

Zitting 1976–1977

14 304

## Wijziging van de artikelen 1 en 8 van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47)

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Algemeen

##### 1. Inleiding

In de Luchtvaartwet ontbreekt tot nu toe een grondslag voor de regeling van werk- en rusttijden voor de leden van het stuurhutpersoneel van burger-vliegtuigen.

Hier te lande is steeds een stelsel gevolgd, waarbij de luchtvaartmaatschappij verplicht is daarvoor regelen vast te stellen. Deze regeling wordt van overheidswege goedgekeurd en moet zodanig zijn, dat de veiligheid van de vlucht niet in gevaar wordt gebracht door vermoeidheid, optredende hetzij tijdens een vlucht, hetzij tijdens een serie vluchten, hetzij tijdens een bepaalde periode.

Het gaat hier dus uitsluitend om de veiligheid.

Bovengenoemd stelsel is in overeenstemming met Bijlage 6, Deel I, de z.g. «Operations of Aircraft» bij het in 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerlijke luchtvaart (Stb. 1947, H 165). In deze bijlage wordt de volgende maatstaf gegeven:

«4.2.8.3. An operator shall formulate rules limiting the flight time and flight duty periods of flight crew members. These rules shall also be such as to ensure that fatigue occurring either in a flight or successive flights or accumulated over a period of time due to these and other tasks, does not endanger the safety of a flight. These rules shall be approved by the State of Registry».

Het hierboven geschetste systeem wordt behalve door Nederland ook door een aantal staten gevolgd. In andere staten worden echter regels door de overheid vastgesteld.

Hoewel er geen aanwijzingen zijn, dat de veiligheid niet langer zou zijn gewaarborgd is de vraag gerezen of de overheid wellicht niet een meer positieve rol in deze materie zou moeten spelen.

##### 2. Instelling van Commissie van Advies inzake de werk- en rusttijden van vliegtuigbemanningen

Ten einde te adviseren omtrent de vraag op welke wijze het beste kan worden voldaan aan de verplichting, vermeld in de boven reeds genoemde Bijlage 6, Deel I, bij het Verdrag van Chicago ten aanzien van werk- en rusttij-

den van leden van de bemanning, werkzaam in de internationale verkeersluchtvaart, zomede omtrent de vraag op welke wijze aan een vertegenwoordiging van deze leden van de bemanning gelegenheid zal worden gegeven ten aanzien van de met betrekking tot werk- en rusttijden te treffen regelingen van haar gevoelen te doen blijken, werd bij beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 10 februari 1967 onder no. Jur/10630 een Commissie van Advies inzake de werk- en rusttijden van vliegtuigbemanningen ingesteld onder voorzitterschap van mr. J. M. Kan, hierna te noemen «Commissie-Kan».

Het rapport van de «Commissie-Kan», hetwelk op 15 maart 1974 werd uitgebracht, is gepubliceerd en is verkrijgbaar ten kantore van de Rijksluchtvaartdienst.

De «Commissie-Kan» komt tot de conclusie, dat de overheid, ten einde tot een zo bevredigend mogelijke rechtstoestand te komen, een meer positieve rol moet gaan spelen en tot vaststelling van regels moet overgaan. De «Commissie-Kan» is voorts van mening, dat zowel luchtvaartmaatschappij als leden van de bemanning een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het voorkomen van ernstige vermoeidheid.

De ondergetekende heeft daarenboven de behoefte gevoeld aan een duidelijke wettelijke grondslag voor de ten aanzien van werk- en rusttijden te geven regelen, waardoor elk gevaar van onverbindendheid kan worden vermeden.

Het onderhavige wetsontwerp heeft tot doel deze grondslag te leggen.

### 3. Grondslag regeling

Het ligt in de bedoeling een geheel van regelen te scheppen ter voorkoming van ernstige vermoeidheid bij leden van het stuurhutpersoneel tijdens het uitvoeren van verkeersvluchten.

In de internationale luchtvaart wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen «flight crew member (a licensed crew member charged with duties essential to the operation of an aircraft during flight time)» en «crew member (a person assigned by an operator to duty in an aircraft during flight time)».

In Nederland worden deze begrippen respectievelijk weergegeven met stuurhutpersoneel en kajuitpersoneel. Daar het kajuitpersoneel met betrekking tot de veiligheid van de vluchtuitvoering, in eerste aanleg geen taak heeft, is de gedachte regeling voor deze categorie van personeel overeenkomstig het advies van de Commissie-Kan niet van toepassing.

Ten einde voor deze regeling een basis te leggen geeft het wetsontwerp een uitbreiding aan de bestaande bepalingen in de Luchtvaartwet omtrent de bediening van luchtvaartuigen.

In navolging van de daaromtrent door de «Commissie-Kan» ontwikkelde gedachten wordt een verantwoordelijkheid vastgelegd zowel van de luchtvaartmaatschappij als van de leden van het stuurhutpersoneel om ernstige vermoeidheid bij de bediening van luchtvaartuigen te voorkomen.

De bestaande luchtvaartwetgeving bevat reeds bepalingen dienaangaande en wel met name, dat het verboden is een luchtvaartuig te bedienen in zodanige toestand, dat de geschiktheid tot het naar behoren verrichten van de bediening ontbreekt. Het wetsontwerp geeft thans positief geredigeerde bepalingen omtrent de verplichtingen van zowel de luchtvaartmaatschappij als de leden van het stuurhutpersoneel.

Ten einde de uitbouw van een regeling in een algemene maatregel van bestuur en verder in ministeriële beschikkingen te realiseren, is de verplichting vastgelegd tot het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelen geven ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van verkeersvluchten met Nederlandse vliegtuigen, de werk- en rusttijden van de leden van het stuurhutpersoneel daaronder begrepen. Voor vluchten, niet zijnde verkeersvluchten wordt de mogelijkheid tot het stellen van regelen geopend.

Wat de verkeersvluchten betreft, waarop onder meer het vervoer van passagiers plaats heeft en waarbij het publiek dus ten nauwste is betrokken, wordt het stellen van regels verplicht gesteld. Het is bij deze wel uitermate belangrijke tak van de luchtvaart, dat vermoeidheid, welke de veiligheid van de vlucht zou kunnen aantasten, door wettelijke regelingen binnen bepaalde grenzen wordt gehouden.

Met betrekking tot de vluchten, niet zijnde verkeersvluchten, ligt de problematiek anders. De vluchtduur en ook de vluchtvoorbereiding zijn veel korter, de frequentie van vluchten en het aantal onderbrekingen veel groter. Te stellen regels zullen derhalve fundamenteel verschillen van hetgeen geldt voor verkeersvluchten. Uiteraard speelt ook hier het probleem van de vermoeidheid een rol, zij het dat de veiligheid van het publiek hier minder direct bij is betrokken. De mogelijkheid tot het stellen van regels is in dit stadium voldoende geacht.

Aan de «Commissie-Kan» was eveneens opgedragen te adviseren omtrent de vraag hoe belanghebbenden, met name de leden van de bemanning, gelegenheid kan worden gegeven van hun gevoelens te doen blijken ten aanzien van de met betrekking tot werk- en rusttijden te treffen regelingen.

De «Commissie-Kan» adviseerde tot instelling van de Adviescommissie, waarin overleg kan plaats hebben met de verenigingen, die de leden der bemanning vertegenwoordigen, alsmede met de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Aan deze Adviescommissie kunnen tevens klachten en wensen van leden van de bemanning, zowel als van luchtvaartmaatschappijen, met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van de vastgestelde regels inzake werk- en rusttijden worden voorgelegd.

Overeenkomstig dit advies voorziet het wetsontwerp in de instelling van een Commissie van advies inzake werk- en rusttijden, die bovengenoemde functies kan vervullen.

#### *4. Beoogde uitvoering*

Met de hierboven besproken opzet wordt de wettelijke basis gelegd voor het vaststellen van de eigenlijke regeling werk- en rusttijden voor het stuurhutpersoneel. Na een verdere uitbouw van deze basis in de Regeling Toezicht Luchtvaart, een algemene maatregel van bestuur, zullen in een beschikking van de ondergetekende de waarden voor de werk- en rusttijden moeten worden vastgelegd.

De ondergetekende wil hierbij zijn gedachten ontvouwen omtrent de hoofdlijnen voor een dergelijke regeling.

De regeling zal overeenkomstig het advies van de «Commissie-Kan» worden afgestemd op normale omstandigheden, met een redelijke marge voor in het algemeen voorzienbare ongunstige omstandigheden.

Aangezien de Nederlandse luchtvaartwetgeving in beginsel van toepassing is op Nederlandse, dat wil zeggen in het Nederlandse luchtvaartuigregister ingeschreven luchtvaartuigen, zal de regeling tot het stuurhutpersoneel van deze Nederlandse luchtvaartuigen worden beperkt.

Uitgegaan zal worden van het begrip vliegwerktijd, waarin de voorbereiding tot de vlucht is begrepen. Vastgesteld zullen worden maxima voor het aantal te maken zuivere vliegreizen, waarbij gelet zal worden op de normen, die in de internationale luchtvaart worden gehanteerd. Eveneens zullen normen worden gegeven voor minimum rusttijden.

In het rapport van de «Commissie-Kan» wordt een opzet voor een regeling gegeven, waarmede thans op vrijwillige basis wordt proef gedraaid. De daarin voorkomende waarden kunnen op deze wijze worden getest. Het resultaat hiervan zal bepalend zijn voor de uiteindelijke regeling.

## Artikelen

### Enig artikel

Letter A Het begrip «verkeersvlucht», dat hier als aanvulling van artikel 1 wordt voorgesteld, is reeds gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, van de Regeling Toezicht Luchtvaart. Aangezien dit begrip nu ook in de basiswetgeving, de Luchtvaartwet, wordt genoemd, lijkt het zinvol deze definitie daaraan over te brengen.

Door het bij de laatste wijziging van de Luchtvaartwet geïntroduceerde begrip «luchtvaartmaatschappij» kon de definitie van verkeersvlucht worden vereenvoudigd. Slechts een luchtvaartmaatschappij is in staat aan het geheel van regelen, dat de luchtvaartwetgeving voor de uitvoering van verkeersvluchten stelt, te voldoen.

In de definitie van lid van het stuurhutpersoneel is een kleine beperking door de woorden «tijdens de vlucht» aangebracht. De reden hiervoor is, dat enkel tijdens de vlucht het stuurhutpersoneel functioneel en verantwoordelijk is.

Letter B De nieuwe redactie van artikel 8 is toegespitst op de geschiktheid tot het bedienen van het luchtvaartuig door het in het eerste lid eisen van de nodige vaardigheid enerzijds en door vastlegging in het tweede en derde lid van de verplichting van lichamelijke en geestelijke conditie anderzijds. Zowel de luchtvaartmaatschappij als de leden van het stuurhutpersoneel hebben verplichtingen met betrekking tot het voorkomen van ernstige vermoeidheid. Er vanuit wordt gegaan dat beiden een eigen verantwoordelijkheid hebben dienaangaande.

Letter C In het eerste lid van het nieuwe artikel 8A wordt een duidelijke wettelijke grondslag gelegd voor het vaststellen van regelen betreffende de vluchtuitvoering en met name voor de werk- en rusttijden van de leden van het stuurhutpersoneel. Wat verkeersvluchten betreft wordt het stellen van dergelijke regelen verplicht gesteld.

Het vaststellen van regelen voor vluchten, niet zijnde verkeersvluchten, is in het tweede lid facultatief gesteld.

In het algemeen gedeelte is op bovengenoemde punten reeds ingegaan.

In het derde lid wordt een opening tot inspraak gegeven voor de verenigingen, die de leden van het stuurhutpersoneel vertegenwoordigen en voor de luchtvaartmaatschappijen bij de vaststelling van de uiteindelijke regels voor de werk- en rusttijden.

Het vierde lid bevat een zij het beperkte ontheffingsmogelijkheid. De veiligheid mag hierdoor uiteraard niet in het gedrang raken.

Letter D Hier wordt voorzien in de instelling van een Commissie van Advies inzake werk- en rusttijden. Deze commissie is bedoeld als orgaan van overleg met betrokkenen en heeft tevens een algemeen adviserende taak.

De Adviescommissie is tripartite samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken verenigingen, van de luchtvaartmaatschappijen, benevens uit onafhankelijke deskundigen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. E. Westerterp