerie van Defensie. Voor het burgerluchtverkeer zijn de civiele veiligheidseisen voor luchthavens van toepassing. Deze militaire- en civiele veiligheidsnormen voor luchthavens komen grotendeels overeen, zeker aangezien het ministerie van Defensie in de Militaire Luchtvaart Eisen ook voor een overgroot deel naar dezelfde internationale civiele normering verwijst voor de veiligheid van militaire luchthavens. In een enkel geval is er echter sprake van een tegenstrijdige veiligheidsregel, waarbij het militaire en het civiele veiligheidsvoorschrift onverenigbaar zijn. Deze regeling biedt een kader om de veiligheid van het burgermedegebruik op een militaire luchthaven te normeren, waarbij rekening wordt gehouden met militaire veiligheidsbelangen en bestaande infrastructuur op militaire luchthavens.

De Regeling veiligheidseisen burgerexploitant militaire luchthavens (verder: de regeling) richt zich tot de burgerexploitant om te voorkomen dat er tegenstrijdige veiligheidsnormen op één luchthaven worden opgelegd. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het burgermedegebruik wordt ingevuld door de afgifte van een veiligheidscertificaat door de Inspectie Leefomgeving en Transport aan de burgerexploitant met betrekking tot het burgermedegebruik op een militaire luchthaven. Om een certificaat te krijgen dient de burgerexploitant een luchthavenbedrijfhandboek op te stellen met een actuele beschrijving van het veiligheidsmanagementsysteem waarmee blijvend wordt aangetoond dat aan de toepasselijke veiligheidsnormering wordt voldaan.

De veiligheidsnormering voor het internationale civiele luchtverkeer wordt vastgesteld door de internationale burgerluchtvaart organisatie (ICAO). Bijlage 14 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart bevat de veiligheidsregelgeving voor het ontwerp en de operaties van luchthavens. De veiligheidsnormering van bijlage 14 kan worden onderscheiden in voorschriften (Standards) en aanbevelingen (Recommended practises). De voorschriften bevatten essentiële veiligheidseisen voor het gebruik van luchthavens en de aanbevelingen geven aan wat er extra gedaan kan worden om de veiligheid verder te verhogen. Aangezien Nederland tot de top van de wereld op het gebied van luchtvaartveiligheid wil behoren is bepaald dat voor het burgermedegebruik in principe ook aan de veiligheidsverhogende aanbevelingen moet worden voldaan.

Vanwege het militaire karakter van de inrichting, uitrusting en het gebruik van de militaire luchthaven zijn er op de militaire luchthavens met commercieel burgermedegebruik enkele afwijkingen van de civiele veiligheidsnormen. Daartoe was in de regeling de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen opgenomen. Indien niet wordt voldaan aan de eisen op basis van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (verder: de RVGLT), kan de Minister van Infrastructuur en Milieu op basis van artikel 8a.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart een ontheffing verlenen. Een ontheffing kan alleen worden verleend indien de veiligheid van de civiele luchtvaartuigen niet in het geding is. In de praktijk bleek dat onvoldoende omdat ontheffingen in beginsel slechts tijdelijk worden verleend terwijl het in een enkel geval om blijvende tegenstrijdigheid in eisen gaat. Daarnaast bleek het criterium 'verleend indien de veiligheid van de luchthaven niet in gevaar wordt gebracht' onvoldoende objectief.

De regeling is op een tweetal aspecten aangepast.

In de eerste plaats is in geval van niet te mitigeren strijdigheid met militaire veiligheidseisen expliciet geaccepteerd dat slechts voldaan hoeft te worden aan de door ICAO opgestelde voorschriften die essentiële veiligheidseisen bevatten voor het gebruik van luchthavens: de standards. Hiermee wordt voldaan aan het veiligheidsniveau dat wereldwijd als acceptabel wordt gezien. Hiermee wordt dus voor die situatie afgeweken van het uitgangspunt dat voor de burgerexploitant ook de aanbevelingen van toepassing zijn.

Voorts is op het niveau van een ministeriele regeling vastgelegd dat van bepaalde voorschriften kan worden afgeweken. Hiermee wordt dezelfde systematiek gevolgd als voor de burgerluchthavens. Ook daar is in de regeling zelf aangegeven wanneer bepaalde eisen van ICAO niet worden overgenomen. Hiermee wordt de afweging van belangen op het juiste niveau gelegd. Bij die afweging zal altijd worden bezien op welke wijze de afwijking kan worden geminimaliseerd en of er nog sprake is van een acceptabel veiligheidsniveau op basis van de criteria voor risicoacceptatie van de European



Aviation Safety Agency (EASA)¹. Deze aanpak resulteert in een voor de exploitant en de toezichhouder eenduidige regelgeving.

Daarnaast zal een wijziging van de Wet luchtvaart worden geïnitieerd waarbij een juridische grondslag voor het verlenen van een vrijstelling wordt ingevoegd. In de regels voor de burgerexploitant zijn middelvoorschriften opgenomen. Daar kan een permanente vrijstelling van worden verleend indien door mitigerende maatregelen en operationele procedures er sprake is van een gelijkwaardig veiligheidsniveau en daarmee aan het doel van het veiligheidsvoorschrift kan worden voldaan. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn in gevallen waarbij een afwijking in de infrastructuur van de luchthaven wordt gemitigeerd door operationele beperkende maatregelen in te stellen in het gebruik van de luchthaven. De wijze waarop het gewenste veiligheidsniveau wordt gerealiseerd wordt door de burgerexploitant beschreven in het luchthavenbedrijfshandboek als onderdeel van het veiligheidsmanagementsysteem en door de toezichthouder beoordeeld. De al bestaande mogelijkheid voor een ontheffing voor tijdelijke afwijkingen blijft bestaan. Deze ontheffing ziet uitsluitend op situaties, waarbij tijdelijk niet aan de voorschriften en aanbevelingen kan worden voldaan. Uitgangspunt blijft dat aan de voorschriften en aanbevelingen wordt voldaan met uitzondering van de in het eerste lid van artikel 2 onder a en b genoemde punten. Voorts blijft de inzet dat afwijkingen van veiligheidseisen niet langer plaatsvinden dan nodig is.

Gevolgen bedrijfsleven

Aan de onderhavige regeling zijn geen administratieve lasten verbonden. Ook heeft de regeling geen bedrijfseffecten. Over de regeling heeft afstemming plaatsgevonden met de betrokken burgerexploitanten. Gelet op de beperkte omvang van deze groep is afgeweken van de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving. Tevens wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn. Deze uitzonderingen kunnen worden gemotiveerd met een beroep op aanwijzing 174, vierde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gaat in het onderhavige geval om regelgeving die gepaard gaat met afspraken en afstemming met doelgroepen. Dit maakt het ook mogelijk om de regeling direct toe te passen: het betreft immers een kleine groep, welke bovendien volledig heeft ingestemd met de regeling.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de regeling bevat de generiek geformuleerde mogelijkheid om niet aan aanbevelingen te hoeven voldoen.

Artikel 2, eerste lid, onderdeel b, geeft de invulling aan de mogelijkheid om in een ministeriële regeling aan te geven dat een bepaald voorschrift redelijkerwijs niet van toepassing kan zijn. In het concrete geval gaat het om de aanwezigheid van het geleideblok als onderdeel van de militaire vliegtuigafreminstallatie. De militaire luchthaven Eindhoven heeft binnen NAVO-verband de status van Deployment Operating Base en door het ministerie van Defensie wordt de luchthaven Eindhoven gebruikt als uitwijkvluchthaven en reserveluchthaven voor jachtvliegtuigen. Op basis van de Navo-regelgeving dient de luchthaven te beschikken over een vliegtuigafreminstallatie ten behoeve van jachtvliegtuigoperaties. De vliegtuigafreminstallatie is vanuit de functie gesitueerd in een strook in de nabijheid van de baan. Op grond van de civiele voorschriften moeten objecten in deze strook indien dit praktisch mogelijk is worden verwijderd en anders afbreekbaar en licht van constructie worden gemaakt. Dit is echter niet mogelijk gezien de functie van het geleideblok van de vliegtuigafreminstallatie. In dit geval is er dus sprake van een tegenstelling tussen een civiel voorschrift en een militair voorschrift ten behoeve van de veiligheid. De mitigatie van risico's die maximaal mogelijk wordt geacht, is om het in de nabijheid van de baan aanwezige geleideblok te vervangen door een verkleind exemplaar. Het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) heeft vervolgens onderzocht of na het implementeren van de voorgestelde mitigerende maatregelen een acceptabel veiligheidsniveau is verkregen². Hierbij is gebruik gemaakt van de criteria voor risicoacceptatie van de European Aviation Safety Agency (EASA)³. Als grootste risico wordt een botsing van het neuswiel tegen het geleideblok gezien. De kans op een structurele beschadiging van het vliegtuig dat leidt tot gevaar voor de inzittenden wordt als zeer onwaarschijnlijk beschouwd. Wel zal een zodanige botsing leiden tot economische schade omdat het vliegtuig beschadigd raakt en reparatie behoeft. Het civiele ICAO

¹ EASA – Certification Specifications for Large Aeroplanes (CS-25) AMC 25.1309.

² NLR Air Transport safety Institute – NLR-CR-2014-201.

³ EASA – Certification Specifications for Large Aeroplanes (CS-25) AMC 25.1309.



voorschrift is juist ontworpen met de achtergrond dat het vliegtuig onbeschadigd en bruikbaar moet blijven indien het onverhoopt van de baan geraakt. Vanwege het militaire veiligheidsbelang wordt de eventuele economische schade door het niet voldoen aan het civiele voorschrift acceptabel geacht. De conclusie van het NLR naar het verkleinde geleideblok is dat er sprake is van een acceptabel veiligheidsniveau. Het toestaan om van voorschriften af te wijken betreffen beleidsmatige keuzes en deze worden dan ook expliciet in de onderhavige regeling vastgelegd. Daarom is in artikel 2 uitdrukkelijk opgenomen dat de voorschriften met betrekking tot de strook rondom de baan niet van toepassing zijn op onderdelen van een militaire vliegtuigafreminstallatie.

In artikel 2, tweede lid, is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen om van de voorschriften en aanbevelingen die zijn opgenomen in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen af te wijken. De afwijkingen moeten in kaart worden gebracht en geanalyseerd. Er zijn eventueel mitigerende maatregelen nodig om een gelijkwaardig veiligheidsniveau te waarborgen. Voor de afwijkingen die in dat kader als acceptabel worden beoordeeld kan door de Inspectie Leefomgeving en Transport een ontheffing worden afgegeven. De ontheffing geldt voor de tijdelijke afwijkingen. Aan een ontheffing kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. De Wet luchtvaart voorziet op dit moment niet in de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen voor afwijkingen van voorschriften en aanbevelingen met een permanent karakter. Er zal een wijziging van de Wet luchtvaart worden geïnitieerd met het voorstel om aan de bevoegdheid een ontheffing te kunnen verlenen de bevoegdheid toe te voegen om een vrijstelling te verlenen, indien het een structurele afwijking van de voorschriften en aanbevelingen betreft. Tot die tijd wordt gebruik gemaakt van het ontheffingsinstrument.

Artikel 1, onderdeel B

In artikel 3 van de regeling wordt een technische wijziging opgenomen. Er wordt niet meer verwezen naar de specifieke artikelen van de RVGLT die zien op de procedures van het certificeren en de inhoud van het veiligheidsmanagementsysteem, maar er wordt in plaats daarvan verwezen naar de gehele afdeling over deze onderwerpen. Indien er in de toekomst eventueel bepalingen aan deze afdeling worden toegevoegd, werken die met deze bepaling automatisch door in deze regeling voor de burgerexploitant.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema*