

Zitting 1977-1978

14 304**Wijziging van de artikelen 1 en 8 van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47)****Nr. 5**

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1976-1977

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 1977

Het verheugt de ondergetekende, dat de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat zich in het algemeen met de doelstelling van het wetsontwerp kan verenigen.

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. maken bezwaar tegen het beperken van de voorziene regeling tot het stuurhutpersoneel en zijn van mening, dat ook het kajuitpersoneel met het oog op de veiligheid van de vlucht en de veiligheid van de passagiers onder de bepalingen van de wettelijke regeling met betrekking tot werk- en rusttijden dient te vallen.

Het hier aangesneden punt werd op verzoek van de ondergetekende naar aanleiding van een destijds door een lid van de vaste commissie gestelde vraag door de Commissie van Advies inzake de werk- en rusttijden van de vliegtuigbemanningen ingesteld onder voorzitterschap van mr. J. M. Kan, hierna te noemen «commissie-Kan», in het onderzoek betrokken. De «commissie-Kan» heeft zich tot de betrokken luchtvaartmaatschappijen, de Vereniging van KLM-cabinepersoneel en de vervoersbonden van NVV, NKV en CNV gewend met het verzoek hun mening te geven omtrent de relatie tussen de functie van het kajuitpersoneel en de veiligheid van de vluchttuitvoering. Het is nl. uitsluitend deze veiligheid waar het wetsontwerp op betrekking heeft.

De «commissie-Kan» concludeerde, mede op grond van de van bovengenoemde organisaties ontvangen antwoorden, dat de veiligheid van de vluchttuitvoering in handen ligt van het stuurhutpersoneel en niet in die van het kajuitpersoneel, hoe belangrijk op zich zelf beschouwd de taak van dat personeel ook is. Hoewel het kajuitpersoneel bepaalde taken heeft of kan hebben met betrekking tot de algemene veiligheid, betreffen deze niet de veiligheid van de vluchttuitvoering. Dit personeel wordt eerst bij deze veiligheid betrokken indien de veiligheid van de vluchttuitvoering in gevaar wordt dan wel reeds is gebracht. Dan zal het kajuitpersoneel zorg hebben te dragen voor een adequate aanpassing van het gedrag van de passagiers, een voorbereiding van een eventueel nodige evacuatie en vervolgens voor het geven van assistentie bij het bestrijden van de gevolgen van het incident, respectievelijk het efficiënt uitvoeren van de evacuatie van het vliegtuig. Een dergelijk optreden geschiedt echter eerst nadat de gezagvoerder het initiatief heeft genomen. Een directe relatie tussen de functie van het kajuitpersoneel ook

in de bovenomschreven gevallen en de veiligheid van de vluchtuitvoering acht de «commissie-Kan» niet aanwezig.

In het licht van het bovenstaande moet volgens de ondergetekende worden vastgesteld, dat het kajuitpersoneel niet onder een regeling behoort te worden gebracht, die geldt voor het met deze vluchtuitvoering belaste personeel. Dit neemt niet weg, dat de ondergetekende bereid is een aparte regeling voor het kajuitpersoneel, gebaseerd op andere gronden dan de onderhavige regeling, in overweging te nemen.

Genoemde leden wijzen er voorts op, dat het wenselijk is een eenvormigheid aan te brengen in de aanduiding van de verschillende soorten bemanningsleden, bij voorkeur aansluitend bij internationale bepalingen op dit gebied.

Opgemerkt zij, dat in de verkeersluchtvaart onderscheid wordt 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 on an aircraft during flight time)». Deze door de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) aanbevolen begrippen onderscheiden derhalve een bemanning, die handelingen aan boord heeft te verrichten ten behoeve van de bediening («operation») van het luchtvaartuig, van een cabinebemanning. Reeds vanaf de eerste beginfase van de verkeersluchtvaart is van bovengenoemde begripsbepalingen uitgegaan. Teneinde duidelijker naar voren te laten komen welke categorie van het personeel wordt bedoeld, wordt in het wetsontwerp alleen nog gesproken over stuurhutpersoneel, welke definitie nauwer aansluit bij de definitie van de ICAO. Eenvormigheid in de terminologie wordt nagestreefd door aanpassing van de Nederlandse voorschriften. In een ontwerp tot wijziging van een aantal artikelen in de Regeling Toezicht Luchtvaart (RTL), dat thans in voorbereiding is, vond deze aanpassing reeds plaats.

Dezelfde leden zijn voorts van mening, dat de definitie van stuurhutpersoneel met name door de toevoeging «tijdens de vlucht» in strijd is met de werkelijkheid. De indruk zou worden gewekt, dat het stuurhutpersoneel geen taken heeft buiten de vluchtperiode. Naar aanleiding van bovenstaande opmerkingen stelt de ondergetekende er prijs op in te gaan op de betekenis en de hantering van de gewraakte definitie. Ten einde een regeling voor de werk- en rusttijden van het stuurhutpersoneel te kunnen geven dient voor dit personeel een juiste taakaanduiding te worden gegeven. Deze ligt in de bevoegdheid tot de bediening van een luchtvaartuig tijdens de vlucht. Deze definitie impliceert geenszins, dat het stuurhutpersoneel vóór en na de vlucht geen werkzaamheden heeft te verrichten. Uiteraard is dit wel het geval; in het onderhavige ontwerp behoeft daaraan echter hier niet te worden gereleveerd, aangezien artikel 8a van het ontwerp erin voorziet, dat regelen worden gegeven ten aanzien van de voorbereiding van een vlucht waarbij deze kwestie afdoende zal worden geregeld. Dit is ook in de huidige situatie reeds het geval in de Werk- en Rusttijden Regeling (Besluit Directeur-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst, 17 december 1976, no. LI/L 25958). De Regeling is als bijlage bijgevoegd.

Genoemde constructie is ontleend aan Bijlage 6, Deel I, bij het Verdrag van Chicago inzake de civiele luchtvaart.

In dit verband moge de ondergetekende de aandacht van genoemde leden vestigen op de voor hen niet geheel juiste interpretatie van het begrip «vlucht». In artikel 1 van de Regeling Toezicht Luchtvaart is het begrip «vlucht» omschreven onder «aa» en het begrip «vliegtijd» waarnaar wordt verwezen onder «y». Op grond hiervan begint de vlucht bij het op eigen kracht voortbewegen van het vliegtuig en eindigt bij het weer tot stilstand komen na de eerstvolgende landing voor het in- en uitstappen van personen of het laden of lossen van goederen. Ten einde iedere mogelijkheid van misverstand weg te nemen is de ondergetekende echter genegen aan de wensen van de bovengenoemde leden tegemoet te komen door de zinsnede «tijdens de vlucht» te verplaatsen naar het eind van de omschrijving.

Dezelfde leden vragen zich af of niet een extra lid aan artikel 8 zou moeten worden toegevoegd, luidende:

«een lid van het stuurhutpersoneel mag de bediening waartoe hij is aangewezen niet beginnen indien hij verwacht dat hij tijdens de te beginnen vlucht niet in staat zal zijn de bediening naar behoren te verrichten».

De ondergetekende wijst erop, dat in het ontwerp duidelijk staat, dat het stuurhutpersoneel in staat moet zijn de bediening waartoe het is aangewezen naar behoren te verrichten. De bovengenoemde toevoeging zou enkel onzekerheid scheppen.

Met betrekking tot de regelen genoemd in het eerste en tweede lid van artikel 8a waarnaar de belangstelling van de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. ook uitging, meent de ondergetekende, dat onder 3 en 4 van de memorie van toelichting is aangegeven waaraan in dit kader wordt gedacht.

Het ontwerp geeft een grondslag voor de eigenlijke regeling werk- en rusttijden. De waarden zullen in een beschikking van de ondergetekende worden vastgelegd. Onder 4 van de memorie van toelichting wordt het raam hiervoor aangegeven. Om ervaring op te doen met de eigenlijke regeling, alvorens deze werkelijk wordt vastgelegd, leek een soort proefdraaien opportuun. Deze ervaring wordt opgedaan via de luchtvaartmaatschappijen KLM, Martinair en Transavia, die hier vrijwillig aan medewerken.

Van 17 oktober 1974 tot 1 januari 1977 gold een regeling, die in grote lijnen overeenstemde met het ontwerp, dat als bijlage III bij het rapport van de «commissie-Kan» is gevoegd. In de door de ondergetekende ingestelde Commissie van Advies inzake werk- en rusttijden van de leden van de bemanning van Nederlandse vliegtuigen, die als een voorloper op de in het ontwerp voorziene commissie kan worden beschouwd, werd na verloop van tijd een wijziging voorgesteld, die een betrekkelijk vèrgaande technische verfijning inhield. Met deze regeling wordt vanaf 1 januari 1977 proefgedraaid voor een periode van twee jaar. Te zijner tijd zal de commissie aan de ondergetekende een rapport uitbrengen ten aanzien van de ervaringen met de regeling in het algemeen, in het bijzonder echter met de per 1 januari 1977 ingevoerde wijzigingen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen zich af wat de verhouding is van de thans voorgestelde bepalingen tot die van de Arbeidswet en de daarop gebaseerde besluiten.

In eerste instantie is het zo, dat de Arbeidswet de beperking van de arbeidsduur in het algemeen regelt alsmede het tegengaan van gevaarlijke arbeid. Uitzonderingen hierop o.a. voor het vervoerspersoneel zijn te vinden in de Spoorwegwetgeving, Wet Arbeids- en Rusttijden Zeescheepvaart, en de Rijtijdenwet 1936, aangezien door de aard van de werkzaamheden deze arbeid niet in de Arbeidswet past. De regeling werk- en rusttijden van het stuurhutpersoneel valt door haar aard eveneens buiten de werkingsfeer van deze wet.

Verder moge de ondergetekende verwijzen naar het gestelde in de inleiding van de memorie van toelichting, dat het bij het ontwerp uitsluitend gaat om de veiligheid van de vlucht. Het ontwerp beoogt het voorkomen van ernstige geestelijke en lichamelijke vermoeidheid bij het stuurhutpersoneel tijdens het uitvoeren van verkeersvluchten. Het wel zeer eigen karakter van de luchtvaart geeft de regeling een geheel andere inhoud dan dergelijke regelingen in de Arbeidswet hebben.

Door het feit, dat het stuurhutpersoneel slechts een – in verhouding tot andere bedrijfstakken – kleine groep vormt die tengevolge van de aard van de werkzaamheden speciale voorwaarden in opleiding en toezicht vereist, valt dit mede door afwijking van het voor andere groepen normale werkpatroon van 8 uren per 5 achtereenvolgende dagen, hetwelk in de luchtvaart onmogelijk is, buiten de werkingsfeer van de Arbeidswet 1919. De verplichting tot het stellen van regels inzake werk- en rusttijden voor het stuurhutpersoneel is voorts internationaal vastgelegd in de Bijlage 6, Deel I bij het Verdrag van Chicago inzake de civiele luchtvaart.

Gesteld kan worden, dat volgens de heersende inzichten op nationaal en internationaal niveau een regeling, als met het ontwerp wordt beoogd, een integrerend onderdeel vormt van het geheel van voorschriften dat op het scheppen van de grootst mogelijke veiligheid is gericht. Het veilig opereren met een luchtvaartuig is afhankelijk van een groot aantal, merendeels samenhangende factoren die dientengevolge steeds in onderling verband dienen te worden gezien. De omstandigheid dat niet zelden moet worden rekening gehouden met de mogelijkheid van onvoorziene verstoringen van de geplande vluchtuitvoering, versterkt de noodzaak tot een geïntegreerde behandeling nog. Hiertegenover staat in het onderhavige geval geen gelijkwaardige noodzaak tot integratie met andere regelingen die niet voor de luchtvaart gelden.

De Regering hanteert in dit opzicht een doelmatigheids criterium dat op het te bereiken resultaat is afgestemd. Dit geldt ook voor de controles. Deze zullen geschieden door de Directie Luchtvaartinspectie van de Rijksluchtvaartdienst en wel in het bijzonder door de afdeling die belast is met het toezicht op de vluchtuitvoering. In het kader van dit systeem zal de controle op de werk- en rusttijden plaatsvinden aan de hand van door de luchtvaartmaatschappij bij te houden aantekeningen betreffende de volgende punten (artikel 3 van de eerdergenoemde Werk- en Rusttijden Regeling)

- «a. de tijdstippen van aanmelding en afmelding;
- b. de tijdsverschillen tussen de luchthaven van vertrek en die van aankomst;
- c. de gecorrigeerde vliegwerk tijden;
- d. de vliegers;
- e. het aantal landingen gedurende elke vliegwerk tijd;
- f. de rusttijden.»

Aangezien het toezicht op de vluchtuitvoering inspectie tijdens de vlucht inhoudt en voorts de verkeersluchtvaart in belangrijke mate afhankelijk is van vaak op langere termijn geplande vliegschema's die de doorzichtigheid van de operaties uiteraard sterk bevorderen, heeft de ondergetekende geen reden aan de effectiviteit van de uit te oefenen controle te twijfelen. Overigens zullen eventuele hulpmiddelen voor de controle in het kader van de uitvoering en rekeninghoudend met de opgedane ervaring nader kunnen worden voorgeschreven. De in te voeren regeling zal o.m. in nauw contact met de betrokken luchtvaartmaatschappijen tot stand komen. De maatstaven die worden gehanteerd zijn gegrond op internationale ervaring. De gevolgen op exploitatief gebied voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen moeten aanvaardbaar worden geacht.

Dezelfde leden achten het wat navrant dat nu eerst met een regeling wordt gekomen. Ook hier wil de ondergetekende verwijzen naar de inleiding van de memorie van toelichting. Het betreft hier niet zo zeer het invoeren van een geheel nieuwe nog niet bestaande regeling, als wel het veranderen van systeem. In plaats van goedkeuring van verplicht door de luchtvaartmaatschappij vast te stellen regels wordt de overheid een meer positieve rol toegekend in die zin, dat deze niet enkel meer goedkeurt, doch zelf de regels vaststelt.

De leden vragen zich af hoe in de te ontwerpen bepalingen rekening wordt gehouden met incidentele verstoringen van vluchtschema's, vooral ook als die tijdens vluchten pas blijken. In de regeling wordt uitgegaan van vliegwerk tijd waaronder wordt verstaan de periode van het ogenblik af, waarop een lid van het stuurhutpersoneel zich dient te melden voor de uitoefening van zijn functie, tot 30 minuten na het beëindigen van de laatste vlucht in die werkperiode, waarin hij als lid van het stuurhutpersoneel optreedt.

Deze vliegwerk tijd wordt nog gecorrigeerd in verband met het aantal landingen, tijdstip van vertrek en/of onvoorziene omstandigheden. Herziening van de vliegwerk tijd kan ertoe leiden, dat op een onvoorziën moment van bemanning moet worden gewisseld; bij het ontbreken daarvan zal in extre-

me gevallen een vlucht zelfs geen doorgang kunnen vinden. De vraag wordt gesteld of er een sluitend onderscheid valt te maken tussen verkeersvluchten en andere vluchten. De in het ontwerp geïntroduceerde definitie maakt zulks inderdaad mogelijk.

Ter beantwoording van de vraag waarom een privé eigenaar van een vliegtuig, dat vervoert, niet onder de voorgestelde bepalingen valt, moge op het systeem van vergunningverlening ex artikel 16 van de Luchtvaartwet worden ingegaan. In beginsel mag vervoer met luchtvaartuigen slechts geschieden door luchtvaartmaatschappijen aan wie daartoe vergunning is verleend.

In artikel 1 onder h, van de Luchtvaartwet worden onder Luchtvaartmaatschappijen verstaan eigenaren van ondernemingen, die geheel of gedeeltelijk hun bedrijf maken van het vervoer van personen, dieren of goederen met luchtvaartuigen. Dit beroepsvervoer valt in zijn geheel onder de regeling. De privé eigenaar van een vliegtuig heeft zeer beperkte mogelijkheden tot vervoer. Op grond van artikel 16, zevende lid, kan hem vrijstelling van de verplichting tot het hebben van een vervoersvergunning worden verleend. Voor eigen vervoer en voor vervoer ten behoeve van eigen bedrijf wordt een vrijstelling verleend. Het betreft hier vervoer op kleine schaal. Het beperkt zich tot kleine vliegtuigen en daarmee feitelijk tot het Europese continent. Het lijkt, zoals het zich thans laat aanzien, niet noodzakelijk dit vervoer onder de regeling te brengen.

Dezelfde leden uiten het verlangen het beleid van de werkgevers in de luchtvaartsector nader ter discussie te stellen. De ondergetekende wil er echter hierbij met nadruk op wijzen, dat het ontwerp uitsluitend beoogt een wettelijke grondslag te leggen voor een regeling van de werk- en rusttijden van het stuurhutpersoneel, die, zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, voorkomt, dat vermoeidheid de veiligheid van de vlucht zou kunnen aantasten. Bij deze doelstelling van het ontwerp is het niet relevant in welke mate in de luchtvaart gebruik wordt gemaakt van vliegers anders dan in dienst op arbeidscontract. De regeling is een publiekrechtelijke, die geheel los staat van de vorm van de gesloten arbeidsovereenkomsten. Aan de regeling zal te allen tijde moeten worden voldaan, wat voor dienstverband het stuurhutpersoneel ook heeft. Ook de vraag of het nodig of wenselijk is voor het incidenteel beschikken over vliegers tot een andere verhouding dan een arbeidsovereenkomst te komen, valt buiten het bestek van dit ontwerp. Of de vliegers nu enkele vliegdiens ten verrichten of een langdurig dienstverband met de luchtvaartmaatschappij hebben, maakt voor de toepassing van de regeling voor de werk- en rusttijden geen verschil. Het gaat hier om de veiligheid, die in het kader van het toezicht op de vluchtuitvoering wordt gecontroleerd.

Het verschijnsel van het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringswetten behoort evenmin tot het werkterrein van de ondergetekende en wordt ook niet door het ontwerp beïnvloed.

De kleine luchtvaart valt voor zover het andere dan verkeersvluchten betreft buiten de verplichte regeling die het ontwerp beoogt. In het ontwerp wordt wel de mogelijkheid geopend ook voor deze tak van luchtvaart een regeling te treffen. Een directe behoefte daaraan heeft zich echter nog niet doen gevoelen. Zodra nadere maatregelen nuttig of nodig mochten blijken, kunnen deze echter worden getroffen.

Met betrekking tot artikel 8b, de Commissie van Advies, vragen genoemde leden welke organisaties representatief zijn voor de leden van het stuurhutpersoneel en of daaraan nog bepaalde voorwaarden worden gesteld.

Voor de vliegers is dit de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers en voor boordwerktuigkundigen de Vereniging van KLM Boordwerktuigkundigen. Genoemde verenigingen vertegenwoordigen vrijwel het gehele bij de regeling betrokken stuurhutpersoneel. Het lidmaatschap van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers staat ook open voor beroepsgenoten, die niet in dienst zijn van een luchtvaartmaatschappij.

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