



RAPPORT

De luchtvaart centraal

Naar een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een omvangrijk en intensief onderzoek naar wat nodig is om te komen tot een volwaardige gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. In opdracht van DGLM en de ILT hebben wij met veel plezier dit onderzoek uitgevoerd. Een groot aantal collega's en partners van DGLM en de ILT, actief binnen het luchtvaartsysteem, zijn betrokken geweest bij dit onderzoek. Tevens hebben we gesproken met een aantal vertegenwoordigers van bedrijven en organisaties die werkzaam/actief zijn in de luchtvaartsector. Graag danken wij iedereen hartelijk voor hun betrokkenheid en de vele mooie gesprekken die wij hebben gevoerd. Deze gesprekken hebben ervoor gezorgd dat wij nog meer waardering hebben gekregen voor de uitdagingen binnen het domein van de luchtvaart en ook veel gevoel hebben gekregen bij het vraagstuk waar DGLM en de ILT voor staan als het gaat om de toekomst. Een uitdagend vraagstuk. Want bij grote ambities in de luchtvaart, past een op luchtvaart gefocuste organisatie.



Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Introductie

2. Het Nederlandse luchtvaartsysteem

3. Ambities en belemmeringen

4. Inspiratie uit het buitenland

5. Ons perspectief op het vraagstuk

6. Bouwstenen voor een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit

Gezamenlijke bouwstenen

Bouwstenen voor het DGLM

Bouwstenen voor de ILT

7. Handvatten voor het vervolg

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2 Huidige situatie van de Nederlandse luchtvaartautoriteit

Bijlage 3 Report On A Comparison Of The State Civil Aviation

Organisational Structure, The Distribution Of Roles And
Responsibilities Between The Different State Key Players In
Three European States

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk vormt de introductie, waarin de aanleiding, vraagstelling en aanpak worden geschatst. In het tweede hoofdstuk beschrijven we het Nederlandse luchtvaartsysteem en de wijze waarop de verantwoordelijkheden in de luchtvaartketen zijn georganiseerd. Vervolgens gaan we in op de ambities en wat het realiseren van die ambities in de weg zit. Hierna maken we een uitstap naar het buitenland en kijken we naar wat we kunnen leren van hoe Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de luchtvaartautoriteit hebben georganiseerd. Na deze hoofdstukken geven we eerst ons perspectief op een aantal terugkerende vraagstukken van waaruit we vervolgens 25 bouwstenen aanreiken om richtingen een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit te ontwikkelen. We sluiten af met een aantal handvatten voor vervolgstappen in hoofdstuk 7.

Samenvatting

Managementsamenvatting

Hoe te komen tot een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit

Nederland beschouwt op dit moment Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gezamenlijk als de Nederlandse luchtvaartautoriteit. Volwaardig, gezaghebbend en proactief. Daar gaat de Nederlandse luchtvaartautoriteit zich de komende jaren naartoe ontwikkelen als het aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ligt. Waarbij de publieke waarden, veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid en goed verbonden zijn, centraal staan. DGLM en de ILT hebben gezamenlijk aan TwynstraGudde, AQE en To70 gevraagd met welke bouwstenen je deze ambitie invulling zou kunnen geven.

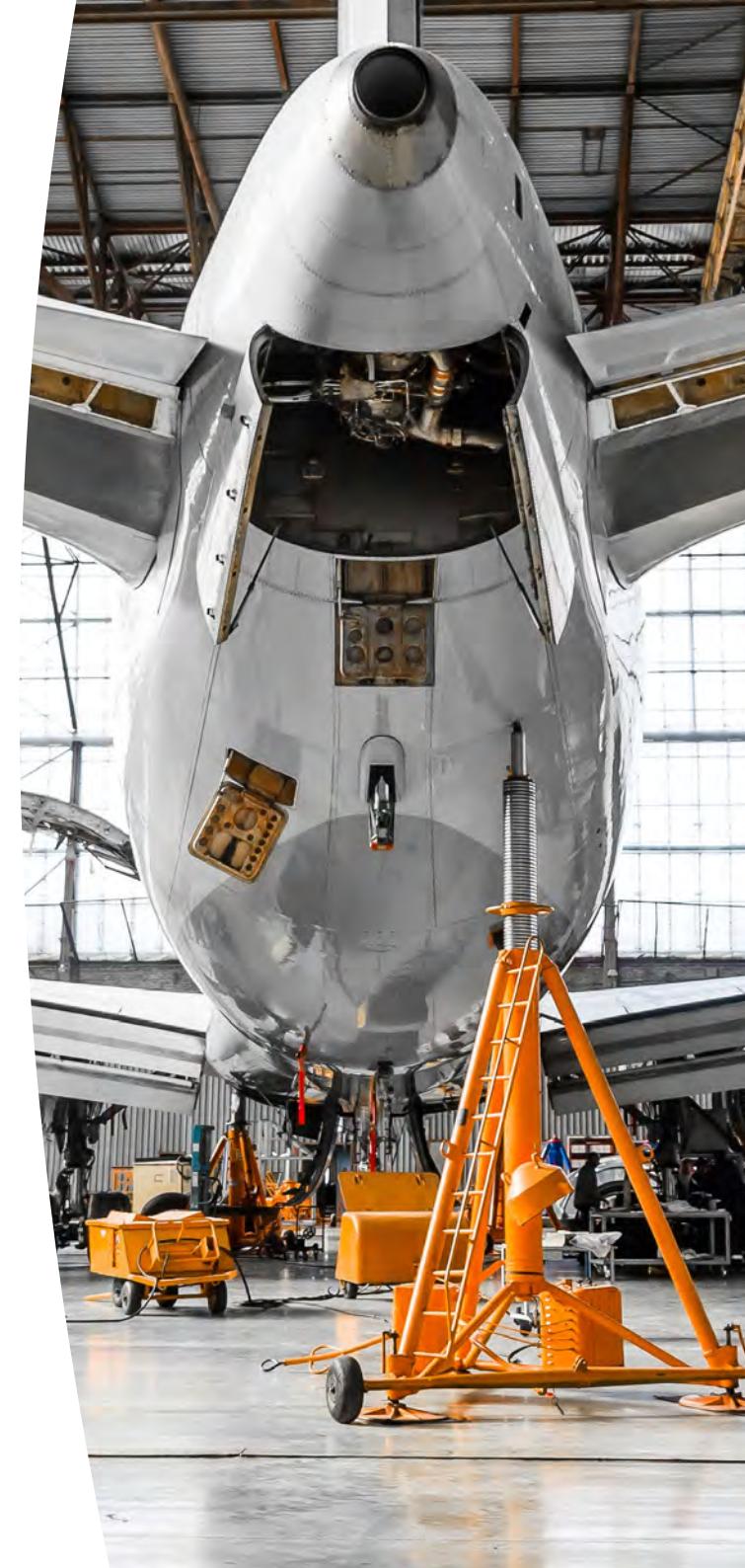
Aanpak: groot aantal gesprekken binnen en buiten het ministerie van LenW

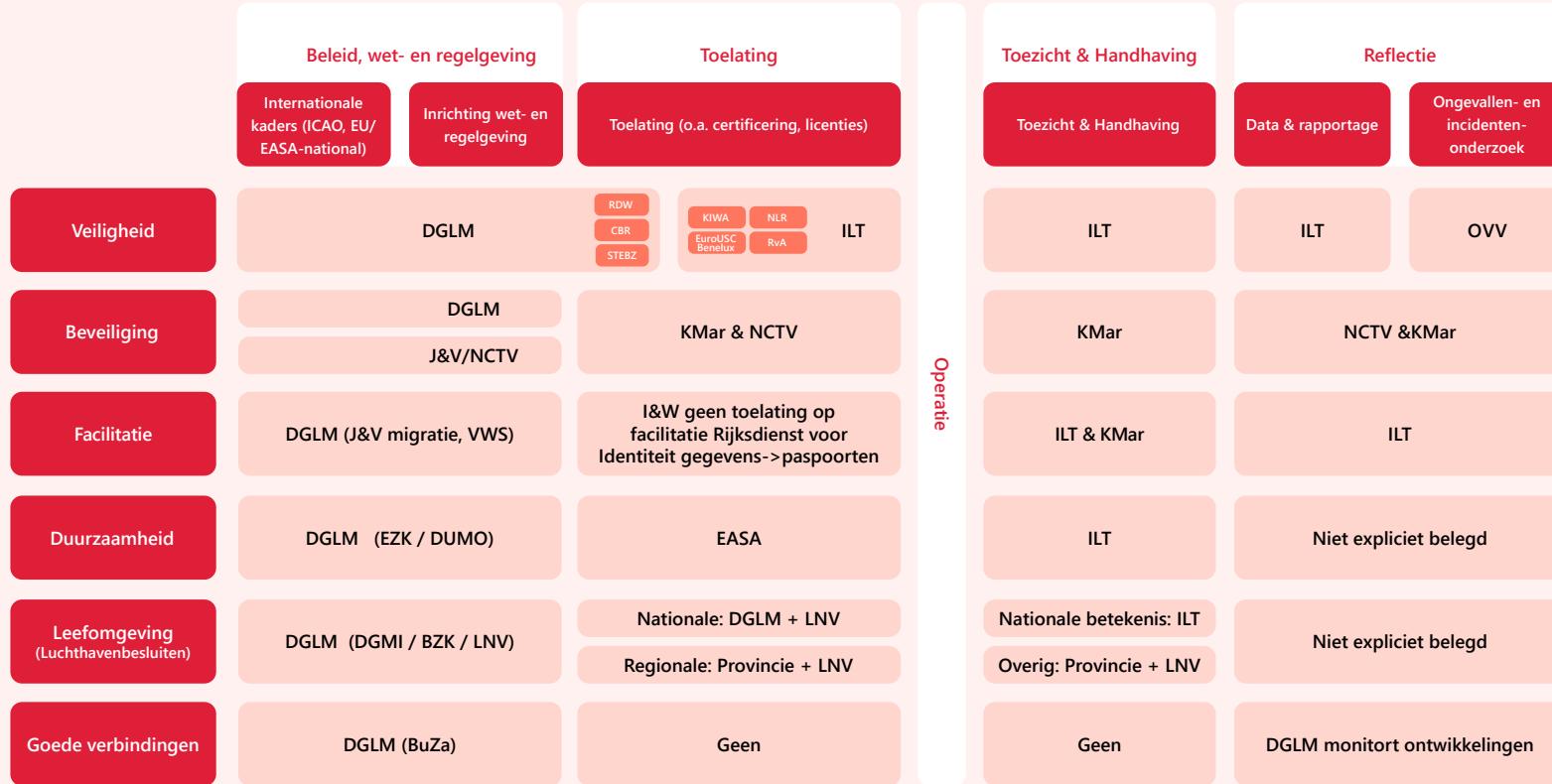
Dit rapport is het resultaat van een groot aantal interviews met interne medewerkers en externe stakeholders, en een uitgebreide bureau- en literatuurstudie in de periode tussen oktober 2022 en mei 2023. In eerste instantie is de huidige situatie van de luchtvaartketen in kaart gebracht langs de verschillende publieke belangen. Vervolgens is gekeken naar de Nederlandse ambitie en zijn we tot een nadere operationalisering gekomen van wat een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit is. De huidige situatie heeft inzicht gegeven in meerdere knelpunten die breed in de

organisatie, en vaak ook daarbuiten, ervaren worden en een belemmering vormen voor het realiseren van de ambitie. Aanvullend hebben we gekeken hoe het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden hun luchtvaartketen hebben georganiseerd. Met deze ingrediënten zijn we aan de slag gegaan met de ontwikkeling van bouwstenen die bijdragen aan volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit.

Organisatie van de Nederlandse luchtvaartketen

De organisatie van de Nederlandse luchtvaartketen beschrijven we aan de hand van twee dimensies: die van de publieke belangen en die van de luchtvaartketen. Nederland wil in het luchtvaartsysteem aandacht hebben voor veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid en goede verbindingen. Gelijktijdig zien we dat de verantwoordelijkheid voor toelating, toezicht en handhaving op die publieke belangen verspreid is over verschillende actoren en dat ten aanzien van reflectie het niet altijd expliciet is belegd. Internationaal is Nederland met name verplicht te voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid en beveiliging, en dient zij hiervoor luchtvaartautoriteit(en) aan te wijzen. Op het gebied van duurzaamheid en leefomgeving zijn er ook internationale afspraken en maakt Nederland de keuze om daaraan te conformateren en waar mogelijk iets extra's te doen.





Veel ambities, maar knelpunten zitten in de weg

Nederland toont zich ambitieus ten aanzien van de luchtvaart. Ze wil een nieuwe koers naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Een luchtvaart die slim en duurzaam is en veiligheid op nummer één heeft staan. Daarnaast wil ze koploper in samenwerking zijn, zowel lokaal, nationaal als internationaal. Ze wil de regie nemen en duidelijk maken wie waar over gaat. Met heldere processen voor beleid, uitvoering, toezicht en transparante besluitvorming. Een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit is een belangrijk instrument om deze ambities te realiseren.

Een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit is maatschappelijk verantwoordelijk (kan sturen op publieke belangen) en zorgt voor verbinding in de keten. Ze is doelgericht, herkenbaar en zichtbaar. Ze voldoet aan de internationale eisen, is onafhankelijk en deskundig. Ze is in staat goed te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en waar mogelijk te beïnvloeden. Ze werkt slagvaardig en is bij uitstek transparant over de middelen, inzet en resultaten op het niveau van de luchtvaart,

Er zijn verschillende knelpunten geïdentificeerd die de ontwikkeling van een dergelijke luchtvaartautoriteit belemmeren. Dat begint bij het feit dat er op dit moment geen aanwijsbare luchtvaartautoriteit is. Daarnaast ontbreekt het aan transparante relatie tussen sturing, beheersing en verantwoording op het niveau van de luchtvaart. Binnen de ILT wordt coördinatie tussen luchtvaartactiviteiten en slagvaardigheid bemoeilijkt door versnippering van luchtvaarttaken over organisatieonderdelen met multimodale opdrachten en op de werkvlloer wordt er een afstand ervaren tussen het topmanagement en de luchtvaartpraktijk. De ervaring leert dat de luchtvaartcyclus niet optimaal sluit, dat Nederland compliance management niet conform internationale standaarden uitvoert en ook niet aan alle standaarden compliant is.

Er gaat overigens ook veel goed. Er werken gepassioneererde mensen die zich primair identificeren met de luchtvaart. Mensen die graag kwaliteit willen leveren en waarbij de bereidheid tot samenwerking hoog is. Op het gebied van beveiliging staat Nederland er internationaal goed op. De groeiende kwaliteit van de ILT ten aanzien van ‘toezicht op toezicht’ en de ambities op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid worden gezien, ook buiten het ministerie. Dit laatste biedt bovendien de kans voor Nederland om hier in vooruit te lopen op andere landen.

Lessen uit het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden

Voor inspiratie over hoe het ook kan kijken we naar het buitenland. Hiervoor hebben we in overleg met de opdrachtgever gekozen voor de landen Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In de analyse hebben we met name gekeken naar de relatie tussen ministerie/beleid en de uitvoerende en toezichthoudende CAA alsmede naar de verantwoordelijkheden en rollen van beide in het systeem van de luchtvaartketen. De vergelijking biedt een aantal aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de Nederlandse luchtvaartautoriteit: In andere landen is duidelijk wie dé luchtvaartautoriteit is en zijn veiligheid en beveiliging de kern van luchtvaart. Beleid, wet- en regelgeving, maken in de basis geen deel uit van een luchtvaartautoriteit, maar er is wel een meer expliciete sturingsrelatie tussen het ministerie en de betreffende luchtvaartautoriteit. Bekostiging vindt grotendeels plaats vanuit de markt.

Uitgangspunten voor bouwstenen

De ambities en knelpunten zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de bouwstenen die zijn ontwikkeld. Vooraf hebben we echter nog een aantal uitgangspunten geformuleerd die deze bouwstenen in perspectief zetten. We gaan uit van volwaardig, gezaghebbend en proactief optreden in de luchtvaartketen. De organisatie van een luchtvaartautoriteit is daarbij instrumenteel. Beleid, wet- en regelgeving heeft een sturende verantwoordelijkheid ten aanzien van beleidsprioriteiten en een systeemverantwoordelijkheid. Dit sluit de onafhankelijke toelating, toezicht en handhaving door de ILT niet uit. In het verlengde hiervan zien we de ILT als dé luchtvaartautoriteit. Daarnaast zien we dat grote ambities zijn geformuleerd. Grote ambities vragen om een bijpassende organisatie. Ambities die de huidige situatie overstijgen, vragen om aanpassingen in de organisatie die verder gaan dan de inzet op samenwerking. Tot slot is het van belang bij de bouwstenen te realiseren dat we vanuit het perspectief van de luchtvaartmodaliteit kijken en daarin dus geen rekening houden met de andere verantwoordelijkheden van de ILT waarop zij de organisatie heeft ingericht.

Gezamenlijke en afzonderlijke bouwstenen

In totaal stellen we 25 bouwstenen voor die bijdragen aan de ambities. De bouwstenen zijn stuk voor stuk voorzien van een omschrijving, van een reflectie op de keuzemogelijkheden die er binnen de bouwsteen bestaan,

van de manier waarop ze bijdragen aan de ambitie en het oplossen van knelpunten en waar rekening mee gehouden moet worden bij de implementatie.

In de eerste plaats betreft het bouwstenen die in directe zin zowel DGLM als de ILT aangaan. Belangrijke bouwstenen in dit verband zijn het expliciet en gezamenlijk kiezen van een ambitieniveau, en de vertaling daarvan in een expliciete en gezamenlijke missie, visie en doelen. Daarnaast het zorgen voor een heldere governance van de luchtvaartketen, het integreren/koppelen van compliance managementsystemen, het helder beleggen van de coördinatie daarvan en het faciliteren van en sturen op meer samenwerking tussen de ILT en DGLM.

Vervolgens zijn er bouwstenen voor afzonderlijk het DGLM en de ILT. Bij DGLM gaat het bijvoorbeeld om het scherper positioneren van het DG als systeemverantwoordelijke voor de luchtvaartketen, het samenbrengen van veiligheid en beveiliging binnen dezelfde directie en het zorgen voor een structurele aanwezigheid in de Cariben. Ten aanzien van de ILT gaat het in de eerste plaats om het positioneren van de ILT als dé luchtvaartautoriteit van Nederland. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het beter stroomlijnen van de sturing op certificerende derden en de ontwikkeling van kwaliteiten als kennisplatform. Een bijzonder aandachtspunt betreft de organisatie van de luchtvaarttaken binnen de ILT. Om de ambities te

realiseren zien we de noodzaak tot taakbundeling van luchtvaartactiviteiten binnen de ILT.

Het vervolg: nader onderzoek én keuzes maken

Het vervolg vraagt om het maken van keuzes tussen en binnen de voorgestelde bouwstenen. Het vraagt in de eerste plaats om het vaststellen van het ambitieniveau. Ter inspiratie en prikkeling schetsen we een aantal ontwikkelrichtingen; voldoen aan de regels, boeien en binden, voor op de bok zitten en internationaal gerenommeerd. Hierna is het zaak om per bouwsteen de noodzakelijke acties te bepalen. De gezamenlijke ambitie kan hiervoor het vertrekpunt vormen. Voorts is er voor een aantal bouwstenen aanvullend onderzoek nodig, zoals ten aanzien van een Caribbean Joint Aviation Authority, de organisatie van toelatende activiteiten door derden en toezicht, en handhaving op luchthavens van regionale betekenis. Voor het aanjagen en faciliteren van besluitvorming en implementatie rondom de bouwstenen voorzien wij tot slot een belangrijke rol voor het bestaande programma versterking luchtvaartautoriteit.

Introductie



Vraag en context

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zet in op het structureel versterken van de Nederlandse luchtvaartautoriteit. Enerzijds wil het aantoonbaar aan haar wettelijke internationale verplichtingen voldoen, anderzijds stelt ook de maatschappij steeds hogere eisen aan het luchtvaartsysteem met het oog op het bevorderen en beschermen van de leefomgeving, de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Dit leidt ook tot een toenemende publieke aandacht in een maatschappelijk klimaat waarin het vertrouwen in het gezag en de autoriteit van de overheid dalende is en de roep om regie groeit.

Gelyktijdig zijn er ambities: Nederland wil behoren tot de internationaal best presterende landen in de luchtvaart. Bovendien wil ze niet alleen oog hebben voor veiligheid en economie, maar wil ze 'Verantwoord vliegen naar 2050', zoals de titel van de luchtvaartnota beschrijft. Een nieuwe koers naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Als het gaat om de wijze waarop, wil Nederland op kop lopen, zowel lokaal, nationaal als internationaal, waarbij de rijksoverheid de regie heeft en duidelijk maakt wie waar over gaat. Met heldere processen voor beleid, uitvoering, toezicht en transparante besluitvorming.

De ILT en het DGLM zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de Nederlandse luchtvaartketen. Bovenstaande vormt voor de betreffende Inspecteur Generaal (IG) en Directeur Generaal (DG) aanleiding tot een gezamenlijk programma versterking luchtvaartautoriteit. Vanuit dit programma worden verschillende projecten ondernomen en producten opgeleverd. Het voorliggende rapport is er hier één van en moet onder andere bijdragen aan het formuleren van een visie over de toekomst van de luchtvaartautoriteit.

De vraag die ons gesteld is

Wij zijn gevraagd onderzoek te doen naar wat nodig is om te komen tot een volwaardige gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. Gevraagd hiertoe te komen door:

- In te gaan op de huidige situatie van de Nederlandse luchtvaartautoriteit en betrokken partijen bij de uitvoering van haar taken.
- Internationaal te kijken hoe een aantal andere luchtvaartautoriteiten georganiseerd zijn.
- Bouwstenen te beschrijven om als ILT, DGLM en minister keuzes te kunnen maken in de afbakening, invulling en inrichting van de Nederlandse luchtvaartautoriteit en daarbij in te gaan op de eventuele beperkingen voor implementatie.

Aanpak

Redenering

De vraag die ons gesteld is gaat over ambitie. Het is de vraag over wat nodig is om ergens te komen en niet zozeer over een probleem dat opgelost moet worden. Dat betekent dat we vertrekken vanuit die ambitie: wat betekent volwaardig, gezaghebbend en proactief nu eigenlijk waar het een luchtvaartautoriteit betreft? Vervolgens is de vraag hoe het nu werkt en wat de belemmeringen zijn om die ambities te realiseren. Daarna kijken we naar wat we kunnen leren van andere landen. Om vervolgens tot bouwstenen te komen om de ambities te realiseren.

Afbakening

Het vertrekpunt voor de luchtvaartautoriteit betreft het handelen van de ILT en DGLM. De luchtvaartautoriteit als aparte entiteit bestaat niet, maar is in de opdrachtverstrekking als DGLM en de ILT tezamen omschreven. Onder de luchtvaart verstaan we de burgerluchtvaart en niet de militaire luchtvaart, daar is andere wetgeving op van toepassing en zijn vanuit de overheid andere partijen bij betrokken. Het onderzoek betreft de gehele luchtvaartketen, van beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht, handhaving tot reflectie. Wij richten ons op de publieke belangen die als meest evident naar voren komen uit de luchtvaartnota. Dat zijn veiligheid, beveiliging, goede verbindingen, duurzaamheid en leefbaarheid.

Bronnen

Om de huidige situatie en gewenste situatie in beeld te brengen hebben wij ons verdiept in de beschikbaar gestelde documenten en gesprekken gevoerd met professionals van de ILT, DGLM, diverse andere ministeries zoals het ministerie van Defensie en, Justitie en Veiligheid, marktpartijen zoals KLM en Maastricht Aachen Airport, Luchtverkeersleiding Nederland. Hiernaast is ook gesproken met de Europese Commissie en EASA. Een volledige lijst van gesprekspartners en geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage. Daarnaast is gebruik gemaakt van de 'dag van de luchtvaartautoriteit'. Op deze dag hebben we met een brede vertegenwoordiging van medewerkers stilgestaan bij de luchtvaartautoriteit. Tot slot hebben we op ongeveer een derde van de doorlooptijd een spiegelsessie en een aantal spiegelafspraken georganiseerd waarin we onze inzichten en denkrichtingen hebben getoetst en aangescherpt.

Betrokkenheid

Gedurende het traject hebben we op meerdere manieren tussentijdse resultaten teruggegeven en bijgestuurd. In de eerste plaats bij de begeleidingsgroep waarin onze opdrachtgevers vertegenwoordigd waren. Daarnaast is gebruik gemaakt van een stuurgroep die vijf keer is samengekomen, die bestond uit de directeur Luchtvaart, de directeur Communicatie, Dienstverlening en

Vergunningen van de ILT en de opdrachtgevers. Tot slot zijn we op drie momenten in het proces in gesprek gegaan met een klankbordgroep waar zowel het programma, de ILT én DGLM in vertegenwoordigd waren. In deze gesprekken hebben we stilgestaan bij de deelproducten en het proces.

Feit of mening

Voor dit onderzoek hebben we meer dan 60 gesprekken gevoerd met uiteenlopende mensen verspreid over DGLM, ILT, andere ministeries, partijen als EASA en de EC, organisaties uit de operatie (waarop toegezien wordt). Deze gesprekken, in combinatie met bureaustudie, zijn onze belangrijkste bron. Uiteindelijk is het mensenwerk. Een individueel gesprek is voor ons niet voldoende bron om op te bouwen, pas als we in meerdere gesprekken of bronnen dezelfde rode draden tegenkomen worden die voor ons relevant en na duiding te gebruiken als ingrediënt voor de in dit rapport beschreven ambities, belemmeringen en bouwstenen.

Fasering

Het project hebben we opgedeeld in een aantal deelproducten. Deze deelproducten hebben we steeds in conceptvorm opgeleverd en besproken met de opdrachtgever. Dit heeft geleid tot betekenisvolle gesprekken en inzichten over de taal, vorm en insteek die helpend zijn. Een mooi voorbeeld is het gebruik van

scenario's. Aanvankelijk had dit een prominente plek in het project, maar gaandeweg merkten we dat de scenario's de aandacht met name vestigden op de structuur, omdat dat nu eenmaal in de verschillende scenario's het meest onderscheidende element was. Vervolgens hebben we in overleg met de opdrachtgever ervoor gekozen om de scenario's minder centraal te stellen en ons met name richten op de bouwstenen. Uiteindelijk hebben we alle conceptproducten verwerkt tot een zo toegankelijk en beknopt mogelijk rapport met een aantal verdiepende bijlagen. De deelresultaten waar we langs gewerkt hebben zijn de volgende:

- Een beschrijving, een foto, van de huidige situatie van de luchtvaartketen, de taken en betrokken partijen en reflecties uit de praktijk.
- Een analyse van luchtvaartautoriteiten uit het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Ierland.
- Het in kaart brengen van de Nederlandse uitgangspunten en beperkingen ten aanzien van de luchtvaartautoriteit.
- Het beschrijven van een aantal ontwikkelingsrichtingen van de luchtvaartautoriteit.
- Het op basis van het voorgaande ontwikkelen van concrete 'bouwstenen'/ verbetervoorstellen voor een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit.



Het Nederlandse luchtvaartsysteem



Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de luchtvaartketen van Nederland georganiseerd is. Voor een verdieping hierop verwijzen we naar de bijlagen. De luchtvaartketen bestaat uit beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht en handhaving, en reflectie. In deze keten wordt de luchtvaartoperatie gereguleerd; partijen die gebruik maken van het luchtvaartsysteem zoals vliegmaatschappijen, vliegvelden, piloten of bijvoorbeeld drone-eigenaren.

We beschrijven achtereenvolgens:

- Indruk van de complexiteit van het luchtvaartsysteem
- Beschrijving van de luchtvaartketen die we gebruiken als analysekader
- Beschrijving van de publieke belangen en hoe de verantwoordelijkheden daarvoor in de keten zijn belegd.
- De internationale regulering van de luchtvaart en wat die vraagt van het luchtvaartketen.
- Een aantal ontwikkelingen waarmee rekening gehouden dient worden bij het versterken van de luchtvaartautoriteit.



Indruk van de omvang en complexiteit van het Nederlandse luchtvaartsysteem

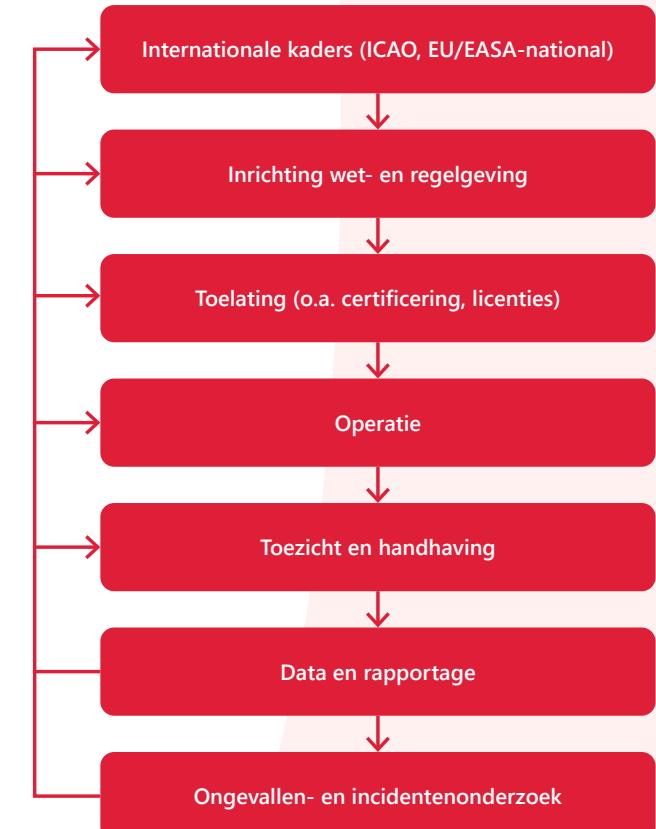


De luchtvaartketen

Het leidende principe voor de luchtvaartautoriteit vormt de luchtvaartketen. Waar de publieke belangen houvast bieden ten aanzien van de inhoud, vormt de luchtvaartketen de leidraad waarlangs we de taken van de luchtvaartautoriteit bespreken. We beschrijven hier op beknopte wijze de luchtvaartketen en gaan vervolgens kort in op de huidige verdeling van taken over de publieke belangen.

Het goed functioneren van het geheel en daarmee het realiseren van ambities en doelen is afhankelijk van het goed invullen van taken en de coördinatie daartussen. Bijgaand schema schetst de keten. Deze keten wordt met name gebruikt voor veiligheid en beveiliging, maar kan net zo goed van toepassing zijn voor andere publieke belangen. Voor dit onderzoek hanteren we dan ook als analysekader voor het geheel.

In de cyclus worden aan de voorkant kaders en prioriteiten gesteld via beleid, wet- en regelgeving. Onder voorwaarde van deze kaders worden partijen via vergunningverlening toegelaten tot het systeem. Ze krijgen toestemming hun activiteiten te ontgooien. Op de organisaties wordt toegezien dat zij de afgesproken regels naleven en desnoods wordt er gehandhaafd. Tot slot worden reflecties op de praktijk teruggegeven aan het systeem op basis waarvan eventuele bijsturing van prioriteiten en kaders plaatsvindt. In de praktijk wordt de keten niet alleen aan het einde 'gesloten', maar is er een continu samenspel van reflectie en bijsturing tussen alle actoren.



Figuur: Luchtvaartketen





Publieke belangen en verantwoordelijkheden

De luchtvaartnota 'Verantwoord vliegen naar 2050' beschrijft de vier publieke belangen die voor de luchtvaart centraal moeten staan; veilig, verbonden, leefbaar en duurzaam. Deze publieke belangen vormen, naast de luchtvaartketen, het andere leidende principe voor de scope van de luchtvaartautoriteit. Ten behoeve van de analyse hebben we ervoor gekozen om veiligheid en beveiliging los van elkaar te behandelen. Hieronder beschrijven we de verschillende publieke belangen op beknopte wijze en hoe daarbinnen de verantwoordelijkheden zijn belegd ten aanzien van de luchtvaartketen (beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht en reflectie).

Veilig

Veiligheid wordt gedefinieerd als het verminderen en controleren van risico's tot een acceptabel niveau. Het betreft zowel risico's in de lucht als op de grond. Dit betekent veiligheid voor vliegtuigpassagiers, bemanning en bewoners. Veiligheid is één van de kernwaarden van de luchtvaart en inspanningén in het verleden hebben ervoor gezorgd dat vliegen één van de veiligste manieren van transport is.

Ten aanzien van veiligheid is DGLM verantwoordelijk voor beleid, wet- en regelgeving. De ILT is verantwoordelijk voor toelating, toezicht en handhaving. Ook heeft zij een verantwoordelijkheid in de reflectie. De OVV is verantwoordelijk voor ongevalonderzoek.

Beveiligd

Het doel van burgerluchtvaartbeveiliging is de bescherming tegen criminaliteit en terrorisme. Onder andere door personeels-, bagage- en passagierscontrole. Het betreft voor dit onderzoek de onbewapende beveiliging.

Ten aanzien van beveiliging in de burgerluchtvaart heeft de NCTV op dit moment de voornaamste verantwoordelijkheid ten aanzien van beveiligingsbeleid. De in-flight beveiliging is een verantwoordelijkheid van DGLM. De toelating en het toezicht wordt met name verzorgd door de Koninklijke Marechaussee en reflectie door beide. Overigens kan ook de OVV ongevalonderzoek rondom beveiliging doen.

Duurzaam

Duurzame luchtvaart omvat alle niet-lokale milieueffecten en richt zich met name op uitstoot van CO₂ van de totale luchtvaart en dus met name van vliegtuigen.

Ten aanzien van duurzaamheid van de luchtvaart is DGLM verantwoordelijk voor luchtvaartbeleid, wet- en regelgeving. De huidige toelating betreft met name de toelating van vliegtuigen. De certificering en de toelatingsverantwoordelijkheid van vliegtuigen (en hun motoren) ligt bij EASA.. De ILT is wel verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van gestelde eisen op het gebied van duurzaamheid. Reflectie op dit punt

is niet explicet belegd bij een afdeling. De Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa) ziet, ten aanzien van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, toe op de naleving van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) en CORSIA, en is tevens verantwoordelijk voor de monitoring op dit punt.

Leefbaar

Leefbaar refereert aan de leefomgeving en betreft de lokale effecten van luchtvaart in termen van geluidsoverlast, gezonde lucht en de bescherming van natuur en milieu. Leefomgeving richt zich met name op luchthavens.

Ten aanzien van de leefomgeving is DGLM/DLV verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid, wet- en regelgeving, alhoewel meerder spelers zoals DGMI, BZK en LNV daar belangrijke kaders voor leveren. De toelating is, vanwege het sterk politiek-maatschappelijk karakter voorzien bij DGLM/programmadirectie Omgeving Luchthaven Schiphol en DGLM/DLV. Gelijktijdig heeft LNV hier via de natuurvergunning ook een toelatende rol in. Ten aanzien van de regionale luchthavens met regionale betekenis is de toelating voorzien bij de betreffende provincie en ook hier vervult LNV een aanvullende toelatende rol. Het toezicht en de handhaving is voor luchthavens van nationale betekenis ondergebracht bij de ILT. Bij de luchthavens van regionale betekenis is dit door provincies veelal ondergebracht bij de betreffende omgevingsdienst. De reflectie op het geheel is niet explicet belegd.

Verbonden

Nederland moet goed verbonden blijven met de belangrijke bestemmingen in de wereld. Daarbij past een modern, efficiënt en duurzaam ingericht luchtruim. Het kabinet wil daarom zoveel mogelijk voorrang geven aan luchtvaart met de grootst mogelijk waarde voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid

Ten aanzien van goed verbonden zijn, heeft DGLM de beleidsverantwoordelijkheid om Nederland, binnen de vastgestelde EU-kaders, met de voor Nederland meest relevante plekken van de wereld te verbinden. De EU stelt de kaders vast en de Europese Commissie is verantwoordelijk voor de onderhandelingen met niet EU-landen voor toegang van hun luchtvaartmaatschappijen tot de Europese markt. DGLM ontwikkelt, binnen de EU gestelde kaders een connectiviteit beleidskader en breidt haar monitoringsonderzoeken naar bestaande netwerk kwaliteit uit. DGLM is ook verantwoordelijk om daar waar nodig en mogelijk in te zetten op aanpassen van de EU-kaders om meer nationaal beleid mogelijk te maken. Met betrekking tot connectiviteit zijn er geen taken voorzien met betrekking tot toezicht/handhaving.

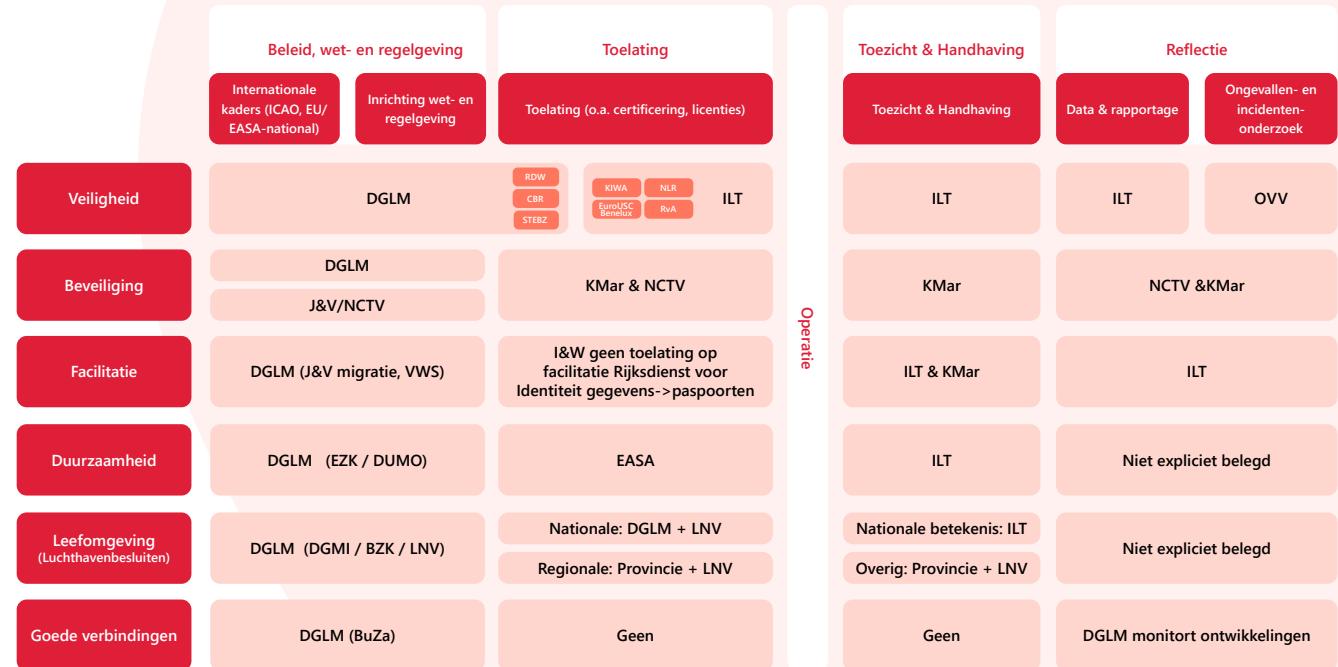


Overzicht van luchtvaartketen, publieke belangen en verantwoordelijkheden

In de figuur hiernaast wordt een overzicht gegeven van de verschillende actoren die een verantwoordelijkheid dragen in de luchtvaartketen. Dit overzicht is per definitie een simplificatie van een nog complexere praktijk. Wanneer je op meer detailniveau kijkt, zijn er altijd nuances te maken op deelonderwerpen. Dit overzicht biedt echter wel enig grip om het geheel te overzien. Zo bleek ook uit de gesprekken.

Op de linkeraanstaan de vier publieke belangen die in de luchtvaartnota onderscheiden worden. Apart benoemd zijn veiligheid en facilitatie. Beveiliging maakt in de luchtvaartnota deel uit van veiligheid. Facilitatie is in de organisatie een belangrijk onderdeel van veiligheid en beveiliging. Om de analyse recht te doen, hebben we deze hier toch apart opgenomen. In het vervolg van dit rapport onderscheiden we alleen veiligheid, beveiliging, duurzaamheid, leefbaarheid en goede verbindingen.

Op de bovenas beschrijven we de luchtvaartketen. Waar de keten en het belang elkaar kruisen, hebben we de primair verantwoordelijke partij benoemd. In sommige gevallen staat er nog iets tussen haakjes. Daarmee wordt aangegeven dat de betreffende partij een belangrijke rol heeft in afstemming of rijksbrede kaders.



Organisatie van verantwoordelijkheden rondom publieke belangen in de luchtvaartketen

Regulering van de luchtvaart

Het luchtvaartsysteem heeft een sterk internationaal karakter dat gericht is op het bereiken van zoveel mogelijk internationale harmonisatie van regelgeving. De Nederlandse staat is daartoe verplicht zowel op internationaal als op Europees niveau en vormt daarmee het kader voor de ontwikkeling van de luchtvaartautoriteit. In de eerste plaats waar het de compliance aan internationale wet- en regelgeving betreft. Daarnaast is het kader ook richtinggevend ten aanzien van de inrichting van de nationale luchtvaartketen.

Regelgevend systeem

De luchtvaart wordt met name vanuit internationale luchtvaart kaderregelgeving gereguleerd. Op mondial niveau worden de kaders ontwikkeld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Zij ontleent haar gezag aan het Verdrag van Chicago (1944) waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd en zich daarmee verplicht te voldoen aan de verschillende verdragsartikelen en de door ICAO vastgestelde 'Standards and Recommended Practices' (SARPs).

De Europese lidstaten hebben besloten om de ICAO-verplichtingen ten aanzien van luchtvaartveiligheid, luchtvaart beveiliging, economische en milieu randvoorwaarden, voor het grootste gedeelte (niet

volledig) over te dragen aan de Europese Unie, de Europese Commissie. De European Aviation Safety Agency (EASA) is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de regelgeving ten aanzien van luchtvaartveiligheid, het certificeren van specifieke luchtvaartproducten en het toeziен op de naleving van de EU/EASA-regelgeving ervan door de lidstaten. Nederland dient te voldoen aan zowel de regelgeving van ICAO als die van de Europese Commissie. Vanuit beide worden Nederland geaudit. Voor de BES-gemeenten, Curaçao, Aruba en Sint Maarten geldt de EU/EASA-regelgeving niet, maar moeten de ICAO SARPs omgezet worden in regelgeving. Voor de BES-gemeenten wordt op onderdelen de EU/EASA-regelgeving gebruikt, maar zonder de EU/EASA-verplichting. Nederland is verantwoordelijk voor de BES-gemeenten en voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het de regeringen van betrokken landen die de verantwoordelijkheid dragen.

Verplichtingen ten aanzien van het nationale luchtvaartsysteem

- In dit eerste plaats is Nederland verplicht de ICAO-regelgeving en SARPs om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Voor het grootste gedeelte heeft Nederland dit in EU-verband geregeld en dient zij te voldoen aan de daar geformuleerde wet- en regelgeving.

- Nederland is verplicht om voor veiligheid één of meerdere bevoegde autoriteiten aan te wijzen.
- Ten aanzien van beveiliging moet er één bevoegde autoriteit ('appropriate authority') aangewezen worden.
- De bevoegde autoriteiten op luchtvaartveiligheid en de 'appropriate authority' op beveiliging dienen te voldoen aan de vereisten zoals vastgelegd in EU/EASA- en EU-regelgevende kader (organisatie, personeel, procedures, etc.).
- Er dient een organisatie te worden aangewezen, verantwoordelijk voor onderzoek naar 'serious incidents and accidents', die onafhankelijk opereert van beleid, toelating en toezicht houdende organisatie(s).
- Systeemverplichtingen zijn voorlopig alleen gericht op veiligheid en beveiliging. Op duurzaamheid en leefbaarheid wil Nederland zich conformeren aan de afspraken, maar deze zijn vooralsnog minder verplichtend.

Ontwikkelingen om rekening mee te houden

Uit de analyse van de huidige situatie zijn een aantal ontwikkelingen te destilleren die relevant zijn om rekening mee te houden bij de ontwikkeling van een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. We lopen ze hieronder kort langs.

Drones

De introductie van drones op de markt stelt de luchtvaartketen voor geheel nieuwe uitdagingen op terreinen zoals luchtruimbeheer, luchtverkeersleiding organisaties, dronepiloten, nieuwe dataproviders, andere overheden die mee moeten beslissen over toelating van drones in bijvoorbeeld de steden, etc. Zowel beleid als toelating en toezicht krijgen met andere spelers te maken die niet bekend zijn met de spelregels die tot nu toe gelden voor gebruikers en organisaties opererend in de luchtvaart. Alhoewel op EU-niveau regels gemaakt zijn, is ook nog veel onduidelijk. Dat vraagt een nauwe samenwerking tussen de beleidsdirecties, toelating en toezicht/handhaving, en van hen met andere overheden en gebruikers.

Cybersecurity

Cybersecurity is op het terrein van luchtvaartveiligheid en beveiliging een punt van zorg. Dit vraagt een integrale aanpak vanwege cyberkwetsbaarheid van luchtvaart op gebied veiligheid en beveiliging. Bovendien staat

het beleid ten aanzien van luchtvaart en cybersecurity nog in de kinderschoenen. Dat vraagt dus ook eerst om gezamenlijke aanpak (beleid, uitvoering, toezicht).

Verdere integratie van veiligheid en beveiliging

De internationale tendens is dat de domeinen veiligheid en beveiliging in de luchtvaart elkaar beïnvloeden en dus meer in samenhang opgepakt moeten worden. Op Europees niveau wordt dit al opgepakt en wordt dit bijvoorbeeld zichtbaar in de regelgeving. In algemene zin betekent dit dat er meer synergie te vinden is tussen beveiliging en veiligheid, of wel dat de samenwerking tussen de domeinen de komende jaren steeds intensiever zal worden.

Performance based regulation

In toenemende mate wordt er gekeken naar resultaatgerichte regelgeving die niet voorschrijft wat er precies gedaan moet worden, maar beschrijft welke doelen gerealiseerd moeten worden. Dat vraagt een andere manier van goedkeuringsprocessen voor toelating, maar ook voor hoe het toezicht moet plaatsvinden. Het vraagt van inspecteurs met name om een meer innige samenwerking en dialoog met organisaties over het identificeren, meten en bereiken van doelen. Dat heeft dus consequenties voor training en kwalificaties van de inspecteurs, die enerzijds op bijvoorbeeld

veiligheidssysteemniveau moeten kunnen meepraten en anderzijds een goede kennis moeten hebben van de luchtvaartpraktijk.

Groeiente maatschappelijk roep om regie én tegenkracht De roep om meer regie vanuit de overheid enerzijds en meer inspraak of invloed vanuit de maatschappij anderzijds is breed herkenbaar in de samenleving. Binnen de luchtvaart is deze met name te herkennen rondom de luchthavenbesluiten. Daarvoor is in toenemende mate van belang dat er duidelijkheid bestaat over rol en verantwoordelijkheid. Dat duidelijk is, wie waarop aanspreekbaar is, zonder de complexiteit van interdependentie te kort te doen. In het kader van een luchtvaartautoriteit onderschrijft dit het belang van een duidelijk zichtbare en onafhankelijke luchtvaartautoriteit die vanuit de beoogde publieke waarde vrij kan reflecteren op het functioneren en naleven van wet- en regelgeving.

Toenemende Europese regelgeving op het gebied van duurzaamheid vanuit Europa

In de EASA Research Agenda 2022-2024 zijn onderzoeksthema's opgenomen op een groot aantal terreinen waaronder ook duurzaamheid en leefomgeving. Vanuit de gesprekken met EASA is duidelijk geworden dat EASA in de nabije toekomst meer initiatief zal gaan nemen om duurzaamheid en leefomgeving te agenderen voor nieuwe wet- en regelgeving die vervolgens lokale verplichtingen tot gevolg hebben. Regelgeving ten aanzien van duurzaamheid en leefomgeving is nog beperkt, maar zal de komende jaren vrijwel zeker intreden doen. Het onderstreept de noodzaak van competenties op het snijvlak van luchtvaart enerzijds en duurzaamheid en leefomgeving anderzijds, door de gehele luchtvaartketen.

Toenemende decentrale ambities van EASA

EASA wil in toenemende mate werken met lokale dependances waarin op specifieke thema's in samenwerking met het gastland en de aanwezige universiteiten expertise wordt ontwikkeld. EASA zou dan bijvoorbeeld mensen detacheren of de staf ter plaatse mede financieren om bijvoorbeeld tijdig nieuwe ontwikkelingen op specifieke gebieden in beeld te hebben.

Meer Partnership agreements tussen EU-lidstaten en EASA

EASA wil meer partnership agreements met de lidstaten. Enerzijds om het EU/EASA-framework binnen de EU te versterken en anderzijds ook om de EU support op luchtvaartgebied aan niet EU-landen gezamenlijk met de EU-lidstaten te verzorgen (en niet meer via commerciële consortia). Zowel DGLM als de ILT kunnen voordeel halen uit deze Partnerships omdat EASA, via EU-gelden, de Partners ruimschoots kan compenseren met geld waardoor men extra menskracht kan aantrekken die ook voor DGLM en de ILT kunnen werken. Het betekent een nog grotere aandacht voor internationale samenwerking.

Kortom

- Als kader voor dit onderzoek hanteren we twee belangrijke dimensies. Het eerste betreft de luchtvaartketen en het tweede betreft de publieke belangen die Nederland nastreeft in het luchtvaartsysteem.
- Nederland wil in de luchtvaartketen aandacht hebben voor veiligheid, beveiliging, duurzaamheid, leefbaarheid en connectiviteit. Gelijktijdig zien we dat de verantwoordelijkheid voor toelating, toezicht en handhaving verspreid is over verschillende actoren en dat ten aanzien van reflectie het niet altijd expliciet is belegd.
- Internationaal is Nederland met name verplicht te voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid en beveiliging en dient zij hiervoor luchtvaartautoriteit(en) aan te wijzen. Op het gebied van duurzaamheid en leefomgeving zijn er ook internationale afspraken en maakt Nederland de keuze om daaraan te conformeren.
- Richting de toekomst hebben we een aantal ontwikkeling beschreven welke belangrijk zijn om rekening mee te houden.



Ambities en belemmeringen

Inleiding

In dit onderzoek is de ambitie het vertrekpunt.

De versterking van de luchtvaartautoriteit tot een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit is namelijk een manier om die ambitie te realiseren. Daarom staan we eerst stil bij de ambitie én de gewenste kenmerken van de luchtvaartautoriteit. Vervolgens is de vraag: waarom lukt het dan nu niet om die luchtvaartautoriteit te zijn? Welke belemmeringen moeten weggenomen worden om de ambitie te realiseren? We gaan achtereenvolgens in op:

- De Nederlandse ambitie: slim en duurzaam, met veiligheid op één
- De betekenis van volwaardig, gezaghebbend en proactief
- Reflecties en knelpunten uit de praktijk
- Wat belemmt de realisatie van de ambitie?



Slim en duurzaam, met veiligheid op één

Nederland toont zich ambitieus ten aanzien van de luchtvaart. Ze wil een nieuwe koers naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele Luchtvaart. Een luchtvaart die slim en duurzaam is en veiligheid op nummer één heeft staan.

Op alle publieke belangen zijn ambities geformuleerd. Ten aanzien van de veiligheid moet het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem tot de best presterende landen horen. De negatieve gezondheidseffecten moeten afnemen als voorwaarde voor de toekomstige groei. Er moet aangesloten worden bij de klimaatdoelen van de EU en het nationale klimaatakkoord om in 2050 zo goed als klimaatneutraal te zijn. Maar dat niet alleen, er moet gestuurd worden op ambitieuze internationale klimaatdoelen en -instrumenten voor de luchtvaart in ICAO- en EU-verband. Gelijktijdig moet er nu en in de toekomst ruimte blijven om binnen bovenstaande randvoorwaarden de meest relevante plekken in de wereld te bereiken. Al deze ambities zijn politiek vastgelegd in de luchtvaartnota en bovendien voorzien van een actieagenda.

Deze ambities vragen om volwaardig, gezaghebbend en proactief optreden in de luchtvaartketen om mede mogelijk te maken dat gestuurd kan worden op deze meervoudige ambities. Ook dat ademt de luchtvaartnota

uit, waarin staat "Koploper in samenwerking zijn, zowel lokaal, nationaal als internationaal. De rijksoverheid heeft daarin de regie en maakt duidelijkheid wie waar over gaat. Met heldere processen voor beleid, uitvoering, toezicht en transparante besluitvorming. Betrokken partijen krijgen het kader en de ruimte om te opereren vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden."



Slim en duurzaam, met veiligheid op één

Wat kenmerkt dan die volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit die de ambities mede mogelijk moet maken en hoe ziet dat er dan concreet uit? Dit is nergens opgeschreven of voorgeschreven. Het krijgt betekenis vanuit de visie op de luchtvaart (bijvoorbeeld dat volwaardig gaat over een aantal publieke belangen), de ambities die je met elkaar hebt (bijvoorbeeld tot de best presterende landen behoren) en de percepties en overtuiging van betrokkenen in het luchtvaartdomein (bijvoorbeeld je hebt gezag als je veel kennis hebt). Op basis hiervan komen wij tot een beschrijving van wat gezien wordt als volwaardige, gezaghebbende en proactieve Nederlandse burgerluchtvaartautoriteit.

Volwaardig

Het volwaardig optreden binnen de luchtvaartketen betekent dat niet alleen oog is voor veiligheid, beveiliging en goede verbindingen. Er is **oog voor alle publieke belangen**, er wordt dus ook gestuurd op leefbaarheid en duurzaamheid via de luchtvaartketen van beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht en handhaving, en reflectie.

Gezaghebbend

Gezaghebbend optreden vraagt binnen de keten **gezamenlijke en duidelijke doelstellingen**. Binnen de organisatie(s) moet het besef leven dat er aan één gezamenlijke opdracht gewerkt wordt. Hoe meervoudig

deze ook is. Gelijktijdig is die gezaghebbendheid gebaat bij **zichtbaarheid en herkenbaarheid**. Het moet duidelijk zijn wie autoriteit is op het gebied van de luchtvaart. Dat vraagt om zowel herkenbaar communiceren en handelen als duidelijke aanspreekbaarheid. Ten aanzien van toelating en met name het toezicht en de handhaving, is borging van **onafhankelijk** optreden een randvoorwaarde voor gezag; het maken van afwegingen in de operatie en het publiekelijk agenderen van of communiceren over inzichten dient er zonder last of ruggespraak gehandeld te kunnen worden. Er is ruimte om de tanden te laten zien en impopulaire maatregelen te nemen. Een andere bron van gezag is kennis. Gezaghebbend handelen betekent dat je niet alleen de juiste **kennis** in huis hebt, maar deze ook actief deelt. Dat je leidend bent op het gebied van regelgeving in betrokken sector. Of het nu gaat om het menselijk kapitaal of de aanwezige 'kennisbank'. Een belangrijke bron voor deze kennis is praktijkervaring en weten wat er speelt in markt en sector. Gezag wordt versterkt door een **transparante sturing en verantwoording**. Het moet voor een ieder duidelijk zijn wat binnen de luchtvaart de samenhang is tussen prioriteiten, investering en actie. Er moet inzicht zijn in sturing, beheersing, verantwoording.

Proactief

Nederland moet zelf voldoen aan internationale wet- en regelgeving. Proactief betekent niet alleen dat je het **goede voorbeeld** geeft, maar ook dat je daarin **voorop**

loopt. Je anticipeert en bent goed aangehaakt op wat er internationaal speelt en beïnvloedt dat speelveld actief. In het optreden staat het primaire proces centraal. Vanuit dat primaire proces wordt duidelijk wat er speelt en waar de aandacht naar uit moet gaan. De organisatie is zodanig ingericht dat direct en slagvaardig geacteerd kan worden op nieuwe inzichten of aandachtspunten.

Om beter te kunnen beoordelen wat nodig is om te komen tot die volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit hebben we de verschillende kenmerken verder onderscheiden en geoperationaliseerd.

De ambitie geoperationaliseerd

Volwaardig

De luchtvaartautoriteit is **maatschappelijke verantwoordelijk** doordat ze stuurt op veiligheid, beveiliging, duurzaamheid en leefomgeving, en goede verbindingen.

De luchtvaartautoriteit is **verbindend** als het gaat om het doen sluiten van (luchtvaart)keten doordat zij de samenhang borgt en zorgt voor optimale feedback en bijsturing.

Gezaghebbend

De luchtvaartautoriteit is **doelgericht** doordat zij beschikt over eenduidige en gezamenlijke doelstellingen die richting geven aan activiteiten en handelingen binnen de luchtvaartketen.

Binnen de keten is een luchtvaartautoriteit die **zichtbaar en herkenbaar** is voor de buitenwereld doordat zij beschikt over een duidelijk identiteit met duidelijke aanspreekpunten.

De Nederlandse staat is **compliant** (conform 'comply or explain') doordat zij inzicht heeft in haar compliancy, in staat is te handelen naar tekortkomingen en waar nodig bewust en expliciet afwijkt.

Toelating, toezicht en handhaving zijn **onafhankelijk** doordat zij zonder beïnvloeding van departement of externe actoren binnen haar kader naar eigen inzicht informatie kan verzamelen, kan oordelen, kan interveniëren en daarover kan communiceren.

De luchtvaartketen is **deskundig**, oftewel er werken deskundige mensen, doordat er structureel gestuurd wordt op en geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van de luchtvaartdeskundigheid en -ervaring van haar medewerkers.

Proactief

De luchtvaartketen is **proactief** door in staat te zijn te anticiperen op en het actief beïnvloeden van de internationale luchtvaartontwikkelingen, en nieuwe taken door actieve internationale betrokkenheid, betrokkenheid bij de markt en de maatschappij, doordat beschikbare kennis actief gedeeld wordt.

De governance van de luchtvaartketen is **transparant** doordat budget en keuzes in activiteiten binnen de luchtvaart inzichtelijk zijn, er openbaar verantwoording afgelegd wordt over die keuzes en behaalde resultaten en bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar worden gemaakt.

Binnen de luchtvaartketen wordt **slagvaardig** gehandeld door duidelijke georganiseerde besluitvormings- en escalatielijnen.

Reflecties en knelpunten uit de praktijk



Er gaat veel goed in het huidige systeem, maar in het onderzoek zijn vanuit de praktijk ook kritische reflecties gedaan als het gaat om het huidige functioneren. Gevraagd naar knelpunten in een organisatie zijn die er vrijwel altijd, het kan immers altijd beter en betrokken en gemotiveerde medewerkers zien dat ook en streven daarnaar. Dat is belangrijk want die knelpunten kunnen de gewenste kwaliteit en ambities in de weg zitten. Hieronder delen we de reflecties over de praktijk zoals we die uit de gesprekken en documenten hebben opgehaald.

Er gaat veel goed in het huidige systeem.

Beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht en handhaving, en reflectie in de luchtvaart is een vak van liefhebbers. De mensen die we hebben gesproken identificeren zich in hun werk stuk voor stuk met de luchtvaart en daarna pas met de werkzaamheden. De medewerkers zijn betrokken en willen graag goed werk leveren. Er is veel bereidheid tot samenwerking. We zien andere manieren van samenwerking ontstaan tussen DGLM en de ILT. Samenwerking waarin met name ruimte is om op een vrije manier het gesprek te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de Eilandraad ten aanzien van drones. Ook de dialoogtafels bij het Integraal Safety Management Systeem Schiphol is een positieve ontwikkeling.

Nederland heeft ten aanzien van de beveiliging zijn zaakjes op orde. Dat is het beeld dat leeft bij de mensen die we gesproken hebben. Door de buitenwereld worden ook de stappen die de ILT zet op het gebied van 'toezicht op toezicht' gezien en gewaardeerd. Daarbij wordt wel meteen aangegeven dat men dan wel mensen toezicht moeten laten houden die de luchtvaartwereld waarop ze toezicht houden ook daadwerkelijk kennen. Ten aanzien van duurzaamheid en leefomgeving heeft Nederland ambities uitgesproken, ook in relatie tot de luchtvaartautoriteit. Wanneer gekozen wordt om de luchtvaartautoriteit ook een rol te geven in deze publieke belangen kan Nederland hierin een koploper zijn ten aanzien van de rest van Europa en zijn er versterkende verbindingen te leggen met de agenda van EASA.

Dé luchtvaartautoriteit bestaat in Nederland niet

Er is op dit moment geen sprake van één Nederlandse luchtvaartautoriteit. Wel zijn onderdelen van de Nederlandse overheid aangewezen als autoriteit en hebben zij soms op hun beurt weer bevoegdheden uitbesteed. Het ontbreekt aan een duidelijke aanwijsbare entiteit die volwaardig, gezaghebbend en proactief moet optreden.

Het is niet duidelijk waar Nederland voor staat in de luchtvaart

Er zijn luchtvaartambities beschreven, maar deze ambities worden niet centraal aangestuurd, doorleefd of uitgedragen. Nog zijn deze ambities door DGLM en de ILT doorvertaald naar gezamenlijke doelen, anders dan een actieagenda voor de luchtvaartnota. Kortom, op het niveau van visie en missie wordt er nog onvoldoende verbindend kader voor de luchtvaartketen uitgedragen.

Wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid is nog niet volwassen

Er is op dit moment nog niet veel uitgekristalliseerde wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid om een actieve rol te (kunnen) pakken op het gebied van toelating en toezicht. De luchthavenbesluiten laten op zich wachten en complexe en veelal lokale trajecten bemoeilijken de voortgang.

Soms nog onduidelijke verhouding tussen DGLM en de ILT zorgt voor ruis

De verhouding tussen DGLM en de ILT zorgt soms nog voor ruis op de lijn. Enerzijds betreft het vraagstukken over onafhankelijkheid en de twijfel of dat beperkingen oplegt in de samenwerking. Anderzijds wordt niet duidelijk onderkend waar nu de systeemverantwoordelijkheid ligt. Tot wiens taak behoort het nu om het systeem goed in te richten? Als het Rijk zegt dat het regie neemt, wie kan dan regie nemen?

De relatie tussen sturing, beheersing en verantwoording is niet transparant

Binnen de huidige werkwijze is niet inzichtelijk hoe doelen en middelen aan elkaar gekoppeld zijn in de luchtvaartketen. Bovendien wordt de inzet van middelen bestemd voor de luchtvaart niet binnen de luchtvaart afgewogen, maar over meerdere modaliteiten heen. Het gaat ten koste van het effectief sturen op de publieke belangen binnen de luchtvaart, de doelgerichtheid en het effectief doorlopen van de luchtvaartcyclus.

Versnippering zorgt voor coördinatieproblemen en het ontbreken van herkenbaarheid

Binnen de ILT zijn de luchtvaartactiviteiten versnipperd over meerdere afdelingen. Het inrichtingsprincipe is niet de modaliteit, maar de activiteit. Dit is goed voor de kostenbesparing, maar zorgt voor coördinatieproblemen tussen luchtvaartactiviteiten. Deze versnippering wordt breed als probleem ervaren. Zowel binnen de ILT, binnen DGLM als bij de (overheids)partijen waarmee wordt samengewerkt.

Overzicht over kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit mist

Het totaaloverzicht over de beschikbare formatie (DGLM en ILT tezamen) voor luchtvaarttaken is moeilijk inzichtelijk te krijgen. Datzelfde geldt voor het overzicht van de beschikbare kennis en kunde door de keten heen. Daarnaast is er geen duidelijk strategie om kennis en

kunde binnen de luchtvaartactiviteiten up-to-date te houden.

Toezicht op certificering mist aandacht en uitbesteding mist rationale

Een aantal certificeringsactiviteiten op het gebied van veiligheid zijn uitbesteed aan derden. Er is niet altijd voldoende aandacht voor en inzicht in het functioneren van de betreffende partijen en deze partijen hebben zelf ook niet altijd scherp wie toezicht op hen houdt. De verantwoordelijkheid voor deze uitbesteding ligt niet altijd bij de ILT (in het kader van hun toelatende taak), maar ook bij DGLM en zelfs bij de minister daar waar het CBR betreft. Voorts is de rationale van de huidige uitbesteding over zeker vier organisaties (CBR, RDW, KIWA en STEBZ) onduidelijk.

De luchtvaartcyclus wordt niet goed gesloten

Op dit moment leert de ervaring dat de luchtvaartcyclus niet optimaal gesloten wordt. Formele en informele signalen vanuit de ILT worden niet altijd opgepakt door DGLM. Anderzijds is er vanuit de ILT een te beperkte capaciteit voor de ondersteuning bij ontwikkeling van wet- en regelgeving. Daarnaast wordt er niet altijd gevolg gegeven door de ILT (toezicht) aan bijvoorbeeld veiligheid-prioriteiten vanuit DGLM. Er is in elk geval onvoldoende zicht op.

Compliance management veiligheid niet op orde

Aan de afgesproken managementstructuur ten behoeve van aantonen ICAO-compliance (DGLM verantwoordelijkheid) wordt door ILT onvoldoende prioriteit gegeven. EASA-audits geven aan dat de ILT ook niet EU/EASA-compliant is. DGLM en de ILT gebruiken verschillende systemen die niet aan elkaar gekoppeld zijn, terwijl voor de ICAO- en EU/EASA-compliance praktisch dezelfde informatie gebruikt moet worden. Daarnaast zijn er meerdere organisaties bevoegd gezag die moeten kunnen aantonen dat ze compliant zijn en dat is nu niet het geval. Ten aanzien van ICAO-compliance is ook de situatie in de BES-gemeenten en de CAS- landen van belang: ook hier zijn tekortkomingen

Europees kan Nederland beter in positie komen

Internationaal staat Nederland van oudsher als een belangrijke luchtvaart natie te boek waar anderen naar luisteren. Op het gebied van beveiliging staan we in Europa en internationaal goed op de kaart. Op de andere publieke belangen kunnen we in Europa beter in positie komen. De vertegenwoordiging in verschillende gremia wordt door EASA niet altijd als effectief ervaren, er is beperkte capaciteit vanuit de ILT om Europees actief te zijn of een ondersteunende rol te spelen richting DGLM. Nederland wordt niet ervaren als ‘voor op de bok’ te zitten en heeft ook niet, naar aanleiding van het vertrek van het VK, strategisch aan coalities gewerkt met Scandinavische of Baltische staten.

Achterstanden in Caribisch Nederland

In de BES-landen is een grote achterstand in het actueel houden van regelgeving. In sommige gevallen een achterstand van 20 jaar. Dat heeft meerdere oorzaken, zoals complexe bestuurlijk verhoudingen, de beperkte aanwezigheid in de BES- gemeenten vanuit DGLM/de ILT, ingezette capaciteit is te beperkt, aanpak Nederlandse problemen hebben altijd voorrang. Nabijheid en onderdeel zijn van de leef- en werkomgeving en cultuur is zeker in de Cariben een essentiële voorwaarde tot het creëren van een samenwerking om te voldoen aan de ICAO- verplichtingen en het bevorderen van veilige luchtvaartactiviteiten in de CAS en BES. Daarbij helpt de beperkte politieke aandacht en beschikbare menskracht niet.

Afstand tot luchtvaartpraktijk

Vanuit de werkvlak binnen de ILT wordt de afstand van het management tot de luchtvaart als groot ervaren. Het middenmanagement is vaak ook verantwoordelijk voor andere modaliteiten of sectoren en onder de directie zijn meerdere directeuren actief op de luchtvaart, maar hebben zij een veelvoud aan inhoudelijke thema's waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Op de werkvlak betekent dit dat de luchtvaart zich daardoor niet voldoende gezien en begrepen voelt, en de afstand tussen problematiek en sturing moeilijker overbrugbaar is. Vanuit de buitenwereld wordt dit ook ervaren in gesprekken waar sprake is van opschaling en de effectiviteit ervan.



Hoe belemmeren knelpunten het realiseren van de ambitie?

Alle betrokkenen onderschrijven de kenmerken van die toekomstige luchtvaartautoriteit en toch is de beleving dat daar op dit moment (nog) geen sprake van is. Waarom is dat nu precies? Wat zit de organisatie in de weg om niet gewoon nu die beoogde luchtvaartautoriteit te zijn? Hieronder zetten we de volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit af tegen de knelpunten die we hebben gevonden. We maken zo duidelijk op welke wijze de knelpunten een belemmering vormen voor de versterking van de luchtvaartautoriteit.

1. Maatschappelijk verantwoord

Eenduidige sturing op de verschillende publieke belangen wordt belemmerd doordat deze sturing vanuit verschillende gremia plaatsvindt en het ontbreekt nog aan wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid en leefomgeving.

2. Verbindend

Het goed sluiten van de keten wordt belemmerd in het omzetten van reflecties, naar beleid, wet- en regelgeving, en daar vervolgens op sturen. Er is beperkt tijd en aandacht voor reflectie. Zowel waar het gaat om de ondersteuning bij de ontwikkeling van nieuw beleid, wet- en regelgeving als ten aanzien van het centraal ontsluiten van kennis over de situatie en ontwikkeling van de luchtvaart op de verschillende publieke belangen. Signalen vanuit de ILT worden niet altijd vertaald in beleid

en regelgeving. Daarnaast wordt dit kenmerk nog een belemmerd doordat geen zicht is op de relatie tussen beleidsprioriteiten en middelen, enerzijds en realisatie van toelating en toezicht anderzijds. Voor reflectie is daarnaast onvoldoende aandacht.

3. Doelgericht

DGLM en de ILT hebben hun eigen doelen en ervaren niet een gemeenschappelijk overkoepelend doel. Dit belemmt het eenduidig en gezamenlijk doelgericht handelen. Het helpt ook hier niet dat er geen duidelijke relatie is tussen beleidsprioriteiten, toelating en toezicht. Daarnaast staan binnen de ILT de luchtvaartdoelen niet centraal en worden die niet uitgedragen vanuit de top van de organisatie, de luchtvaart is immers niet het enige domein van de ILT.

4. Zichtbaar en herkenbaar

Op dit moment is de luchtvaartautoriteit niet zichtbaar of herkenbaar voor de buitenwereld. Dit wordt in de eerste plaats belemmerd doordat er niet één luchtvaartautoriteit is en er ook geen centrale plek is waar voor de buitenwereld alles omtrent luchtvaart bij elkaar komt. Daarnaast bestaat er geen gezamenlijk beeld over wat een luchtvaartautoriteit is of welke taken daartoe behoren. De taken en potentiële taken van de luchtvaartautoriteit zijn bovendien verdeeld over een groot aantal organisaties, directies en afdelingen.

5. Compliant

Uit o.a. EASA-audits blijkt dat Nederland op dit moment op onderdelen niet compliant is aan internationale regelgeving. DGLM is verantwoordelijk voor de ICAO-compliance en de ILT is verantwoordelijk voor EU/EASA-compliance. Dit betreft voor een groot deel dezelfde informatie, maar door gebruik van verschillende systemen, en het niet bijhouden van deze gegevens, wordt die informatie nu niet gedeeld of inzichtelijk gemaakt. De verschillende systemen en de aparte aansturing, zitten een luchtvaartautoriteit in de weg omdat er onvoldoende actueel zicht is op het presteren van de autoriteit ten aanzien van internationale wet- en regelgeving, en er dubbelwerk geleverd wordt.

6. Onafhankelijk

De luchtvaartautoriteit wordt op dit moment niet belemmerd in haar onafhankelijk optreden. Ze kan zonder beïnvloeding van departement of externe actoren binnen haar kader naar eigen inzicht informatie verzamelen, oordelen, interveniëren en daarover communiceren. Overigens zien we wel dat de interpretatie van onafhankelijkheid van persoon tot persoon binnen de ILT verschilt. Als hier geen duidelijkheid over bestaat kan dat wel tot een belemmering leiden.

7. Deskundig

Het behoud en de ontwikkeling van deskundigheid wordt belemmerd doordat er op dit moment beperkt zicht is op de aanwezige deskundigheid. Versnippering van taken over andere (multimodale) afdelingen dragen hier aan bij. Er is niet één plek waar luchtvaart breed en strategisch gestuurd wordt op het behoud en ontwikkeling van deskundigheid. Ook luchtvaartervaring wordt gezien als een belangrijke competentie en ondanks dat dit volgens respondenten de laatste jaren wel weer iets toeneemt, is er geen grip op. De centrale sturing op die deskundigheid is ten aanzien van het technisch personeel betrokken bij toelating en toezicht overigens een vereiste onder ICAO en EU/EASA

8. Anticiperend handelen

Belemmering ten aanzien van anticiperend handelen hebben betrekking op internationale beïnvloeding en het actief verzamelen, ontwikkelen en delen van kennis. Ten aanzien van kennis is er niet één plek waar kennis samenkomt en ook weer gedeeld wordt, zowel binnen rijk, publiek domein en markt. Dit belemert niet alleen de autoriteit in het anticiperen op nieuwe ontwikkelen en taken, maar ook de luchtvaartsector. Natuurlijk hebben zij hun eigen wegen, maar een autoriteit draagt uit wat vanuit de overheid leidend is. Een luchtvaartautoriteit die in staat is anticipatief te handelen heeft zijn voelsprieten ook internationaal, in de markt en in de maatschappij uitstaan. De beperkte capacitaire inzet en technische ondersteuning

belemert dat. Bijvoorbeeld tijd voor internationaal kennis oogsten en beïnvloeden, en tijd voor marktoverleg en -bezoek.

9. Transparant

Transparantie over de prioriteiten, budget en keuzes in activiteiten binnen de luchtvaart wordt op dit moment belemmerd omdat niet inzichtelijk is wat die relatie is. Het is binnen de ILT onduidelijk welke middelen en capaciteit zijn toegewezen aan luchtvaartactiviteiten en er wordt over modaliteiten afgewogen waardoor er geen relatie zichtbaar is tussen middelen die voor luchtvaarttaken beschikbaar zijn gesteld en de activiteiten die daarmee zijn uitgevoerd.

10. Slagvaardig

Wie slagvaardig wil zijn moet snel kunnen schakelen en handelen. De huidige versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt ook tot gebrek aan een daadkrachtige en slagvaardige aanpak. Het is niet altijd helder wie waarover gaat en zoals eerder gezegd, er wordt niet strak gestuurd op formatie, activiteiten of resultaten. Daarnaast zorgt de afstand van management tot de werkvloer voor vertraging in besluitvormings- en escalatielijnen. Tot slot dient voldoende capaciteit aanwezig te zijn om slagvaardig te zijn, maar is het inzicht hierin niet voldoende aanwezig.

Kortom

- Nederland heeft brede maatschappelijke ambities ten aanzien van haar luchtvaartsysteem en wil in de luchtvaartketen de regie nemen.
- Volwaardig, gezaghebbende luchtvaartautoriteit is daarbij instrumenteel.
- Dit laat zich vertalen naar een aantal belangrijke kenmerken zoals een sluitende luchtvaartketen, zichtbaarheid en herkenbaarheid, deskundig, slagvaardig en in staat te anticiperen.
- Gelijktijdig zijn er vanuit de praktijk knelpunten die het realiseren van de ambities belemmeren. Zoals een transparante governance, een versnippering van taken of ontoereikend management van compliancy.
- Ook zijn er ook aanknopingspunten voor het realiseren van de ambitie zoals hoe medewerkers zich identificeren met luchtvaart, zoals de groeiende kwaliteit van de ILT ten aanzien van ‘toezicht op toezicht’ en de ambities op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.



Inspiratie uit het buitenland





Inleiding

Voor inspiratie over hoe het ook kan kijken we naar het buitenland. Hiervoor hebben we in overleg met de opdrachtgever gekozen voor de landen Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

In de analyse hebben we met name gekeken naar de relatie tussen ministerie/beleid en de uitvoerende en toezichthoudende CAA alsmede naar de verantwoordelijkheden en rollen van beide in het systeem van de luchtvaartketen. De volledige internationale vergelijking is opgenomen als bijlage.

Achtereenvolgens bespreken we:

- Indruk omvang en complexiteit luchtvaartsystemen
- Swedish Transport Agency (Zweden)
- Irish Aviation Authority (Ierland)
- Civil Aviation Authority (Verenigd Koninkrijk/VK)
- Observaties

Voor een meer uitgebreide vergelijking verwijzen we hier naar bijlage 3. De Nederlandse huidige situatie is opgenomen in bijlage 2, waarbij de organisatie van de luchtvaartactiviteiten voor zowel het ministerie als de ILT op respectievelijk de pagina's 24 en 26 terug te vinden zijn.

Indruk omvang en complexiteit luchtvaartsystemen



Licenties	
Nederland	30313
Ierland	20576
Zweden	9335
VK	56440



VLuchtsimulators	
Nederland	42
Ierland	14
Zweden	24
VK	Niet bekend



Toelating/Toezicht op bedrijven i.v.m. luchtvaart beveiliging	
Nederland	1500 toelating
	1000 Toezicht
Ierland	330
Zweden	350+
VK	Niet bekend



Geregistreerde luchtvaarttuigen	
Nederland	1391
Ierland	1231
Zweden	2956
VK	19590



Luchthavens	
Nederland	8
Ierland	24
Zweden	44
VK	223



Medewerkers Ministerie	
Nederland	213
Ierland	40
Zweden	4
VK	170-180



Luchtvaartbedrijven (AOC)	
Nederland	60
Ierland	51
Zweden	49
VK	218



Luchtverkeersleiding organisaties (ATC + Aerodromes providing ATC/Flight information)	
Nederland	2
Ierland	1
Zweden	19
VK	2 ATC + 90 + aerodromes providing ATC/Flight Information services



Medewerkers autoriteit (in NL ILT) in UK, Ierland, Zweden CAA	
Nederland	n/a
Ierland	184
Zweden	220
VK	1651



Training organisaties (piloot / maintenance en ATC)	
Nederland	103
Ierland	64
Zweden	98
VK	164



Onbemande luchtvaart operators	
Nederland	39236
Ierland	8226
Zweden	36715
VK	100000+



Productie en onderhoudsbedrijven	
Nederland	107
Ierland	152
Zweden	122
VK	1018



Onbemande Luchtvaart licenties	
Nederland	24112
Ierland	14378
Zweden	49921
VK	100000+

Swedish Transport Agency

Zweden

Alle verantwoordelijkheden en kerntaken zijn in Zweden ondergebracht bij de Swedish Transport Agency (STA) en daarbinnen binnen de afdeling Civil Aviation & Maritime. Het zelfstandige agentschap legt verantwoording af aan het ministerie van Landelijke zaken en Infrastructuur.

Luchtvaartautoriteit - Swedish Transport Agency

Sinds 2005 zijn alle transportmodaliteiten ondergebracht bij het Swedish Transport Agency: luchtvaart, weg, spoor en maritiem. Er is destijds een splitsing aangebracht tussen beleid, wet- en regelgeving enerzijds, en toelating en toezicht anderzijds. Dit werd niet effectief bevonden en is vervolgens teruggedraaid. Tot 2013 was de organisatie bovendien ingericht aan de hand van processen (modaliteit-overstijgend), dit leverde zowel binnen als buiten de STA verwarring op waarna besloten is weer naar een organisatie op basis van modaliteiten te gaan.

Afdeling Civil Aviation & Maritime

Binnen het agentschap is er een aparte afdeling die zich richt op alle luchtvaartactiviteiten en maritieme activiteiten. Er zijn ongeveer 220 medewerkers die zich volledig op luchtvaart richten. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de gehele luchtvaartketen, inclusief beleid, wet- en regelgeving. Overigens legt zij dit laatste ter goedkeuring voor aan het ministerie.

De kerntaken van de afdeling zijn veiligheid en beveiliging. Ze is de competent authority conform de EU/EASA-wetgeving op het gebied van veiligheid, alsmede de appropriate authority op het gebied van beveiliging. Ten aanzien van duurzaamheid onderhandelt het Swedish Transport Agency namens het Ministerie met ICAO en EU/EASA voor wat betreft de luchtvaart.

Categorie	Aantal
Aantal fte beleid (ministerie)	4
Aantal fte Luchtvaart STA	220
ICAO Level of Effective Implementation	91
Deel budget van 'fees and charges'	70%



Irish Aviation Authority

Ierland

De verantwoordelijkheden en kerntaken zijn in Ierland verdeeld over de Irish Aviation Authority (IAA) en het Department of Transport (DoT)

Ministerie

Het DoT is verantwoordelijk voor de primaire regelgeving voor veiligheid en beveiliging, het nationale luchtvaartbeleid en heeft een leidende rol op het gebied van ICAO-compliance. Daarnaast maakt de DoT het nationale beveiligingsprogramma en is het voorzitter van het nationale luchtvaart beveiliging comité (NASC) en vertegenwoordigt het Ierland in ICAO- en EU/EASA-beleid, en besluitvorming/overlegstructuren.

Luchtvaartautoriteit

De verantwoordelijkheid voor de secundaire regelgeving ligt bij de IAA. Verder is het de competent authority conform EU/EASA-regelgeving en de appropriate authority op het gebied van beveiliging, heeft het een leidende rol met betrekking tot EU/EASA-compliance en staat de IAA de DoT bij op het gebied van ICAO-compliance.

Samenwerking

De IAA is onafhankelijk, maar rapporteert aan de DoT en het bestuur van de IAA is benoemd door de minister. Er is maandelijks overleg tussen de DoT en de IAA inzake regelgevende zaken. Het departement is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid, de IAA voor zaken als vergunningverlening op het gebied van veiligheidseisen.

Categorie	Aantal
Aantal fte beleid (ministerie)	40
Aantal fte Luchtvaart STA	184
ICAO Level of Effective Implementation	94,6
Deel budget van 'fees and charges'	100%

Civil Aviation Authority

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk (VK) zijn de verantwoordelijkheden en taken verdeeld over de Civil Aviation Authority (CAA) en het Department for Transport (DfT).

Ministerie

De DfT is geheel verantwoordelijk voor de primaire wetgeving en op het gebied van burgerluchthavenbeveiliging is het de appropriate authority. DfT is ook verantwoordelijk voor het beleid waarvoor zij voorstellen aangereikt krijgt door de CAA. Daarnaast reviewt de DfT de regelgeving voorstellen gedaan door de CAA, voordat de DfT de voorstellen doorstuurt ter parlementaire goedkeuring. De DfT verstrekkt jaarlijks beleidsprioriteiten aan de CAA.

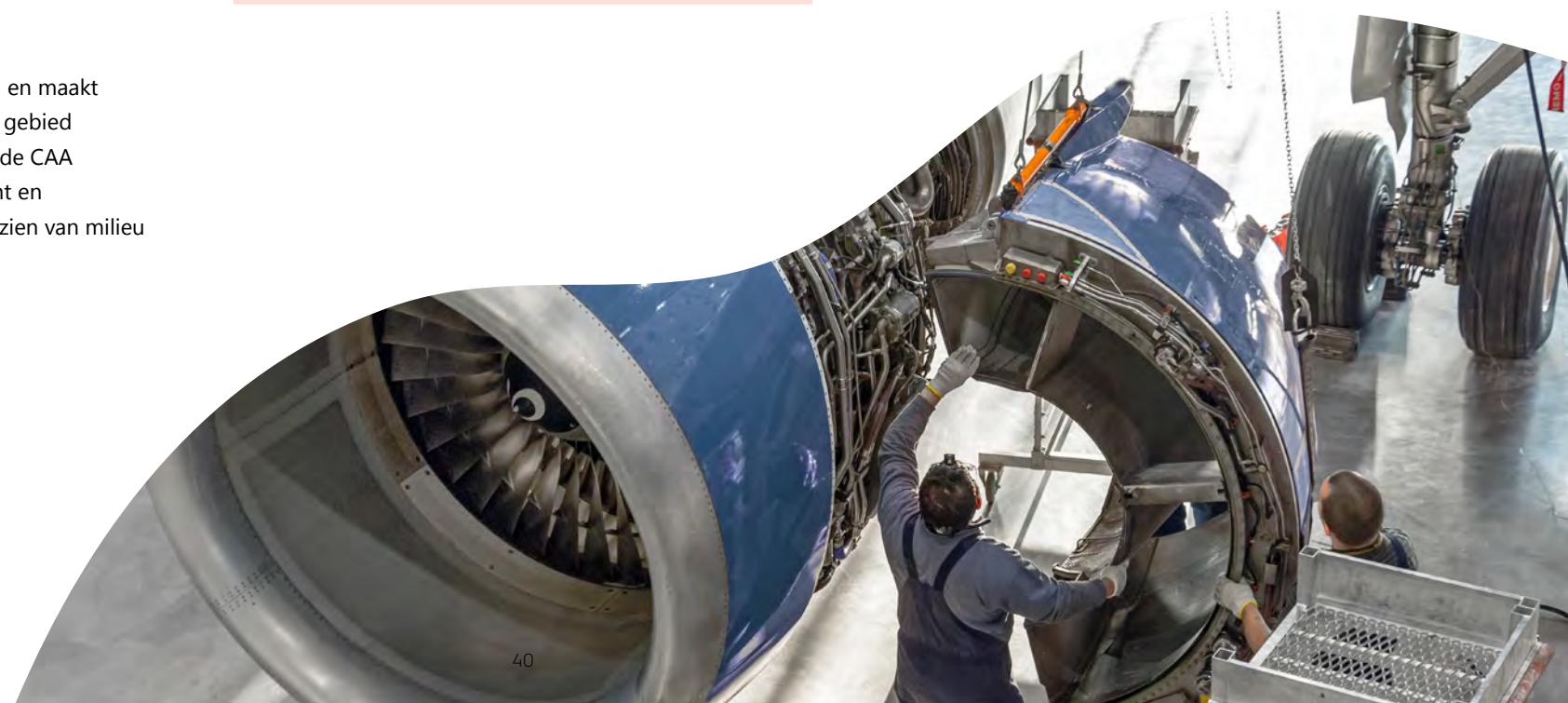
Luchtvaartautoriteit

De CAA ontwikkelt secundaire regelgeving en maakt ook beleidsvoorstellingen voor de DfT op het gebied van veiligheid en beveiliging. Daarnaast is de CAA verantwoordelijk voor de toelating, toezicht en handhaving gebaseerd op de wet. Ten aanzien van milieu en geluid vervult ze een adviserende rol.

Samenwerking

Er is een maandelijks overleg tussen de DfT en CAA. Ook hebben de DfT en CAA een driejaarlijks 'Rulemaking-programma' ontwikkeld, op basis van de beleidsprioriteiten en doelen geformuleerd door de DfT. (met medeneming voorstellen CAA)

Categorie	Aantal
Aantal fte beleid (ministerie)	170-180
Aantal fte Luchtvaart STA	1651
ICAO Level of Effective Implementation	96 (UK Main)
Deel budget van 'fees and charges'	100% + incidenteel ministerie



Observaties

Veiligheid en beveiliging als basis van de scope

In het VK en in Ierland is de CAA verantwoordelijk voor veiligheid, beveiliging en economie. In Zweden is de Swedish Transport Agency verantwoordelijk voor veiligheid en beveiliging en heeft ze ten aanzien van duurzaamheid namens het ministerie een onderhandelende rol richting ICAO en EASA. In het Verenigd Koninkrijk heeft de autoriteit op onderdelen een adviserende rol ten aanzien van milieu en geluid.

Beleid, wet- en regelgeving in de basis bij het ministerie

In alle drie de landen valt beleid, wet- en primaire regelgeving onder de verantwoordelijkheid van het ministerie en de toelating en toezicht onder de luchtvaartautoriteit. De verantwoordelijkheden rondom secundaire regelgeving (implementatieregels) verschillen. Bij het VK is het ministerie verantwoordelijk, maar gebeurt het in samenspraak met de CAA. In Ierland is de IAA verantwoordelijk, maar heeft ze nadrukkelijk overleg met het departement en in Zweden ontwikkelt de CAA, maar keurt het ministerie het goed.

Een aanwijsbare luchtvaartautoriteit

In alle drie de landen wordt naar de betreffende organisatie verwzen als dé luchtvaartautoriteit. In het VK en in Ierland draagt het ook de naam en communiceert van daaruit.

Gescheiden organisaties, maar met een sturingsrelatie

In alle drie de landen is een sterk samenspel tussen enerzijds beleid en anderzijds toelating en toezicht. E.e.a. is vastgelegd in afspraken en/of jaarlijkse prioriteitstelling en procedures. In geen enkel land ziet de CAA zich als compleet zelfstandig. Men opereert binnen gestelde kaders die in overleg met beleid zijn gemaakt, maar kan zelfstandig optreden richting de luchtvaartsector.

Beveiliging dicht op veiligheid

Twee van de drie CAA's zijn ook de 'Appropriate Authority' (AA) op het gebied van luchtvaartbeveiliging (Zweden en Ierland). In het VK is het Department of Transport de AA (vanwege de centrale coördinatie tussen de transport modes). Alle security experts, ook die het ministerie als AA ondersteunen, zitten bij de CAA. Alle drie de CAA's hebben een rol bij het implementeren van de beveiliging, vereisten door de sector (goedkeuren plannen beveiliging) en het toezicht daarop.

Voornamelijk eigen financiering

De drie CAA's worden voor het merendeel gefinancierd door fees and charges die worden opgelegd aan de luchtvaartsector. De Ierse en Zweedse CAA krijgen vanuit de algemene middelen een bijdrage voor hun werk op regelgeving en de CAA VK krijgt incidenteel een bijdrage als ze specifieke opdrachten uitvoert voor ministerie.

Coördinatie van compliance en streven naar volledige compliance

Alle drie de landen willen compliant zijn aan ICAO en daar waar ze dat niet willen zijn, wordt dat vastgelegd en gemeld aan ICAO. In de EU/EASA-landen Zweden en Ierland wil men 100% EU- en EU/EASA-compliant zijn. In het VK en in Zweden hebben de CAA de lead in ICAO-compliance. In Ierland heeft het departement de lead in ICAO en de CAA ten aanzien van EU/EASA. In Zweden heeft de CAA ook de lead in de EU/EASA-compliance

Binnen EU/EASA-certificering in eigen huis

In geen van de twee EU/EASA-lidstaten die bezocht zijn in het kader van dit onderzoek waren taken uitbesteed. Beide luchtvaartautoriteiten (Zweedse en Ierse) waren zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de wettelijke verplichte taken ook die met betrekking tot brevettering. De CAA VK heeft kleine luchtvaarttakken, niet vallend onder ICAO-vereisten, uitbesteed aan een beperkt aantal koepelorganisaties. Doordat de UK niet meer valt onder het EU/EASA regelgevende kader heeft zij daartoe ook meer mogelijkheden zonder dat de organisaties aan wie de taken zijn uitbesteed ook moeten voldoen aan de strikte EU/EASA-vereisten. In de twee EU/EASA-lidstaten die zijn bezocht, wordt ongeveer 5% van de werktijd van een inspecteur gereserveerd (in de werkplanning) voor assistentie in beleidsvoorbereiding en wet- en regelgeving op internationaal niveau.

Kortom

De vergelijking biedt een aantal aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de Nederlandse luchtvaartautoriteit.

- In andere landen is voor sector, publiek en overheid duidelijk wie dé luchtvaartautoriteit is.
- Veiligheid en beveiliging is de kern van luchtvaart, duurzaamheid en leefomgeving als verantwoordelijkheid kan onderscheidend zijn.
- Beleid, wet- en primaire regelgeving, maken in de basis geen deel uit van een luchtvaartautoriteit.
- In VK en Ierland is de relatie tussen sturing vanuit het ministerie van de luchtvaartautoriteit meer expliciet.
- Mogelijk winst in aanvullende bekostiging door fees and charges.
- Een coördinerende partij voor compliance richting EU/EASA én ICAO zou uitkomst kunnen bieden.



Ons perspectief op het vraagstuk

5

Inleiding

In ons onderzoek zijn we een aantal terugkerende spanningsvelden tegengekomen. Voordat we ingaan op de bouwstenen, is het belangrijk om op deze spanningsvelden ons perspectief te geven. Dit perspectief is namelijk bepalend voor hoe we invulling geven aan de bouwstenen. Het betreft de volgende perspectieven:

- Grote ambities en de wens om regie te nemen vraagt om bijpassende organisatie
- Bouwen vanuit het perspectief van de luchtvaart
- Volwaardig, gezaghebbend en proactief in de gehele luchtvaartketen
- Beleid, wet- en regelgeving stuurt
- Als er een luchtvaartautoriteit is, dan is dat de ILT
- Onafhankelijkheid sluit sturing vanuit beleid, wet- en regelgeving niet uit



Ons perspectief op het vraagstuk

Grote ambities en de wens om regie te nemen vraagt om bijpassende organisatie

De ambities beschreven in de luchtvaartnota ‘Verantwoord vliegen naar 2050’ liegen er niet om. Een nieuwe koers naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem moet tot de best presterende landen van de wereld horen. Afname van negatieve gezondheidseffecten (geluidshinder en schadelijke stoffen) door luchtvaart is een voorwaarde voor de toekomstige groei van de burgerluchtvaart. De luchtvaartsector moet aansluiten bij de klimaatdoelen van de EU en het nationale klimaatakkoord om in 2050 zo goed als klimaatneutraal te zijn. Bovendien is de wens te sturen op ambitieuze internationale klimaatdoelen en -instrumenten voor de luchtvaart in ICAO- en EU-verband. Gelijktijdig moet er nu en in de toekomst ruimte blijven om binnen bovenstaande randvoorwaarden, de meest relevante plekken in de wereld te bereiken.

Betekent meer ambitie, per definitie een andere organisatie of aansturing? Dat hangt natuurlijk af van het vertrekpunt van de huidige organisatie, maar in algemene zin geldt wel structure follows strategy. Wat je wilt bereiken, is bepalend voor hoe je het organiseert. Organisatiekunde gaat in de basis over het knippen (inrichten van organisatieonderdelen) en plakken

(coördineren tussen organisatieonderdelen). Dat is een vraagstuk op verschillende niveaus: hoe clusteren we taken in departementen, hoe clusteren we taken in directoraten en hoe clusteren we de taken in directies en afdelingen. Een goede clustering van taken bevordert de realisatie van ambities en doelen, de bestuurbaarheid en de effectieve inzet van middelen (vergrote interdependentie). Kortom, de organisatiestructuur dient ondersteunend te zijn aan de ambities die je hebt en de strategie om die ambities te bereiken. Ook hier geldt, dat als de ambities groter zijn, ook de stuurbaarheid op die ambities moet worden vergroot. Als vuistregel geldt daarbij dat als je de organisatie niet goed kunt uitleggen, er zich in de uitvoering problemen zullen voordoen.

Bouwen vanuit het perspectief van de luchtvaart

In deze opdracht is ons gevraagd te kijken vanuit het belang van de luchtvaart. Ons is gevraagd wat nodig is voor die volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. Daarin kunnen we niet voorbij aan het feit dat de ILT niet alleen over luchtvaart gaat. De ILT richt zich op leefomgeving en transport in brede zin en bestrijkt daarin meerdere modaliteiten en een enorme hoeveelheid aan verschillende onderwerpen en type ‘onder toezicht staanden’. De huidige organisatie van de ILT is met het oog op die brede verantwoordelijkheid ingericht en heeft op het hoogste systeemniveau daarbij in 2018 gekozen voor een functionele inrichting (gebaseerd op processen) over modaliteiten heen. Het kan zijn dat

deze inrichting past bij de ambities van de ILT als geheel (de overwegingen daarvoor zijn geen onderdeel van dit onderzoek), maar gelijktijdig niet of minder bij de ambities en samenhang binnen de luchtvaartketen. Voor ons zijn de ambities en de samenhang in de luchtvaartketen het vertrekpunt.

Volwaardig, gezaghebbend en proactief in de gehele luchtvaartketen

Het optreden van de Nederlandse overheid krijgt gestalte in de effectieve besturing van de luchtvaartketen. Daarin spelen DGLM en de ILT de voornaamste rol. DGLM ontwikkelt wet- en regelgeving en formuleert beleidsprioriteiten. De ILT is op basis van het voorgaande verantwoordelijk voor de toelating van partijen tot het systeem, voor het toezicht en handhaving, en voor de reflectie (naast de OVV). Ze biedt DGLM de juiste informatie om bij te sturen op beleidsprioriteiten, wet- en regelgeving.

De vraag naar de ontwikkeling tot een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit bezien we in dit licht. Het woord luchtvaartautoriteit leidt daarin in eerste instantie af. Er is immers op dit moment geen formele luchtvaartautoriteit. Er is ook geen centrale Civil Aviation Authority (CAA), zoals in de meeste andere landen het geval is. Althans niet in herkenbare of juridische vorm. Wat ons betreft gaat de vraag dus over hoe Nederland, gegeven de grote en meervoudige ambities,

volwaardig, gezaghebbend en proactief kan optreden in de luchtvaartketen. Het aanwijzen of ontwikkelen van een (of één) luchtvaartautoriteit kan daar een bouwsteen van zijn.

Beleid, wet- en regelgeving stuurt

In onze gesprekken kwam veelvuldig de kwestie over sturing vanuit DGLM terug. DGLM heeft behoefte aan meer inzicht in de activiteiten van de ILT op het gebied van luchtvaart en de ILT is van mening dat dit op gespannen voet staat met haar onafhankelijke positie. Over die onafhankelijkheid later meer. Onderaan de streep is de minister politiek eindverantwoordelijk voor zowel de inspectie als de rest van het ministerie. Op papier is het de minister die verantwoordelijk is, de taken bepaalt en een goedkeuring geeft op het meerjarenplan en financiert. In de praktijk is het niet de minister zelf, maar het beleidsdirectoraat dat voorstellen maakt ten aanzien van beleidsprioriteiten, (Europese) wet- en regelgeving, nieuwe taken en financiering, welke vervolgens door de minister worden geformaliseerd.

Daarnaast is er het vraagstuk over de systeemverantwoordelijkheid. Wie is nu verantwoordelijk voor een goed functionerende luchtvaartketen? Of conform de ambitie: 'de rijksoverheid heeft daarin de regie en maakt duidelijk wie waar over gaat', wie doet dat dan? Wie heeft de regie? Hier lijkt op dit moment geen gezamenlijk beeld over te bestaan. Gelet op het

feit dat DGLM de beleidsverantwoordelijkheid heeft alsmede verantwoordelijk is voor het luchtvaart wet- en regelgevingskader heeft DGLM wat ons betreft ook de verantwoordelijkheid voor het inrichten en functioneren van de luchtvaartketen.

Als er een luchtvaartautoriteit is, dan is dat de ILT

Wij zien een autoriteit als iets of iemand die over dusdanige kennis, kwaliteiten en/of verdiensten beschikt dat deze door andere als gezaghebbend wordt beschouwd binnen zijn/haar vakgebied en bovendien bevoegd is om binnen dat gebied besluiten te nemen. Autoriteit heeft in de luchtvaartsector ook nadrukkelijk de betekenis van bevoegd gezag. In Nederland zijn er verschillende autoriteiten, waarvan sommigen ook een rijksinspectie zijn (NVWA, NEa, ANVS). Andere autoriteiten vallen buiten de rijksinspecties (zoals de ACM, AFM, AP, Kansspelautoriteit, NZa en de MLA). Er lijkt geen sprake te zijn van eenduidigheid waar het gaat om de benaming autoriteit. Wel zien we dat in genoemde gevallen de autoriteit niet verantwoordelijk is voor beleid, wet- en regelgeving. Datzelfde zien we internationaal terugkomen. Ook in Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk is de autoriteit niet (eind)verantwoordelijk voor beleid, wet- en primaire regelgeving.

Wanneer er wordt verwezen naar één luchtvaartautoriteit is dat wat ons betreft de ILT. De ILT is aan zet voor wat betreft de toelating, toezicht en handhaving en daarin

aangewezen als bevoegd gezag (naast een aantal partijen die op deelonderwerpen zijn aangewezen als bevoegd gezag). Bovendien draagt het ontbreken van het meer politieke georiënteerde beleid, wet- en regelgeving in het takenpakket bij aan de onafhankelijke positie van een autoriteit.

Onafhankelijkheid sluit sturing vanuit beleid, wet- en regelgeving niet uit

Dit betreft misschien wel het belangrijkste en meest terugkerende aandachtspunt. Het is duidelijk dat onafhankelijkheid een belangrijk kenmerk is van een inspectie. We merken echter ook dat onder de titel van onafhankelijkheid sommige onderwerpen tot taboe zijn verklaard vanuit de overtuiging dat die direct de onafhankelijkheid van de inspectie aantasten, zoals de transparantie over doel-middel-activiteit in de luchtvaart en het meegeven van prioriteiten vanuit beleid (al dan niet via de minister) en afweging van risico's en besteding van middelen over modaliteiten heen. Dit raakt ook de meer fundamentele verhouding tussen het beleidsdepartement en de inspectie. In 2015 is in de aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties een en ander vastgelegd. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan een Wet op rijksinspecties waarin de ILT haar wensen heeft uitgesproken en heeft het kabinet daarop gereageerd. Gelijktijdig ligt die wet er nog niet en bieden de aanwijzingen niet altijd houvast of uitsluitsel op de kern van de onafhankelijke rol. We gaan daarom terug naar de

definitie van die onafhankelijkheid conform het nog steeds geldende Begrippenkader Rijksinspecties 2013.

"Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht - te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren - zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten."

Het gaat hier dus met name over het neutraal kunnen uitvoeren van activiteiten binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid en de materiële afhankelijkheid. In onze optiek speelt een ander basisprincipe uit het begrippenkader een randvoorwaardelijke rol in deze onafhankelijkheid of neutraliteit: transparantie. Juist in de transparantie zit een belangrijke waarborg voor onafhankelijkheid. Zowel in termen van eigen verantwoording als in termen van 'speaking truth to power'.

"Een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. Hij zorgt voor vastlegging van de waarborgen van zijn onafhankelijkheid. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zo veel mogelijk actief openbaar. De transparante toezichthouder verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten"

In onze visie doet sturing op prioriteiten en transparantie over de relatie tussen doel en middelen geen afbreuk aan het principe van onafhankelijkheid. Sterker nog: het expliciet werken binnen gestelde kaders (prioriteiten en wet- en regelgeving), het voldoen aan internationale regelgeving en het transparant zijn versterkt het gezag en de onafhankelijkheid.



Kortom

In dit hoofdstuk hebben we ons perspectief op een aantal terugkerende vraagstukken gegeven die een vertrekpunt vormen voor de bouwstenen.

- Het rijk heeft grote en meervoudige ambities voor de luchtvaart vastgesteld en wil in de luchtvaartketen bovendien de regie nemen.
- Meer ambitie, vraagt bijpassende sturingsmogelijkheden en organisatie.
- Het gaat om het volwaardig, gezaghebbend en proactief handelen ten aanzien in de luchtvaartketen, een luchtvaartautoriteit is daartoe een middel.
- Beleid, wet- en regelgeving heeft een verantwoordelijkheid in de sturing en het inrichten van het systeem.
- Onafhankelijkheid sluit sturing vanuit beleid, wet- en regelgeving niet uit.
- Als er een luchtvaartautoriteit is, dan is dat de ILT
- De bouwstenen worden ontwikkeld vanuit het perspectief van de luchtvaartmodaliteit. De ILT heeft met meerdere modaliteiten te maken.

**Bouwstenen voor
een volwaardige,
gezaghebbende
en proactieve
luchtvaartautoriteit**

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de bouwstenen om tot die volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit te komen. Zoals gezegd gaat het om de luchtvaartketen. De bouwstenen hebben dan ook betrekking op de ILT, op DGLM en op het samenspel daartussen.

Om tot een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit te komen is de ambitie, de kenmerken die we eerder hebben gedefinieerd, het vertrekpunt. Gelijktijdig zijn er belemmeringen die het realiseren van deze ambitie in de weg staan. De bouwstenen die we hierna formuleren zijn gericht op het weghalen van belemmeringen om de ambities te realiseren.

We gaan achtereenvolgens in op:

- Introductie op de bouwstenen
- Gezamenlijke bouwstenen
- Bouwstenen voor het DGLM
- Bouwstenen voor de ILT



Introductie op de bouwstenen

De elementen van een organisatie

De bouwstenen hebben we ingedeeld aan de hand van een aantal kernelementen waaruit een organisatie idealiter is opgebouwd. Hier worden in de organisatiekunde vele modellen voor gebruikt als kader. Voor deze toepassing willen we met het gekozen model voornamelijk structuur, orde en samenhang aanbrengen in de bouwstenen. Voor deze ordening maken we gebruik van bijgaande figuur. De bouwstenen die we behandelen zijn niet dekkend op alle aspecten van de organisatie, maar richten zich op die aspecten die aandacht verdienen in het licht van de ambitie.

Verschillende systeemniveaus

Gegeven het vertrekpunt van deze opdracht hebben we te maken met twee organisatorische systeemniveaus; of niveaus van organiseren. Het eerste betreft de luchtvaartketen. Hierin gaan we met name in op bouwstenen voor het effectief functioneren van de volledige luchtvaartketen vanuit het perspectief van DGLM en de ILT tezamen. Vervolgens is er sprake van het organisatorische niveau, oftewel het systeem, van beide organisaties. Het systeemniveau daaronder (afdelingen) raken we aan, maar wordt niet uitgediept en vraagt afhankelijk van de keuzes voor een verdiepingsslag.

Per 'systeem' gaan we in op de verschillende bouwstenen. We omschrijven de bouwsteen, lichten eventuele keuzemogelijkheden toe, benoemen aan welke ambitie het bijdraagt (en welk belemmering het wegneemt) en gaan kort in op implementatie en beperkingen vanuit de huidige situatie.



**Bouwstenen voor
een volwaardige,
gezaghebbende
en proactieve
luchtvaartautoriteit**

Gezamenlijke bouwstenen

Samenvatting bouwstenen luchtvaartketen

Thema	Bouwsteen	Ambities
Visie en missie	Kiezen voor een duidelijk ambitieniveau	Verbindend, doelgericht
Visie en missie	Explicit kiezen, door vertalen en uitdragen missie, visie en doelen	Verbindend, doelgericht
Sturing en inrichting	Herijking verhouding DGLM en de ILT	Verbindend, transparant
Sturing en inrichting	Heldere governance van de keten	Transparant, doelgericht, maatschappelijk verantwoordelijk, onafhankelijk
Sturing en inrichting	Strategisch personeelsbeleid en training	Deskundig, compliant, proactief
Sturing en inrichting	Inzicht in formatie	Compliant, transparant
Werkwijze, processen en systemen	Strategisch personeelsbeleid en training	Proactief, deskundig, compliant
Werkwijze, processen en systemen	Internationale strategie	Proactief, deskundig, herkenbaar en zichtbaar.
Werkwijze, processen en systemen	Compliance management veiligheid op orde brengen	Compliant
Samenwerking, cultuur en leiderschap	Faciliteren van samenwerking	Verbinding
Samenwerking, cultuur en leiderschap	Kernwaarden in de luchtvaart	Verbinding

Missie en visie

Kiezen voor een duidelijk ambitieniveau

Omschrijving

Er zijn meervoudige ambities gesteld. Ten aanzien van veiligheid is de ambitie om tot de internationale top te behoren. Ten aanzien van de overige publieke belangen zijn de ambities wel geformuleerd maar minder concreet. Het is noodzakelijk dat DGLM in overleg met de ILT een overkoepelende ambitie stelt.

Keuzemogelijkheden

Ondanks dat uit de luchtvaartnota veel ambitie doorklinkt ontbreekt het aan een overkoepelend ambitieniveau. De manieren om deze ambitie te formuleren zijn legio:
Het minimale ambitieniveau is te voldoen aan de internationale regels.
Een tweede ambitieniveau kan zijn om voorop te lopen in Europa.
Een derde ambitieniveau kan zijn tot de meeste vooruitstrevende in de wereld behoren.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan volwaardigheid doordat het zorgt voor verbinding binnen de keten. Daarnaast bevordert het de gezaghebbendheid doordat de organisatie in staat wordt gesteld om meer doelgericht te werken. Het is richtinggevend voor de bouwstenen en mede richtinggevend voor de inzet van middelen en capaciteit.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen dient in onze ogen als basis om verdere stappen te zetten en dient op zo kort mogelijke termijn explicet gemaakt te worden. Het is wel van belang te realiseren dat een hoger ambitieniveau doorgaans om een stevigere organisatie en aansturing vraagt.

Explicit kiezen, doorvertalen en uitdragen missie, visie en doelen

Omschrijving

DGLM en de ILT dienen hun gezamenlijke visie, missie en doelen ten aanzien van de luchtvaart explicet te maken en dit door te vertalen naar de werkpraktijk en organisatie binnen zowel DGLM als ILT. Duidelijk moet zijn dat ze vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en (onafhankelijke) taken ook werken aan een gezamenlijke opdracht. Dit vraagt niet alleen om het duidelijk en consistent formuleren en uitdragen van de boodschap vanuit de top van de organisatie, maar ook om het organiseren van gesprek en doorleven hiervan als onderdeel van het reguliere werk.

Keuzemogelijkheden

De luchtvaartnota is het inhoudelijk kader voor de missie en visie, en daarin wordt aangeven dat dit veiligheid, beveiliging, duurzaamheid, leefomgeving en goede verbindingen betreft. Bovendien wil men koploper in samenwerking zijn, zowel lokaal, nationaal

als internationaal. De rijksoverheid heeft daarin de regie en maakt duidelijk wie waarover gaat. Deze keuzes zijn gemaakt. Er zit met name een opgave in het bondig, inspirerend en eenduidig formuleren.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan de volwaardigheid doordat het zorgt voor verbinding binnen de keten. Daarnaast bevordert het de gezaghebbendheid doordat de organisatie in staat wordt gesteld om meer doelgerichtheid te werken. Het helpt bij het oplossen van knelpunten rondom coördinatie en samenwerking.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

In principe kan dit direct geïmplementeerd worden. Wel is het noodzakelijke een keuze in ambitieniveau te maken. De mate waarin de organisatie erin slaagt de visie, missie en doelen te internaliseren en realiseren, hangt onder meer samen met de mate waarin daarop gestuurd wordt. De versnippering van de luchtvaartactiviteiten over andersoortige afdelingen is een beperking voor de implementatie.

Sturing en inrichting

Herijken van de verhouding tussen DGLM en de ILT

Omschrijving

Het is van belang duidelijk te zijn over de verhouding tussen DGLM en de ILT in de luchtvaartketen. In de huidige situatie wordt dat met name geregeld op het niveau van het ministerie en de ILT. Hier wordt echter niets gezegd over de verantwoordelijkheid van DGLM ten aanzien van het inrichten en functioneren van het gehele luchtvaartketen (systeemverantwoordelijkheid) en wat dit precies betekent voor de onderlinge verhouding. Deze bouwsteen voorziet in het expliciteren van die relatie. Niet alleen vanuit het perspectief de ILT-minister, maar ook vanuit het perspectief beleids- en systeemverantwoordelijkheid en de ILT.

Keuzemogelijkheden

Het daadwerkelijke invulling geven van deze bouwsteen is mede afhankelijk van keuzes bij een aantal andere bouwblokken. Het gaat dan om vragen als hoeveel reikt systeemverantwoordelijkheid precies? Waar moet/kan DGLM op sturen en waarop niet?

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

De herijking van de verhouding draagt bij aan volwaardigheid doordat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de keten wordt belegd waardoor

gemakkelijker interventies voor verbinding in die keten kunnen worden geïmplementeerd. Daarnaast bevordert het de gezaghebbendheid doordat het bijdraagt aan een transparante governance.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Implementatie is op korte termijn van belang omdat het duidelijkheid schept en daarmee de voorwaarden creëert om met een aantal van de overige bouwstenen aan de slag te gaan. Vanzelfsprekend is wel noodzakelijk dat zowel de ILT als DGLM de uitgangspunten van bijvoorbeeld systeemverantwoordelijkheid met elkaar onderschrijven en dat de afspraken verwerkt worden in het relatiestatuut.

Heldere governance van de luchtvaartketen

Omschrijving

Naast de basisactiviteiten op basis van bestaande wet- en regelgeving kan DGLM aanvullende taken vragen en prioriteitsgebieden aanwijzen. Voor beide activiteiten geldt dat een heldere governance noodzakelijk is. Dat betekent het zorgen voor een duidelijk relatie tussen sturen, beheersen en verantwoorden in de luchtvaartketen. Meer concreet betreft het de transparante relatie binnen de luchtvaart, tussen prioriteiten, inzet van menskracht en middelen, het inzicht in wat daarmee gedaan is en hoe dat heeft gewerkt.

Keuzemogelijkheden

Er is bij deze bouwsteen geen sprake van keuzemogelijkheden, maar van een keuze om wel of niet transparant samen te werken en te opereren.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan volwaardigheid, gezaghebbendheid én proactiviteit. Door een heldere governance af te spreken ontstaat de noodzakelijke transparantie. Het draagt bij aan het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid omdat middelen en doelen (publieke belangen) beter gekoppeld kunnen worden. Het zorgt voor meer doelgerichtheid omdat het prioriteiten stellen over publieke belangen binnen de luchtvaart mogelijk maakt. Onafhankelijkheid wordt bevordert doordat deze juist gebaat is bij transparantie.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen kan direct opgepakt worden. Het huidige relatiestatuut voorziet niet in deze heldere governance voor de luchtvaart. Om dit te kunnen implementeren is daarom in elk geval een aanpassingen van het relatiestatuut nodig zodat deze ruimte ontstaat. Gelijktijdig sluit het aan bij de interne evaluatie van het relatiestatuut die aanbeveelt om te starten met een werkgroep om het relatiestatuut naar een 'volgend niveau' te brengen met focus op deze governance.

Strategisch personeelsbeleid en training

Omschrijving

Voor zowel DGLM als de ILT ontbreekt strategisch personeelsbeleid ten aanzien van de luchtvaart. In het geval van de ILT ligt er bovendien een internationale verplichting om een vijfjarentrainingsprogramma en een jaarlijks trainingsplan te ontwikkelen voor alle luchtvaarttechnische ILT-ers betrokken bij de toelating en toezicht. Dit strategisch personeelsbeleid is bovendien noodzakelijk om de capaciteit (fte's, functies) af te stemmen op de ontwikkelingen van de Nederlandse luchtvaart sector in de komende vijf jaar.

Keuzemogelijkheden

Het vijfjarig trainingsprogramma, het jaarlijkse trainingsplan en een strategisch personeelsbeleid voor de ILT is een wettelijke verplichting van ICAO en EU/EASA, dit is dus geen keuze. Strategisch personeelsbeleid is voor DGLM niet verplicht, maar wel wenselijk. In een strategisch personeelsbeleid kan aandacht worden gegeven aan voor de ambitie relevante onderwerpen en aan de wettelijke verplichtingen zoals:

- Aantrekkelijkheid van het werk.
- Praktijkervaring in de luchtvaart.
- Deskundigheidsagenda.
- Kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitsontwikkeling op basis van ambitie en ontwikkelingen.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt primair bij aan gezaghebbend zijn. In de eerste plaats bevordert en waarborgt het de deskundigheid nu en op de langere termijn. Daarnaast zorgt het ervoor dat Nederland compliant is ten aanzien van internationale regelgeving op het gebied van veiligheid en beveiliging. Een up-to-date en doorlopend personeelsbeleid en trainingsprogramma legt bovendien de basis voor proactieve organisatie vanuit een actuele deskundigheid.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

In principe kan hier zowel bij DGLM als bij de ILT direct mee gestart worden. Een belangrijke beperking voor de implementatie is wel dat de luchtvaartactiviteiten binnen de ILT versnipperd zijn en deel uitmaken van meer generiek personeelsbeleid waar dat aanwezig is.

Inzichtelijk maken van formatie

Omschrijving

De getoonde ambities vereisen mogelijk ook extra inspanningen en extra formatie.. Daarvoor is actueel inzicht noodzakelijk in het aantal fte's betrokken bij de uitvoering van luchtvaartgerelateerde taken. Dit inzicht dient voor de luchtvaartactiviteiten voor zowel DGLM als de ILT beschikbaar te zijn.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan de gezaghebbendheid door de transparantie en sturingsmogelijkheden te vergroten. Het is ook duidelijk dat de ambities en het realiseren van die ambities een relatie hebben met de aanwezige formatie en met de mogelijkheden tot het verkrijgen van extra formatie. Een knelpunt is dat er nu niet één overzicht bestaat over de beschikbare formatie (vast en tijdelijke inhuur) noch op hoofdonderwerpen waar die formatie op wordt ingezet. Een ander knelpunt is dat er geen stafplanning is van de noodzakelijke technische expertise bij de ILT en dus ook geen kennis op welke terreinen er voldoende of onvoldoende formatie aanwezig is. Daarnaast is het inzichtelijk maken van de aanwezige en noodzakelijke formatie een randvoorwaarde voor het aantonen van de ICAO- en EU/EASA-compliance op dit onderdeel.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

In principe kan hier zowel bij DGLM als bij de ILT direct mee gestart worden. Binnen de ILT zijn de luchtvaartactiviteiten verspreid over afdelingen waar ook andere modaliteiten of werkprocessen bedient worden, dat maakt het mogelijk lastiger dit transparant in kaart te brengen.

Werkwijzen, processen en systemen

Internationale strategie

Omschrijving

De ontwikkeling van een heldere strategie, taakverdeling en investering, om internationaal een grotere impact te hebben op de volle breedte van de publieke belangen enerzijds en beter aangehaakt te zijn op de ontwikkelingen daaromtrent anderzijds.

Keuzemogelijkheden

Een dergelijke strategie zou in moeten gaan op internationale coalitievorming, de wijze waarop het bedrijfsleven betrokken en ingezet kan worden, een effectieve vertegenwoordiging in internationale gremia door gezamenlijk en afzonderlijk DGLM en de luchtvaartautoriteit. Daarnaast kan een proactieve strategie worden verkend ten aanzien van partnership agreements of lokale samenwerking met EASA op thema's waarin Nederland wil excelleren. Tot slot blijkt uit gesprekken dat de ILT de internationale activiteiten niet als kerntaak ziet en in de prioriteitsafweging daarom beperkte capaciteit hiervoor beschikbaar heeft.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan de ambitie om gezaghebbend en proactief te zijn. Een heldere internationale strategie zorgt ervoor dat in een vroeg stadium internationaal beleid kan worden beïnvloed en op kan worden geanticipeerd. Het zorgt voor

(tijdige) deskundigheidsontwikkeling bij de betrokken medewerkers en draagt bij aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid richting internationale stakeholders.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Met de ontwikkeling van de strategie kan direct worden gestart. Om daadwerkelijk tot implementatie over te gaan, is duidelijke prioriteitstelling vanuit DGLM en bijhorend stevig commitment en prioriteit van de ILT noodzakelijk. Inzicht in de huidige capaciteitsinzet en budgetallocatie is daarvoor tevens noodzakelijk.

Compliance management veiligheid op orde brengen

Omschrijving

Op dit moment gebruiken DGLM en de ILT verschillende systemen om de compliance aan respectievelijk ICAO en EU/EASA aan te tonen. Voor het bijhouden van de systemen is DGLM afhankelijk van de ILT. Gelijktijdig wordt aan het bijhouden van deze systemen niet voldoende prioriteit gegeven waardoor ze niet actueel en correct worden ingevuld. In deze bouwsteen worden de compliance management systemen aan elkaar gekoppeld.

Keuzemogelijkheden

In de eerste plaats gaat het hier om de effectieve koppeling van de systemen zodat informatie in het ene systeem toegankelijk is vanuit het andere systeem.

Een volgende mogelijkheid is te onderzoeken of één vervangend systeem mogelijk is. Daarnaast kan gekozen worden om de verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor het aantonen van compliance richting zowel ICAO als EASA te beleggen bij de ILT of DGLM. Vanuit onze visie op systeemverantwoordelijkheid ligt daarbij DGLM het meest voor de hand.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Gezaghebbend zijn betekent dat je zelf ook aan de regels voldoet en compliant bent aan internationale en nationale regelgeving. Zelf niet compliant zijn aan alle internationale wet- en regelgeving is een belemmering voor het realiseren van de ambities: zo is de ambitie om tot de top 5 luchtvaartveiligheidssystemen in Europa en de top 15 wereldwijd te behoren bij voorbaat niet haalbaar.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen is onafhankelijk van andere bouwstenen. Het is voor een groot deel een technisch organisatorisch probleem. Dat vraagt om prioriteit en mogelijk capaciteit om het op orde te brengen. Los van de technisch organisatorische kant zal met name ook het consequent gebruiken en op orde houden van het systeem de grootste uitdaging zijn.

Samenwerking, cultuur en leiderschap

Faciliteren van samenwerking

Omschrijving

Samenwerking moet het uitgangspunt zijn binnen de totale keten met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid. Het is noodzakelijk te werken aan vertrouwen en samenwerking tussen de ketenpartners en in het bijzonder tussen de ILT en DGLM om op die wijze de basis te vormen voor alle overige bouwstenen. Hierbij geldt dat versterking van samenwerking meestal niet succesvol is op het omvangrijke niveau van de luchtvaartketen. Samenwerking is primair iets tussen mensen en in relatie tot de taken die worden uitgevoerd. Succesvolle interventies op het gebied van samenwerking zitten dan ook veelal op het niveau van projecten die succesvol gezamenlijk opgepakt worden en waarbinnen het management de samenwerking als sturingsprincipes ziet.

Keuzemogelijkheden

Het werken aan deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen, maar moet wel gekoppeld worden aan de inhoud van het werk, aan vraagstukken die spelen:

- De ontwikkeling van meer ‘vrije zones’ waarin ruimte is voor gesprek over de verhouding tussen beleid, toelating, toezicht en handhaving over een specifiek onderwerp zonder dat daar directe consequenties

aan verbonden zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de Eilandraad rondom drones.

- Gezamenlijke betekenis geven aan feiten door nieuwe kennis en inzichten actief te bespreken en van betekenis te voorzien in gemengde samenstelling van DGLM en luchtvaartautoriteit. Dit kan bijvoorbeeld ook bij het maken van de ‘staat van de luchtvaart’ of bijvoorbeeld een gemeenschappelijke presentatie over de internationale trends en ontwikkelingen, en gemeenschappelijke werkbezoeken.
- Het vanuit het management sturen op gezamenlijke betrokkenheid bij initiatieven tot vernieuwing of versterking van processen. Een goed voorbeeld op een hoger abstractieniveau is het programma versterking luchtvaartautoriteit. Maar ook wanneer één van de partijen meer in de lead is dient gestuurd te worden op betrokkenheid van de ander.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Een volwaardige luchtvaartautoriteit zorgt voor verbinding in de keten en verbetering in de werkrelatie tussen DGLM en de ILT. Werken aan onderlinge samenwerking stimuleert dit en zorgt ervoor dat de rolverdelingen binnen DGLM en luchtvaartautoriteit wel explicet zijn, maar niet als belemmering worden ervaren voor de samenwerking.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen kan direct in gang worden gezet. Dit vraagt met name van het leiderschap te sturen op dergelijke samenwerking en daarvoor explicet de ruimte te bieden. In het geval van de ILT vraagt dit eenduidige inzet van een groot aantal managers. Anders bouwstenen kunnen de samenwerking bevorderen. Het hebben van een gezamenlijk doel is bijvoorbeeld een belangrijke randvoorwaarde voor samenwerking.

Kernwaarden binnen de luchtvaart

Omschrijving

Werken aan een gedeelde cultuur binnen de luchtvaartketen door het ontwikkelen en uitdragen van gemeenschappelijke kernwaarden die leidend zijn voor de wijze waarop binnen het luchtvaartdomein wordt (samen) gewerkt.

Keuzemogelijkheden

Hier zijn wat ons betreft geen keuzemogelijkheden. In de implementatie zijn er wel keuzemogelijkheden in benadering, zoals een top-down-selectie en bottom-up-betekenisgeving of juist een bottom-up-ontwikkeling.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

De ontwikkeling van kernwaarden dragen primair bij aan verbinding in de keten en zorgt daarmee voor een volwaardige luchtvaartautoriteit. De gezamenlijke ontwikkeling of betekenisgeving ervan zorgt voor doorlewing van een gezamenlijke manier van samenwerken en de formulering kan als houvast dienen voor keuzes op de werkvoer. Ze zijn bovendien een belangrijk referentiekader voor het verbeteren van samenwerking.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Implementatie kan direct starten, maar zal lastig blijken. De taken van de luchtvaartautoriteit zijn verdeeld over verschillende afdelingen, waar ook andere modaliteiten in zijn opgenomen. Eventuele kernwaarden gelden dan niet voor de gehele afdeling, maar alleen voor de modaliteit, en kunnen conflicteren met andere kernwaarden waardoor het voor de medewerker eerder verwarring werkt.



**Bouwstenen voor
een volwaardige,
gezaghebbende
en proactieve
luchtvaartautoriteit**

Bouwstenen voor het DGLM

Samenvatting bouwstenen DGLM

Thema	Bouwsteen	Ambities
DGLM	Scherpe positionering rol DGLM in de luchtvaartketen	Transparant, slagvaardig
Sturing en inrichting	Veiligheid én beveiliging binnen DGLM	Maatschappelijk verantwoordelijk
Sturing en inrichting	Toelating luchthavens behouden bij DGLM	Onafhankelijk
Sturing en inrichting	Structurele aanwezigheid in de BES-gemeenten	Compliance, zichtbaar en herkenbaar, verbinding, slagvaardig en deskundig
Sturing en inrichting	Onderzoeken van een Cariben Joint Aviation Authority (CJAA)	Doelgericht, slagvaardig, zichtbaar en herkenbaar, verbinding en maatschappelijk verantwoordelijk
Sturing en inrichting	Anticiperen op lijnactiviteit toelating luchthavens	Slagvaardig, doelgericht en deskundig



DGLM

Duidelijke positionering rol DGLM in de luchtvaartketen

Omschrijving

DGLM dient in de luchtvaartketen duidelijk te worden gepositioneerd. Ten aanzien van beleid en wet- en regelgeving is zij verantwoordelijk voor alle publieke belangen; veiligheid, beveiliging, duurzaamheid, leefbaarheid en connectiviteit. Daarnaast dient ook haar verantwoordelijkheid voor het systeem expliciet gemaakt te worden: DGLM neemt binnen haar kaders verantwoordelijkheid voor het functioneren en inrichten van de luchtvaartketen; systeemverantwoordelijkheid.

Keuzemogelijkheden

Ten aanzien van de publieke belangen is de keuze mogelijk om al dan niet beveiliging op te nemen binnen DGLM. Hier komen we in een andere bouwsteen op terug.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Door de bestaande systeemverantwoordelijkheid explicet te benoemen ontstaat er meer duidelijkheid over de rolverdeling tussen DGLM en de ILT. Het draagt zodoende bij aan een transparante governance. Bovendien kan slagvaardiger opgetreden worden bij systeemproblemen omdat duidelijk is wie aan zet is en wordt de zichtbaarheid verbeterd van zowel DGLM als de ILT omdat ze vanuit duidelijke verantwoordelijkheden kunnen acteren en dus ook helder is wie waarvoor bij wie terecht kan.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Om een reeds bestaande verantwoordelijkheid explicet te benoemen is amper tijd nodig. Implementatie kan in principe na besluitvorming direct van start, maar dient vervolgens wel in afspraken (zoals het relatiestatuut), maar vooral in handelen (bijvoorbeeld door het voordragen van besluiten over de inrichting), te worden verankerd. Een mogelijke beperking hierbij wordt gevormd door systeemdiscussies op het niveau van rijksinspecties. De verantwoordelijkheid voor het systeem op deze wijze beleggen zou kunnen ingaan tegen de principes van de huidige aanwijzingen van de minister-president of de aankomende Wet op de rijksinspecties.

Sturing en inrichting

Veiligheid én beveiliging binnen DGLM

Omschrijving

Dit betreft de keuze om taken ten aanzien van beleid, wet- en regelgeving over (ongewapende) beveiliging van de NCTV over te dragen aan DGLM. De afdeling beveiliging burgerluchtvaart van de NCTV wordt dan in zijn geheel onderdeel van de directie luchtvaart inclusief de bijhorende menskracht.

Keuzemogelijkheden

Hier zijn geen keuzemogelijkheden anders dan dit wel of niet te doen.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan volwaardig handelen doordat sturing op de publieke belangen veiligheid en beveiliging wordt verbeterd. Het vertrekpunt hiervoor is niet een knelpunt binnen DGLM of de ILT, maar sluit aan bij de ambitie, de 'lessons learned' van andere Europese luchtvaartsystemen en de internationale trend van 'integratie veiligheid en beveiliging' in nieuwe wet- en regelgeving. We zien dat de domeinen veiligheid en beveiliging steeds meer naar elkaar toegroeien en synergie leveren. Een sprekend en evident voorbeeld hierin is cyber. In andere landen is de verantwoordelijkheid ook samengevoegd en op ICAO- en EU-niveau worden veiligheid en beveiliging beleidsmatig en in de besluitvorming meer en meer aan elkaar gekoppeld.

Bovendien kan dan tevens synergie gevonden worden met cybersecurity en veiligheid. Daarnaast beantwoordt het aan een behoefte vanuit de NCTV om reeds uitgekristalliseerd beleid onder te brengen bij de vakministeries.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Implementatie heeft behoorlijke impact op de organisatie van DLV. Het aantal fte's dat toegevoegd wordt, geeft mogelijk aanleiding tot het herinrichten van (een deel van) DLV. Daarnaast wordt er een type taak toegevoegd dat in cultuur een andere nadruk heeft. Het betekent ook dat DGLM een andere (voor hen nieuwe) relatie aangaat met de MIVD, AIVD en KMar. Ook dient in kaart gebracht te worden wat effecten op formele bevoegdheden zijn en welke wijzigingen in de Wet luchtvaart eventueel noodzakelijk zijn. Tot slot heeft het mogelijk consequenties voor de fysieke werkomgeving (beveiligingseisen). Na besluitvorming dient onderzoek gedaan te worden naar de wijze waarop dit het beste geïmplementeerd kan worden.

Toelating luchthavens behouden bij DGLM

Omschrijving

Op dit moment ligt de toelatingstaak ten aanzien van luchthavens op nationaal niveau bij DGLM en op regionaal niveau bij de provincie. Dit is afwijkend van de primaire taakverdeling in de luchtvaartketen omdat toelatingsactiviteiten conceptueel gezien

deel uitmaken van de luchtvaartautoriteit. Deze bouwsteen omvat desalniettemin de bevestiging van de huidige toelatingstaken bij DGLM en de provincie. De luchthavenbesluiten zijn politiek-maatschappelijk complexe taken en zeer lokaal gebonden (rondom luchthaven). In feite betreft het de ontwikkeling van een stukje lokale georiënteerde wet- en regelgeving en toelating in één. Dergelijke taken passen meer op afstand van een luchtvaartautoriteit. Bij het beleid van de provincie (waar het de luchthavens van regionale betekenis betreft) of bij DGLM (waar het de luchthavens van nationale betekenis betreft).

Keuzemogelijkheden

Wat ons betreft zijn hier geen aanvullende keuzemogelijkheden. Wel is van belang dat DGLM en de provincies hier voldoende technische ondersteuning bij krijgen. In de provincies komt deze ondersteuning op dit moment van omgevingsdiensten, maar is zeer beperkt vanwege gebrek aan luchtvaartkennis en capaciteit. Voor nationaal niveau ligt deze ondersteuning bij de ILT. In een andere bouwsteen gaan we dieper in op rol van omgevingsdiensten en provincie ten aanzien van de luchthavens.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

In dit geval maken de taken geen onderdeel uit van de ILT vanwege het politiek karakter. Op deze manier kan de ILT haar onafhankelijk karakter behouden en komt zij niet in

politiekgedreven afwegingen terecht. Wel is van belang de druk op de oplevering luchthavenbesluiten (toelating) vast te houden en te bepalen hoe in het vervolg de actualisatie hiervan wordt opgepakt. Anders gaat het mogelijk ten koste van gezag vanwege de perceptie van te kort aan slagvaardigheid en omdat de ILT haar toezichtstaken dan niet goed kan vervullen.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Dit is de huidige situatie en vraagt geen aanvullende actie.

Structurele aanwezigheid in de BES-gemeenten

Omschrijving

Deze bouwsteen voorziet in een structurele aanwezigheid van DGLM en de ILT op de BES-gemeenten. De focus ligt in eerste instantie op de compliance aan ICAO-regelgeving, waarbij het uitgangspunt is dat het ambitieniveau dat geldt voor het Europese vasteland ook voor de eilanden geldt. De structurele aanwezigheid wordt idealiter zo lokaal mogelijk ingevuld en waar nodig aangevuld met kennis of inzet vanuit het Europese vasteland.

Keuzemogelijkheden

In de uitwerking zijn er keuzemogelijkheden ten aanzien van de vorm. Er kan gekozen worden voor een gezamenlijk programma vanuit de ILT en DGLM met basis op de eilanden of voor een dependance bezet door een

aantal medewerkers. Bovendien kan het gecombineerd worden met het kenniscentrum waar op dit moment ook naar gekeken wordt. Een dergelijke centrum zou zelfs op termijn kunnen uitgroeien tot een bredere regionale functie (zie ook de bouwsteen over de CJAA).

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt met name bij aan het gezag hebben als het gaat om compliance, herkenbaarheid en zichtbaarheid van de Nederlandse luchtvaartautoriteit en, slagvaardigheid en deskundigheid op de BES-gemeenten. De structurele aanwezigheid kan op relationeel niveau zorgen voor lokale verbinding tussen de Nederlandse staat en de BES-gemeenten rondom luchtvaart en daarmee voor een betere samenwerking en verbinding in de luchtvaartketen. .

Implementatie en beperkingen

Implementatie is met name een kwestie van besluitvorming en het vrijmaken of verkrijgen van de noodzakelijke capaciteit. Natuurlijk is aanvullend onderzoek nodig voor de uitwerking. Met name omdat we in dit traject enkel mensen in Nederland hebben gesproken en we niet hebben gesproken met relevante partijen ter plekke.

Onderzoeken van een Cariben Joint Aviation Authority

Omschrijving

Voor compliance kijkt ICAO naar het Koninkrijk der Nederlanden en dus ook naar de CAS-landen. Deze landen hebben eigenstandige luchtvaartautoriteiten. De omvang van de gemeenten en landen in de Cariben nopen tot samenwerking. Met deze bouwsteen wordt voorgesteld toe te werken naar een Cariben Joint Aviation Authority (CJAA).

Keuzemogelijkheden

In de ontwikkeling ernaartoe zijn er verschillende keuzemogelijkheden. Inmiddels is al gestart met de verkenning van het poolen van inspecteurs tussen BES en CAS. Een aanvullende stap wordt gemaakt per 1 januari 2024 met de oprichting van een kenniscentrum op Bonaire. Een verdergaande stap zou kunnen zijn het oprichten van een gezamenlijke regionale autoriteit die primair focust op veiligheid. Overigens zou het organiseren van structurele aanwezigheid in de BES (vorige bouwsteen) daar ook een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren of zelfs een eerste stap kunnen zijn. Er kan gewerkt worden met een groeimodel ten aanzien van de CJAA, waarbij na bijvoorbeeld drie jaar geëvalueerd wordt of naast veiligheid ook naar andere ICAO-vereisten meer gezamenlijk kunnen worden opgepakt (bijvoorbeeld inspecteurs, ongevallen onderzoek, etc.).

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt met name bij aan proactief en gezaghebbend handelen in de Cariben. Een gezamenlijke luchtvaartautoriteit in de Cariben kan ter plekke zorgen voor meer doelgerichtheid, het op orde brengen van de compliance, meer slagvaardigheid, zichtbaarheid en herkenbaarheid en bovenal aan een betere sturing op het veilheidssysteem en de beveiliging.

Implementatie en beperkingen

Deze bouwsteen is een samenwerkingsinitiatief en geen eenzijdige keuze. Zowel Nederland (met medeneming van de BES-gemeenten) als de CAS-landen dienen hiertoe bereid te zijn. Een eerste betekenisvolle stap is daarom om met de betreffende partijen te verkennen of dit ook vanuit hun perspectief een haalbare en wenselijke ontwikkeling is. Daarnaast zal vanuit Nederland hier capaciteit en financiële middelen voor vrij gemaakt moeten worden.

Anticiperen op lijnactiviteit toelating luchthavens

Omschrijving

DGLM werkt met een aantal programma's buiten de lijnorganisatie van DLV; programma Lelystad, programma luchtruimherziening en de programmadirectie omgeving luchthaven Schiphol. Hiervoor zijn legitime redenen. Gelijktijdig zijn programma's ook tijdelijk van aard. Zodra deze programma's zijn afgerond zal er regulier lijnwerk

rondom blijven bestaan. Met het oog op die toekomst kan onderzocht worden op welke wijze deze activiteiten te zijner tijd een plek krijgen in de lijn.

Keuzemogelijkheden

Hierin zijn er verschillende keuzemogelijkheden die nader onderzoek behoeven. Eén van de voor de hand liggende keuzes is om binnen DGLM meerdere afdelingen of clusters te ontwikkelen. Bijvoorbeeld de één gericht op een duurzame en leefbare luchtvaart (inclusief connectiviteit) en de ander gericht op veiligheid en beveiliging. Op deze manier behouden de verschillende teams de eigen focus: de luchtvaart mogelijk maken en de negatieve gevolgen van de luchtvaart reguleren.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Het te zijner tijd terug brengen naar de lijn kan bijdragen aan gezaghebbend handelen door grotere slagvaardigheid, doelgerichtheid en een positieve bijdrage aan de deskundigheid. Dat is echter alleen het geval zodra de doelen van de programma's gerealiseerd zijn.

Implementatie en beperkingen

Voor deze bouwsteen is aanvullend onderzoek nodig. In de eerste plaats moet duidelijk zijn wanneer de programma's afgerond zijn en welke activiteiten vervolgens in de lijn worden belegd. De urgentie is voor deze bouwsteen is nog niet hoog.

**Bouwstenen voor
een volwaardige,
gezaghebbende
en proactieve
luchtvaartautoriteit**

Bouwstenen voor de ILT

Samenvatting bouwstenen de ILT/dé luchtvaartautoriteit

Thema	Bouwsteen	Ambities
Missie en visie	Scherp positioneren van de ILT als dé Nederlandse luchtvaartautoriteit voor veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid	Herkenbaar en zichtbaar
Sturing en inrichting	Duidelijk zijn over waar je voor wat terecht kan bij de luchtvaartautoriteit	Herkenbaar, verbindend
Sturing en inrichting	De reflectietaak voor publieke belangen duidelijk beleggen	Deskundig, proactief, verbindend, zichtbaar en herkenbaar
Sturing en inrichting	Toezicht op certificerende derden stroomlijnen	Transparant, slagvaardig, herkenbaar en zichtbaar
Sturing en inrichting	Toezicht en handhaving luchthavens centraliseren	Deskundig, zichtbaar, herkenbaar, onafhankelijk
Sturing en inrichting	Verkenning toekomst positie toelating en toezicht beveiliging	Maatschappelijke verantwoordelijk, deskundig, zichtbaar en herkenbaar.
Sturing en inrichting	Bundeling van luchtvaarttaken	Ondersteunend aan alle ambities/ afhankelijk van keuze
Werkwijzen, processen en systemen	Budgetallocatie binnen de luchtvaart	Transparant, maatschappelijk verantwoord
Werkwijzen, processen en systemen	Ontwikkeling van kennisplatform-kwaliteiten	Verbindend, herkenbaar en zichtbaar, proactief, deskundig

De ILT/dé luchtvaartautoriteit

Duidelijk positioneren van de ILT als dé Nederlandse luchtvaartautoriteit voor veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid

Omschrijving

Om de ambities te realiseren is het noodzakelijk om expliciet te zijn over wie of wat de luchtvaartautoriteit is. Deze bouwsteen voorziet daarin door de ILT te benoemen als dé Nederlandse luchtvaartautoriteit verantwoordelijk voor toelating, toezicht en handhaving, en reflectie op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en leefomgeving. De publieke belangen waar zij op dit moment ook een verantwoordelijkheid in heeft. Ook wanneer hier geen of nog maar beperkte regelgeving voor aanwezig is.

Keuzemogelijkheden

Deze keuze is ongeacht de wijze waarop het wordt georganiseerd. Zo kan ervoor gekozen worden om de luchtvaartautoriteit slechts zichtbaar te maken als een landingspagina, een kennisplatform of een eigenstandige organisatie. Er zijn hier meerdere opties.

Beveiliging en connectiviteit plaatsen we bewust buiten de luchtvaartautoriteit. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid op het gebied van de beveiliging voor de toelating, het toezicht, de handhaving en reflectie bij de Koninklijke Marechaussee. We zien voor de korte termijn geen aanleiding dit anders te organiseren. Connectiviteit is een voornamelijk economisch belang waarbij er eigenlijk geen sprake is van een vergelijkbare keten of toelatende of toezichthoudende taak voor de ILT.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen versterkt met name het gezag. Het draagt primair bij aan de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de luchtvaartautoriteit voor de (internationale) sector en stakeholders.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

In principe kan direct na besluitvorming met implementatie gestart worden. De keuze om de ILT aan te wijzen als dé luchtvaartautoriteit brengt vanuit de omgeving wel een verwachting met zich mee ten aanzien van herkenbaarheid. Want uit wie bestaat die luchtvaartautoriteit dan en waar vind ik haar? Zonder de inzet van andere bouwstenen (waaronder organisatie) is de implementatie van het 'zijn' van dé luchtvaartautoriteit zeer waarschijnlijk lastig. Dit leidt ook tot een risico: het benoemen van een luchtvaartautoriteit en er vervolgens niet naar handelen, doet mogelijk juist afbreuk aan het gezaghebbend zijn.

Sturing en inrichting

Duidelijk zijn over waar men voor wat terecht kan bij de luchtvaartautoriteit

Omschrijving

Dit betreft het expliciet maken van de taken van de luchtvaartautoriteit ten aanzien van de publieke belangen op zodanige wijze dat zowel intern als extern duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. De luchtvaartautoriteit (lees de ILT) is verantwoordelijk voor toelating, toezicht en handhaving, en reflectie binnen de luchtvaartketen. Dit geldt echter op dit moment alleen in volledige zin voor veiligheid (ten aanzien van CBR, RDW, KIWA, STEBZ ligt het getrapt of net anders). Ten aanzien van beveiliging, duurzaamheid en leefbaarheid worden verantwoordelijkheden gedeeld met andere organisaties. Ondanks dat de systeemverantwoordelijkheid bij DGLM ligt, is de ILT als dé luchtvaartautoriteit wel de aangewezen partij om het beeld inzichtelijk te maken, zodat iedereen weet waar men voor wat terecht kan als het toelating, toezicht en handhaving betreft.

Keuzemogelijkheden

Er kan voor gekozen worden om dit alleen te doen voor die onderwerpen waarvoor de luchtvaartautoriteit verantwoordelijk is. Wat ons betreft een legitieme overweging. Gelijktijdig, gedacht vanuit de burger en de opererende partijen ligt het meer voor de hand om dat voor het geheel te doen, waar het toelating, toezicht en reflectie betreft. Dat betekent niet dat zij voor die onderdelen verantwoordelijkheid neemt, maar wel dat zij

daarin effectief kan doorverwijzen. Ze heeft het besef dat toelating, toezicht en handhaving niet stopt bij haar eigen verantwoordelijkheden.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan het gezag en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het zorgt in de eerste plaats voor herkenbaarheid. Daarnaast zorgt het voor een betere verbinding binnen de keten omdat duidelijk is wie waar terecht kan.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

De implementatie van deze bouwsteen kan na besluitvorming direct starten. Vanzelfsprekend is afstemming nodig met de KMar en de NCTV, CBR, KIWA en andere partijen.

De reflectietakaak voor publieke belangen duidelijk beleggen

Omschrijving

Reflectie is niet een expliciete taak die voor alle publieke belangen helder is ondergebracht. Deze reflectietakaak is een essentieel onderdeel van de luchtvaartketen waar duidelijkheid over moet bestaan. Het gaat hier niet alleen over het afgeven van signalen, maar ook over het overzicht bewaren over het geheel, inzicht geven in data, het volgen van trends en ontwikkelingen, en het destilleren van rode draden die relevant zijn voor de kwaliteit van het systeem.

Keuzemogelijkheden

Het beleggen van de reflectietakaak over veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid kan op verschillende manieren, maar is mede afhankelijk van de gekozen organisatievorm. De reflectietakaak is een structurele taak. Deze taak kan in theorie worden belegd bij de betreffende teams op publiek belang binnen de ILT. De vraag blijft dan wel of er voldoende eenheid en prioritering mogelijk is en of er voldoende sturing is op de rode draden. De andere mogelijkheid is dit meer centraal te beleggen in een apart team of onderdeel te maken van een kenniscentrum. Overigens blijft in elke organisatievorm de interactie tussen centrale reflectie en decentrale ervaring cruciaal.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen draagt bij aan het gezag en het proactief vermogen. Het bevordert deskundigheid, vergroot het anticipatief vermogen, zorgt voor zichtbaarheid en verbinding van de luchtvaartketen.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Na besluitvorming kan in principe direct gestart worden met implementatie. Het succes van implementatie en de impact ervan hangt samen met de bouwstenen rondom de organisatie. De huidige inrichting van de ILT vormt een beperking want het vraagt om coördinatie over (delen van) afdelingen heen die bovendien door meerdere directeuren en meerdere managers verantwoordelijk voor meerdere modaliteiten aangestuurd worden.

Toezicht op certificerende derden stroomlijnen

Omschrijving

Er zijn uiteenlopende organisaties die namens DGLM en de ILT (in het geval van het CBR zelfs direct namens de minister) certificerende taken hebben. Toelating is in principe een taak van de luchtvaartautoriteit. In deze bouwsteen wordt beoogd het toezicht op derden te verbeteren door deze taken zo centraal en zuiver mogelijk te beleggen.

Keuzemogelijkheden

In de minimale variant betekent dit dat de aansturing van CBR, RDW, KIWA, STEBZ, EuroUSC Benelux, de Raad van Accreditatie bij het onderdeel toelating van de luchtvaartautoriteit komt te liggen. Een volgende keuzemogelijkheid is om het aantal derden te verminderen door taken samen te voegen; bijvoorbeeld alle certificering bij CBR en alle registratie bij RDW. Een andere optie is het terughalen van een aantal activiteiten naar de luchtvaartautoriteit, denk bijvoorbeeld aan brevettering.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen vermindert de knelpunten rondom (de aansturing van) toezicht op certificerende derden. Daarnaast draagt het bij aan de ambitie voor een transparante governance, een slagvaardige organisatie en een herkenbare luchtvaartautoriteit.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen vraagt aanvullend onderzoek naar de optimale invulling en het tempo, onder andere vanwege contractuele afspraken met de betreffende partijen. Zo heeft KIWA op dit moment een veertigjarig contract. Bovendien is bijvoorbeeld het terughalen van activiteiten afhankelijk van andere bouwstenen. In de huidige inrichting ligt het minder voor de hand om dergelijke activiteiten onder te brengen bij de ILT. Mocht er een interne of externe taakbundeling plaatsvinden, dan zou dat wel een optie zijn.

Toezicht en handhaving luchthavens centraliseren

Omschrijving

In de huidige situatie is de provincie verantwoordelijk voor toelating, toezicht en handhaving op alle luchthavens van regionale betekenis. De toezichts- en handhavingstaken zijn belegd bij regionale omgevingsdiensten. In deze bouwsteen wordt ingezet op het centraal organiseren van het toezicht en de handhaving op alle luchthavens.

Keuzemogelijkheden

Er zijn hier geen keuzemogelijkheden. Er wordt voor gekozen of niet. Een alternatief scenario is om vanuit de ILT inhoudelijke ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van luchthavenbesluiten. De provincies blijven echter verantwoordelijk voor de toelating - dit in verband met de politiek-maatschappelijke complexiteit.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen versterkt het gezag binnen het luchtvaartsysteem. In de eerste plaats de deskundigheid: door tot nu toe over provincies en omgevingsdiensten versnipperde luchtvaarttakken te bundelen kan deskundigheid van medewerkers worden bevorderd. Daarnaast draagt het bij aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de luchtvaartautoriteit omdat zij op het geheel aanspreekbaar is. De impact van kennisbundeling is het beperken van dubbel werk, mogelijkheid tot verdieping van de technische kennis en centraal overzicht over de impact op de publieke belangen (veiligheid, milieu, leefomgeving, etc.). De besluitvorming over de toelating van de vliegvelden van regionale betekenis kan gewoon bij betrokken provincies blijven. Dit zorgt ook voor de noodzakelijke onafhankelijkheid van de luchtvaartautoriteit.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze bouwsteen vraagt om nader onderzoek. In de eerste plaats hebben we provincies en omgevingsdiensten niet gesproken in dit onderzoek. Gelijktijdig wordt op dit moment een uitgebreide evaluatie uitgevoerd (RBML). Het ligt voor de hand om die evaluatie af te wachten alvorens tot besluitvorming over te gaan. Daarnaast is nader onderzoek nodig naar de aanpak en de eventuele consequenties van een dergelijk voorstel.

Samenbrengen van (de verantwoordelijkheid voor) luchtvaarttakken

Omschrijving

Op dit moment zijn de taken van de luchtvaartautoriteit versnipperd over verschillende directies en afdelingen binnen de ILT in combinatie met andere modaliteiten. Deze versnippering zorgt voor knelpunten en belemmert de ontwikkeling van een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. Deze bouwsteen voorziet in het tegengaan van deze versnippering door het samenbrengen van (de verantwoordelijkheid voor) taken van de luchtvaartautoriteit.

Keuzemogelijkheden

We zien in grote lijnen hiervoor drie keuzemogelijkheden om deze versnippering tegen te gaan.

1. De verantwoordelijkheid voor luchtvaarttakken samenbrengen onder een (portefeuille)directeur Luchtvaart.

In deze vorm is er sprake van een dedicated directeur voor de luchtvaart binnen de ILT met een beperkte ondersteunende staf. De luchtvaarttakken blijven verder georganiseerd zoals ze nu zijn.

2. Taken samenbrengen onder een directie Luchtvaartautoriteit

In dit geval worden alle luchtvaarttakken binnen één

directie georganiseerd; de directie Luchtvaartautoriteit. Toelating en toezicht blijven hierbinnen apart georganiseerd. Ondersteunende taken blijven centraal (IenW) georganiseerd. De inhoudelijke scope is in een eerdere bouwsteen al beschreven. Er zijn hier echter nog wel in detail keuzes te maken welke taken precies onder luchtvaarttakken vallen en binnen de directie worden belegd, en voor welke gebruik wordt gemaakt van andere directies/afdelingen.

3. Taken samenbrengen binnen een externe luchtvaartautoriteit

In dit geval worden alle luchtvaarttakken binnen een externe entiteit georganiseerd zoals een ZBO of agentschap. Toelating en toezicht blijven hierbinnen apart georganiseerd. In dat geval moet ook voorzien worden in eigen bedrijfsvoering en andere ondersteunende en kaderstellende staffuncties.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Het samenbrengen van verantwoordelijkheid en/of taken draagt in potentie op veel manieren bij aan de ontwikkeling van een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. De impact van een groot deel van de bouwstenen is mede afhankelijk van de wijze waarop de taken worden georganiseerd. In algemene zin draagt deze bouwsteen in meer of mindere mate bij aan: het tegengaan van versnippering en belemmeringen in de coördinatie; de versterking van

sturing op maatschappelijke verantwoordelijkheid; sturen op verbinding in de luchtvaartketen; de slagvaardigheid door betere aanstuurbaarheid; een meer transparante governance en de borging van heldere escalatielijnen. Het versterkt daarnaast de interne en externe herkenbaarheid, en door de bundeling van kennis en kunde wordt deskundigheid gestimuleerd en wordt het aantrekkelijker voor medewerkers. De keuzes die worden gemaakt zijn bepalend voor de impact die het heeft op de ambitie.

Het bundelen van de verantwoordelijkheid is relatief gemakkelijk en snel te organiseren, met minimale impact op de organisatie. Een portefeuilledirecteur heeft een belangrijke inhoudelijke verantwoordelijkheid en staat zichtbaar voor het domein waarvoor hij/zij verantwoordelijk is. Minimale impact op de organisatie is aantrekkelijk maar heeft ook minder effect. De versnippering van taken blijft in stand, alleen de verantwoordelijkheid en daarmee de probleemeigenaar is helder. Het biedt op directieniveau helderheid in escalatie en een mogelijke verbetering van coördinatie. De portefeuilledirecteur heeft geen hiërarchische verantwoordelijkheid, maar is verantwoordelijk voor de functionele aansturing van +/- 20 leidinggevenden, verdeeld over meerdere directies en afdelingen. Kennis en kunde worden niet gebundeld, de transparantie van governance wordt niet vergroot en de herkenbaarheid en zichtbaarheid verbetert beperkt.

De inrichting van een directie Luchtvaartautoriteit vraagt om een langere adem en een goede voorbereiding. De impact op de organisatie van de ILT is aanzienlijk: verschuivingen van teams rondom luchtvaart hebben effect op de latende afdelingen. Er ontstaat wel een grotere impact op de ontwikkeling van een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit tegenover. Belemmeringen in coördinatie wordt tegengegaan; de governance wordt transparanter omdat sturing, beheersing en verantwoording over luchtvaart vanuit één entiteit plaatsvindt; de slagvaardigheid wordt vergroot omdat escalatielijnen duidelijker zijn; regie op de keten neemt toe en de luchtvaartautoriteit is herkenbaar en zichtbaar als entiteit. Daarnaast zorgt de bundeling dat er binnen de luchtvaart gemakkelijker geprioriteerd kan worden en bevordert deze de uitwisseling en ontwikkeling van expertise. Tot slot wordt er op deze manier beter aangesloten bij de internationale standaard.

De oprichting van een externe luchtvaartautoriteit kent soortgelijke voordelen als hierboven genoemd. Ten aanzien van de onafhankelijkheid kan dit verschillend uitpakken. Enerzijds komt de autoriteit meer op afstand te staan van het ministerie waardoor in de beeldvorming de onafhankelijkheid vergroot wordt. Anderzijds, wanneer er gekozen wordt voor toenemende bekostiging vanuit de markt, kan die onafhankelijkheid in beeldvorming weer onder druk komen te staan. Belangrijk nadeel van deze keuze is de noodzakelijke ontvlechting van taken.

Dat is een taai en langdurig proces met rechtspositionele gevolgen voor medewerkers. Een ZBO of agentschap is bovendien volgens de inspectieraad geen wenselijk model voor een rijksinspectie.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Afhankelijk van de keuze verwachten we een doorlooptijd van 12 maanden (portefeuilledirecteur), 36 maanden (directie Luchtvaartautoriteit) en 48 maanden (externe luchtvaartautoriteit). Ook de transitiekosten die gepaard gaan met deze ingrepen lopen naar inschatting in vergelijkbare verhouding op. Ten aanzien van de implementatie kunnen de verschillende opties ook als groeimodel benaderd worden.

Verkenning toekomst positie toelating en toezicht beveiliging

Omschrijving

Deze bouwsteen voorziet in een verkenning naar de toekomstige positie van toezicht en enkele toelatingsactiviteiten op het gebied van beveiliging. Op dit moment zijn deze activiteiten in opdracht van de NCTV ondergebracht bij de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart (BTBB) van de KMar.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Het ligt voor de hand deze optie te verkennen omdat het vanuit de inhoud en ambitie mogelijk toegevoegde

waarde kan bieden wanneer toezicht, toelating en reflectie van (ongewapende) beveiliging en veiligheid op één plek belegd zijn, zeker ook vanwege de groeiende expertise rondom cyber bij de ILT. Daarnaast draagt het bij aan het maatschappelijk verantwoordelijk zijn, aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid en aan de verdere ontwikkeling van deskundigheid. Gelijktijdig hebben we op dit moment geen aanwijzing dat de huidige situatie een belemmering vormt voor het realiseren van de ambities.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Deze verkenning is niet urgent, maar wel afhankelijk van andere bouwstenen. Mocht de ILT kiezen voor het bundelen van taken rondom luchtvaart, dan wordt deze verkenning meer opportuun omdat dan ook de eventuele toevoeging van nieuwe organisatie-eenheden vergemakkelijkt wordt. In de huidige inrichting is het onwaarschijnlijk dat synergievoordelen behaald kunnen worden in verband met de uitdagingen rondom coördinatie.

Werkwijzen, processen en systemen

Budgetallocatie binnen de luchtvaart

Omschrijving

Deze bouwsteen betreft de afspraak dat middelen bestemd voor de luchtvaart ook binnen de luchtvaart besteed worden. Binnen de luchtvaart kan vervolgens, bijvoorbeeld op basis van risicoturing, bepaald worden hoe middelen gealloceerd worden.

Keuzemogelijkheden

De keuzemogelijkheden beperken zich hier tot het wel of niet doen.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Deze bouwsteen levert een belangrijke bijdrage aan zowel het volwaardig als het gezaghebbend en proactief handelen. Het maakt in de eerste plaats een transparante governance mogelijk. Daarnaast wordt de luchtvaartautoriteit beter in staat gesteld om te sturen op de maatschappelijke verantwoordelijkheid doordat de relatie tussen middelen en publieke belangen wordt versterkt. Niet duidelijk is op welke wijze gelden en middelen, aangevraagd voor extra/nieuwe verplichte luchtvaartactiviteiten, gealloceerd worden binnen het ILT-budget, wat betekent dat geen directe relatie te leggen is tussen de nieuw beschikbaar gestelde gelden en de uitvoering van bedoelde taken. Dit heeft ook betrekking op gelden die bijvoorbeeld via een ander financieringskanaal ter beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld via route-charges voor de NSA-taken.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

Op dit moment gelden er afspraken, bijvoorbeeld ook in het relatiestatuut, die deze bouwsteen uitsluiten. Het tempo van implementatie hangt dus sterk samen met het tempo waarin besluitvorming hierover mogelijk is. Daar komt bij dat een dergelijke besluit een afwijking zou betekenen van de werkwijze binnen de rest van ILT. Mocht tot besluitvorming worden overgegaan, dan zal centraal luchtvaartbudget aan decentraal versnipperde activiteiten gekoppeld moeten worden. De huidige organisatie van de luchtvaart maakt implementatie daarom mogelijk lastiger.

Ontwikkeling van kennisplatform-kwaliteiten

Omschrijving

Ontwikkeling van een centrale en herkenbare (digitale) plek waar kennis en kunde over de staat van de luchtvaart, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving expliciet wordt gemaakt en actief gedeeld wordt binnen de luchtvaartketen (en dus ook richting marktpartijen).

Keuzemogelijkheden

De keuzemogelijkheden zitten hier met name in de intensiteit. Het absolute minimum is de ontwikkeling van staat van de luchtvaart over alle publieke belangen heen. Een volgende keuze is de ontwikkeling van een digitaal luchtvaartplatform waarop actief en continu kennis wordt gedeeld over de staat van de luchtvaart, trends en ontwikkelingen, nieuwe regelgeving, maar ook relevante opleidingen en trainingen. Er kan ook



worden gekozen voor een apart kenniscentrum dat niet alleen de ontsluiting van de kennis verzorgt, maar ook actief bezig is met de ontwikkeling van kennis en deskundigheidsagenda's, het aanbieden van opleiding en training, en het verzorgen van kennisbijeenkomsten. Voor alle opties geldt de afweging of het alleen over de veiligheid, duurzaamheid en leefomgeving gaat, of dat ook kennis over beveiliging en connectiviteit een plek kunnen hebben.

Bijdrage aan ambities en oplossen knelpunten

Het toepassen van deze bouwsteen draagt bij aan de ontwikkeling van deskundigheid, het zorgt voor herkenbaarheid van de luchtvaartautoriteit bij interne en externe stakeholders, en bevordert proactief handelen van de luchtvaartautoriteit alsmede het proactief handelen van andere spelers in de luchtvaartketen. Het kan bovendien een positief effect hebben op de verbinding in de kwaliteitscyclus doordat feedback over het functioneren van de luchtvaartketen breed toegankelijk wordt gemaakt.

Overwegingen en beperkingen voor implementatie

De implementatie van deze bouwsteen wordt op dit moment al voorbereid. Zowel ten aanzien van de staat van de luchtvaart als ten aanzien van een kenniscentrum. Binnen de huidige organisatorische setting is de positionering van een kenniscentrum problematisch omdat een aanvullend organisatorisch element wordt toegevoegd in een setting waar coördinatie al

ingewikkeld is. Een duidelijke positionering binnen de ILT als luchtvaartautoriteit ligt daarom wat ons betreft voor de hand. Dit gaat bovendien hand in hand met eerder genoemde bouwstenen over de positionering van de ILT als luchtvaartautoriteit, de reflectietaken en het scheppen van duidelijkheid over waar men voor wat terecht kan.



Kortom

In dit hoofdstuk hebben we de bouwstenen geformuleerd die bijdragen aan de ontwikkeling van volvaardig, gezaghebbend en proactief handelen in de luchtvaartketen.. We begonnen bij de bouwstenen waar DGLM en de ILT gezamenlijk voor aan de lat staan. Vervolgens hebben we afzonderlijk stilgestaan bij de bouwstenen voor DGLM en die voor de ILT. Een aantal algemene observaties.

- Bouwstenen gaan in op missie, visie en strategie, op sturing en inrichting, op werkwijze en processen en op samenwerking, cultuur en leiderschap. De focus ligt echter op de eerste drie elementen.
- Bouwstenen heb impact op verschillende kenmerken van de geambieerde luchtvaartautoriteit.
- Er is onderlinge afhankelijkheid tussen de bouwstenen waar het de impact betreft. Hierin is met name de inrichting van de organisatie bepalend voor een succesvolle implementatie.
- Een aantal van de bouwstenen vragen explicet om nader onderzoek. Met het oog op de ambitie is hier weliswaar actie gewenst, maar voor goede keuzes over de invulling van de bousteen is aanvullend onderzoek nodig.



Handvatten voor het vervolg



Inleiding

In dit laatste hoofdstuk geven we graag inzicht in en handvatten voor een vervolg. Dit rapport is immers slechts het begin van een proces dat moet leiden tot een gezaghebbende, proactieve en volwaardige Nederlandse luchtvaartautoriteit. Hoe dit proces eruit zal zien is afhankelijk van de ambitie van DGLM, ILT, de partners in het systeem én van de mogelijkheden en daadkracht om deze ambities te realiseren. In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke ontwikkelrichtingen, op de thema's die nader onderzoek vragen én op de stappen die gezet moeten worden. Steeds met als doel de volgende stappen daadwerkelijk mogelijk te maken. We behandelen achtereenvolgens:

- Ontwikkelrichtingen
- Aanvullend onderzoek
- Realisatieagenda

Ontwikkelrichtingen

Tijdens het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een aantal ontwikkelrichtingen om tot die volwaardige, proactieve en gezaghebbende luchtvaartautoriteit te komen. Deze ontwikkelrichtingen waren bedoeld om te prikkelen en brachten levendige gesprekken op gang over ambitie, impact en organisatie. Zowel onder medewerkers als onder managers en directie. Bovendien speelden ze een belangrijke rol in het proces tot identificeren van de bouwstenen. We benoemen ze daarom hier op hoofdlijnen, in de overtuiging dat ze inspiratie bieden voor het kiezen van de juiste vervolgstappen. De keuze voor implementatie van bouwstenen en de intensiteit daarvan maakt dat vele scenario's mogelijk zijn. We zullen niet alle bouwstenen behandelen, noch alle mogelijke scenario's, maar slechts de kern van mogelijke ontwikkelrichtingen.

Ontwikkelrichting 1: Voldoen aan de regels

In dit scenario beperkt de ambitie zich tot het voldoen aan de regels. Compliance management ten aanzien van veiligheid wordt op orde gebracht (ook bij de BES) en centraal gecoördineerd. Hiervoor worden gezamenlijk doelen geformuleerd tussen de ILT en DGLM. De relatie tussen DGLM en de ILT wordt herijkt, en de samenwerking wordt op alle niveaus gestimuleerd. Er bestaat niet één Nederlandse luchtvaartautoriteit in termen van organisatie. De ILT functioneert weliswaar als de luchtvaartautoriteit, maar de luchtvaartautoriteit is niet één entiteit. Het programma versterking luchtvaartautoriteit jaagt noodzakelijke veranderingen en verbinding aan.

Ontwikkelrichting 2: Binden en boeien

In dit scenario is de ambitie, naast het voldoen aan de regels, gericht op het tot stand brengen van meer verbinding tussen enerzijds DGLM en de ILT, en anderzijds tussen de luchtvaartactiviteiten zelf. De luchtvaart krijgt meer gezicht in de vorm van een kennisplatform. Vanuit dit kennisplatform wordt op inhoud verbindingen gemaakt tussen departementen en directies, en met de buitenwereld. Zonder formele status, maar met name met een faciliterende opdracht. Het platform is een bron van kennis en deelt dit actief waar het veiligheid, beveiliging, duurzaamheid én leefbaarheid betreft. Daarnaast wordt compliance management ten aanzien van veiligheid op orde gebracht (ook bij de BES) en de coördinatie ligt bij DGLM. Er bestaat nog steeds niet één luchtvaartautoriteit anders dan de ILT in zijn huidige vorm. Binnen de ILT krijgt de luchtvaart één portefeuilledirecteur met een beperkte ondersteunende staf.

Ontwikkelrichting 3: Voor op de bok zitten

In dit scenario is de ambitie om aanvullend op de inhoud van de voorgaande twee ontwikkelingsrichtingen, ook voor op de bok te zitten. De luchtvaartautoriteit als organisatie bestaat; de Nederlandse luchtvaartautoriteit (NLVA). De NLVA is een organisatieonderdeel van de ILT waarin alle luchtvaartactiviteiten ten aanzien van veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid zijn georganiseerd. Ze functioneert bovendien als kennisplatform voor overheid. Ze is verantwoordelijk voor toelating, toezicht, handhaving

en reflectie. DGLM krijgt de verantwoordelijkheid voor de onbewapende beveiliging overgedragen van de NCTV. Compliance management ten aanzien van veiligheid wordt op orde gebracht (ook bij de BES) en de coördinatie ligt bij DGLM. De relatie tussen DGLM en de ILT wordt herijkt en de governance transparant gemaakt.

Ontwikkelrichting 4: Internationaal gerenommeerd

Niet alleen is de ambitie te voldoen aan de regels, te binden en te boeien, en voor op de bok te zitten, de NLVA wil internationaal gerenommeerd zijn. De NLVA is een zelfstandige organisatie verantwoordelijk voor toelating, toezicht, handhaving en reflectie op het gebied van veiligheid, beveiliging, duurzaamheid, leefomgeving en goede verbindingen. Ze functioneert bovendien als kennisplatform voor overheid en sector. Waar mogelijke wordt zij maximaal gefinancierd vanuit de sector. Alle toelatende activiteiten die bij derden waren ondergebracht zijn weer in eigen huis gehaald.

Aanvullend onderzoek

Ons onderzoek gaat over een groot en complex systeem. De bouwstenen die we in dit rapport aanreiken, zijn aanknopingspunten. Met veel bouwstenen kan direct gestart worden. Een aantal bouwstenen verdienen wat ons betreft op korte termijn nader onderzoek voordat ze geïmplementeerd kunnen worden. We lopen ze in dit hoofdstuk langs.

Taakbundeling luchtvaartactiviteiten

Eén van de meest in het oog springende bouwstenen is die ten aanzien van de taakbundeling van luchtvaart binnen de ILT; rondom een portefeuilledirecteur, als aparte directie of zelfs als aparte organisatie. We denken dat het belangrijk is hier een expliciete keuze in te maken. Gezien de impact van een dergelijk besluit op de organisatie van de ILT is ons gevraagd voldoende keuzeruimte te laten in ons rapport. Dat gezegd hebbende denken we wel dat hier een belangrijke sleutel ligt. Mocht er voor de korte termijn gekozen worden voor taakbundeling via een portefeuilledirecteur, dan achten wij het wenselijk om te onderzoeken of de huidige organisatie-inrichting van de ILT voor de wat langere termijn nog wel de juiste is.

Implementatie beveiliging bij DGLM

De toevoeging van beveiliging aan DGLM heeft, zoals geschetst in de bouwsteen, impact op de organisatie van DGLM en roeft in het verlengde vragen op over de consequenties voor de huidige inrichting van DGLM en de aanpassingen van wettelijke bevoegdheden. Aan de voorkant dient DGLM daarom bewust stil te staan bij de

implicaties en de wijze waarop DGLM optimaal plek kan bieden aan beveiliging en de bevoegdheden geborgd zijn.

Positie toezicht en toelating beveiliging

Waar de verplaatsing van het team BBL van de NCTV naar DGLM wat ons betreft met name besluitvorming en uitwerking vraagt, is het ook de moeite waard om nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid om op termijn ook toezicht en toelating op het gebied van beveiliging onder te brengen bij de luchtvaartautoriteit (de ILT).

BES en de Caribbean Joint Aviation Authority

In ons onderzoek identificeren we de noodzaak om structurele aanwezigheid te organiseren in de Caribbean. Gelijktijdig hebben wij in ons onderzoek niet gesproken met de mensen ter plaatse, noch met de potentiële samenwerkingspartners aldaar. Om een goede afweging te maken over draagvlak, vorm en reikwijdte (en daarmee de haalbaarheid) is nadere verkenning noodzakelijk met de betrokkenen ter plaatse.

Toezicht op regionale luchthavens van regionale betekenis

Momenteel loopt er een evaluatie van de Wet regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthaven (RMBL). Afhankelijk van de inhoud en uitkomsten van de evaluatie is het noodzakelijk om nader te verkennen op welke wijze de ILT de toezichthoudende functie op deze luchthavens van regionale betekenis kan versterken.

Organisatie van toelatende activiteiten bij derden

Één van de bouwstenen voorziet in een eenduidiger organisatie van toelatende activiteiten die op dit moment door derden worden uitgevoerd. Kern is het minder versplinterd organiseren en aansturen. Aanvullend onderzoek is noodzakelijk om te bepalen op welke wijze activiteiten het beste samengebracht zouden kunnen worden en wat op welke termijn haalbaar en werkbaar is.

Kennisplatform

Een andere bouwsteen betreft de oprichting van een kennisplatform. Een dergelijke platform vraagt om een gedegen analyse van behoeftes om tot een propositie en positionering te komen die de gebruikers dient. Cruciale vragen hierbij zijn: dient het de alleen de rijksoverheid of het gehele luchtvaartsysteem, ontwikkelt het zelf kennis of faciliteert het verbinding, is het een samenwerkingsverband tussen DGLM en de ILT of is het onderdeel van de luchtvaartautoriteit?

Structureel plek geven van leefomgeving bij DGLM

Anticipeer op de toekomstige situatie bij DGLM door te onderzoeken op welke wijze te zijner tijd de bestaande programma's kunnen worden afgebouwd en hoe ze vervolgens opgenomen kunnen worden in de lijn.

Realisatieagenda

We hebben een groot aantal bouwstenen opgeleverd die inspiratie en keuzemogelijkheden bieden voor het versterken van de luchtvaartautoriteit. We adviseren hieronder een aantal stappen om te komen tot een vervolg.

Gezamenlijk onderschrijven van de uitkomsten van dit rapport

In de eerste plaats is het van belang dat DGLM en de ILT met elkaar gezamenlijk de inhoud van dit rapport bespreken en met een gezamenlijke begeleidende reactie komen over de inhoud. Door gezamenlijk te onderschrijven dat er stappen gezet moeten en zullen worden, wordt een basis gecreëerd voor het navolgende (verander)proces. Steeds met als doel de ambities waar te maken.

Ambitieniveau bepalen

Vervolgens is het vertrekpunt het ambitieniveau – het vertrekpunt is niet de huidige organisaties. Op welk ambitieniveau wordt gezamenlijk ingezet? Wat wil DGLM met behulp van de ILT realiseren? Waarbij DGLM een belangrijke rol speelt bij het vaststellen van het gewenste ambitieniveau en de ILT met name kijkt naar de vraag hoe dit vanuit toelating, toezicht en handhaving, realiseerbaar is.

Bepaal de stip op de horizon en de route ernaartoe

Ieder veranderproces vraagt om een wenkend perspectief, een stip op de horizon. Voor de organisatie is het van belang om op korte termijn, naast ambitie, ook duidelijkheid en houvast te geven ten aanzien van o.a. de organisatie-inrichting. Primair is dit een vraag voor de ILT. Het heeft echter effect op het gehele systeem en beïnvloedt bovendien de impact en haalbaarheid van verschillende bouwstenen. Maak dus aan de voorkant helder welke keuzes je maakt ten aanzien van de organisatie. Zowel wat betreft de taakbundeling bij ILT als betreffende de verplaatsing van beveiliging naar DGLM. Dit laatste overigens in nauw overleg met de NCTV. Bepaal vervolgens de termijn waarin je het wilt realiseren en welke mijlpalen je daarin ziet. Wat doe je direct en waarin ga je gefaseerd aan de slag.

Per bouwsteen de acties bepalen

Bepaal, onder begeleiding van het programma, per bouwsteen met elkaar de noodzakelijke acties en beleg deze explicet bij een functionaris van DGLM, de ILT of bij het programma. Veel van de bouwstenen kunnen direct geïmplementeerd worden. Andere bouwstenen vragen om nader onderzoek of verdere verkenning. Ontwikkel hierbij een duidelijke actieagenda.

Aanvullende onderzoeken uitvoeren

Op de vorige pagina beschrijven we welke aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn om tot besluiten over de toekomst te komen. Het is van belang ook deze onderzoeken goed te beleggen, met de juiste opdrachten en in het licht van het veranderprogramma.

Tijdelijke programmaorganisatie voortzetten

Zet het programma versterking luchtvaartautoriteit voort met de opdracht om opvolging te geven aan de bouwstenen uit dit rapport, de ambitie en doelen te formuleren en daarbij een regisserende, initiërende en aanjagende rol te spelen.

Nwoord

Bereid zijn om te reflecteren op de huidige situatie en tegelijkertijd onderzoek doen naar de toekomst is wat ons betreft een teken van bestuurskracht. Een eerste stap om te komen tot doorontwikkeling van de Nederlandse luchtvaartautoriteit tot een gezaghebbende, proactieve en volwaardige organisatie is daarmee gezet.

Dit onderzoek is bedoeld om tot bevindingen en aanbevelingen te komen die betrokken worden bij deze doorontwikkeling. Het rapport moet helpen om in deze besprekingen stevig met elkaar van gedachten te wisselen over de gewenste positionering van de luchtvaartautoriteit en welke doorontwikkeling dat vraagt. Betrek hier ook de huidige en de toekomstige opgaven bij. Evenals de huidige en toekomstige partners. Maar zeker ook de mensen in het primaire proces, want zij zullen de ambities invulling moeten geven. Ze hebben hart voor de luchtvaart en zijn gedreven om kwaliteit te leveren. Of het nu gaat om beleid, toelating, toezicht of handhaving. Welk type organisatie, laat hen excelleren?

Welke strategie er ook gekozen wordt, het heeft consequenties voor de organisatie. Bewustzijn van deze consequenties is belangrijk, net zoals als het omarmen ervan. Daarbij vraagt het vrijwel altijd iets van de cultuur, werkwijzen en samenwerking, maar soms ook van de structuur. Soms zijn vraagstukken wel degelijk structuurvraagstukken.



Bijlagen

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2: Huidige situatie van de Nederlandse luchtvaartautoriteit

Bijlage 3: Report On A Comparison Of The State Civil Aviation
Organisational Structure, The Distribution Of Roles And
Responsibilities Between The Different State Key Players In
Three European States

Geraadpleegde documenten

Voor dit onderzoek zijn een groot aantal publieke en interne bronnen geraadpleegd. De meest relevante bronnen staan hier opgesomd, omdat wij hier direct uit hebben geput. Interne documentatie zoals memo's of rapportages benoemen we hier niet explicet. Gegeven het niet-wetenschappelijke karakter van dit onderzoek beperken wij ons tot de belangrijkste documenten.

- Luchtvaartnota 2020-2050 – Verantwoord vliegen naar 2050 (Ministerie van IenW, 2020)
- Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota (Ministerie van IenW, 2023)
- Bestedingsplan Nederlandse Luchtvaartautoriteit (Ministerie van IenW, 2022)
- Programma Luchtruimherziening (Ministerie van IenW en Ministerie van Defensie, 2021)
- Nederlands Luchtvaartveiligheidsprogramma 2020-2024 (Ministerie van IenW, 2020)
- Nederlands actieplan voor luchtvaartveiligheid 2023-2026 (Ministerie van IenW, 2023)
- EASA Research Agenda 2022 – 2024 (European Union Aviation Safety Agency, 2022)
- Recommendations for a Risk-Based State Safety Programme (Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum, 2018)
- Standards and Recommended Practices (International Civil Aviation Organisation, 2020)
- EASA Regulation (European Union Aviation Safety Agency, 2023)
- Luchtvaartwet BES
- Wet Luchtvaart
- Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (2023)
- Relatiestatuut ILT – I&W (Ministerie van IenW, 2021)
- Brief aan minister van BZK inzake Wet op rijksinspecties (Inspectieraad, 2022)
- Begrippenkader rijksinspecties (Inspectieraad, 2013)
- Kaderstellende visies op toezicht (Ministerie van BZK, 2005)
- ILT Meerjarenplan 2023 – 2027 (Inspectie leefomgeving en transport, 2022)
- ILT-brede risicoanalyse (Inspectie leefomgeving en transport, 2022)
- Tussenrapportage Meer inzicht in en toezicht op certificering (Inspectie leefomgeving en transport, 2022)
- Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat (geraadpleegd december 2022)
- Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport (geraadpleegd december 2022)
- De Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (geraadpleegd december 2022)
- Rapportage Beleid, Uitvoering en Toezicht in het luchtvaartdomein (Ministerie van IenW, 2021)
- Evaluatie relatiestatuut ILT – IenW (Ministerie van IenW, 2023)
- Werkplan 2022 directie Luchtvaart (Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken)
- Meerjarenplan ILT 2023 – 2027 (Inspectie leefomgeving en transport, 2022)
- Jaarverslag ILT (Inspectie leefomgeving en transport, 2022)

Geraadpleegde organisaties

Voor het onderzoek hebben wij met vertegenwoordigers uit een breed scala aan publieke en semipublieke organisaties, marktpartijen en andere relevante belanghebbenden gesproken. Dit betrof vertegenwoordigers op directie-, management- en beleidsniveau. Een deel van deze respondenten zijn tevens betrokken geweest bij het spiegelen van de tussentijds resultaten.

- Programma Versterking Luchtvaartautoriteit
- Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken (DGLM)
 - Directie
 - Programma Luchtruimherziening
 - Programma Omgeving luchthaven Schiphol
 - Programma Onbemande Luchtvaart
 - Afdeling luchtvaartveiligheid
 - Afdeling Internationale Bereikbaarheid
 - Afdeling Duurzame Luchtvaart
 - Afdeling Luchtruim en regionale luchthavens
 - Afdeling beheer en omgeving
 - Diverse functies betrokken bij de BES
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
 - Directie
 - Programma Versterking Luchtvaartautoriteit
 - Programma Schiphol
 - Afdeling Compliance & Quality
 - Afdeling Netwerken Transport

- Afdeling Vergunningverlening Rail en Luchtvaart
- Team Luchtvaart Techniek en Operaties
- Team Luchtruim, Infra en Droneoperaties
- Team ILT Loket Tweedelijns Dienstverlening
- eam Luchtkwaliteit en emissies
- Afdeling Toezicht veilige mobiliteit (TVM)
- Team Vliegtuigbemanningen en vluchtuitvoering
- Team Luchtvaartinfrastructuur
- Team Luchtvaarttechniek
- Diverse functies zoals: national Standardization Coordinator (EASA), Compliance Manager EASA
- Directoraat Generaal Milieu en Internationaal (I&W)
- Ministerie van Defensie
 - Koninklijke Marechaussee (KMar) / Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart Europese Commissie (EC)
 - Kustwacht
 - Militaire Luchtvaartautoriteit
 - Directie Materieel, Vastgoed en Duurzaamheid
 - Koninklijke Luchtmacht
- Keuringsinstituut voor Waterleiding Artikelen (KIWA)
- Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)
- Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)
- Stichting Theorie Examens Ballonvaren en Zweefvliegen (STEBZ)
- Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVVL)
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)
- European Union Aviation Safety Agency (EASA)
- European Commission DG-MOVE
- Swedish Transport Agency (Zweden)
- Irish Aviation Authority (Ierland)
- Civil Aviation Authority (Verenigd Koninkrijk)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)
- Omgevingsraad Schiphol
- Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Rotterdam
- KLM Flight Academy
- KLM /Safety & Compliance
- Maastricht Aachen Airport (MAA)
- Aircraft Owners en Pilots Association (AOPA)



BIJLAGE 1

HUIDIGE SITUATIE VAN DE NEDERLANDSE LUCHTVAARTAUTORITEIT

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding

2 De luchtvaart in balans (ambitie)

- 2.1 Een betere balans tussen publieke belangen
- 2.2 Versterking van de Nederlandse luchtvaartautoriteit

3 Regelgevende structuur (verplichtingen)

- 3.1 Mondiale luchtvaartregelgeving
- 3.2 Europese luchtvaartregelgeving
- 3.3 Nationale luchtvaartregelgeving

4 Het luchtvaartsysteem

- 4.1 Uitwerking luchtvaartketen
- 4.2 Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritiem (DGLM)
- 4.3 De Inspectie voor Leefomgeving en Transport
- 4.4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
en Veiligheid (NCTV)
- 4.5 Koninklijke Marechaussee (KMar)
- 4.6 Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)
- 4.7 Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA)
- 4.8 Caribisch Nederland (BES)
- 4.9 Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS-landen)

5 Coördinerende processen

- 5.1 Prioriteren en financiering
- 5.2 Internationale beleidsvorming
- 5.3 Compliance management
- Inzichten uit interne audits en EASA-standaardisatiebezoeken
- 5.4 Veiligheids(management)systeem

6 Bevindingen

- 6.1 Ambitie
- 6.2 Organisatie
- 6.3 Coördinerende processen
- 6.4 Caribisch Nederland en CAS

1 INLEIDING

Dit document vormt een bijlage bij het rapport ‘De luchtvaart centraal – Naar een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit’. De luchtvaartautoriteit is in de opdrachtverstrekking afgebakend als zijnde het Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Het document is een beschrijving, een foto, van de huidige situatie van de luchtvaartautoriteit in het Nederlandse luchtvaartsysteem. Deze beschrijving is tot stand gekomen op basis van gesprekken en uiteenlopende publieke en interne documenten. Daarnaast wordt het kader in de foto enerzijds gevormd door de luchtvaartketen: beleid, wet- en regelgeving, toelating, toezicht en handhaving, en reflectie, en anderzijds vormen de publieke belangen die in de opdracht zijn meegegeven een belangrijke afbakening: veiligheid (waaronder beveiliging), duurzaamheid en leefbaarheid.

We gaan in dit rapport achtereenvolgens in op:

- De luchtvaart in balans: over de huidige ambities rondom een Nederlandse luchtvaartautoriteit.
- Het regelgevend systeem: over de verplichtingen die voortkomen uit mondiale, Europese en nationale wet- en regelgeving.
- De organisatie: over de luchtvaartketen en de verdeling van taken daarbinnen.
- Een aantal coördinerende processen.
- Reflecties op de praktijk: over onze bevindingen en aanknopingspunten voor het vervolg van ons onderzoek.

2 DE LUCHTVAART IN BALANS (AMBITIE)

De visie op de luchtvaart is vastgelegd in de Luchtvaartnota 2020-2050 'Verantwoord vliegen naar 2050'. Deze nota is opgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en beschrijft de activiteiten en inzet van de Nederlandse regering en de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de Nederlandse civiele luchtvaart tot 2050. In deze luchtvaartnota wordt gestreefd naar een betere balans tussen de verschillende publieke belangen. Veiligheid staat op één, maar daarnaast is er een betere balans nodig tussen veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Bij de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart moeten de negatieve effecten op mens, natuur en milieu verminderen. Alleen als de luchtvaart er aantoonbaar in slaagt om stiller en schoner te worden, dan kan groei worden gerealiseerd. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen. De huidige luchtvaartnota legt andere accenten dan de voorgaande nota. De vorige luchtvaartnota dateert van 2009 en had de titel 'Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie'. In die nota werd weliswaar aandacht besteed aan de effecten van luchtvaart op het gebied van geluid, leefomgeving,

luchtkwaliteit, ruimtelijke ordening en CO₂uitstoot, maar lag de nadruk op de economische functie van de luchtvaart.

2.1 Een betere balans tussen publieke belangen

De volgende publieke belangen worden centraal gesteld in de luchtvaartnota en in het uitvoeringsprogramma luchtvaartnota verder geconcretiseerd.

Veilige luchtvaart in de lucht en op de grond

Het luchtvaartveiligheidssysteem gaat in essentie over het functioneren van de gehele luchtvaartketen: beleid, wet- en regelgeving, toelating, operaties door luchtvaartbedrijven, personeel werkzaam in de luchtvaart en toezicht op de gebruikers van het luchtvaartsysteem, en reflectie op de praktijk.

Een belangrijke graadmeter hiervoor is het voldoen aan de wettelijk verplichte normen van ICAO, EU en EU/EASA door zowel de betrokken overheidspartijen als de gebruikers van het luchtvaartsysteem. Veiligheid heeft prioriteit en op dit punt zijn de ambities duidelijk geformuleerd. "Het Rijk neemt de regie om het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem te versterken en wil

tot de best presterende landen horen." Daarbij is ook vermeld dat voldoende kennis, capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn om als luchtvaartautoriteit te kunnen functioneren op het gebied van veiligheid. In de Kamerbrief over de eerste systeemmonitor luchtvaartveiligheid is de inzet aangescherpt naar: "Nederland zet in op een volledige compliance met de internationale standaarden.". Ook in het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma 2020-2024 is de inzet om te voldoen aan de internationale wet- en regelgeving duidelijk: "IenW besteedt continu aandacht aan de volledige implementatie van de internationale verplichtingen en aanbevolen werkwijzen voor het borgen van de veiligheid. Nederland zet in op een hoge compliance met de ICAO-verplichtingen en heeft de ambitie om voortdurend tot de best presterende landen te behoren."

Nederland goed verbinden

Bij het goed verbinden van Nederland is connectiviteit het publiek belang. De ambitie is dat de voor Nederland meest relevante plekken in de wereld bereikbaar zijn ten behoeve van welzijn en welvaart van de Nederlanders, en binnen de randvoorwaarden voor veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (klimaat). De vraag naar luchtvaart (vracht en passagiers) wordt selectief ondersteund,

waar die de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie.

Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving (geluidshinder en uitstoot schadelijke stoffen)

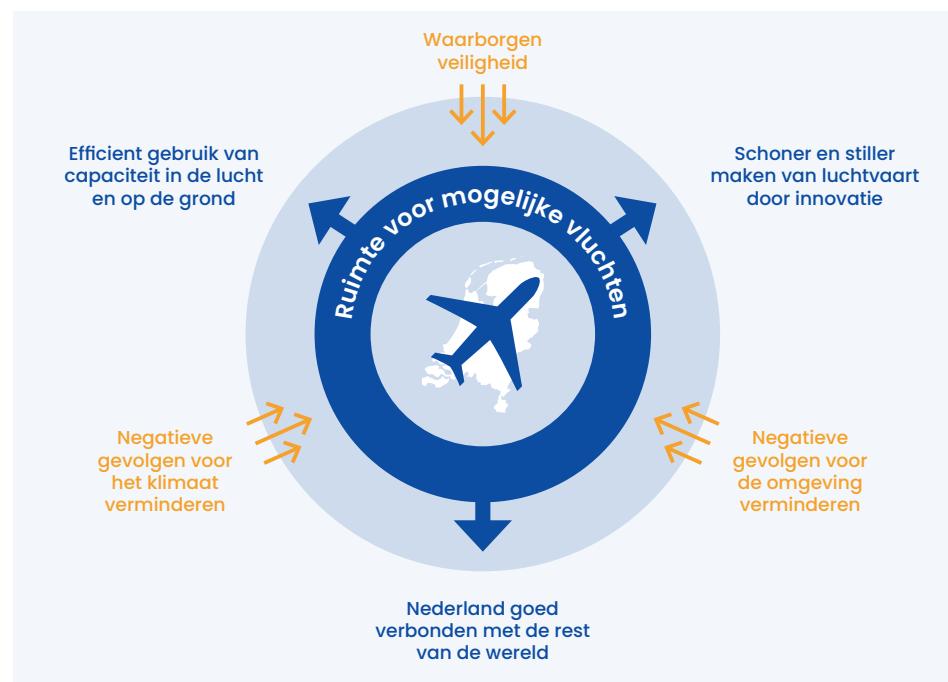
Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving heeft te maken met alle lokale effecten. Dit gaat over geluid, luchtkwaliteit (stikstof, (ultra)fijnstof), ruimtelijke ordening, etc. De ambitie is de afname van negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart als voorwaarde voor de toekomstige groei van de burgerluchtvaart. Het betreft het verminderen van geluidshinder door bijvoorbeeld het stimuleren van het vliegen met minder lawaaiige vliegtuigen, minder nachtvluchten en een herindeling van het luchtruim. Daarnaast gaat het om de vermindering van negatieve gezondheidseffecten door de uitstoot van schadelijke stoffen te beperken. De ambitie is het komen tot een stelsel van normen en maatregelen die de negatieve gezondheidseffecten rondom de luchthavens aantoonbaar vermindert. Het Rijk zet hiervoor de hoofdlijn uit die per luchthaven met de luchthaven en de omgeving nader wordt uitgewerkt. Het Rijk zet ook in op duurzame brandstoffen en efficiënte motoren. Totdat dit stelsel er is, worden voor de burgerluchthavens van nationale betekenis actieplannen opgesteld. Daarnaast wordt ingezet op meer mogelijkheden voor ruimtelijke

ontwikkelingen (van bijvoorbeeld woningbouw) rond burgerluchthavens, maar wel binnen de randvooraarden van veiligheid en gezondheid, en in lijn met de toekomstige Omgevingswet. En tot slot speelt natuurbeheer een rol in relatie tot stikstof.

Duurzame luchtvaart

Duurzame luchtvaart omvat alle niet-lokale milieueffecten, zoals CO₂. De ambitie is afgeleid

van het akkoord duurzame luchtvaart. Gelijktijdig wordt aangegeven dat Nederland haar ambities zal aanpassen aan de eventuele hogere ambities die ICAO stelt en daar ook op zal aansturen. In 2022 heeft ICAO de ambitie uitgesproken om in 2050 netto geen CO₂ meer uit te stoten. In volgorde van voorkeur wordt ingezet op duurzamer vliegen, compenseren van CO₂-uitstoot in andere sectoren en het stimuleren van alternatieven voor vliegen.



Figuur 1. Luchtvaartnota Verantwoord vliegen naar 2050

2.2 Versterking van de Nederlandse luchtvaartautoriteit

Om bovenstaande ambities te realiseren wordt ingezet op de versterking van de Nederlandse luchtvaartautoriteit. De autoriteit wordt op dit moment geïnterpreteerd als het DGLM en de ILT, beide onderdeel van LenW. Waar in de luchtvaartnota en de bijhorende uitvoeringsagenda de luchtvaartautoriteit nog direct aan de ILT wordt gekoppeld: "ILT ontwikkelt zich daarmee verder als luchtvaartautoriteit", duiden het werkplan van DGLM en het meerjarenplan van ILT op een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Vanuit het regeerakkoord is per 2023 jaarlijks 12,5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor het structureel versterken van regelgeving, vergunningverlening, handhaving en toezicht voor de luchtvaart¹. Deze taken worden door de luchtvaartautoriteit uitgevoerd (de ILT én het DGLM). Deze inzet is opgenomen in het bestedingsplan luchtvaartautoriteit. Inhoudelijk wordt de financiële impuls gericht op twee aspecten:

- Het voldoen aan de nationale en internationale verplichtingen rondom veiligheid.

- Het realiseren van de luchthavenbesluiten waarmee de gebruikruimte van deze luchthavens worden geregeld vanuit (inter) nationale regelgeving met betrekking tot (externe) veiligheid en milieu (gezondheid en leefomgeving). Er is behoefte aan "duidelijke, transparante en handhaafbare regels, waarop aantoonbaar toezicht gehouden wordt en de toezichthouder aanspreekbaar is."

Concreet beoogde resultaten vanuit het bestedingsplan zijn:

- In 2023/2024 voor alle nationale luchthavens een eerste (herzien) luchthavenbesluit vaststellen. Hierna (periode tot 2030) is sprake van een stapsgewijze implementatie van nieuwe en/of aangescherpte normen voor geluid en emissies in de luchthavenbesluiten. In 2023/2024 wordt ook per luchthaven een monitoringsprogramma opgestart.
- Er is een expertisecentrum dat gezaghebbend is op het snijvlak van luchtvaart en leefomgeving. Deze brengt onder andere de 'staat van de luchtvaart' uit.

¹ Bestedingsplan Nederlandse Luchtvaartautoriteit <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-71efb47a4ef3defa8433d4ebd46d02425f82f7f9/pdf>

3 REGELGEVENDE STRUCTUUR (VERPLICHTINGEN)

De luchtvaart heeft te maken met internationale en nationale regelgeving. De internationale regelgeving, waaraan Nederland moet voldoen, is afkomstig van ICAO en het EU- en EU/EASA-regelgevend kader. In dit hoofdstuk lopen we het mondiale, Europese en het nationale regelgevende kader langs voor de verschillende publieke belangen.

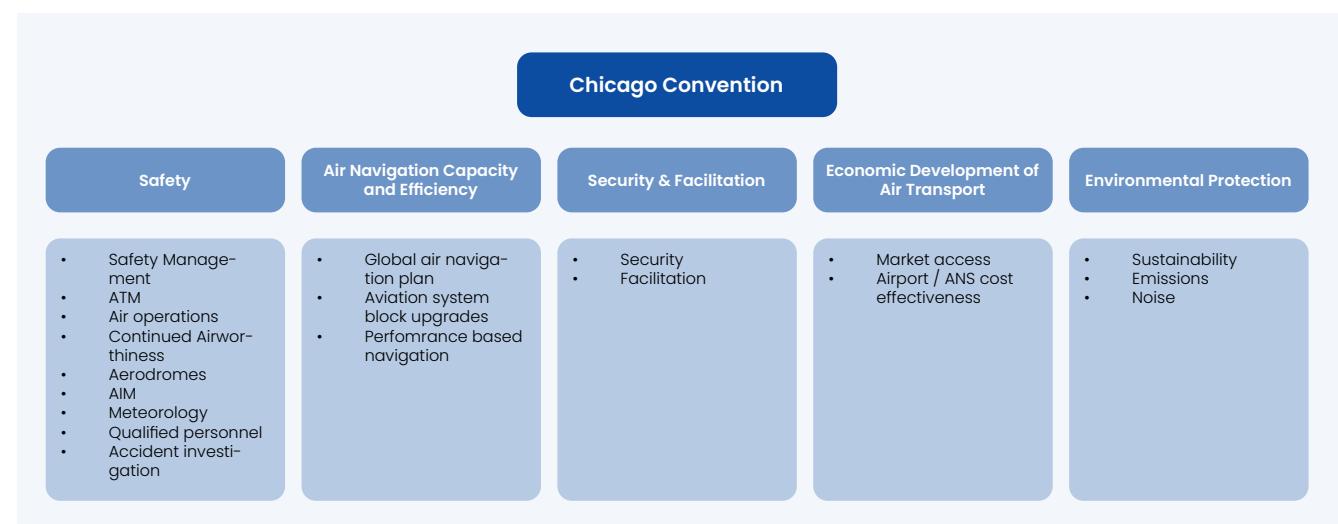
3.1 Mondiale luchtvaartregelgeving

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft, door ondertekening van het Verdrag van Chicago van 1944, de verplichting te voldoen aan de verschillende verdragsartikelen van het Verdrag van Chicago en de door ICAO vastgestelde 'Standards and Recommended Practices' (SARPs)² die door iedere staat in nationale regelgeving moeten worden omgezet en toegepast.

De ICAO SARPs zijn technische specificaties, die overeenkomstig artikel 37 van het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, door de raad van de ICAO worden vastgesteld. Via de SARPs wordt wereldwijd de luchtvaart gereguleerd. Dit met als doel uniformiteit in regelgeving, normen, procedures en organisatie met betrekking tot

luchtvaartuigen, personeel, luchtwegen en ondersteunende diensten. Hierdoor wordt ook de luchtvaartnavigatie vergemakkelijkt. Via deze SARPs reguleert ICAO de onderstaande aandachtsgebieden. De SARPs hebben betrekking op de luchtvaartoverheidsorganisatie en de luchtvaartsector (bedrijven en personeel). Daarbij gaat het om luchtvaartnavigatiedienstverlening, luchthavens, operaties, luchtwaardigheid,

brevettering van piloten, cabinebemanning, meteorologische diensten, vliegtuig registratie, luchtvaart beveiliging en facilitatie. Ook heeft het betrekking op technisch personeel werkzaam in productie en onderhoudsbedrijven, veiligheidsmanagementsysteem, search and rescue en onafhankelijk incidenten-ongevallen onderzoek.



Figuur 1. ICAO-aandachtsgebieden – afgeleid van ICAO Strategic Objectives

² Deze SARPs zijn verwoord in de 19 ICAO-annexes en bijbehorende ICAO Docs.

Het is de verplichting van iedere ICAO-verdragsstaat om de ICAO-verplichtingen, zoals vastgelegd in het Verdrag van Chicago en de bijbehorende ICAO-annexen, om te zetten in nationale regelgeving en te voldoen aan de vereisten. Ook dienen de staten ICAO continu te informeren over de daadwerkelijke implementatie van de ICAO-verplichtingen ten aanzien van de luchtvaartveiligheid zoals vastgelegd in ICAO-annexen. In principe mogen staten afwijken van de ICAO SARPs, maar dan moet dat gemeld worden aan ICAO en aan de gebruikers van het betreffende luchtvaartsysteem. ICAO voert bij iedere staat audits uit, zowel op het gebied van veiligheid als beveiliging, op het voldoen aan de ICAO SARPs. De auditrapporten met betrekking tot veiligheid worden gepubliceerd op een beveiligde ICAO-website waar iedere ICAO-verdragsstaat kennis kan nemen van de rapporten over alle ICAO-verdragstaten.

De structuur van de luchtvaart wet- en regelgeving, en de implementatie en het toezicht op de uitvoering ervan wordt weergegeven in het figuur hiernaast. Centraal in de luchtvaart staat het leren

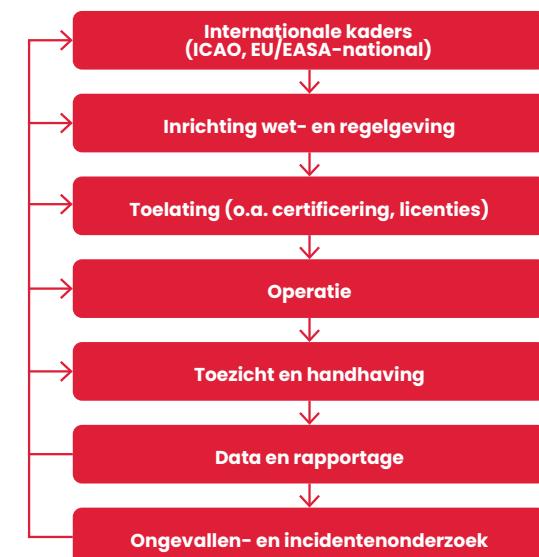
van fouten, openheid van zaken over incidenten en accidenten, en een permanente terugkoppeling van ervaringen tussen beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders.

ICAO spreekt ten aanzien van veiligheid en beveiliging explicet over het aanwijzen van respectievelijk één of meerdere ‘bevoegd gezag’-autoriteiten (voor veiligheid) en één ‘appropriate’ authority (voor beveiliging). “Each Contracting State shall designate and specify to ICAO an appropriate authority within its administration to be responsible for the development, implementation and maintenance of the national civil aviation security programme”³.

Veiligheid en beveiliging

Het ICAO-luchtvaartveiligheidssysteem en het ICAO-luchtvaartbeveiligingssysteem zijn allebei gebaseerd op ICAO-annexen en bestaan ieder uit acht essentiële elementen⁴ (Critical Elements, CE) op het gebied van veiligheid en beveiliging. ICAO audit de nationale veiligheids-/toezichtsysteem via het Universal Safety Audit

Oversight Programma (USOAP) en de nationale burgerluchtvaartbeveiligingsplannen via het Universal Security Audit Programma (USAP). Daarbij worden de onderstaande CE van beide systemen geaudit aan de hand van zogeheten Protocol Questions en Compliance Checklists.

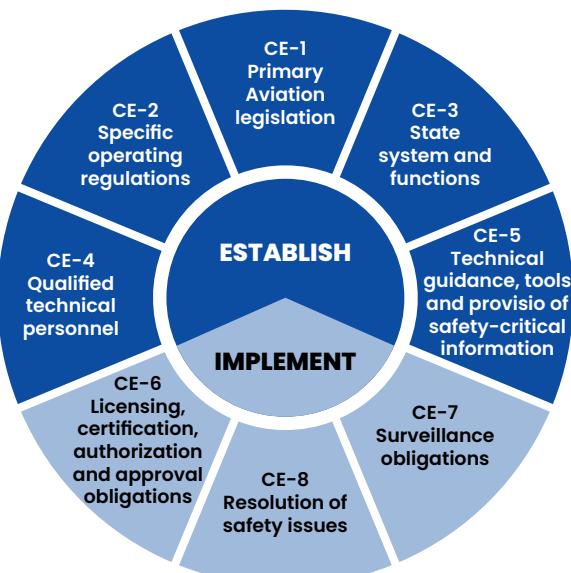


Figuur 2. Luchtvaartsysteem

³ CAO-annex 17 Standard 3.1.1. In het ICAO Document 9724 is de Civil Aviation Authority (CAA) als volgt gedefinieerd: ‘The governmental entity or entities, however titled, that are directly responsible for the regulation of all aspects of civil air transport, technical (i.e. air navigation and aviation safety) and economic (i.e. the commercial aspects of air transport)’. In dezelfde Manual staat onder het kopje ‘State system and functions’: “The establishment of relevant authorities or government agencies, as appropriate, supported by sufficient and qualified personnel and provided with adequate financial resources for the management of safety. The State authorities or agencies shall have stated safety functions and objectives to fulfil their safety management responsibility.”

⁴ <https://www.icao.int/Security/USAP/Pages/The-Critical-Elements.aspx>

- CE-1. Primaire luchtvaartwetgeving
- CE-2. Specifieke operationele regelgeving
- CE-3. Luchtvaartsysteem en rollen
- CE-4. Kwalificaties technisch personeel en training
- CE-5. Technische leidraden, tools en verstrekking van veiligheidsinformatie
- CE-6. Taken m.b.t. vergunningverlening, certificering, autorisatie en goedkeuring
- CE-7. Toezichtstaken (en kwaliteitscontrole)
- CE-8. Oplossen van veiligheidsissues/ beveiligingsissues



Figuur 3. Critical Elements

De verantwoordelijkheden op het gebied van de CE zijn in Nederland als volgt verdeeld:

- Op het gebied van veiligheid is DGLM primair verantwoordelijk voor CE-1 en CE-2 en deelt zij de verantwoordelijkheid voor CE-3 met de ILT. ILT, OVV, CBR, RDW (en KIWA) zijn primair verantwoordelijk voor CE-4 tot en met CE-8, voor die onderdelen waarvoor hen taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn toebedeeld.
- Op het gebied van beveiliging is DGLM/DLV medeverantwoordelijk voor CE-1, CE-2 en CE-3 samen met JenV/NCTV en is JenV/NCTV/KMar primair verantwoordelijk voor CE-4 tot en met CE-8.

Duurzame luchtvaart en een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

ICAO maakt ook regelgevende voorstellen/ richtlijnen voor luchtvaart en milieu, duurzaamheid en leefomgevingskwaliteit. ICAO werkt samen met de ICAO-verdragstaten om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak voor het verminderen van geluidsoverlast door vliegtuigen/vliegroutes en het beperken van de negatieve impact op lokale luchtkwaliteit en klimaatverandering. Eén en ander wordt vastgelegd in de zogeheten ICAO Docs.

Veel van deze Docs vinden hun weg naar Europese regelgeving (waarmee de richtlijnen dwingend worden), zoals bijvoorbeeld Doc 9829 Guidance

On The Balanced Approach To Aircraft Noise Management over hoe een EU-lidstaat dient om te gaan met het managen van luchtvaartgeluid.

Op het gebied van klimaatverandering focust ICAO op drie hoofdlijnen:

- Het carbon offset programma 'Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)'.
- Het inzichtelijk maken van de route naar net-zero emissies 2050.
- Hoe de ICAO-verdragstaten kunnen omgaan met klimaatadaptatie.

Voor het beperken van vliegtuiggeluid is annex 16 – Environment protection essentieel. annex 16 bevat o.a. de wijze waarop geluidcertificering van de vliegtuigen moet plaatsvinden. Verder zijn er verschillende ICAO Docs opgesteld over hoe je zo efficiënt mogelijk de geluidsbelasting kunt verminderen, zoals eerder genoemde Doc 9829. De verschillende pijlers van de balanced approach zijn vervolgens uitgewerkt in andere ICAO Docs, waaronder Doc 9931 – Continuous Descent Operations (CDO) Manual.

Voor luchtkwaliteit is er geen annex. Wel is er de laatste tijd veel onderzoek naar luchtvaart en luchtkwaliteit gedaan en ICAO heeft de resultaten

daarvan opgenomen in verschillende ICAO-documenten. Voorbeelden zijn:

- Document 9889 'Airport Air Quality Manual'.
- Document 9887 'Report of The Independent Experts on The LTTG Nox Review and Medium and Long Term Technology Goals for Nox'
- Document 9953 'The Second Nox Review and The Establishment of Medium And Long Term Technology Goals For Nox'.

Goede verbindingen

Voor luchtvaartverbindingen gebruikt ICAO het woord connectiviteit. Er zijn geen ICAO SARPs die betrekking hebben op luchtvaartverbindingen. In ICAO-annex 9 (facilitatie) zijn wel SARPs opgenomen met betrekking tot te nemen maatregelen die het luchtvaartverkeerverkeer met luchtvaartuigen tussen grondgebieden van verdragsluitende staten vergemakkelijken en bespoedigen, en onnodige vertraging voor luchtvaartuigen, bemanningen, passagiers en lading moeten voorkomen. Daarbij gaat het om:

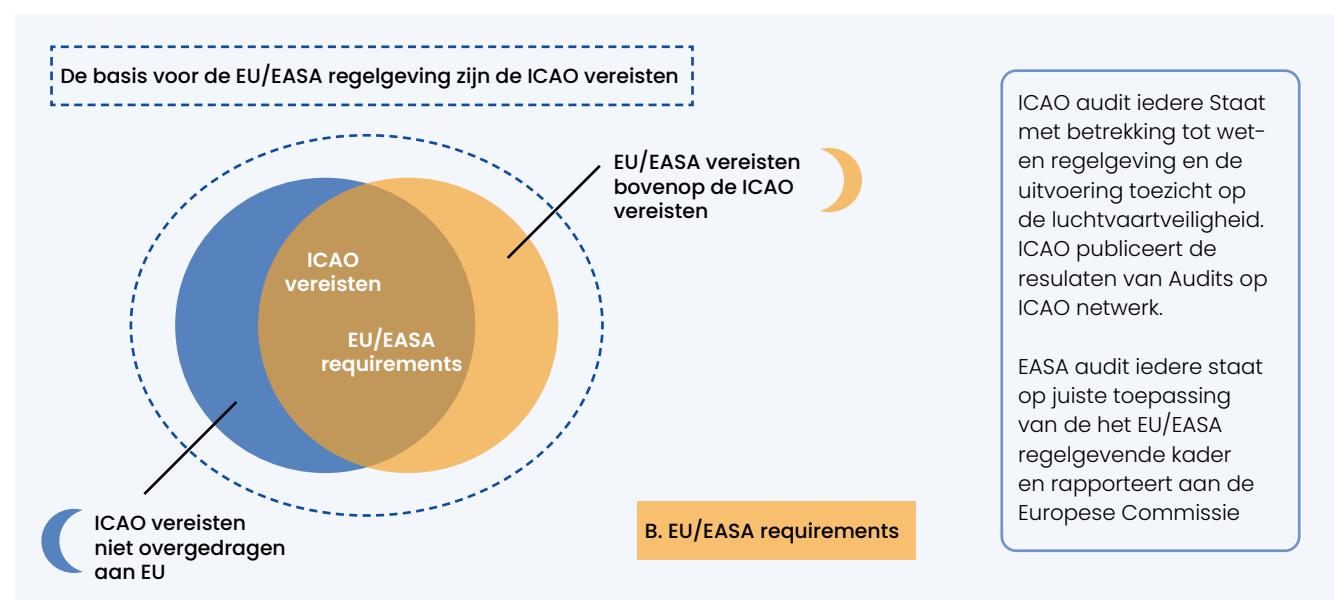
- Verplaatsing van passagiers, post en vracht met zo min mogelijk doorvoerpunten.
- Met een zo kort mogelijke reis.
- Naar optimale tevredenheid van de gebruiker.

ICAO heeft bijgedragen aan de verbetering van de connectiviteit op verschillende

gebieden, bijvoorbeeld markttoegang en consumentenbescherming, door verschillende initiatieven in dat kader te bevorderen. Om de connectiviteit te optimaliseren is een sterk ondersteunend regelgevend kader nodig (markttoegang, liberalisering) en ook ondersteunende infrastructuur zoals luchtvaartnavigatiediensten. De Europese Unie (EU) regelt dit binnen de EU en onderhandelt hierover namens de EU-lidstaten met Niet EU-landen.

3.2 Europese luchtvaartregelgeving

Binnen de EU hebben de EU-lidstaten besloten om voor het grootste deel de ICAO-verplichtingen over te dragen aan de EU om op Europees niveau deze verplichtingen vast te leggen zodat alle EU-lidstaten op die onderdelen dienen te voldoen aan dezelfde voorwaarden. Deze omzetting van ICAO-verplichtingen in EU wet- en regelgeving heeft betrekking op ICAO-verplichtingen ten aanzien



Figuur 4. Overlap ICAO en EU/EASA vereisten

van luchtvaartveiligheid, luchtvaartbeveiliging, economische en milieue randvoorwaarden. De Europese Commissie (EC) is de instantie die de EU wet- en regelgeving initieert en uiteindelijk in samenspraak met de EU-lidstaten en het Europees Parlement vaststelt.

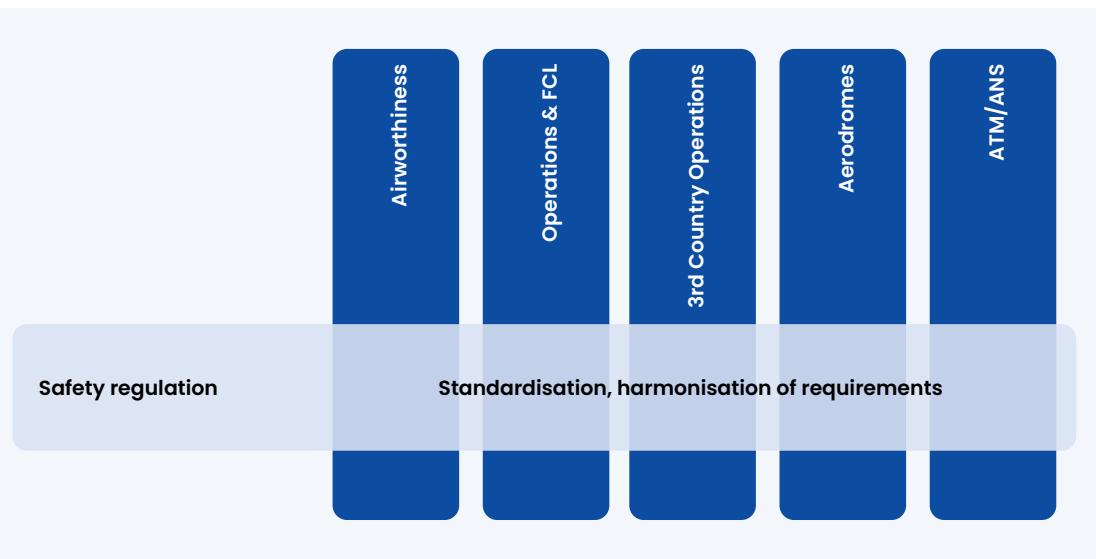
Op Europees niveau is eind vorige eeuw en begin deze eeuw een omslag gemaakt van vrijwillige naar verplichte harmonisatie van ICAO wet- en regelgeving naar Europese wet- en regelgeving, met directe doorwerking naar de EU-lidstaten. Bij

het opzetten van dit regelgevende kader is gekozen voor harmonisatie van wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid voor de verschillende luchtvaartdomeinen. Zo zijn vele processen voor de verschillende luchtvaartdomeinen geharmoniseerd en gestandaardiseerd – waar ze voorheen verschilden per luchtvaartdomein en tussen EU-lidstaten. Deze integrale benadering wordt ook wel de Total System Approach (TSA) genoemd.

In 2002 is het Europees agentschap voor de luchtvaartveiligheid (EASA) opgericht.

EASA is enerzijds opgericht om alle Europese luchtvaartproducten gemaakt binnen de EU te certificeren en anderzijds om de veiligheidsregelgeving, in samenspraak met de EU-lidstaten en de luchtvaartsector, voor te bereiden. De EC legt vervolgens deze voorstellen, in samenspraak met haar lidstaten, vast in Europese wet- en regelgeving. Aan deze nieuwe regelgeving moeten alle EU/EASA-lidstaten (dat zijn de EU-lidstaten en vier geassocieerde landen Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland) en de luchtvaartsector in de EU voldoen. Kortom, EASA assisteert de EC met de inhoudelijke voorbereiding van wet- en regelgeving en heeft ook als taak om toezicht te houden op de correcte toepassing van wet- en regelgeving.

De lidstaten van de EU moeten, voor die onderdelen waarvoor de EU bevoegd is, voldoen aan de EU-regelgeving en -richtlijnen op het gebied van veiligheid en aan de wet- en regelgeving op de andere gebieden, zoals luchtruim (Single European Sky) 'beveiliging van de luchtvaart' of economische regulering (slots, passagiersrechten). In de EU/EASA Basic Regulation 1139/2018 artikel 4 staat beschreven op welke type luchtvaartactiviteiten het EU/EASA-regelgevend kader van toepassing is en op welke niet. Op vrijwillige basis kunnen de lidstaten opteren om die luchtvaartactiviteiten waarop de EU/EASA



Figuur 5. Total System Approach

Basic Regulation 1139/2018 niet van toepassing is, toch van toepassing te laten zijn. Dit is de zogeheten 'opt-in' optie (artikel 4, lid 6).

Op het gebied van het EU/EASA-regelgevende kader heeft EASA, namens de EU, ook de taak om de EU-lidstaten te auditeren op de correcte uitvoering van het EU/EASA-regelgevende kader en hierover te rapporteren aan de EC. Met betrekking tot de beveiliging burgerluchtvaart worden de EU-Lidstaten geaudit door security inspecteurs van de EC en daarnaast voert ICAO ook security audits uit. Binnen het Nederlandse systeem ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het aantonen van de compliance aan EU/EASA luchtvaartveiligheid-regelgevende kaders bij de ILT, zoals dit voor het DGLM geldt ten aanzien van de compliance aan de ICAO-vereisten. Uiteraard dienen zowel het DGLM als de ILT beide te voldoen aan zowel de ICAO als de EU/EASA-vereisten. Beide kunnen echter alleen de ICAO- of EU/EASA-compliance aantonen door het delen, uitwisselen en combineren van de gevraagde informatie. Op onderdelen dienen ook andere verantwoordelijke partijen bij de compliance-activiteiten informatie aan te dragen, waaronder de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), Centraal Bureau Rijbewijzen (CBR), Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en KIWA. Voor de volledigheid: EU-lidstaten dienen te voldoen aan zowel het ICAO,

het EU/EASA-regelgevende kader, de Single European Sky (SES)regelgeving en de EU-regelgeving op een aantal andere terreinen zoals Slots-regelgeving en passagiersrechten.

Voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (BES), Curaçao, Aruba en Sint Maarten geldt de EU-regelgeving niet, maar moeten de ICAO SARPs omgezet worden in nationale regelgeving. Voor de BES-gemeenten is Nederland verantwoordelijk en voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn het de regeringen van de landen (zie kader verderop in dit hoofdstuk).

Veiligheid

In de EU/EASA Basic Regulation 1139/2018 wordt de term competent authority gebruikt en daaronder wordt verstaan: "Een of meer door een lidstaat aangewezen entiteiten die de nodige bevoegdheden en toegewezen verantwoordelijkheden hebben om de certificerings-, toezichts- en handhavingstaken te verrichten overeenkomstig deze verordening de op basis daarvan vastgestelde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen." Dit heeft alleen betrekking op veiligheid en niet op beveiliging of op de andere publieke belangen.

Het EU/EASA-regelgevende kader is geleidelijk ingevoerd voor de luchtvaartdomeinen

luchtwaardigheid, brevettering, operaties, luchthavens, luchtvaartnavigatiedienstverlening en het melden van luchtvaartincidenten. In deze regelgeving zijn zowel de verantwoordelijkheden beschreven voor de overheidspartijen die de rol van luchtvaart bevoegde autoriteit(en) hebben binnen de EU/EASA-lidstaten alsmede de verplichtingen waaraan de gebruikers (bedrijven en personen) moeten voldoen in hun luchtvaartactiviteiten.

Iedere EU-Lidstaat moet één of meerdere overheidsorganisatie(s) aanwijzen als bevoegde autoriteit die de formele verantwoordelijkheid heeft de wettelijke verplichte taken, zoals vastgelegd in het EU/EASA-regelgevende kader uit te voeren. Een soortgelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden op het terrein van luchtruim en de luchtvaartnavigatiedienstverleningsorganisaties (Single European Sky-regelgeving) en op een aantal andere terreinen zoals passagiersrechten, slots, geluid, etc. De EU heeft echter niet op alle onderdelen de ICAO-verplichtingen overgedragen gekregen. Zo heeft bijvoorbeeld de EU geen bevoegdheden ten aanzien van Search en Rescue (SAR).

Beveiliging

Op Europees niveau is ICAO-annex 17 (beveiliging) omgezet in EU Security Regulation (300/2008) en

onderliggende EU-regelgeving, en op nationaal niveau heeft beveiliging van de burgerluchtvaart een aparte afdeling in de luchtvaartwet, waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is. In ICAO annex 17 en in de EU-verordening 300/2008 (artikel 9) is een verplichting vastgelegd om in ieder land een 'appropriate authority' aan te wijzen. In Nederland is dat het ministerie van Justitie/de NCTV. Deze appropriate authority is op nationaal niveau verantwoordelijk voor het beleid, de implementatie en het monitoren van het nationale luchtvaartbeveiligingsprogramma.

Duurzame luchtvaart en gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

Op Europees niveau is het de EC die verplichtingen oplegt aan en aanbevelingen uitzet bij de lidstaten van de EU. De verordeningen van de EC moeten door de EU-lidstaten worden omgezet naar nationale regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de Europese richtlijn 2002/49/EG die voorschrijft dat luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen per jaar elke vijf jaar een actieplan omgevingslawaai moeten aanleveren aan de EC. Deze Europese verordening is omgezet in nationale regelgeving⁵.

Een ander voorbeeld is de verordening monitoring, rapportage en verificatie van wereldwijde luchtvaartemissies⁶.

EASA heeft, op het gebied van geluid, luchtkwaliteit en klimaatverandering, een rol bij het beheren en ter beschikking stellen van gegevens. Zo beheert EASA onder andere de EASA Certification Noise Levels database en de EASA 'Aeroplane CO2 Emissions database'. Beide databases worden o.a. gebruikt voor het uitvoeren van luchtkwaliteit- en geluidberekeningen door de lidstaten van de EU. In verschillende door de EC gepubliceerde verordeningen wordt er gerefereerd naar de te gebruiken gegevens uit de databases van EASA.

Sinds 2012 valt de CO2-uitstoot van alle binnenlandse en internationale vluchten die vertrekken van of landen op een Europese luchthaven onder het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS).

Via de hierna genoemde link kan in het Eurocontrol-overzicht alle relevante EU-regelgeving, waarvoor de EU de bevoegdheid heeft, bekijken worden.

<https://learningzone.eurocontrol.int/doc/seslex.htm>
(juni 2023).

Goede verbindingen

Op Europees niveau zijn geen aanbevelingen voor het aangaan van (goede) luchtvaartverbindingen. Er zijn wel verplichtingen (sinds 2003) op welke wijze afspraken, tussen EU-lidstaten en niet-EU-lidstaten, gemaakt mogen worden. De EC dient betrokken te worden bij, dan wel heeft de verantwoordelijkheid voor, het maken van luchtvaartovereenkomsten met niet-Europese landen. Daarbij streeft zij naar marktoegang voor Europese luchtvaartmaatschappijen in die landen waar mogelijkheden zijn voor Europese luchtvaartmaatschappijen om marktaandeel te verwerven. Daarbij wordt de EU-regelgeving met betrekking tot Denied Boarding (EU 261/2004) betrokken. In de overeenkomsten met niet-EU-landen wil de EC gelijkwaardige competitiecondities creëren tussen de luchtvaartmaatschappijen van het betrokken derde land als de luchtvaartmaatschappijen binnen de EU. Het is echter aan de Europese luchtvaartmaatschappijen zelf om op die markten te opereren.

⁵ In het geval van deze verordening in artikel 8a.48 van de Wet luchtvaart en artikelen 11.11 en 11.14 van de Wet milieubeheer.

⁶ Gedeleerde verordening (EU) 2019/1603 van de commissie van 18 juli 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG.

3.3 Nationale luchtvaartregelgeving

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het Nederlandse luchtvaartsysteem zijn gebaseerd op mondiale en Europese regelgeving. Daar waar ICAO en EU/EASA geen eisen stellen aan luchtvaartactiviteiten, heeft Nederland aanvullende regelgeving.

We kennen in Nederland de luchtvaartwet uit 1958 (LVW) en de Wet luchtvaart (WLV) uit 1992. Momenteel zitten we in een overgangsfase, want de WLV is in de plaats gekomen van de LVW. Stap voor stap worden onderdelen van de LVW overgeplaatst naar de WLV en inmiddels is de eerste al vrijwel geheel vervangen, terwijl de EU-wetgeving steeds meer de nationale wetgeving vervangt. De WLV bevat het artikel (artikel 1.2 – para 1a) dat zegt dat de wet alleen van toepassing is voor zover er geen Europese regelgeving bestaat. De WLV heeft vooral betekenis voor die vormen van luchtvaart die niet door de EU worden geregeld. (Alhoewel in de WLV op onderdelen bijvoorbeeld ook de mogelijkheid tot schorsen/intrekken van een certificaat voor luchtvaartnavigatiendienstverleners uit de EU-verordening 2017/373 nader is uitgewerkt).

In Nederland is de ILT belast met de taken van de bevoegde autoriteit zoals vereist in

het eerdergenoemde EU/EASA-regelgevende kader. Daardoor moet de ILT ook voldoen aan alle wettelijke vereisten van het zijn van bevoegde autoriteit zoals vastgelegd in de EU/EASA-basisverordening (1139/2018), de EU-uitvoeringsregelgeving en de bijbehorende AMC's (Acceptable Means of Compliance). Deze geven aan hoe te voldoen aan de EU-uitvoeringsregelgeving) In Nederland zijn naast de ILT ook nog andere organisaties met bevoegdheden met betrekking tot toelating tot het luchtvaartsysteem: RDW, CBR, KIWA, STEBZ, EuroUSC – Benelux en NLR. Ook zij dienen te voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

De ICAO-verplichtingen met betrekking tot het instellen van een onafhankelijk incidenten- en ongevallenorganisatie zijn binnen de EU vastgelegd in EU-verordening 996/2010 en de Rijkswet OVV en worden in Nederland uitgevoerd door de Nederlandse OVV.

In de EU-verordening inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (300/2008) staat in artikel 9 dat als in een en dezelfde lidstaat twee of meer organen betrokken zijn bij de beveiliging van de burgerluchtvaart, dat de lidstaat één autoriteit moet aanwijzen die verantwoordelijk is voor de

coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijk basisnormen. In Nederland is de aangewezen autoriteit Justitie/NCTV en heeft LenW/DGLM eveneens een (beperktere) verantwoordelijkheid.

In onderstaande paragrafen beschrijven we nader op welke wijze deze – en andere – verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd.

Veiligheid en beveiliging

De ICAO-verplichtingen ten aanzien van veiligheid zijn geformuleerd in verschillende ICAO-annexen en zijn binnen de EU omgezet in een EU/EASA regelgevend kader. Ook de vereisten zoals vastgelegd in de meest recente annex 19 Safety Management, waarin meer nadruk wordt gelegd op de continue verbetering van de luchtvaartveiligheid middels een nationaal veiligheidsplan, zijn omgezet in EU-regelgeving in artikel 7 en 8 van de EU/EASA Basic Regulation 2018/1139. Dit plan kenmerkt zich door een proactieve aanpak. Het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) gebaseerd op de meest recente versie van het Safety Management Manual van ICAO7 en de aanbevelingen van het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum voor het opstellen van een luchtvaartveiligheidsprogramma. Het NLVP maakt

onderscheid tussen drie domeinen: commerciële, kleine en onbemande luchtvaart met daarop toegesneden veiligheidsniveaus en Caribisch Nederland. Voor de implementatie van het NVLP verwijzen wij kortheidshalve naar het Nederlands actieplan voor luchtvaartveiligheid 2023-2026 (maart 2023) waarin eveneens relevante acties zijn opgenomen uit het Global Aviation Safety Plan (ICAO), Regional Aviation Safety Plan, het European Aviation Safety Plan en de systeemmonitor.

De verplichtingen ten aanzien van de burgerluchtvaartbeveiliging in Nederland vloeien voort uit ICAO-annex 17 en de omzetting daarvan in EU Security Regulation (300/200) en bijbehorende aanvullende nationale regelgeving. Via de hierna genoemde link kan in het Eurocontrol-overzicht ook alle relevante EU-security regelgeving bekijken worden: <https://learningzone.eurocontrol.int/doc/seslex.htm>.

Duurzame luchtvaart en gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

Voor een goed begrip van wat verstaan wordt onder duurzame luchtvaart en welke effecten een impact hebben op een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving worden de volgende omschrijvingen gebruikt:

- Duurzaamheid: duurzame luchtvaart omvat alle niet-lokale milieueffecten, zoals CO₂. Dus dat zijn bijvoorbeeld alle doelen uit het akkoord duurzame luchtvaart, de activiteiten die opgepakt worden aan de Duurzame Luchtvaarttafel, EU ETS, etc.
- Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving: gezonde en aantrekkelijke leefomgeving heeft te maken met alle lokale effecten. Dus dit gaat over geluid, luchtkwaliteit (stikstof, (ultra)fijnstof), ruimtelijke ordening, externe veiligheidszones, etc.

Op nationaal niveau zijn er verschillende verplichtingen en aanbevelingen op het gebied van duurzaamheid en gezonde en aantrekkelijke leefomgeving:

- Vertaling van Europese verordeningen in nationale wet- en regelgeving.
- Uitvoering van internationale afspraken over het reduceren van emissies.
- Opstellen en uitvoeren van strategie en visie ter verbetering van de lokale luchtkwaliteit en leefomgeving.

De verschillende richtlijnen vanuit de EC worden omgezet in nationale regelgeving. Op het gebied van duurzame luchtvaart en gezonde en

aantrekkelijke leefomgeving is die doorvertaling gemaakt in de Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet natuurbescherming en de verschillende regelingen (o.a. regeling burgerluchthavens). De WLV en onderliggende regelingen zijn van toepassing op de regels rondom luchthavens. De WLV legt onder andere beperkingen op aan individueel vlieggedrag of individuele handelingen van luchthavens of verkeersleiding. Het doel is om overmatige hinder of gezondheidsschade te voorkomen. Dit doel wordt bereikt doordat lenW-grenswaarden voor geluid en emissies in luchthavenverkeerbesluiten opneemt. (Overigens wordt er nu gewerkt aan een nieuw normenstelsel waarbij gezondheid een prominenter uitgangspunt is.)

Op het gebied van duurzaamheid heeft lenW als belangrijkste instrumenten de luchtvaartnota en het akkoord duurzame luchtvaart. Vanuit het akkoord heeft de vorige minister van lenW de Duurzame Luchtvaarttafel opgericht. Daarin werken de sectorpartijen die het akkoord hebben ondertekend samen met de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK), lenW, Financiën en Defensie aan het formuleren van maatregelen om de doelen te halen. De uitvoeringsagenda is er, de monitoring op de uitvoering van de uitvoeringsagenda nog

niet. Een belangrijke nationale ontwikkeling is de ontwikkeling van een handhaafbaar CO₂-plafond voor luchthavens ter borging van de doelen zoals die geformuleerd zijn in de luchtvaartnota. Verder worden er verschillende Europese verordeningen en initiatieven uitgerold m.b.t. duurzaamheid. Denk hierbij aan het ReFuelEU wetgevingstraject waarin de bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen wordt vastgelegd. Deze wetgeving wordt op termijn via Europese verordeningen vertaald naar nationale regelgeving door IenW.

Nederland heeft zich binnen ICAO-verband ook gecommitteerd aan verschillende internationale doelstellingen, bijvoorbeeld 'net-zero emission' in 2050. Om die doelstellingen te behalen is onder andere het akkoord duurzame luchtvaart gesloten (samenviering overheid en Nederlandse luchtvaartindustrie). Dit akkoord wordt uitgevoerd aan/via de Duurzame Luchtvaarttafel. Daarnaast heeft het vorige kabinet de Luchtvaartnota 2020-2050 gepubliceerd waar een uitvoeringsagenda aan verbonden is.

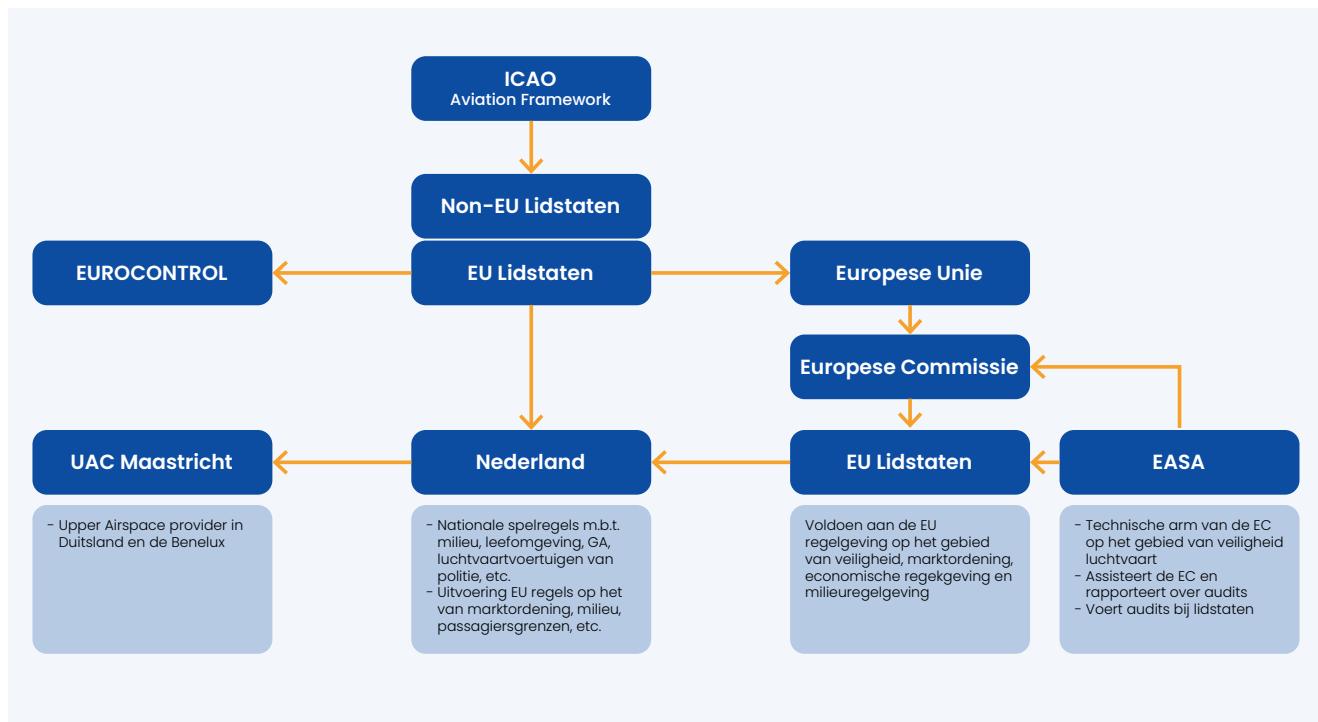
De WLV bepaalt verder dat er voor luchthavens van nationale betekenis⁸ luchthavenbesluiten moeten zijn. Elke luchthaven in Nederland is verplicht een luchthavenbesluit (LHB) of een luchthavenregeling te hebben, ook militaire luchthavens. In het geval van Schiphol is er niet één besluit, maar een luchthavenindelingsbesluit (LIB) en het luchthavenverkeersbesluit (LVB). In het LIB staat beschreven welke ruimtelijke beperkingen gelden in verband met veiligheid en gezondheid. Zo staan bijvoorbeeld de grenzen van het luchthaventerrein beschreven, evenals geldende bouwbeperkingen in de omgeving van de luchthaven. In het LVB staat beschreven welke operationele beperkingen gelden, de operationele tijden en naderings- en uitvliegroutes. Voor het aanvragen van een LHB gelden verschillende procedures, afhankelijk van het type luchthaven die het besluit aanvraagt. Zo bestaat een aparte aanvraagprocedure voor luchthavens van nationale betekenis, een procedure voor luchthavens van regionale betekenis en een procedure voor militaire luchthavens.

Goede verbindingen

Er is geen wet- en regelgeving met betrekking tot verplichtingen ten aanzien van verbindingen. In artikel 8.3 WLV staat: "De uitoefening van de bevoegdheden die voortvloeien uit deze titel is gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkqualiteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn."

Met betrekking tot 'goede verbindingen' zijn er feitelijk alleen beleidsvoornemens, zoals blijkt uit de Luchtvaartnota 2020-2050 (pagina 31). "De Rijksoverheid geeft nu en in de toekomst ruimte om met luchtvaart de voor Nederland meest relevante plekken in de wereld te bereiken. Dit gebeurt voor het welzijn en de welvaart van de Nederlanders en binnen de randvoorwaarden voor veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (klimaat). Het Rijk zal de vraag naar luchtvaart

⁸ Dit zijn Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam-The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde en Lelystad Airport. Zie ook <https://www.ilent.nl/onderwerpen/luchthavens#:~:text=Luchthavens%20van%20nationale%20betekenis%20zijn,als%20milieutoezicht%20op%20deze%20luchthavens>.



Figuur 7. Totaaloverzicht van het regelgevend kader voor Europees Nederland

(vracht en passagiers) selectief ondersteunen, waar die de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie. Netwerkkwaliteit speelt daarbij een belangrijke rol. Het Rijk gaat daarom een beleidskader ontwikkelen voor netwerkkwaliteit. Ook zet het Rijk waar nodig en mogelijk in op aanpassing van bestaande EU-kaders voor de luchtvaart, waarbij in ieder geval wordt gestreefd naar het creëren van meer ruimte voor nationaal beleid."

De luchtvaart heeft ook te voldoen aan Europese en nationale mededingingsregelgeving. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is toezichthouder en kijkt naar zaken zoals gecoördineerde prijsafspraken tussen luchtvrachtvervoerders of consumententhema's die betrekking hebben op onoverzichtelijke reclame. Dit betreft echter niet het toezicht op het belang: goede verbindingen.

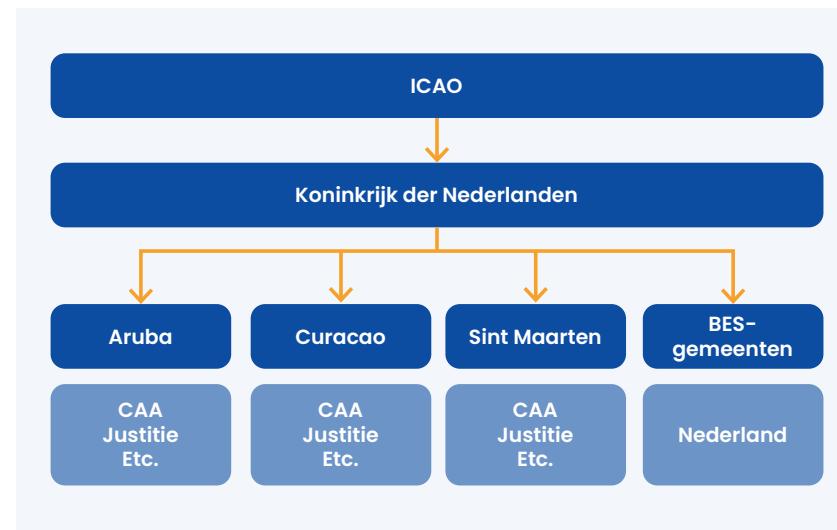
Caribisch Nederland

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen. Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De BES-gemeenten maken onderdeel uit van Nederland. (zie tekening hieronder). De BES-gemeenten hebben een gemengd luchtvaartregelgevend systeem. Nederland draagt ook zorg voor een juiste doorwerking van de ICAO-verplichtingen in de luchtvaartwet BES (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) en de daaronder hangende lagere regelgeving, te weten algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Voor de onderdelen Luchtwaardigheid, operaties en brevettering en, search and rescue worden de regels gehanteerd die ook in Nederland van toepassing zijn. Voor ongevallenonderzoek is de rijkswet OVV en het riksbesluit geldig, maar het besluit OVV en de regeling OVV niet.

Momenteel wordt gewerkt aan de implementatie van de geldende regelgeving op gebied ongevallen/onderzoek. Met betrekking tot de luchthavens en de luchtvaartnavigatiедienstverlening moet er wet- en regelgeving zijn die voldoet aan de ICAO vereisten. Met betrekking tot het luchtruim en de luchtverkeersleidingsactiviteiten is bij de herziening van het Koninkrijk-stelsel in 2010 besloten om de toen geldende regelgeving op de

gehele Nederlandse Antillen over te nemen. Deze regelgeving dateert uit 2002.

De landen Curaçao, Bonaire en Sint Maarten hebben een eigen juridisch kader en een eigen luchtvaartautoriteit, en functioneren daarom geheel zelfstandig. ICAO beschouwt op basis van het verdrag de landen Curaçao, Bonaire en Sint Maarten als integraal onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden.



Figuur 6. Regelgevende structuur Cariben op hoofdlijnen

4 HET LUCHTVAARTSYSTEEM

Het (Nederlandse) luchtvaartsysteem bestaat uit de ontwikkeling van beleid (wet- en regelgeving, en kaders), de toelating van spelers tot het systeem (vergunningverlening), de uitvoering (de daadwerkelijke luchtvaart), het toezicht (op de naleving van kaders), handhaving en de reflectie (in kaart brengen en signaleren van relevante ontwikkelingen en het onderzoeken van bijvoorbeeld ongelukken). Dit is de bekende luchtvaartketen waarop het internationale en nationale luchtvaartsysteem is gebaseerd en voor een groot gedeelte ook is gestandaardiseerd (en binnen de EU geharmoniseerd). In Nederland zijn de verantwoordelijkheden en taken in het luchtvaartsysteem bij verschillende ministeries en verwante organisaties ondergebracht. Deze keten kent in de praktijk een verdere precisering die in het kader van de analyse van taken relevant is.

4.1 Uitwerking luchtvaartketen

We beschrijven de belangrijkste spelers in dit systeem en hun rol en taken daarin. Oftewel we beschrijven de structuren, taken en verantwoordelijkheden als het gaat om de luchtvaartketen en de genoemde publieke belangen: veiligheid, beveiliging, leefomgeving, duurzaamheid en goede verbindingen. In de paragrafen hierna gaan we uitgebreider in op deze organisatie en de belangrijkste spelers hierin.

Luchtvaartketen veiligheid

De kern van het takkenpakket, van beleid tot aan reflectie, ligt bij lenW. Meer specifiek binnen het DGLM en bij de ILT. Beide partijen hebben een aantal taken ondergebracht bij andere organisaties zoals CBR, RDW, STEBZ en KIWA,

EuroUSC-Benelux, NLR, Raad van Accreditatie. De toelating, het toezicht en een deel van de reflectie zit bij de ILT en het ongevallenonderzoek bij de OVV. Daarnaast is er nog een rol van de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) vanwege burgermedegebruik militaire luchthavens en de militaire luchtverkeerdienstverlening aan vliegtuigen. De politie en het Openbaar Ministerie zijn verantwoordelijk voor respectievelijk handhaving en strafrecht. Defensie heeft, daarnaast via de Kustwacht, de verantwoordelijk voor de instelling van een Rescue Coordination Centre ten behoeve van de uitvoering van de ICAO Search and Rescue vereisten.(ICAO-annex 12)

Luchtvaartketen beveiliging

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (Jenv), en voor een beperkt deel ook lenW (DGLM) is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van beveiliging burgerluchtvaart. Binnen de beveiliging burgerluchtvaart draagt de minister van lenW de verantwoordelijkheid voor de zogenaamde in-flight security. Hierbij gaat het om beveiligingsmaatregelen aan boord van vliegtuigen. De NCTV is in Nederland aangewezen als de zogenaamde 'appropriate authority'. Dat wil zeggen dat de NCTV voor ICAO en de EU de aangewezen verantwoordelijke overheidspartij is binnen Nederland die zowel regelgever



Figuur 7. Luchtvaartketen

(regulator) als aanspreekpunt is voor de correcte implementatie van de regelgeving op gebied van beveiliging burgerluchtvaart. Het beleidsterrein beveiliging burgerluchtvaart richt zich met name op preventieve, veelal fysieke beveiligingsmaatregelen, die op Nederlandse burgerluchthavens worden getroffen om sabotage en kapingen te voorkomen.

De Koninklijke Marechaussee (KMar), onderdeel van het ministerie van Defensie, certificeert (toelating) o.a. de Explosieven Detectie Honden (EDD-teams), verleent erkenningen aan vrachtbedrijven in de veilige vrachtketen en certificeert instructeurs van opleidingsbedrijven. De NCTV verleent goedkeuring aan o.a. beveiligingsprogramma's van luchthavens en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, en opleidingsprogramma's van opleidingsbedrijven. (Bij de certificering van beveiligingsapparatuur speelt TNO een belangrijke rol.) Het toezicht hierop is ondergebracht bij de Koninklijke Marechaussee (Defensie/KMar). Tevens vervult de KMar op Schiphol ook de normale politietaken.

De functie 'reflectie' ten aanzien van de beveiliging burgerluchtvaart ligt bij de NCTV (plan-do-check-act-cirkel). De gegevens die daarvoor gebruikt worden komen onder meer uit het toezicht van de KMar, maar ook uit internationale audits en inspecties, en van partners in de publiek-private

samenwerking (intelligence en uitvoering). Incident, investigation en rapportering vindt voor de beveiliging burgerluchtvaart (vooral) plaats door de KMar.

Luchtvaartketen duurzaamheid

Op nationaal niveau is er met betrekking tot duurzaamheid (nog) geen complete keten (beleid, uitvoering/toelating en handhaven) ontwikkeld en in de praktijk gebracht. Het beleid is nog in ontwikkeling. Het ministerie van IenW en specifiek de afdeling duurzame luchtvaart binnen DGLM, is verantwoordelijk voor het beleid rondom duurzame luchtvaart. DGMI heeft de rol van bevoegd gezag bij de MER. Naast IenW spelen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (klimaat), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (stikstof) en Defensie ook een rol in de verschillende actieprogramma's en tafels. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) werkt in opdracht van EZK en IenW, en is een agentschap van EZK. De NEa houdt toezicht op de emissiehandel binnen EU ETS.

De ILT heeft een taak om bij inspecties van vliegtuigen de documenten te controleren die betrekking hebben op voldoen aan ICAO annex 16, volume II zoals vastgelegd in een EU/EASA vereiste ten aanzien van emissie-uitstoot van vliegtuigmotoren. De ILT heeft ook

het initiatief genomen tot het produceren van signaalrapportages ook op duurzaamheid, zoals m.b.t. ontwikkelingen CO2-emissies of gebruik APU's.

Luchtvaartketen gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

Leefomgeving heeft vrijwel uitsluitend betrekking op de luchthavens. Op nationaal niveau is er ten aanzien van de luchthavenbesluiten een keten van toepassing. Het ministerie van IenW, en specifiek de afdelingen/programma's binnen DGLM die gaan over de leefomgevingskwaliteit rondom luchthavens, is o.a. verantwoordelijk voor het bieden van bescherming tegen geluid (vaststellen van de geluidsgrenzen en zones), vaststellen van externe veiligheidszones en schadelijke stoffen rondom de luchthaven door luchtvaart(activiteiten). De toelatende rol ligt hiervoor ook bij het DGLM. Een belangrijke reden hiervoor is het politiek-bestuurlijke complexe karakter. Voor de toelating van Schiphol is daarom een aparte programma-directie ingericht en wordt er functiescheiding aangebracht binnen IenW.

Een voorbeeld hiervan is bij het ontwerp van een nieuw luchthavenbesluit. Ter illustratie: voor het nieuwe luchthavenbesluit dient een milieueffectrapportage (MER) te worden gemaakt. Schiphol is hier als luchthaven de initiatiefnemer,

het DGLM begeleidt Schiphol in het opstellen hiervan en het DG Milieu en Internationaal (DGMI) is het bevoegd gezag voor de MER. De ILT houdt toezicht en handhaaft de vastgelegde bescherming in de door LenW gesloten (luchthaven)besluiten. Op onderdelen, waar dat nu wel al mogelijk is door gestelde normen, intervenieert de ILT duidelijk, zoals inzake Kronenburg waar de ILT bezwaar aantekende tegen de nieuwbouw van 500 eenheden t.b.v. studenten die gedeeltelijk in de externe veiligheid- en in de geluidszone gepland zijn, waar in principe geen woningen mogen staan.

Op andere onderdelen wordt ook samengewerkt met het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) omtrent ruimtelijke ordeningsvraagstukken, zoals het vastleggen van ruimtelijke ordeningsgebieden rondom Schiphol. Idem met LNV op het gebied van natuur gerelateerde zaken, zoals de natuurvergunningen voor luchthavens. LNV is de vergunningverlener voor de natuurvergunning van een luchthaven.

De ILT werkt sinds kort ook samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) om te bezien in hoeverre hoge werkdruk van werknemers

invloed kan hebben op de vliegveiligheid maar ook op zaken zoals impact op de medewerkers van de uitstoot van vliegtuigen en voertuigen op het platform.

Luchtvaartketen Nederland goed verbinden

Met betrekking tot ‘goed verbinden’ is er geen keten van beleid, toelating, operaties, toezicht, reflectie te identificeren, maar is er geen directe overall-overheidssturing. Op dit onderdeel wordt het beleid gemaakt door de EC, in samenspraak met de EU-lidstaten en legt ze e.e.a. vast in randvoorwaarden door middel van internationale verdragen over luchtvaartrechten. De invulling is een marktaangelegenheid die moet voldoen aan alle Europese regelgeving op marktordeningsgebied. Het DGLM monitort de luchtvaartmarktontwikkelingen en wil op enkele onderdelen ook meeturen om Nederland ‘goed verbonden’ te laten zijn met de rest van de wereld, bijvoorbeeld door deelname aan Europese wet- en regelgevingsprocessen, maar ook door bijvoorbeeld te bezien op welke wijze de invulling van voorgenomen krimp van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol negatief uitpakt op ‘het goed verbonden zijn’.

Het DGLM heeft de beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot ‘goed verbonden’ zijn van Nederland met de rest van de wereld. Daartoe neemt het DGLM o.a. deel aan de besprekingen over luchtvaartrechten tussen de EU en derde-landen en is betrokken bij de voorbereiding van de EU-strategie en het voorbereiden van eventuele nieuwe regelgeving. In verband met de voorgenomen beperking van de capaciteit van Schiphol, van 500.000 vliegtuigbewegingen naar 440.000, wordt onderzocht op welke wijze dit gedaan kan worden zonder dat daarbij belangrijke verbindingen in het gedrang komen.

Een ander voorbeeld van actief beïnvloeden van EU-regelgeving op gebied ‘goed verbinden’ is de bijdrage van Nederland in de publieke consultatie, van de EC, najaar 2022, voor de geplande herziening van de slotverordening. In de consultatieperiode heeft Nederland belangrijke punten onder de aandacht gebracht van de commissie: (1) de wens voor meer nationale ruimte om bij de slottoewijzing te kunnen sturen op duurzaamheid, netwerkkwaliteit en behoud van de vrachtsector; en (2) duidelijkheid over hoe een slotcoördinator moet handelen zodra de aanspraak (van luchtvaartmaatschappijen) op historische rechten niet kan worden gehonoreerd door bijvoorbeeld milieubeperkingen.⁹

⁹ Brief regering d.d. 11 november 2022 – M.G.J. Harbers, ... consultatie over de geplande herziening van de EU slotverordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 3542 22112–3542

Overige spelers

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) speelt een rol bij het voorkomen van verspreiding van ziektes via luchtverkeer. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft een verantwoordelijkheid in verband met voedsel en importwaren.

SZW speelt een rol als het gaat om arbeidsomstandigheden op en rond de luchthavens. Defensie voor wat betreft militaire luchtvaart en de Kustwacht (Search and Rescue). De provincies en gemeenten zijn bevoegd gezag als het gaat om luchthavens van regionale betekenis en krijgen nu ook een rol in het toelaten van vliegen van drones (U-space regulation 2021/664, artikel 18f) binnen de gemeente-/provinciegrenzen.

Totaaloverzicht luchtvaartsysteem

Schematisch zijn de ICAO-verplichtingen en de EU/EASA wet- en regelgeving weergegeven in onderstaand schema. Duidelijk is dat er één systeemverantwoordelijke is op het gebied van veiligheid, te weten het DGLM en dat de ILT de dominante, maar niet enige, bevoegd gezag-organisatie is die ‘toelating tot het Nederlandse luchtvaartsysteem’

verleent aan bedrijven/organisaties. Op het gebied van luchtvaartbeveiliging is er ook één systeemverantwoordelijke, de NCTV en wel maar één organisatie die toelating verleent, namelijk

de KMar. In onderstaande paragrafen beschrijven we nader op welke wijze deze – en andere – verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd.

	Beleid, wet- en regelgeving	Toelating	Toeziend & Handhaving	Reflectie
Veiligheid	DGLM RDW CBR STEbz	Toelating (o.a. certificering, licenties) KIWA EurotUSC Benefux NLR RvA	ILT	Toezicht & Handhaving Data & rapportage Ongevallen- en incidentonderzoek ILT OVV
Beveiliging	DGLM J&V/NCTV	KMar & NCTV	ILT	ILT KMar NCTV & KMar
Facilitatie	DGLM (J&V migratie, VWS)	I&W geen toelating op facilitatie Rijksdienst voor Identiteit gegevens->paspoorten	ILT & KMar	ILT
Duurzaamheid	DGLM (EZK / DUMO)	EASA	ILT	Niet explicet belegd
Leefomgeving (Luchthavenbesluiten)	DGLM (DGMI / BZK / LNV)	Nationale: DGLM + LNV Regionale: Provincie + LNV	Nationale betekenis: ILT Overig: Provincie + LNV	Niet explicet belegd
Goede verbindingen	DGLM (BuZa)	Geen	Geen	DGLM monitort ontwikkelingen

Figuur 8. Organisatie van verantwoordelijkheden rondom publieke belangen in de luchtvaartketen

4.2 Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritiem (DGLM)

Taken en verantwoordelijkheden

Volgens het ‘Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat’ bestaat het DGLM ten aanzien van de luchtvaart uit de dienstonderdelen directie luchtvaart en drie programma’s luchtvaart. De directie luchtvaart heeft als taak het ontwikkelen en implementeren van beleid, en is daarmee tevens kaderstellend met betrekking tot:

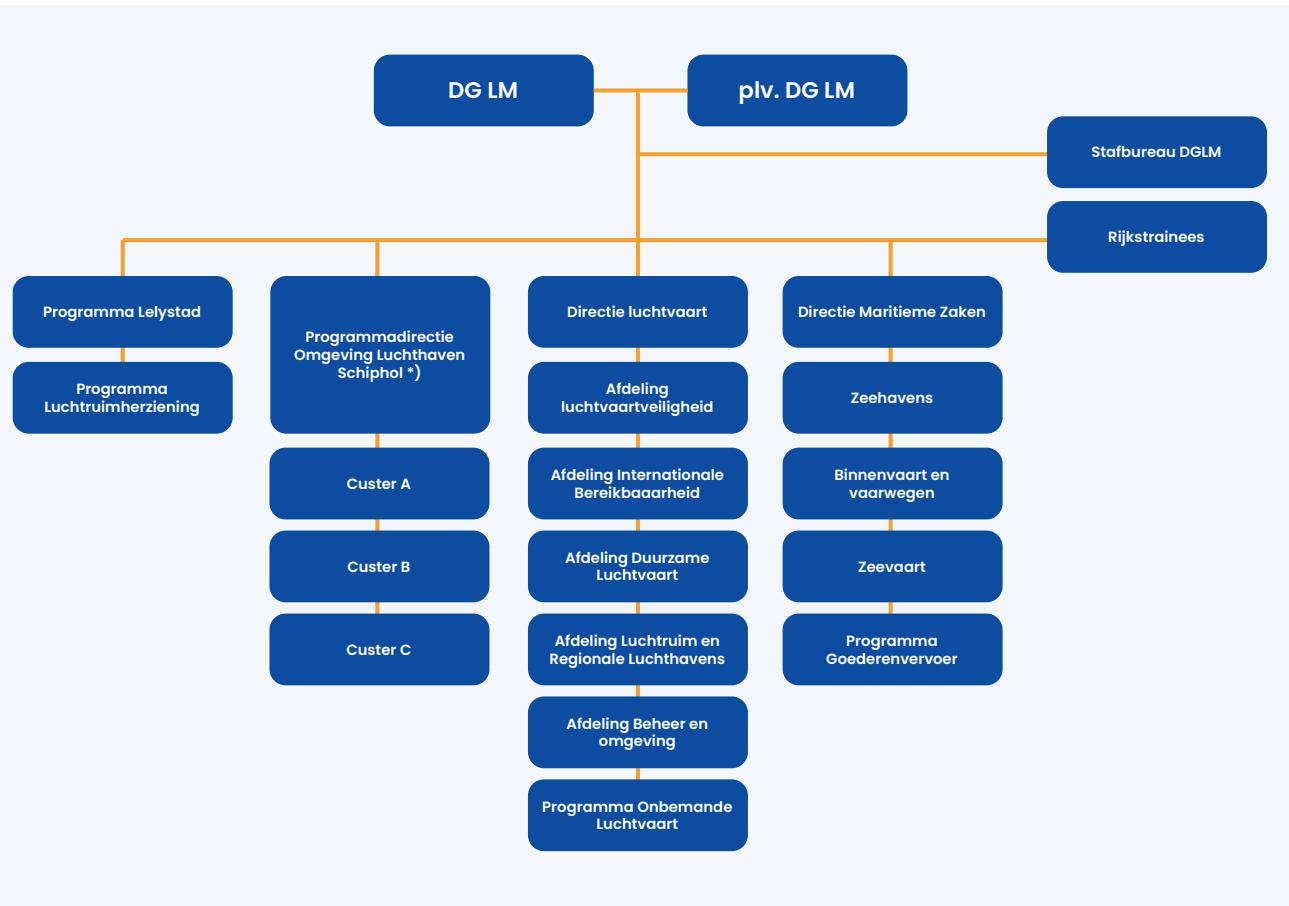
- De aansluiting op het mondiale luchtvaartnetwerk.
- De bevordering van verduurzaming van de luchtvaart.
- De regionale luchthavens.
- Veiligheid en beveiliging in de luchtvaart.
- Het gebruik van het luchtruim, en ook de luchtvaartnavigatielijstverlening.

De activiteiten rondom luchtvaart zijn ingericht langs een beleidsdirectie luchtvaart, een aparte programmadirectie omgeving luchthaven Schiphol en de programma’s Lelystad en herziening luchtruim. In de beleidsdirectie zijn verschillende beleidsdomeinen herkenbaar: luchtvaartveiligheid, internationale bereikbaarheid, duurzame luchtvaart,

luchtruim, onbemande luchtvaart en regionale luchthavens. Daarnaast is er nog bedrijfsvoering afdeling beheer en omgeving.

Taken die niet terugkomen in het formele organisatiebesluit maar wel inherent volgen uit het formele organisatiebesluit zijn:

- Het voorbereiden van en het uitgeven van de Luchthavenvergunningen (via de Luchthavenbesluiten).
- Het zijn van aanspreekpunt voor ICAO.
- De systeemverantwoordelijkheid dragen voor de luchtvaartketen.
- Het DGLM heeft ook beleidstaken ten aanzien van de BES-gemeenten. Daarnaast heeft het DGLM ook een coördinerende rol met betrekking tot Aruba, Curaçao en Sint Maarten in verband met Koninkrijk-verplichtingen ten aanzien van ICAO.
- Vertegenwoordigt Nederland in internationale gremia in de beleidsvoorbereiding en -vaststelling.
- In 2022 is er begrotingstechnisch een programma leefomgevingskwaliteit, deze is (nog) niet verwerkt in de organisatie waardoor ook onduidelijk is wat de taak van dit programma is.



Figuur 9. Organogram DGLM, december 2022

Formatie en budget

De formatie van DGLM ten behoeve van luchtvaart bedraagt per 1 juli 2023 169 vaste fte. Naast de formele bezetting maakt het DGLM, met name voor de programma's gebruik van een groot aantal tijdelijke inhuur-krachten (44 fte).

Het DGLM-opdrachtgeverschap aan derden

CBR, RDW en STEBZ

RDW en CBR, en STEBZ zijn op initiatief van het DGLM door de minister aangewezen als bevoegde autoriteit conform het EU-regelgevende kader ten aanzien van bepaalde taken. Dat betekent dat deze organisaties moeten voldoen aan alle vereisten zoals vastgelegd in het EU-luchtvaart-regelgevende kader. RDW verzorgt in opdracht van het DGLM de registratie van de open categorie drone-exploitanten en de afgifte van de open categorie vliegbewijzen, na erkende opleiding. Daarnaast is RDW verantwoordelijk voor de informatieverstrekking over registraties voor zowel de open als de gecertificeerde categorie.

Het DGLM heeft formeel het CBR aangewezen als verantwoordelijke voor het afnemen van het schriftelijk theorie-examen¹⁰ voor de brevetten van beroepsvliegers en privévliegers. Dit is

¹⁰ Regeling van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 4 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/237662, tot wijziging van het Examenreglement voor luchtvaartenden 2004.

vastgelegd in de regeling van de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 4 december 2012 waarin staat dat het CBR per 1 januari 2013 het CBR de bevoegde instantie is tot het afnemen van de theorie-examens voor de brevetten van beroepsvliegers en privévliegers. Het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en is voor wat betreft deze vis-a-vis EU/EASA nevengeschikt aan de ILT. Het CBR vervult een bevoegd gezag-rol volgens het EU/EASA regelgevend kader. Het CBR dient dus ook alle (ICAO en) EU/EASA vereisten te voldoen die aan de bevoegd gezag-rol gesteld worden.

STEBZ

De Stichting Theorie-examens Ballonvaren en Zweefvliegen is in 2017 opgericht en is de juridische entiteit die door de minister van IenW is aangewezen om theorie-examens af te nemen en brevetten af te geven aan zweefvliegers en aan recreatieve ballonvaarders. De stichting heeft geen werkorganisatie en heeft de uitvoering van examinering en afgifte feitelijke weer uitbesteed aan de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart KNVvL.

Nederlandse Kustwacht

Het DGLM heeft als het gaat om Search and Rescue (SAR)-taken door de inzet van de Nederlandse

Kustwacht de beleidsverantwoordelijkheid en daardoor ook een indirect opdrachtgeverschap. Het is één van de zes ministeries waarvoor de Kustwacht taken uitvoert. Eén van de stafofficieren van de Kustwacht ondersteunt het DGLM bij de Europese activiteiten op het gebied van SAR.

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) (Voorheen het Agentschap Telecom)

Zij stellen de radiofrequenties vast in internationale overleg binnen de 'International Telecommunication Union' (ITU) waarop de communicatie van de burgerluchtvaart plaatsvindt.

4.3 De Inspectie voor Leefomgeving en Transport

Taken en verantwoordelijkheden

In het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat zijn de wettelijke taken uiteengezet: "De Inspectie Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Daarmee is de Inspectie Leefomgeving en Transport en haar onderdelen, voor zover het betrreft het werkterrein van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, belast met de volgende taken en alle daarmee samenhangende activiteiten":

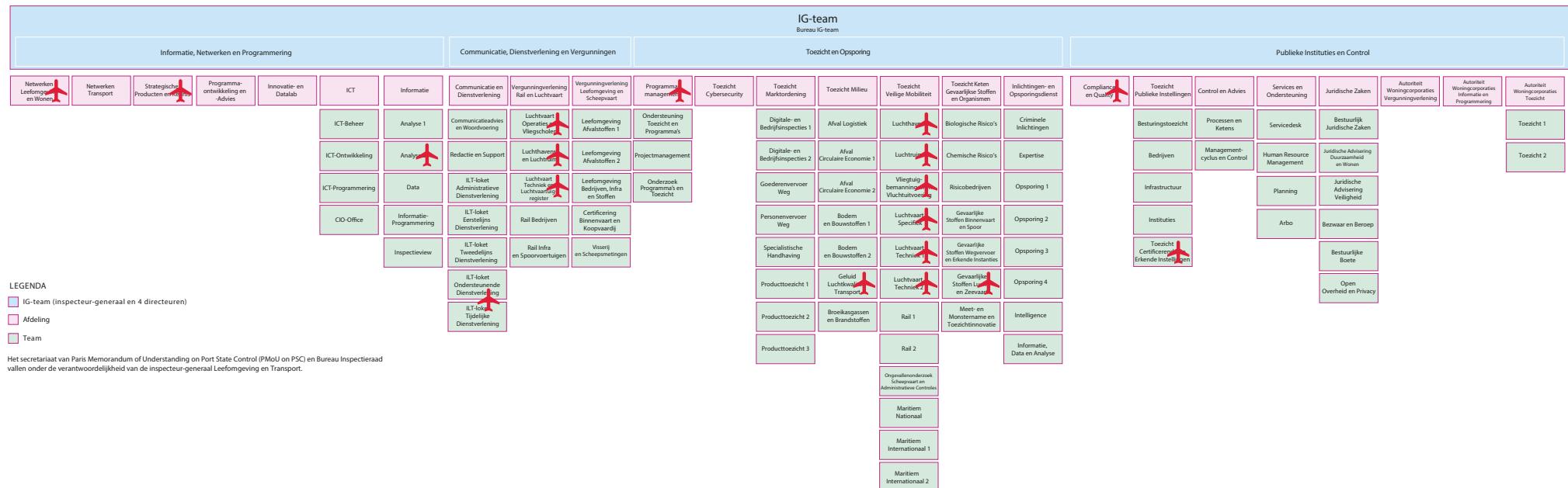
- Handhaving van wet- en regelgeving.
- Vergunningverlening en het verlenen van andere toestemmingen waaronder certificering en ontheffingen.
- Het verrichten van ongeval onderzoek.

Verder is de ILT belast met:

- Het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleidsnota's en nieuwe wet- en regelgeving.
- Het geven van signalen over de naleving van wet- en regelgeving die betrekking kunnen hebben op wenselijke wijzigingen van de wetgeving.
- Vroegtijdig inbrengen van expertise ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten.
- De taken van de bevoegde autoriteit zoals bedoeld in de betreffende Europese verordening, tenzij deze taken bij of krachtens wettelijk voorschrift elders zijn belegd.
- De taken van de nationale toezichthoudende instantie in het licht van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (de kaderverordening)¹¹.
- Het programma veilig en duurzaam Schiphol.

¹¹ Artikel 4, eerste lid, van verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (de kaderverordening) (PbEG L 96/1).

Inspectie Leefomgeving en Transport



Figuur 11. Organogram ILT en verspreiding luchtvaarttakken

De ILT is belast met de taken van de bevoegde autoriteit zoals vereist in het EU/EASA-regelgevende kader. Daardoor moet de ILT ook voldoen aan alle vereisten van het zijn van bevoegde autoriteit zoals vastgelegd in de EU/EASA-basisverordening (1139/2018) en de EU-uitvoeringsregelgeving en bijbehorende AMC's. Binnen de ILT is de directeur toezicht en opsporing aangewezen als 'accountable manager', zijnde het aanspreekpunt

op directeursniveau voor EASA. Hierbij is de ILT directeur toezicht en opsporing mede afhankelijk van collegadirecteuren en in een enkel geval ook van het DGLM om de bevindingen te adresseren.

Organisatie van activiteiten en capaciteit
De ILT is overwegend ingericht op basis van processen en niet op basis van de transportmodaliteiten. Voor alle modaliteiten

worden de wettelijke internationale en nationale verplichtingen via dezelfde processen ingevuld.

Ten aanzien van de luchtvaart zijn de activiteiten over verschillende portefeuilles en (staf) afdelingen verspreid. De portefeuilles omvatten verschillende taken en iedere portefeuille heeft betrekking op meerdere transportmodaliteiten. De portefeuilles zijn verdeeld over de directeuren

van het IG-team. Daarnaast is er een stafafdeling Compliance Monitoring Management & Quality voor het bevorderen en monitoren van (aantoonbare) naleving van (inter)nationale wet- en regelgeving, en het verbeteren van de kwaliteit van deze dienstverlening. Tot slot is er een afdeling strategische producten en kennis. De portefeuilles zijn:

- Toezicht en opsporing: toezicht en handhaving ten aanzien van vervoer gevaarlijke stoffen, ten aanzien van geluid en luchtkwaliteit, en ten aanzien van veilige luchtvaart (vliegtuigbemanningen en vluchttuivvoering, luchthavens, luchtruim, techniek, enz.).
- Omgeving en dienstverlening: netwerken (politiek-bestuurlijke relaties), vergunningverlening en communicatie.
- Publieke instuties en control: vanuit omgevingsrecht toezicht op militaire vliegvelden en toezicht op certificerende en erkende instellingen.
- Informatiepositie en programmamanagement: analysebureau luchtvaartvoorvalen (ABL).
- Stafafdeling Compliance Monitoring Management & Quality.

Formatie en budget

Hoe de daadwerkelijke toewijzing van fte's en budget aan de modaliteit luchtvaart plaatsvindt is niet zichtbaar in de formatie en budgetallocatie vanwege de verspreiding, benaming van functies en opdeling van het budget. Sommige teams wijden zich alleen aan luchtvaart, andere teams dienen meerdere modaliteiten en bij de stafafdelingen staan alleen functies vermeld en is er geen geoormerk geld voor bijvoorbeeld 'trainingsprogramma luchtvaart'.

ILT-opdrachtgeverschap aan derden

De ILT heeft een aantal van haar verantwoordelijkheden gedelegeerd aan de derden. Het betreft met name verantwoordelijkheden op het gebied van certificering (toelating). We lopen ze hieronder langs.

KIWA

Het KIWA is een commerciële organisatie. De ILT heeft in 2009 na een aanbestedingsproces een commerciële overeenkomst gesloten met KIWA N.V. voor de certificering van brevetten. Het gaat dan met name om bevoegdheden

voor luchtverkeersleiding, vliegend personeel en technisch personeel¹². Er werken twaalf mensen aan deze taken en er is een contract van 40 jaar gesloten. KIWA moet ook voldoen aan de EU-vereisten die gesteld worden aan het zijn van bevoegd gezag conform het EU/EASA-regelgevende kader.

EuroUSC-Benelux en het NLR

Beide zijn door de ILT aangewezen als erkende instelling voor de uitvoering van acceptatiekeuringen voor Unmanned Aircraft Systems (UAS).

The Netherlands Aerospace NDT Board (NANDTB)

Deze is opgericht om te monitoren en toezicht te houden op het voldoen aan de EASA-vereisten die gesteld worden aan het certificaat, niveau 3, van personeel werkzaam in de luchtvaartsector. De NANDTB is erkend door de ILT voor de uitvoering van de toezichtstaken. Het is voor ons niet duidelijk of deze toezichtstaak door de ILT niet meer wordt uitgevoerd omdat dit al gedaan wordt door de NANDTB.

¹² Een volledig overzicht is te vinden in <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035484/2014-08-26#Bijlage>

Tabel 1. Definiëring vanuit onderzoek flexteam

<p>Beleid</p> <p>“Beleid is het werken aan de realisatie van doelstellingen, volgens een tijdsplanning en met de inzet van bepaalde middelen. Met beleid geeft het openbaar bestuur richting aan maatschappelijke ontwikkeling. Beleid is doelgericht.” In de beleidsontwikkeling kan onderscheid gemaakt worden tussen beleid, formele wet- en regelgeving, uitvoeringsregelgeving en interpretatie, en beleidsregels. In 2011 zijn over de verdeling hiervan nieuwe afspraken gemaakt.</p> <p>Toezicht en handhaving</p> <p>In de ‘Kaderstellende visies op toezicht’ (KvoT I en KvoT II), het ‘begrippenkader rijksinspecties’ en de ‘aanwijzingen inzake de rijksinspecties’ zijn dezelfde definities van toezicht gebruikt. Het begrippenkader rijksinspecties bevat ook een heldere definitie van handhaving. Binnen de organisatie is hier ook geen wezenlijk verschil van mening over. Toezicht wordt gedefinieerd als: “Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” Handhaving</p>	<p>The diagram illustrates the relationship between the DGLM and lenW across three levels of governance:</p> <ul style="list-style-type: none">Nu (Now): DGLM is responsible for Formele wetgeving (Commissie Verordeningen).Straks (Soon): DGLM is responsible for Uitvoeringsregelgeving, KB's en Amvb's (Implementing rules).Interpretatieregels voor toezichthouders, beleidsregels voor de toepassing (Acceptable Means of Compliance): lenW is responsible for this area.
<p>is het ‘doen naleven’ en “omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.”</p> <p>Uitvoering</p> <p>Ten aanzien van het begrip uitvoering bestaat onduidelijkheid. Er was geen definitie beschreven en er leven binnen beide organisaties verschillende beelden over. Inmiddels is de volgende hanteerbare definitie opgesteld: “Uitvoering betreft het verrichten van taken of werkzaamheden, die vaak vooraf zijn ingekaderd qua scope, tijd en/of geld en die feitelijk een beleidstaak, noch een toezichtstaak zijn.”</p>	

Raad voor Accreditatie

De ILT heeft ook een overeenkomst met de Raad voor Accreditatie (AIC-B 06/2002). De raad houdt toezicht op bedrijven die gereedschap kalibreren. Ook luchtvaartonderhoudsbedrijven maken gebruik van deze geaccrediteerde kalibratiebedrijven. Ook hier is het voor ons niet duidelijk of deze toezichtstaak door de ILT niet meer wordt uitgevoerd omdat de raad dit al doet.

Taakafbakening tussen het DGLM en de ILT

Het relatiestatuut tussen lenW en de ILT van april 2021 biedt aanknopingspunten voor de taakafbakening tussen beide. De aanwijzingen inzake de rijksinspecties vormen het kader voor het relatiestatuut. Binnen de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de beleidsdirectoraten verantwoordelijk voor de beleidsvorming, -evaluatie en actualisatie. De ILT is verantwoordelijk voor de onpartijdige en onafhankelijke uitvoering van het toezicht en opsporing, vergunningverlening en enkele uitvoerende taken. Ondanks dat beleid het domein van het DGLM is, heeft de ILT een belangrijke rol bij de evaluatie en herziening van beleid. Zo stelt het relatiestatuut: “De uitvoeringskennis van de Inspectie is waardevol voor het sluiten van de beleidscyclus: beleid – uitvoering – toezicht – beleid en inzicht te krijgen in de realisatie van beoogde en niet beoogde effecten van beleid alsmede

(nieuwe) ontwikkelingen die van invloed zijn op de realisatie van de maatschappelijke opgave van het departement." Ze stelt dat ten aanzien van beleidsontwikkeling de ILT haar kennis van de uitvoeringspraktijk beschikbaar stelt via bijvoorbeeld inspectierapporten en signalen. Deze kunnen voortkomen uit geplande inspectiewerkzaamheden, maar ook uit incidenten of het netwerk van de ILT.

4.4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

De NCTV is verantwoordelijk voor het opstellen en actueel houden van het beleid en de regelgeving voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, zowel nationaal als internationaal. De NCTV monitort het beveiligingsniveau op de luchthavens. De NCTV stuurt de KMar aan ten aanzien van haar toezichtstaak en de gewapende beveiliging en verzorgt de goedkeuring van beveiligingsplannen van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast houdt de NCTV zich bezig met het onderzoeken van nieuwe beveiligingsconcepten, -processen en -apparatuur. De KMar houdt toezicht. Deze taken zijn georganiseerd binnen het programma 'beveiliging burgerluchtvaart en detectie reisbewegingen'.

De NCTV is in Nederland aangewezen als de formele 'appropriate authority.' Dat wil zeggen dat de NCTV voor ICAO en EU de aangewezen verantwoordelijke overheidspartij is binnen Nederland die zowel regelgever als aanspreekpunt is voor de correcte implementatie van de regelgeving op gebied van beveiliging burgerluchtvaart.

Ook lenW heeft een aantal verantwoordelijkheden op het gebied van beveiliging:
In-flight security (ongewapend)

- Primaire verantwoordelijkheid voor het onderwerp vliegen over conflictgebieden.
- Op het gebied van cybersecurity de verantwoordelijkheid om de NIS/NIS II/ WBNI en EASA-cybersecurity-regelgeving in Nederland te implementeren voor de luchtvaart en de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van (onderdelen van) de luchtvaartsector als vitaal.
- Regulering beveiliging op het gebied van spoor en maritiem.

Er zijn ook type taken die niet primair voortvloeien uit de LVW maar waar de NCTV wel een rol vervult. Het gaat dan onder andere om:

- Actief participeren in het samenwerkingsverband BPVS (Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol).
- Samen met lenW en Schiphol ontwikkelen van anti-drone maatregelen.
- Vervullen van een coördinerende rol bij het delen van dreigingsinformatie
- Informatie delen die bekend is over het luchtruim dat zich boven conflictgebieden bevindt t.b.v. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen.
- Komen tot en het actueel houden van een pakket van zogenaamde landzijdige maatregelen dat gericht is tegen de dreiging van aanslagen op luchthavens.

Bij de oprichting van de NCTB-organisatie werden vanuit de bestuursdepartementen de onderwerpen betreffende terrorismebestrijding zoveel als mogelijk binnen de NCTB samengebracht. Eén van die onderwerpen was beveiliging burgerluchtvaart. Met de transformatie van de NCTB naar de NCTV is de focus verbreed en is inmiddels de visie op de kerntaken van de NCTV gewijzigd en wordt overwogen om de

luchtvaartsecuritytaken over te hevelen naar lenW – DGLM zodat alle beleidsvorming op het gebied van luchtvaartsecurity onder één ministerie vallen. Andere genoemde voordelen zijn aansluiting bij andere luchtvaartdossiers zoals safety en facilitatie, en nationale en internationale luchtvaartgremia waar beveiliging burgerluchtvaart op de agenda staat (ICAO, ECAC, EU- DG MOVE) alsmede de departementale inbedding. De minister van lenW is reeds verantwoordelijk voor alle andere luchtvaartdossiers.

4.5 Koninklijke Marechaussee (KMar)

De KMar voert op het gebied van beveiliging burgerluchtvaart-taken uit. Het gaat enerzijds om de gewapende beveiliging burgerluchtvaart (GBB) en de inzet van air marshals. Anderzijds om toezichtstaken met betrekking tot de naleving van beveiligingsvoorschriften door de sector. Dit laatste gebeurt door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart (BTBB). De BTBB draagt zorg voor de bestuursrechtelijk handhaving, inclusief toezicht, op de private partijen die op grond van de luchtvaartwet een verplichting hebben. Bepaalde beveiliging burgerluchtvaart toezichtactiviteiten op cybersecuritymaatregelen zullen in de toekomst door de ILT worden uitgevoerd.

GBB is belegd bij de Brigade Politie & Beveiliging (BPB) en de air marshal-taken worden door de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) uitgevoerd. De GBB-taken betreffen surveillances op de luchthaven en specifieke bewaking overeenkomstig EU-regelgeving op de checkpoints en andere specifiek aangewezen luchthavenlocaties. Op Schiphol vindt bij het lokale driehoeksoverleg met het lokale gezag waar nodig afstemming over de inzet van GBB plaats. Dit omdat het personeel van de BPB voor zowel GBB-taken als politietaken op de luchthaven wordt ingezet.

De KMar heeft toezicht- en certificeringstaken voor de security van zo'n 1.500 private partijen die een rol spelen op luchtvaartgebied. Daarnaast heeft de KMar ook deze verantwoordelijkheden in de BES-gemeenten m.b.t. luchtvaart.

4.6 Onderzoeksraad voor Veiligheid (ovv)

Conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft de raad tot taak: "... met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun

gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden."

De OVV is onderdeel van de luchtvaartketen en de aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeken worden gedaan aan zowel het DGLM als de ILT. De adviezen van de OVV hebben betrekking op alle luchtvaartactiviteiten, dus zowel op de grote als de kleine luchtvaart en alle andere deelnemers (personen, organisaties) aan het Nederlandse luchtvaartsysteem. De OVV heeft ook de ongevallenonderzoeksrol als het gaat om de BES. Ten aanzien van de CAS-landen vervult ze op verzoek de rol als Accident Investigator zoals vastgelegd in ICAO-annex 13.

De OVV werkt op Europees niveau samen met andere organisaties die zijn aangewezen als organisatie die de luchtvaartincidenten en -ongevallen moeten onderzoeken (ENCASIA: European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities). Ze delen kennis en kunde en de grotere staan ook de kleinere ongevallen onderzoek instanties bij als er sprake is van grote ongevallen.

4.7 Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA)

De Nederlandse Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) is in 2004, in samenspraak met de toenmalige directie luchtvaart op het ministerie van Verkeer en Waterstaat, naar het evenbeeld van de toenmalige opdeling beleid en uitvoering/toezicht opgezet. Het DG Beleid bij defensie maakt de luchtvaartbeleidsbeslissingen, behalve op het onderdeel Air Traffic Management (ATM). De MLA is binnen Defensie beleidsverantwoordelijke voor ATM. De MLA maakt de vertaalslag naar de operationele militaire luchtvaartregelgeving en houdt ook toezicht op de uitvoering van de regelgeving. Het verschil met de civiele luchtvaart is dat sommige militaire activiteiten niet te reguleren zijn vanwege de aard van de activiteiten: het doel van Defensie is om een conflict te winnen en als het moet wordt daar ook een niet luchtaardig vliegtuig voor gebruikt.

De MLA stelt zich daarin zo onafhankelijk mogelijk op ten aanzien van de operaties. De beleids- en toezichttaken zijn toebedeeld aan verschillende personen zodat één persoon niet zowel beleid als toezichtstaken uitvoert. De Nederlandse MLA onderscheidt zich van andere Europese militaire luchtvaartautoriteiten doordat de MLA in haar regelgeving gekozen heeft voor de Total System

Approach. Dat betekent dat ze in de verschillende luchtvaartdomeinen militaire regelgeving heeft die voor 90-95% hetzelfde is als de civiele regelgeving. Doordat de civiele regelgeving m.b.t. drones nog onvoldoende compleet is, maakt de MLA zelf de nog ontbrekende regelgeving.

De MLA werkt op het gebied van beleid en luchtverkeersleiding, en luchtruim nauw samen met het DGLM (één ATM-beleid). Er is zelfs een gezamenlijke beleidsunit binnen het DGLM. Daarnaast worden de civiele en militaire luchtverkeersleiding samengevoegd. De ILT is dan het hoofdaanspreekpunt voor toezicht, maar werkt hierin op onderdelen samen met de MLA.

4.8 Caribisch Nederland (BES)

De gemeenten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES)) zijn formeel onderdeel van Nederland en behoren dus ook tot het reguliere en wettelijke taakgebied van het DGLM en de ILT. Het DGLM is beleidsverantwoordelijk voor de luchtvaartactiviteiten op de BES en de ILT voor de toelating en de toezicht- en handhavingstaken. Daarnaast spelen ook andere onderdelen van lenW op het gebied van luchtvaart een rol in de BES, zoals het KNMI met betrekking tot de meteo en DGMI in verband met de plannen voor het bouwen van een Galileo

sensor station ten behoeve van satellietnavigatie. Daarnaast zijn andere ministeries betrokken bij de luchtvaart en luchtvaartgerelateerde activiteiten. Enkele voorbeelden zijn bijvoorbeeld de KMar die een rol speelt op het gebied van burgerluchtvaartbeveiliging, het Nederlandse ministerie van Financiën dat een bijdrage levert aan de kosten voor luchtverkeersdienstverlening op en rond Bonaire International Airport en het ministerie van Defensie bij de Caribische Kustwacht o.a. met betrekking tot de Search and Rescue-activiteiten.

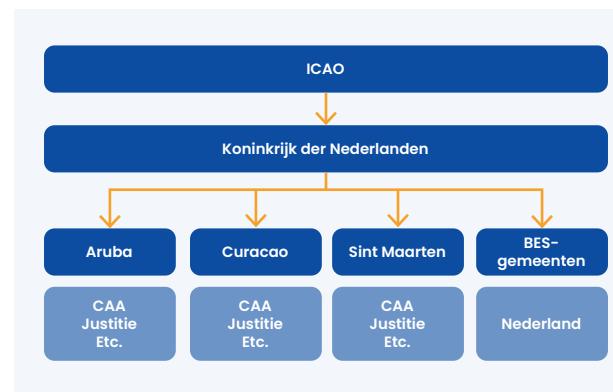
4.9 Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS-landen)

Curaçao, Aruba en Sint Maarten hebben als autonome landen binnen het Koninkrijk ieder hun eigen nationale regelgeving. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het omzetten van de ICAO-verplichtingen in wet- en regelgeving. Nederland heeft alleen een coördinerende verantwoordelijkheid voor het voldoen van de Koninkrijk-verplichtingen ten aanzien van ICAO. Er is een overleg met de CAS-landen op directeursniveau (regiegroep luchtvaart) voor de onderlinge afstemming over de gemaakte afspraken rondom gemeenschappelijke zaken zoals luchtverkeersleidingsaangelegenheden of het inzetten van menskracht en extra middelen.

De CAS-landen en het DGLM werken op ad hoc basis, vanuit internationale en zelfstandige posities, aan de invulling van de ICAO-verplichting om als Koninkrijk der Nederlanden te voldoen aan de ICAO vereisten. Een voorbeeld daarvan is dat binnen het DGLM een ICAO Stateletter Coördinator is aangesteld. De ICAO Stateletter Coördinator is het primaire aanspreekpunt voor Stateletter-aangelegenheden binnen het Koninkrijk en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de afhandeling van ICAO State Letters binnen het Koninkrijk. De DGLM Coördinator coördineert de beantwoording van de Stateletters met de autoriteiten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De CAS- landen hebben eigenstandige Civil Aviation Authorities (CAA's) die dus ook moeten voldoen aan alle ICAO SARPs met betrekking tot die luchtvaartactiviteiten die in hun land plaatsvinden. De omvang van de luchtvaartsector in de CAS-landen en de bijbehorende ICAO-verplichtingen noodzakelen de CAS-landen om samenwerkingsverbanden aan te gaan.

NB: Door de geografische ligging van de BES- en CAS-landen is het onontkoombaar om luchtvaartkwesties zoveel als mogelijk in gezamenlijkheid te adresseren. Daartoe is de regiegroep luchtvaart opgericht i.v.m. BES en CAS om e.e.a. binnen Nederland maar ook met de CAS-landen, op directeursniveau te coördineren.



Figuur 12. Organisatie CAS

5 COÖRDINERENDE PROCESSEN

5.1 Prioriteren en financiering

Een belangrijk uitgangspunt in het relatiestatuut tussen de ILT en lenW is de wijze van prioriteitsbepaling ten aanzien van de uit te voeren taken. De ILT stelt haar prioriteiten op basis van een weging van maatschappelijke risico's, verplichtingen en politieke en maatschappelijke wensen. De maatschappelijke risico's brengt ze jaarlijks in beeld via de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). De hoogste prioriteit wordt gegeven aan de grootste maatschappelijke risico's en waar het optreden van de ILT het grootste effect kan sorteren. De IBRA wordt vastgesteld door de Inspecteur Generaal (IG). Voorafgaand vindt overleg plaats met de beleidsdirectoraten. In het werkplan (meerjarenplan) wordt de inzet op basis van de IBRA, wettelijke verplichtingen en politieke en maatschappelijke wensen vastgesteld. Op de grootste maatschappelijke risico's en waar optreden het meest effect heeft, worden meerjarige programma's ingesteld. In de IBRA 2021 zit luchtvaart niet meer in de top 15, noch op het gebied van luchtvaartveiligheid, noch op het gebied van geluid en emissies. Een cyberincident in de luchtvaart is opgenomen als buitengewone gebeurtenis op de vierde plek van deze categorie.

Het jaarverslag lenW van 2021 laat zien dat vrijwel de gehele inspectie wordt gefinancierd vanuit het departement. Er wordt geen onderscheid gemaakt voor de luchtvaart waar het de baten of lasten betreft. Het beleidsdirectoraat is verantwoordelijk voor de dekking van nieuwe taken en het beleidsdirectoraat wordt geacht om ILT in een vroegtijdig stadium over mogelijke uitbreiding of inkrimping van taken te informeren. Bij nieuwe taken worden ook per beleidsdirectoraat de budgettaire consequenties in kaart gebracht. Het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) is daarbij het uitgangspunt.

5.2 Internationale beleidsvorming

ICAO werkt nauw samen met de ICAO-verdragstaten, de luchtvaartindustrie, het maatschappelijke middenveld en andere organisaties aan verkenningen en ontwikkelingen van nieuwe normen en standaardisatie. De opdracht daartoe vloeit voort uit besluiten die genomen zijn door de algemene vergadering van ICAO dan wel door het bestuur van ICAO. ICAO maakt bij de uitvoering van de besluiten gebruik van panels, taskforcegroepen, conferenties en seminars. De ICAO-panels zijn in de uitwerking van

de beleidsvoorstellingen het belangrijkste. In de panels zitten vakinhoudelijke experts uit de verdragstaten en, uit bijvoorbeeld de industrie en internationale beroepsorganisaties. De voorstellen van de panels worden via een aantal tussenstappen uiteindelijk voorgelegd aan het bestuur van ICAO (ICAO Council). Nederland was lid van het ICAO-bestuur in de periode oktober 2019-oktober 2022. Nederland neemt ook deel aan enkele ICAO-panels¹³, waaronder het Aerodromes, Dangerous Goods en Safety Management panel.

De positionering van Nederland in de besluitvorming inzake nieuwe wet- en regelgeving op Europees niveau vindt hoofdzakelijk plaats via de 'comitologie-comités'. Op het gebied van de luchtvaart zijn dat o.a. het EASA-comité (veiligheid +), het SES-comité (luchtruim/luchtverkeersleiding). De voorstellen op het gebied van luchtvaartveiligheid worden voorbereid door EASA in samenwerking met vertegenwoordigers van de lidstaten en de luchtvaartindustrie. De voorstellen worden gestuurd naar de EC en na een interne review worden de voorstellen voorgelegd, ter besluitvorming aan het EASA-comité of het SES-comité. Het is het beleid van de EC om de luchtvaartregelgeving verder te stroomlijnen en

¹³ In het kader van dit onderzoek hebben wij niet onderzocht in welke panels Nederland vertegenwoordigers heeft en op welke wijze de Nederlandse inbreng in de ICAO-panels georganiseerd is.

dat betekent in de praktijk dat tegenwoordig de helft van de agenda van het EASA-comité-zaken bestaat uit onderwerpen die voorheen in het SES-comité afgedaan werden. Dat heeft uiteraard consequenties voor de voorbereiding van de besluitvorming door de lidstaten maar ook voor de luchtvaart verkeersleidings-organisaties en de betrokken luchtvaartindustrie.

5.3 Compliance management

Het DGLM is verantwoordelijk voor de verantwoording richting ICAO over het voldoen aan de ICAO-vereisten op het gebied van veiligheid. ICAO audit, zoals eerder toegelicht, de verdragstaten op het voldoen aan de vereisten door middel van het ICAO's Universal Safety Oversight Audit Program (USOAP). Deze USOAP-audit richt zich op het vermogen van een staat om veiligheidstoezicht te bieden door te beoordelen of de staat de kritieke elementen (de eerdergenoemde CE's) effectief en consistent heeft geïmplementeerd. Hierdoor kan de staat zorgen voor de implementatie van ICAO's veiligheidsgerelateerde SARPs en bijbehorende procedures en begeleidingsmateriaal. De USOAP-audit en het Continuous Monitoring Audit Online framework biedt ICAO de mogelijkheid om continu

te controleren of de staten hun verplichtingen rondom veiligheidstoezicht nakomen. Iedere staat heeft de verplichting om ICAO permanent te informeren over de actuele stand van zaken van haar veiligheidssysteem. Ter voorbereiding op de aanstaande ICAO USOAP-audit, mogelijk al in 2024, heeft het DGLM een samenwerkingsstructuur opgezet waarin aan de organisatieonderdelen van LenW, die een verantwoordelijkheid hebben in het veiligheidssysteem, taken zijn toebedeeld om aan te tonen in hoeverre Nederland voldoet aan de ICAO-vereisten.

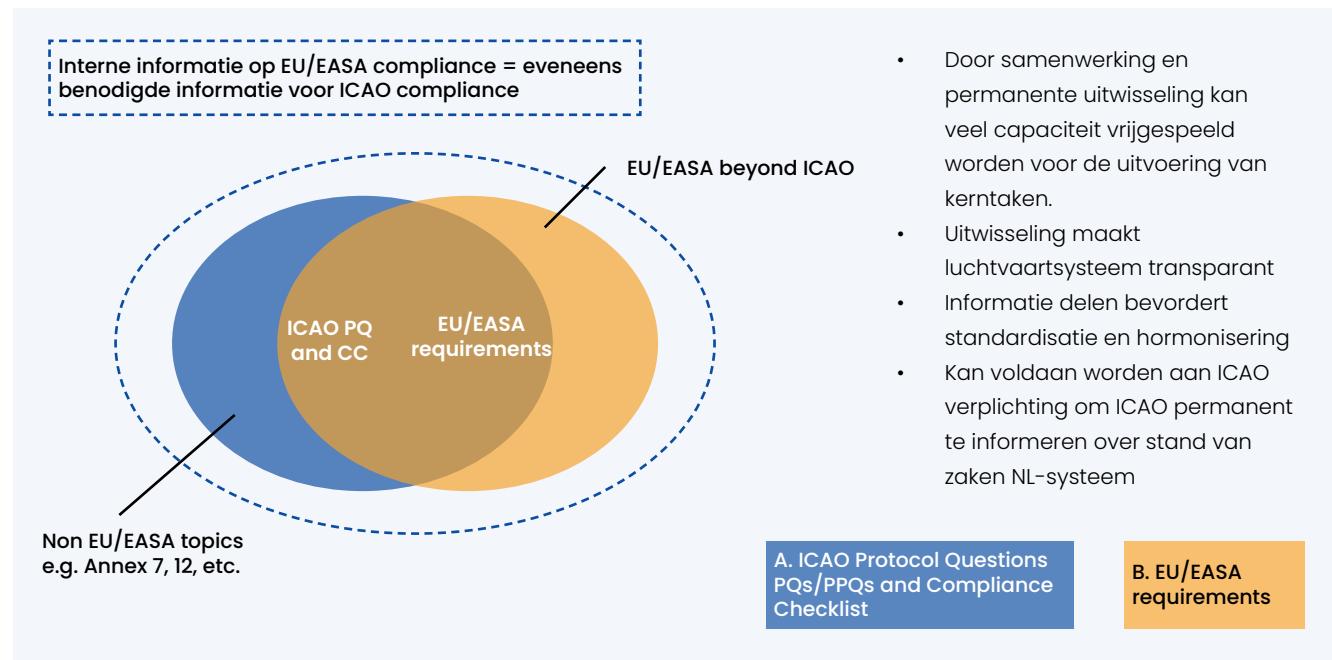
De ILT is in Nederland, conform de EU/EASA-regelgeving, belast met de taken van de bevoegde autoriteit en heeft de verantwoordelijkheid compliant te zijn aan de wettelijke EU/EASA-verplichtingen. EASA voert daartoe, uit naam van de EC, ieder jaar, per EU/EASA-lidstaat, meerdere audits (standaardisatie bezoeken) uit op de aangewezen organisaties. In Nederland is de ILT in eerste instantie belast met de taken van de bevoegde autoriteit maar immiddels zijn er meerdere organisaties aangewezen als bevoegde autoriteit. Die worden eveneens onderdeel van de EASA-standaardisatiebezoeken van het Nederlandse luchtvaartsysteem.

Zoals uit onderstaand plaatje blijkt is er een grote overlap tussen de ICAO-vereisten en de EU/EASA-vereisten. Om de compliance voor beide soorten audits aan te tonen moet de ILT (en de andere aangewezen bevoegde autoriteiten) nauw samenwerken en gegevens uitwisselen met het DGLM vanwege hun rol in de compliance-verantwoording in het kader van de ICAO USOAP-audit.

Vanuit de optiek van EASA is het niet altijd duidelijk wie binnen Nederland het voortouw heeft. Is het de verantwoordelijkheid van het DGLM of van de ILT? Die onduidelijkheid komt ook naar voren bij EASA-standaardisatiebezoeken. Het resultaat van die onduidelijkheid is dat zaken onduidelijk blijven en dus niet geregeld worden in overeenstemming met het EU/EASA-wettelijke kader. Als voorbeeld wordt gegeven de rollen en taken van de verschillende instanties die betrokken zijn bij het verstrekken van brevetten, die niet voldoen aan de EU/EASA-wettelijke vereisten. Het niet werken volgens en in overeenstemming met de EU/EASA-wettelijke vereisten kan mogelijk leiden tot een infractieprocedure van de EU tegen de Nederlandse staat, maar ook tot bijvoorbeeld veiligheidsrisico's omdat er niet gewerkt wordt met voldoende gekwalificeerd personeel.

Inzichten uit interne audits en EASA-standaardisatiebezoeken

Het DGLM heeft in april 2020 een intern rapport gepubliceerd over een uitgevoerde analyse van de ICAO Protocol Questions (PQ's)¹⁴. Het doel van deze review was het bepalen van de effectieve implementatie van ICAO-standaarden en richtlijnen in Nederland. Medewerkers van het DGLM en de ILT hebben alle vragen individueel doorlopen en beoordeeld, en de antwoorden zijn per domein verwerkt en geclasseerd. Veel PQ's werden in 2020 geclasseerd als onvoldoende (zie figuur hieronder). Ondanks de ICAO-verplichting dat lidstaten hun data in het ICAO CMA Online Framework permanent moeten bijhouden ontbrak bij veel PQ's adequate ILT-bewijsvoering of kon de naleving niet worden aangetoond. De interne audit uit april 2020 laat zien dat Nederland ten aanzien van de primaire wet- en regelgeving, en de specifieke uitvoeringsregelingen (CE-1 en 2) over het algemeen goed scoort. Dit komt met name doordat de regelgeving in Nederland door Europese regelgeving wordt bepaald en up-to-date wordt gehouden. Een knelpunt is de niet geactualiseerde regelgeving als wel de implementatie van de huidige regelgeving voor luchthavens en luchtvaartnavigatiendienstverlening op de BES.



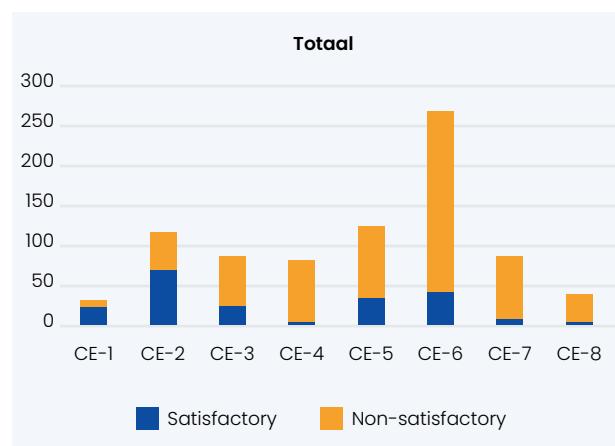
Figuur 13: overlap ICAO en EC/EASA regelgevend systeem

¹⁴ Dit rapport is gemaakt door medewerkers van DGLM en ILT. De ICAO PQ's bestaan uit een set van honderden vragen die betrekking hebben op de acht verschillende auditgebieden.

Voor de overige Critical Elements constateerde de interne audit de volgende tekortkomingen:

- Ontbreken van een beschrijving van de organisatiestructuur inclusief capaciteitsplanning.
- Ontbreken van een adequaat toezichtprogramma waarin de planning en uitvoering wordt geregeld.
- Onvoldoende documentcontrolesysteem.
- geen geborgde samenwerking toezicht op luchtvaartnavigatiedienstverleners DC-ANSP en PJIAE-ATS waardoor er onvoldoende toezicht is betreffende de BES. Ontbreken van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen toezicht luchtvaartnavigatiedienstverleners voor BES
- Niet werkend kwaliteitsmanagementsysteem (ontbreken Plan Do Check Act).
- Procedures zijn niet aantoonbaar up-to-date geborgd in het kwaliteitsmanagementsysteem.
- Onvoldoende aantoonbare kwalificatie-eisen inspecteurs.
- Niet adequate trainingsplannen en uitvoering hiervan welke in overeenstemming zijn met de beschreven procedure.

In verschillende EASA-standaardisatierapporten naar aanleiding van standaardisatiebezoeken aan Nederland wordt eveneens melding gemaakt van onvolkomenheden in de implementatie van het EU/EASA-regelgevende kader. In die rapporten wordt o.a. ook melding gemaakt van het ontbreken van een capaciteitsplanning, onvoldoende aantoonbaar dat alle technisch personeel voldoet aan de gestelde vereisten in de organisaties met een bevoegd gezag taak.



Figuur 14 resultaten uit onderzoek 2020 grafisch weergegeven

5.4 Veiligheids(management)systeem

Het Nederlandse veiligheidssysteem is opgebouwd vanuit de keten beleid, uitvoering, toelating en toezicht, en handhaving. Het systeem is gebaseerd op ICAO SARPs en het EU/EASA-regelgevende kader. Het Nederlandse veiligheidssysteem is beschreven in de NLVP.

In het Nederlands Actieplan voor Luchtvaartveiligheid (NALV) 2023-2026 (maart 2023) zijn op grond van de bouwstenen van internationale verplichtingen, de nationale veiligheidsanalyse en de systeemmonitor luchtvaartveiligheid, 110 veiligheidsinitiatieven geïdentificeerd. De initiatieven in dit actieplan raken verschillende facetten van het veiligheidssysteem: regelgeving, toezicht, toelating en veiligheidspromotie. Nederland zet in op volledige compliance met de internationale verplichtingen en heeft de ambitie om voortdurend tot de best presterende landen te behoren. Met de systeemmonitor luchtvaartveiligheid brengt de minister jaarlijks in beeld hoe het veiligheidssysteem functioneert en maakt daarmee inzichtelijk hoe de ministeriële regierol ingevuld wordt. Het nationaal

veiligheidsdoel zoals in 2020 geformuleerd in het NLVP, is het continu verbeteren van de luchtvaartveiligheid door het kennen van de grootste nationale risico's en deze te beheersen tot een acceptabel niveau.

Het NALV 2023-2026 geeft ook inzicht in de prioriteiten die Nederland de komende jaren heeft gesteld om het hoge niveau van luchtvaartveiligheid in stand te houden en verder te verbeteren. Veel van de veiligheidsinitiatieven in dit actieplan raken onder andere facetten van het veiligheidssysteem, zoals regelgeving, toezicht, toelating en veiligheidspromotie. De middelen die de minister structureel beschikbaar heeft gesteld voor de uitvoering van het NLVP, zijn ook beschikbaar voor de uitvoering van het NALV. Daarnaast zijn er ook veiligheidsinitiatieven die gericht zijn op operationele aspecten. In het NALV is bij het vaststellen van de veiligheidsinitiatieven nadrukkelijk rekening gehouden met het Global Aviation Safety Plan 2020-2022 en het Regional Aviation Safety Plan 2022-2024 van de ICAO en het European Aviation Safety Plan 2022-2026 van EASA. De veiligheidsinitiatieven uit deze plannen, waaronder de zogenoemde 'member-state tasks', waar de lidstaten verantwoordelijk voor zijn, zijn internationaal verplicht en opgenomen in het NALV 2023-2026.

De systeemmonitor luchtvaartveiligheid geeft jaarlijks inzicht in het functioneren van het luchtvaartveiligheidssysteem aan de hand van 18 geselecteerde indicatoren. Op die manier geeft de systeemmonitor inzicht in de naleving van de regelgeving en de uitvoering van processen en activiteiten. Daarmee ontstaat een beeld van de mogelijkheden om de organisatie van het luchtvaartveiligheidssysteem verder te versterken en continu te verbeteren. De resultaten van de systeemmonitor 2022 tonen aan dat er ruimte is voor verdere verbeteringen van het veiligheidssysteem. De belangrijkste verbeterpunten die genoemd in het NALV zijn, in willekeurige volgorde:

- Ontwikkelen van een methodiek voor het bepalen van de hoeveelheid benodigde fte voor vergunningverlening en toezicht.
- Verder implementeren van internationale kaders met betrekking tot het oplossen van veiligheidsproblemen.
- Monitoren en stimuleren van het volgens planning uitvoeren van de maatregelen uit de roadmap veiligheidsverbetering Schiphol door het Integraal Safety Management System (ISMS).

6 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen weer op de praktijk. Dit doen we op basis van gesprekken en documenten, om zo inzicht te geven in de belangrijkste aandachtspunten als het gaat om de doorontwikkeling van de luchtvaartautoriteit. In onze gesprekken komt veel voorbij. We nemen dergelijke observaties pas op wanneer het in meerdere gesprekken terugkomt.

6.1 Ambitie

Inzet op brede belangen, maar veiligheid weegt het zwaarst

Ondanks de inzet op betere balans in publieke belangen, blijft veiligheid prioriteit nummer één en dan met name de compliance met de wettelijke (internationaal en nationaal) verplichtingen. Dit blijkt ook uit het NALV 2023-2026. Vanuit LenW wordt de luchtvaartautoriteit met name in verband gebracht met een veilige luchtvaart. Het belang van de andere publieke belangen wordt wel onderschreven, maar niet zo nadrukkelijk in verband gebracht met de wettelijke taak van de luchtvaartautoriteit. Leefomgeving manifesteert zich met name rondom de luchthavenbesluiten. Deze luchthavenbesluiten zijn complex en de voorgenomen vernieuwing, met daarin een betere verankering van de andere publieke belangen laten op zich wachten.

Ook op internationaal en Europees niveau aandacht voor publieke belangen

Wanneer we kijken naar ICAO als de 'mondiale luchtvaartautoriteit' zien we daar ook aandacht voor de publieke belangen zoals verwoord in de luchtvaartnota. Ook de EC (DG MOVE) heeft aandacht voor de publieke belangen zoals verwoord in de Nederlandse luchtvaartnota. Aandacht voor de publieke belangen connectiviteit, duurzaamheid en leefomgeving is weliswaar niet zo dwingend als dat bij veiligheid en beveiliging het geval is, maar de aandacht is wel degelijk aanwezig. Vanuit EASA is de verwachting dat er in de komende jaren meer Europese regelgeving wordt ontwikkeld op het gebied van duurzaamheid en leefomgeving, waar bijvoorbeeld lokaal toezicht op moet worden gehouden.

Veel aandacht maar beperkt wettelijke kader voor duurzaamheid en leefomgeving

Voor eenieder is duidelijk dat de thema's duurzaamheid en leefomgeving relevant zijn in de discussie over luchtvaart, zowel in de beleidsvorming als in het toezicht. Complicerende factor is dat er tot dusver met name op het gebied van emissies nog geen prioriteit is gegeven aan het ontwikkelen van wettelijke eisen. Er zijn wettelijke eisen op het gebied van geluid en externe veiligheid, maar op de andere terreinen

zijn die nog in ontwikkeling. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat daar waar wel wettelijke eisen zijn het handhaving-instrumentarium beperkt is, dan wel tijdelijk buiten werking is gezet in afwachting van nieuwe wet- en regelgeving (anticiperend handhaven). Ten aanzien van duurzaamheid wordt er op dit moment gewerkt aan wettelijke kaderstelling. In verband met de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de ILT volgt er in 2025 een HUF-toets.

Op andere milieu gerelateerde terreinen zoals stikstof is er een strakke regie vanuit de verantwoordelijke minister 'natuur en stikstof' en worden de grenzen gedicteerd. Vervolgens dienen deze harde eisen vastgelegd te worden in de luchthavenverkeersbesluiten, in samenhang met andere milieu- en omgevingseisen. Het luchthavenverkeersbesluit geeft dan de ILT houvast in haar toezichtstaken. Voor het realiseren van CO₂-reductie wordt aan de Duurzame Luchtvaarttafel nauw samenwerkend met kennisinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties. In de ministerraad heeft het kabinet besloten tot het uitwerken van een nationaal CO₂-plafondinstrument (per luchthaven). Er is nog niet besloten tot implementatie. Dit nieuwe wettelijk kader functioneert dus, naast het Europese ETS-systeem.

Ambitie tot vorming één luchtvaartautoriteit nog moeilijk grijpbaar

Zowel in de luchtvaartnota als in het coalitieakkoord wordt aandacht gevestigd op het in balans brengen van de verschillende publieke belangen die spelen rondom de luchtvaart. Er wordt echter niet gesproken over een Nederlandse luchtvaartautoriteit, alleen in relatie tot de ontwikkeling van de ILT. Pas in het bestedingsplan wordt er zeer expliciet en veelvuldig verwezen naar de luchtvaartautoriteit. Er is op dit moment geen heldere omschrijving van wat voorgesteld wordt bij een volwaardige, gezaghebbende en proactieve luchtvaartautoriteit. Wat en wie tot de luchtvaartautoriteit moeten worden gerekend, is voor veel gesprekspartners onduidelijk. Het varieert van het DGLM én de ILT, tot de ILT alleen tot alle partijen betrokken bij regulerende (regelgeving, toelating en toezicht) activiteiten ten aanzien van de civiele luchtvaart in Nederland. De stukken geven verder geen nader houvast voor de inhoudelijke scope van de luchtvaartautoriteit.

Volwaardig, gezaghebbend en proactief nader gedefinieerd

Tijdens de dag van de luchtvaartautoriteit en tijdens de interviews hebben we stilgestaan bij wat mensen verstaan onder een luchtvaartautoriteit, in het bijzonder een volwaardige, gezaghebbende

en proactieve luchtvaartautoriteit, en wat daarvoor nodig is. Daaruit komen de volgende kenmerken naar voren:

- Duidelijk en gezamenlijk doel. De NLA moet duidelijke en gezamenlijke doelstellingen hebben en het gevoel moet leven dat je samen een opdracht hebt. Er leven verschillende opvattingen over welke publieke belangen centraal moeten staan. Voor iedereen is evident dat veiligheid prioriteit nummer één is en blijft. Gelijktijdig is er ook wel begrip, maar minder urgentie bij thema's duurzaamheid en leefomgeving als onderdeel van de NLA.
- Herkenbaar en zichtbaar. De NLA moet herkenbaar en zichtbaar zijn voor de buitenwereld, met intern en extern duidelijke aanspreekpunten. Het gebruik van een consistente lijn van redeneren en optreden. Want ook de tanden kunnen laten zien en het nemen van de impopulaire maatregelen bevestigt je positie als autoriteit.
- Kennis van zaken. De NLA moet in de keten de meeste deskundigheid hebben. Het gaat om (mensen met) actuele kennis van de regels, van het werkveld, maar ook actuele kennis van de praktijk en de mensen en organisaties die daarin werkzaam zijn. Een NLA die met z'n voeten in de maatschappij en de markt staat, daar zijn voelspieren uit heeft staan en weet

wat er speelt. Een NLA die haar kennis uitdraagt en op basis van die kennis ook haar handelen kan onderbouwen.

- Het goede voorbeeld gevend. De NLA moet het goede voorbeeld geven door in de eerste plaats zelf te voldoen aan de internationale wet- en regelgeving, en daarnaast ook goed aangehaakt zijn bij de internationale beleid en wet- en regelgeving-ontwikkelingen.
- Slagvaardig. Een krachtige en flexibele organisatie, waarbij het primaire proces centraal staat en in geval van calamiteiten snel tot actie kan worden overgegaan. Dat vraagt ook om een nauwe samenwerking binnen de NLA (beleid-toelating-toezicht-reflectie) als wel richting externen.

Internationale aanwezigheid en aansluiting bij internationale beleidsvorming

In het onderzoek is de inzet van Nederland in de ICAO-panden, taskforcegroepen, etc. niet nader bekijken en besproken. Uit onze gesprekken met Europese gesprekspartners blijkt dat er een gemengd beeld bestaat over hoe Nederland opereert in de beleidsvoorbereiding van de EC, EASA, ECAC en Eurocontrol. Het is niet altijd duidelijk of de vertegenwoordigers standpunten innemen op persoonlijke titel dan wel dat men werkt op basis van een formeel Nederlands standpunt.

Op het gebied van veiligheid is Nederland goed aanwezig, maar behoort ze niet tot de voorhoede. Als voorbeeld van landen met een dynamische en initiatief nemende luchtvaartautoriteit worden genoemd Oostenrijk, Zwitserland, Ierland, Spanje en Finland. Deze landen nemen het voortouw in beleidsdiscussies en nemen initiatieven voor grensoverschrijdende activiteiten zoals toezicht uitoefenen in andere EU/EASA-lidstaten, op uitnodiging van betrokken lidstaat. Omdat Nederland een bijzonder EU-luchtvaartland is in vergelijking tot andere EU-landen van vergelijkbare grootte (Inwoners/oppervlakte) en een erg sterke luchtvaartsector heeft (KLM, Schiphol, onderhoudsbedrijven, etc.) heeft Nederland baat bij het tijdelijk beïnvloeden van de Europese regels ten aanzien van de luchtvaart. Dit is ook van belang voor andere overheden zoals gemeenten en provincies die bijvoorbeeld ook een bevoegdheid toebedeeld hebben gekregen in recente wetgeving op het toestaan van UAS-operaties binnen de gemeentelijke en provinciale grenzen.

Uit de gesprekken blijkt ook dat men een duidelijk verschil waarneemt tussen de inzet op het gebied veiligheid, wat als positief ervaren wordt, en de inzet op Single European Sky, waar Nederland waargenomen wordt als tegenstander van de SES-voorstellen van de EC. Gelet op het belang van

de een Single European Sky voor het verbeteren van beheer van het luchtruim, beperken van negatieve impact op het milieu en efficiencywinst voor de luchtvaartmaatschappijen wordt de huidige inzet van Nederland niet begrepen. Het Functionele Airspace Blok FABEC (Benelux, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland) wordt nu waargenomen als een groep landen die de voortgang in de SES blokkeert. Alhoewel de Nederlandse stellingname duidelijk gericht is op het beperken van emissies en geluidsoverlast door afspraken over luchtruimgebruik, komt die boodschap niet goed over bij de EC.

In de gesprekken met de Europese instellingen wordt ook aangegeven dat meer contact op strategisch niveau met Nederland behulpzaam zou zijn om beter begrip te krijgen van de Nederlandse wensen met betrekking tot het Europese luchtvaartbeleid. Daarom is het ook van groot belang om daadwerkelijk aanwezig te zijn in de verschillende overlegstructuren. EASA heeft een overlegstructuur opgezet met de EU/EASA-lidstaten en een separate structuur met de luchtvaartsector. Het algemene doel is de besprekking en raadpleging van strategische, controversiële of horizontale kwesties in een vroeg stadium van de programmeringscyclus van EASA te vergemakkelijken en een forum te bieden om de

lidstaten te raadplegen over zowel strategische als technische prioriteiten, met het oog op het bereiken van een consensus. Bovendien bieden dergelijke instanties waar nodig ondersteuning bij de uitvoering van dergelijke acties en feedback over de uitvoering en standaardisatie van de maatregelen.

Het is van belang dat Nederland prominent aanwezig is in de specifieke luchtvaartoverlegstructuren van EASA, EC, ECAC en Eurocontrol. Tegelijkertijd is het ook van belang dat Nederland zo consistent mogelijk het Nederlandse standpunt weergeeft in deze overlegstructuren.

Zowel vanuit EASA als de EC wordt het op prijs gesteld als Nederland (zowel het DGLM als de ILT) een uitgebreider partnership agreement zou aangaan met EASA. Tot nu toe heeft alleen de ILT een partnership agreement met EASA, maar op een zeer beperkt aantal gebieden. Doordat de EC de EU-steunprojecten voor derde landen, die via EASA worden uitbesteed aan consortia, zo snel mogelijk willen laten verzorgen door EU/EASA-lidstaten, is het verzoek gedaan aan de EU/EASA-lidstaten om daar een bijdrage aan te leveren. Deze projecten betreffen zowel beleidsondersteuning als wet- en regelgeving, en operationele consistentie. De EC ziet dit ook als een kans voor de EU/EASA-lidstaten om de eigen organisatie te versterken omdat de inzet

vergoed wordt. Hierdoor kunnen de organisaties extra menskracht/kennis genereren voor de eigen organisatie omdat de extra menskracht/kennis ook in de eigen organisatie kan worden ingezet. Overigens kunnen de lidstaten daarvoor ook andere partijen uit eigen land inschakelen mits die opereren onder verantwoordelijkheid van betrokken overheid.

Vanuit EASA, maar ook vanuit een aantal andere interne gesprekken, wordt opgemerkt dat Nederland de oplossingen van haar luchtvaartproblemen in een breder regionaal en Europees perspectief zou moeten bekijken. Nederland bekijkt de luchtvaart en bijbehorende problematiek, en zoekt oplossingen te veel binnen de eigen landsgrenzen. Als voorbeeld wordt aangegeven dat Nederland het luchtverkeer dat 'te veel' is op Schiphol wil laten afhandelen via de andere Nederlandse luchthavens terwijl er vlak over de grens, bijvoorbeeld in Duitsland ook een goede luchthaveninfrastructuur aanwezig is waarvan gebruik kan worden gemaakt. Een ander voorbeeld dat genoemd werd is het initiatief van Nederland om in Nederland een eigen luchtvaart CO2-plafond in te voeren naast het bestaande Europese ETS-systeem. Het Europese ETS-systeem reguleert de CO₂, over de sectoren heen via het marktmechanisme.

6.2 Organisatie

De Nederlandse luchtvaartautoriteit bestaat niet

De taken en bevoegdheden van de luchtvaartautoriteit conform ICAO- en EU/EASA-regelgeving zijn in Nederland verdeeld over verschillende organisaties. Dit is het geval wanneer we alleen kijken naar de luchtvaartautoriteit vanuit het perspectief van het publieke belang veiligheid, maar nog veel meer wanneer we kijken vanuit de verschillende publieke belangen.

De ILT en het DGLM presenteren zich in de opdrachtformulering van dit onderzoek weliswaar gezamenlijk als de luchtvaartautoriteit maar dit wordt onder de geïnterviewden niet zo beleefd. Er is voor de luchtvaartautoriteit geen website, geen postadres, geen spreekbuis en geen hoofd of directeur. In de praktijk is het een afspraak tussen twee partijen (DGLM/ILT) en kan de autoriteit niet worden gekoppeld aan één organisatie.

Bekijken vanuit de mondiale, Europese en nationale verplichtingen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, leefomgeving en economie spelen het DGLM en de ILT de grootste rol en op het gebied van beveiliging JenV/NCTV. Daarnaast zijn er op het gebied van veiligheid ook nog een groot aantal andere partijen die gedeleerd of nevengeschikt

deel uitmaken van de luchtvaartautoriteit ter uitvoering van de wettelijke verplichtingen en maatschappelijke opgave van de Nederlandse overheid met betrekking tot luchtvaart in het Koninkrijk der Nederlanden.

Versnippering binnen de ILT

Niet alleen zijn de totale taken van de luchtvaartautoriteit versnipperd, ook binnen de ILT is er sprake van versnippering. Er is binnen de ILT niet één aanspreekpunt voor luchtvaart. De taken zijn te verdeeld over verschillende afdelingen en directeuren waardoor besluitvorming over knelpunten moeilijk verloopt. Zowel binnen het DGLM, bij derden en binnen de ILT zelf is onduidelijkheid wie binnen de ILT waarvoor verantwoordelijk is. Dit wordt veelal manifest als thema's moeten worden opgelost waarvoor de verantwoordelijkheid binnen de ILT is belegd bij meerdere portefeuilles dan wel stafafdelingen. Het interne ILT-management luchtvaartoverleg bestaat uit zo'n 20 deelnemers vanuit de verschillende afdelingen die taken hebben op het gebied van luchtvaart. Op het gebied van UAS hebben 15 ILT afdelingen een rol in het overleg met de DGLM-afdeling onbemande luchtvaart. Sommige externe gesprekspartners hebben het opgegeven om met de ILT te zoeken naar oplossingen voor terugkerende knelpunten in hun werkrelatie.

Op papier werkt het IG-team met een portefeuillemodel. De portefeuilles worden gevormd door afdelingen. Eventuele overlappende thema's kunnen worden verdeeld onder de directeuren. Luchtvaart als zodanig is daar op dit moment niet één van. Eén van de directeuren is aangewezen als accountable manager luchtvaart richting EASA. Gelijktijdig is dit niet de directeur die zich bijvoorbeeld bezighoudt met de versterking van de luchtvaartautoriteit. Dit is organisch gegroeid. Volgens gesprekpartners binnen de ILT, maar ook door gesprekpartners vanuit het DGLM wordt aangegeven dat deze versnippering vertraging en onduidelijkheid geeft in de besluitvorming binnen de ILT, maar ook tussen de ILT en het DGLM.

Alhoewel de Europese luchtvaartautoriteiten niet gaan over hoe de EU/EASA-lidstaten hun luchtvaartsysteem organiseren om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen werd in de gesprekken aangegeven dat in geen enkele EU/EASA-lidstaat het concept van een multimodale aanpak van 'vergunningverlening en toezicht' over de transportmodaliteiten heen nog gehanteerd wordt. In eerste instantie waren de Scandinavische landen, in het eerste decennium van deze eeuw, het Nederlandse voorbeeld gevolgd om vergunningverlening en toezicht op de verschillende modaliteiten in één organisatie onder te brengen,

en ook de werkprocessen te integreren. De Scandinavische landen zijn daarmee om diverse redenen gestopt. De twee belangrijkste redenen waren enerzijds de onduidelijke zichtbaarheid/aansprekbaarheid van de verschillende modaliteiten zowel intern als extern, wie is waarvoor verantwoordelijk, en anderzijds omdat de verschillende transportmodaliteiten ook aan verschillende wettelijke internationale en nationale wet- en regelgeving moeten voldoen die ieder ook eigen specifieke vereisten hebben waaraan moet worden voldaan.

Knelpunten in de taakafbakening

In 2021 heeft een intern onderzoek geconcludeerd dat discussies over rol- en taakverdeling tussen de ILT en het DGLM zich vooral voordoen bij onderwerpen die door geïnterviewden vaak worden gekarakteriseerd als 'uitvoering'. Dat komt door het ontbreken van een eenduidig en breed gedeeld beeld over de rol- en taakverdeling tussen de ILT en het DGLM op het luchtvaartdomein, in combinatie met het ontbreken van een echte uitvoeringsorganisatie in het luchtvaartdomein.

Het hierboven aangehaalde interne onderzoek levert ook een opsomming van een aantal knelpunten in de taakafbakening. Aandachtspunten die hierbij naar voren komen betreffen onder meer

de overgang van beleid naar uitvoering (waar stopt beleid en begint implementatie), rolverdeling (bijvoorbeeld als het gaat om de lead richting LVNL bij NOTAM's (Notice to Airmen), versterking van het toezicht op derden, de vergunningverlening van regionale luchthavens en drone-regelgeving.

Beveiliging burgerluchtvaart mogelijk een logische fit voor het DGLM

Er is sprake van een scheiding van taken op het gebied van beveiliging en veiligheid. Dit terwijl deze twee takken van sport steeds meer overlap vertonen in de ICAO- en EU/EASA-regelgeving maar ook in de uitvoering. Het nieuwe terrein van de cybersecurity is daarvan een uitstekend voorbeeld. Binnen het NCTV is op basis van een strategische heroriëntatie geconstateerd dat de burgerluchtvaartbeveiliging niet tot de kerntaken van het NCTV behoort. De visie van de NCTV op de hoofdtaken van de organisatie is kortweg dat de NCTV-organisatie op slagvaardige wijze actuele nationale veiligheidsthema's die niet elders zijn belegd, oppakt en volwassen maakt, en vervolgens zorgt dat het thema op een passende plek binnen de overheid terechtkomt. Daarnaast draagt de NCTV-organisatie zorg voor de crisisbeheersing op nationaal niveau. Daarom zijn er ook al gesprekken geweest over het overbrengen van de beveiligingstaken naar het DGLM. Binnen

de EU, maar ook buiten de EU, is veelal de burgerluchtvaartbeveiliging zowel met betrekking tot beleid als toelating onder één bestuurlijk dak ondergebracht bij het ministerie verantwoordelijk voor transport die eveneens verantwoordelijk is voor veiligheid. Binnen een dergelijk ministerie vindt dan weer een opdeling plaats van verantwoordelijkheden volgens de luchtvaartketen: beleid, uitvoering en toezicht

Vanuit het DGLM zijn er gemengde beelden over het overnemen van de luchtvaartbeveiligingstaken zoals die nu belegd zijn bij de NCTV binnen JenV. Enerzijds wordt inhoudelijke de meerwaarde wel gezien, mede vanwege de toenemende vermenging van veiligheid en beveiliging, maar ook door de impact van cyberontwikkelingen op veiligheid en beveiliging. Anderzijds is er enige aarzeling bij het DGLM voor het overnemen van taken die om een andere technische kennis vragen, zoals nu aanwezig bij de luchtvaartgroep binnen de NCTV (en niet bij het DGLM). Een overheveling vanuit het NCTV zal dan ook gepaard moeten gaan met de overheveling van de betrokken NCTV-medewerkers op het gebied van burgerluchtvaartbeveiliging (de ILT heeft sinds 2022 ook een formele toezichttaak gekregen op cyber omdat de luchtvaartactiviteiten behoren tot de 'Nederlandse vitale activiteiten').

Beveiliging is voor andere transportmodaliteiten al belegd bij lenW. Vanwege het feit dat de KMar de toezichtstaak heeft op het gebied van luchtvaartveiligheid zal onderzocht moeten worden hoe de verhouding tussen de KMar en de ILT georganiseerd moet worden naast personele en organisatie-onderwerpen.

Opdrachtgeverschap en toezicht op derden voor verbetering vatbaar

De taken op het gebied van toelating en certificering (registratie, examinering en brevetuitgifte) zijn voor een groot deel uitbesteed aan vier bekende partijen: CBR, KIWA, RDW en STEBZ. Doordat RDW en CBR zijn aangewezen als bevoegde autoriteit zijn beide organisaties verplicht te werken volgens de vereisten van de EU/EASA-regelgeving. Daarnaast is er ook nog een aantal minder bekende partijen zoals het NLR en EuroUSC-Benelux op het gebied van drones of de Raad van Accreditatie betrokken bij de toelating. In de meeste gevallen is de ILT de contactpersoon/de opdrachtgever dan wel contractbeheerder namens het Rijk. Behalve bij RDW en CBR, waar het het DGLM is. Ten aanzien van het toezicht op en opdrachtgeverschap richting deze partners vallen een aantal zaken op:

- KIWA is onder de EU/EASA Basic Regulation (216/2008) niet 'formeel' erkend als Qualified Entity, maar handelde alsof het een formeel

erkende Qualified Entity was. Ook onder de huidige EU/EASA Basic Regulation 1139/2018 is KIWA niet formeel erkend als een Qualified Entity met bijbehorende vereisten m.b.t. de 'overheidstaken' zie zij uitvoert.

- Voor KIWA is het onduidelijk wie hun 'toezichthouder' is op gebied van luchtvaart. De ILT-medewerkers op strategisch en tactisch niveau staan ver af van de inhoud van het KIWA-werk en dat maakt het gesprek lastig. Op operationeel niveau zijn de relaties met de ILT wel goed, maar is het juist lastig de juiste mensen te vinden. Feitelijk is de KIWA belast met taken die, binnen het EU/EASA-regelgevend kader, toebedeeld zijn aan een bevoegd gezag-organisatie en moet het dan ook als zodanig functioneren.
- STEBZ geeft aan dat het toezicht beperkt is. Zij werken nu nog steeds met een niet goedgekeurd handboek. Het heeft een jaar geduurd alvorens er een reactie kwam op de eerste versie van het handboek van de ILT. Het is nu ook onduidelijk wie voor STEBZ bij de ILT-contactpersoon is.
- Voor het CBR, nevengeschikt aan de ILT, is het DGLM richtinggevend. Het DGLM is echter niet de toezichthouder binnen het Nederlandse luchtvaartsysteem.

- De verspreiding van de verantwoordelijkheden voor drones geeft internationaal verwarring. In de meeste EU/EASA-landen zijn de verantwoordelijkheden belegd bij één partij. Voor de RDW zelf is het ook niet duidelijk wie toezicht op hen houdt.
- In de ILT-signalrapportage ‘meer inzicht in en toezicht op certificering’ wordt ook duidelijk dat de ILT onvoldoende inzicht heeft op 35 certificeringsstelsels, waarvan luchtvaart er een is.

De keten stroomt niet

De totale keten is niet goed gesloten. De ervaring is dat er onvoldoende feedback plaatsvindt van toelating en toezicht richting beleid. De opgedane kennis bij het uitvoeren van taken en werkzaamheden is overigens van belang voor zowel de beleidsmakers (feedback op implementatie van de wet- en regelgeving) als voor de toezichthouders (in verband met hun toezicht op de toegelaten deelnemers aan het luchtvaartsysteem).

Medewerkers van de ILT, zowel bij de afdelingen die betrokken zijn bij de verlening van de vergunningen als medewerkers bij de afdelingen toezicht, geven aan dat men te weinig betrokken is bij de ‘voorkant’ van het maken van nieuwe wet- en regelgeving. Hierdoor ontstaan soms situaties waarbij de

luchtvaartsector beter geïnformeerd is over de nieuwe wet- en regelgeving dan de medewerkers bij de verschillende ILT-afdelingen. Vanuit beleid wordt ook veel meer ondersteuning verwacht van de ILT-medewerkers dan nu wordt geleverd.

Tegelijkertijd leeft het gevoel dat er bij DGLM onvoldoende wordt gedaan met de formele en informele signalen die worden gegeven ter aanpassing van beleid en regelgeving. Andersom wordt aangegeven dat het belangrijk is om niet pas aan het einde van het regelgevingsproces te vernemen over de inhoud van de regelgeving, maar al eerder daarover geïnformeerd te zijn om daar ook tijdig op te kunnen anticiperen.

Ook internationaal is de ketenaansluiting niet optimaal. Zo wordt aangegeven dat de ILT-inspecteurs maar weinig gelegenheid hebben en krijgen om de EASA-bijeenkomsten ten behoeve van de Europese luchtvaartautoriteiten en luchtvaartindustrie over nieuwe regelgeving bij te wonen. Terwijl het bijwonen van dit soort bijeenkomsten en het terugkoppelen van ervaringen naar internationale beleidsvorming en wet- en regelgeving ook relevant is voor het verder verbeteren van het Europese luchtvaartveiligheidssysteem dan wel het beter laten functioneren van bestaande EU/EASA-

regelgeving. Soms geeft de ILT geen prioriteit aan deze beleidsondersteunende activiteit omdat de ILT eenzijdig andere prioriteiten stelt. Een ander gegeven voorbeeld, waarbij vroegtijdige aanwezigheid bij beleidsvoorbereiding zinvol is, heeft betrekking op het terugkoppelen aan de EC en EASA hoe de regelgeving m.b.t. drones in werkelijkheid uitpakt. De aansluiting op Europees niveau is van belang omdat het technische gehalte van kaders vanuit EASA behoorlijke concreet zijn en met name gericht op certificerings-, toezichts- en handhavingstaken waarvoor de ILT, m.u.v., van brevetten, het primaire bevoegd gezag is in Nederland.

Vergunningstaak lijkt niet goed in positie

Het begrip uitvoering is dermate breed dat het voor verwarring zorgt en daarmee onvoldoende handvat biedt in het gesprek over taken en verantwoordelijkheden. In onze gesprekken spreken we vanuit het perspectief van de luchtvaartketen, dan wordt uitvoering eigenlijk altijd gekoppeld aan vergunningverlening. De primaire taak waar we het dan over hebben is toelating tot het systeem. Vanuit de luchtvaartketen bezien vormen de marktpartijen, LVNL, piloten, etc. de operaties en zijn de toegelatenen tot het luchtvaartsysteem.

De activiteiten rondom de toelating tot het luchtvaartsysteem zijn verdeeld over meerdere organisaties. Gelijktijdig lijkt er niet voldoende erkenning te zijn voor het feit dat naast de vergunningverlening binnen de gestelde wettelijke termijnen, de vergunningsverleners ook een belangrijke rol hebben als het gaat om het ondersteunen van de beleidsvoorbereiding door het DGLM. In sommige gevallen wordt aangegeven dat vergunningenverlening geen onderdeel zouden moeten zijn van de ILT. (lenW heeft nu ook een intern onderzoek lopen naar de positie van 'vergunningen lenW'.) Dit omdat de werkzaamheden en kennis en kunde 'dichter' tegen beleid aanliggen dan tegen toezicht en de kennis van deze mensen noodzakelijk is voor het ontwikkelen van nieuw beleid en bijhorende regelgeving. Ook wordt genoemd dat een uitvoeringstaak zoals vergunningverlening mogelijk niet past bij een organisatie die (ook) een toezichthoudend rol heeft. Het wordt echter niet concreet op welke manier de positionering bij de ILT daadwerkelijk belemmerend werkt, anders dan dat de vergunningverleners alleen beoordeeld worden aan de hand van prestatie-indicatoren over wettelijke termijnen i.v.m. vergunningverlening, maar niet ten aanzien van hun feitelijke inzet ter ondersteuning van de beleidsvoorbereiding.

Behoefte (en noodzaak) aan meer ruimte voor luchtvaartkennis

Vanuit ICAO maar ook vanuit het EU/EASA-regelgevende kader worden er vakinhoudelijke eisen gesteld aan medewerkers die betrokken zijn bij toelating van en toezicht op bedrijven, en mensen tot het nationaal luchtvaartsysteem. Eén van de vereisten is dat voor het personeel betrokken bij vergunningverlenings- en toezichtactiviteiten een vijfjarentrainingsprogramma en -jaarplan moet zijn vastgesteld, en bovendien moet deze planning van capaciteit en kennis/expertise gerelateerd zijn aan de complexiteit van het nationale luchtvaartsysteem. Een dergelijk systeem bestaat niet op ILT-niveau. Opvallend is dat deze verplichting al bijna twee decennia een ICAO-verplichting is. De ILT heeft het uitgangspunt dat ieder team zelf verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden om in een betrokken vakgebied werkzaam te mogen zijn. De ILT voldoet op dit onderdeel niet aan de EU/EASA-wettelijke verplichting. Dat blijkt ook uit EASA-standaardisatie bezoeken en zal zeker ook bevindingen opleveren bij een ICAO USOAP-audit.

Zowel vanuit het DGLM als de ILT wordt aangegeven dat er voor de medewerkers te weinig capaciteit is om nieuwe ontwikkelingen in de luchtvaart, zowel

op regelgevingsgebied als techniek, zich eigen te maken. Dit gaat niet alleen om tijd en capaciteit voor expliciete of technische kennis, maar ook om meer impliciete kennis van de praktijk en het werkveld. Tevens wordt aangegeven dat het veldwerk van de ILT-medewerkers steeds minder wordt en dat daardoor ook de verbinding met het veld wordt verbroken. Zo is aangegeven dat ten aanzien van bijvoorbeeld gevaarlijke goederen er binnen de ILT niet voldoende kennis aanwezig is. Ook is de beleving vanuit de ILT dat het DGLM te vaak moet leunen op de kennis van de ILT. Bovendien wordt op de werkvloer - in het kader van toezicht - ervaren dat er op luchtvaartdossiers moet worden samengewerkt met toezichthouders die normaal gesproken aan een andere modaliteit werken. Vanuit het werkveld is aangegeven dat de ILT steeds meer werkt conform het uitgangspunt 'toezicht op toezicht'. Dat wordt gewaardeerd door de luchtvaartsector, maar tegelijkertijd wordt wel opgemerkt dat betrokken inspecteurs dan wel degelijke kennis van zaken moeten hebben om ook daadwerkelijk te kunnen door vragen tijdens de inspecties. Men constateert dat die degelijke kennis soms ontbreekt.

Formatie en budget

Gedurende dit onderzoek is het niet mogelijk geweest om een totaal overzicht van de daadwerkelijke toewijzing van fte's (vast en inhuur) en budget aan de modaliteit luchtvaart te verkrijgen.

In de gesprekken hebben een aantal geinterviewden aangegeven, van zowel het DGLM als de ILT, dat men na de laatste bestedingsimpuls, over voldoende menskracht beschikt. Anderen daarentegen geven aan dat ze, ook na de extra bestedingsimpuls, nog steeds niet over voldoende menskracht en financiële middelen beschikken om de huidige wettelijk verplichte taken uit te voeren.

Gelet op het ontbreken van gevalideerde cijfers over fte's en beschikbare middelen voor de luchtvaart en de diversiteit in antwoorden op onze vragen naar de aanwezigheid van voldoende fte's en middelen, kunnen wij ons geen mening vormen over het al dan niet voldoende zijn van de huidige formatie en middelen bij zowel het DGLM als de ILT. Wel constateren we dat het inzicht er niet is, de verhouding tussen taak en middelen niet inzichtelijk is en nieuwe ontwikkelingen de noodzakelijke capaciteit en middelen bovendien onzeker maakt.

6.3 Coördinerende processen

Onduidelijkheid in de relatie tussen het DGLM en de ILT

Uit de gesprekken blijkt dat het DGLM zich verantwoordelijk voelt dat het gehele systeem goed functioneert, dus ook dat de toelating tot en het toezicht op de luchtvaart optimaal is (systeem). Deze systeemverantwoordelijkheid is niet expliciet vastgelegd in het 'Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat', maar is inherent aan de verantwoordelijkheid van het DGLM voor het beleid, en wet- en regelgeving. Wel is duidelijk dat het DGLM toelatings- en toezichtstaken bij de ILT belegt (via de DGLM beleids- en medebeslissingsrol de EU-besluitvorming) en daarin ook zorgt voor financiering. In het relatiestatuut is echter vastgelegd dat de ILT zelf beslist over prioritering van die middelen en daarom ook middelen kan verschuiven tussen luchtvaarttaken, maar ook tussen modaliteiten. Hierin is een belangrijk terugkerend argument de onafhankelijkheid van de ILT die ze moet bewaken. Dit gaat wringen als het DGLM constateert dat de ILT daardoor niet voldoet aan de wettelijke verplichtingen, maar dan geen handvat heeft om dat te adresseren. In de gesprekken en in de verhoudingen lijken verschillende relaties door elkaar heen te lopen.

- Het DGLM als systeemverantwoordelijke versus de ILT als systeemonderdeel.
- Het DGLM als opdrachtgever versus de ILT als opdrachtnemer.
- Het DGLM als wetgever versus de ILT als onafhankelijke toezichthouder.

De daadwerkelijke verhouding of verhoudingen worden door verschillende mensen verschillend geïnterpreteerd.

Samenwerking steeds meer zichtbaar, maar ook nog begrensd

De moeizame communicatie op sommige terreinen tussen de medewerkers van het DGLM en de ILT is vaak genoemd als een probleem omdat daardoor de benodigde informatie niet, te laat of vervormd wordt overgebracht naar collega's die deze informatie wel nodig hebben om hun werk goed te kunnen uitvoeren. De oorzaken van de haperingen in de communicatie hebben voor een deel te maken met de (deels gepercipieerde) opgelegde wijze over hoe de contacten van medewerkers van het DGLM en de ILT dienen te verlopen. In dit proces is de afdeling netwerken transport van de ILT de centrale spin in het web. De afdeling netwerken kanaliseert de verzoeken tot informatie van DGLM'ers richting ILT'ers en visa versa. Binnen het DGLM bestaat een soortgelijke

functie niet. Gelijktijdig ziet de betreffende afdeling, het management en ook sommige medewerkers dit niet als altijd noodzakelijk; er mag contact zijn tussen beleid, toelating en toezicht. Daarnaast wordt ook hier capaciteit genoemd. Met name vanuit de ILT is het gevoel dat het opzoeken van het DGLM niet hoog op de prioriteitenlijst binnen de ILT staat en daar dus ook minder capaciteit op hoeft te worden gezet.

Op specifieke onderdelen hebben het DGLM en de ILT nieuwe samenwerkingsvormen bedacht die de uitwisseling van informatie en ook het bespreken van wie welke taak het beste kan oppakken. Daarbij wordt de Eilandraad genoemd dat de thematiek van de onbemande luchtvaart als centraal overleg thema heeft. De Eilandraad wordt door alle partijen hoog gewaardeerd omdat duidelijk is dat de collega's van beleid de collega's van de ILT nodig hebben en omgekeerd. Dit heeft mogelijk ook te maken met het onontgonnen karakter van het onderwerp drones. Problematisch blijft echter dat door de vastgestelde algemene processen er onvoldoende flexibiliteit is om bijvoorbeeld in de ontwikkelingsfase van het UAS-domein nieuwe ontwikkelingen te accommoderen. Doordat nog veel in ontwikkeling is en er dus nog geen vastgestelde toelatings- en handhavingsprocessen zijn, zoals in de bemande luchtvaart, zijn er dus nog geen

vastgestelde kaders. De bestaande ILT-processen passen ook niet op onbemande luchtvaart door de shift van rule-based naar risk-based. Daarop zullen de processen moeten worden aangepast. Binnen de ILT zijn de UAS- verantwoordelijkheden en kennis/kunde verdeeld over 15 afdelingen die ook onder verschillende directeuren vallen. Desalniettemin zijn betrokkenen de Eilandraad als mogelijk voorbeeld voor andere gemeenschappelijke onderwerpen tussen het DGLM en de ILT.

Onduidelijkheid over prioritering en inzet middelen
Het DGLM regelt dat de ILT (extra) middelen krijgt voor het uitvoeren van specifieke taken. Het knelt bij het DGLM als zij vervolgens moet onderhandelen over de inzet van die middelen bij een verzoek van het DGLM om bijvoorbeeld een specifiek veiligheidsprobleem nader te onderzoeken. Bij het DGLM bestaat daarnaast de zorg of de betreffende middelen ook daadwerkelijk aan de bedoelde taken binnen de luchtvaart worden besteed. Bovendien is de indruk dat de risicogestuurde werkwijze, via de IBRA-systematiek binnen de ILT, maakt dat onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan de luchtvaartveiligheid en de bijbehorende wettelijke verplichtingen. Omdat de inzet van personeel op het gebied van luchtvaart binnen de ILT niet goed zichtbaar is, wordt dit beeld verder versterkt. Vanuit de ILT wordt de prioriteringswijze als een belangrijk

onderdeel van de onafhankelijkheid gezien en geeft men gelijktijdig aan dat niet de IBRA alleen bepalend is in de uiteindelijke prioritering. Vanuit het DGLM wordt ook aangegeven dat ook alle wettelijke verplichtingen ten grondslag moeten liggen aan de prioriteitstelling en dat de ILT compliant dient te zijn aan de internationaal gestelde eisen. Zie ook bijlage I van het Nederlandse actieplan luchtvaartveiligheid (NALV) (maart 2023).

Compliance management niet op orde

In september 2022 is, in het kader van dit onderzoek, een aanzet gedaan tot het analyseren van de beantwoording van de ICAO Protocol Questions (PQ's), zoals aanwezig in de Compliance Database gebruikt door het DGLM. De analyse van de gegeven antwoorden op de ICAO PQ's geven aan dat Nederland niet kan aantonen dat ze compliant is aan de ICAO-vereisten. De tekortkomingen zoals geconstateerd in februari 2020 (zoals eerder benoemd), bijvoorbeeld door achterhaalde regelgeving in de beantwoording en het verwijzen naar systemen die alleen door ILT-medewerkers ingezien kunnen worden, gelden nog steeds. Dit ondanks dat Nederland de ICAO-verplichting heeft om ICAO permanent online accuraat te informeren over de actuele stand van zaken van haar veiligheidssysteem zodat, indien gewenst, de ICAO-auditors toegang hebben

tot actuele stand van zaken in het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem.

Om een oordeel te kunnen geven over de EU/EASA-compliance is in september 2022 contact gelegd met de ILT-beheerder van het ILT-relatics system dat door de ILT wordt gebruikt voor de compliance-activiteiten ten aanzien van de EU/EASA-wettelijke vereisten. Uit de informatie bleek dat de data alleen informatie geeft over de aanwezigheid van bepaalde procedures en processen, maar niet over de feitelijke toepassing ervan. Die informatie moet opgehaald worden uit andere systemen die de ILT gebruikt. In het kader van deze opdracht heeft de ILT vervolgens aangegeven geen behoefte te hebben aan een feitelijke audit in hoeverre de ILT voldoet aan de EU/EASA-vereisten.

Wel hebben wij in het kader van dit onderzoek, als observator, een EASA SYS (systeamaudit) van de ILT, mogen bijwonen. De uitkomst van die EASA-audit bevestigde ons beeld met betrekking tot het niet compliant zijn op een aantal onderdelen zoals o.a. het ILT systeem om de compliance te monitoren is te algemeen en niet gedetailleerd genoeg, er is nog steeds geen compleet stafplanningssysteem en opleidingsplan (is overigens al twee decennia een ICAO-vereiste) voor de technische functies die betrokken zijn bij de vergunningverlening en

het toezicht, het toezicht op de vereisten zoals geformuleerd in de EU verordening 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart.

Uit de EASA-audits in de verschillende luchtvaartdomeinen, maar ook uit de EASA-audits naar de implementatie van het EU/EASA-systeem in de Nederlandse situatie blijkt eveneens dat het Nederlandse systeem nog niet (volledig) voldoet aan EU/EASA-wettelijke verplichtingen en derhalve ook niet aan de ICAO-verplichtingen. De oorzaken die worden aangegeven variëren van gebrek aan capaciteit, onduidelijke organisatievorm tot het nog niet op orde hebben van interne processen en systematiek die nodig zijn om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Bij het DGLM is er bezorgdheid over de achterstand in het aantonen dat Nederland compliant is aan ICAO. Het stoort de medewerkers van de ILT dat de ILT zelf ook nog niet voldoet aan de wettelijk gestelde eisen, maar wel in haar toezichtactiviteiten de luchtvaartsector verplicht zich te houden aan de wettelijke verplichtingen. Sommige respondenten geven aan dat er te weinig capaciteit is om aan alle wettelijke verplichtingen te voldoen, anderen stellen dat de ILT ook niet aan alle wettelijke verplichtingen hoeft te voldoen.

De compliance ten aanzien van ICAO en EASA zijn bovendien niet integraal georganiseerd dan wel gekoppeld. Het DGLM is aanspreekpunt voor ICAO en de ILT voor EASA. Beide gebruiken andere digitale compliance-systemen, die ook niet met elkaar communiceren, en wordt de informatie binnen de ILT bewaard/opgeslagen op verschillende systemen. Tevens geeft de ILT geen prioriteit aan haar verantwoordelijkheid om ten aanzien van de ICAO-verplichting (zie ook paragraaf 5.3) om permanent ICAO te informeren (in het ICAO CMA onlineframework) met adequate actuele informatie over de implementatie van de ICAO-vereisten in het Nederlandse luchtvaartsysteem. Een mogelijke oplossing om voortvarend de ICAO-compliance en EU/EASA-compliance te realiseren zou kunnen zijn om het luchtvaartsysteemverantwoordelijke DGLM, naast de bestaande verantwoordelijkheid ten aanzien van de ICAO-compliance, ook formeel de verantwoordelijkheid te geven om de compliance te bewaken ten aanzien van de EU/EASA.

Veiligheidsmanagementsysteem werkt onvoldoende

Uit de verschillende gesprekken met het DGML en de ILT blijkt dat de overheidspartijen ook nog geen werkend veiligheidsmanagementsysteem hebben terwijl dat wel dringend gewenst wordt door beide partijen. De oorzaak voor het nog niet op orde

hebben van een veiligheidsmanagementsysteem heeft te maken met de interne prioriteitsstelling bij met name de ILT. Het hebben van een veiligheidsmanagementsysteem wordt niet in alle ILT-managementlagen ervaren als ‘hoogdringend’. In het Nederlands actieplan luchtvaartveiligheid zijn daarom ook acties opgenomen om een Nederlands veiligheidsmanagementsysteem te prioriteren.

Paradigmashift in luchtvaartveiligheids-regelgeving

De EU/EASA-regelgeving is veelal zeer gedetailleerd en beschrijft wie wat moet doen om te voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. Ruim tien jaar geleden zijn de eerste voorzichtige initiatieven genomen om deze vorm van reguleren te moderniseren en daarbij ook tegelijkertijd te werken aan een veiligheidssysteem dat meer proactief georiënteerd is en niet enkel reactief als het gaat om feitelijke gebeurtenissen. Een systeem gebaseerd op het halen van gestelde doelen zoals vastgelegd in de regelgeving (Performance Based Regulation met bijbehorend Performance Based Oversight). Dit vraagt om een aanpassing van de manier waarop kan worden vastgesteld of bepaalde bedrijven/personen wel/niet voldoen aan de gestelde wettelijke eisen ten behoeve van toelating en toezicht. Een dergelijke omschakeling, die geleidelijk zal moeten plaatsvinden, vraagt veel

van alle deelnemers zowel bij de overheid als de luchtvaartsector. Bestaande wet- en regelgeving kan enkel stapsgewijs aangepast worden zonder grote schokken opdat het niveau van de veiligheid geen terugslag krijgt door abrupte interventies.

Nieuwe wetgeving, op een redelijk onontgonnen terrein, zoals op het terrein van de drones, geeft meer mogelijkheden tot het introduceren van Performance Based Regulation. Dat staat ook te gebeuren met de U-space-regelgeving en heeft al plaatsgevonden in de UAS-operations-regelgeving. Deze nieuwe droneregelgeving heeft impact op de huidige manier van het maken van wet- en regelgeving als wel op de toelating en het toezicht. De insteek van de droneregelgeving is dat toelating e.d. gebaseerd gaan worden op risicobeoordeling (binnen een nog niet uitgekristalliseerd beleid). Bovendien, de omschakeling van vergunningverlening en toezicht, gebaseerd op regelgeving die veel ruimte laat voor interpretatie, vraagt om andere kennis/skills van de inspectie dan er nu aanwezig is.

Nieuwe ontwikkelingen uitdaging voor implementatie in luchtvaartketen

Nieuwe ontwikkeling op het gebied van drones vormen een uitdaging om goed op te nemen in de luchtvaartketen. De ILT moet een HUF-toets

uitvoeren op de nieuwe regelgeving, maar doordat er nog veel punten in de regelgeving niet duidelijk zijn hoe dit uitpakt kan de ILT nog geen complete inschatting maken van de impact op haar werk, met als gevolg dat de ILT niet weet wat ze moet gaan doen.

In relatie tot drones moet het DGLM (onbemande luchtvaart) schakelen met medewerkers van de ILT van zeer verschillende afdelingen en daarbij heeft DGLM ook ‘diep technologische kennis’ nodig van de ILT-medewerkers. Deze kennis is niet altijd aanwezig. Sommige afdelingen bij de ILT hebben meerdere modaliteiten onder hun verantwoordelijkheid en de onbemande luchtvaart is dan één van de vele onderwerpen. Deze problematiek speelt ook op managementniveau. Voor de betrokken DGLM-afdeling onbemande luchtvaart is de Zwitserse luchtvaartautoriteit (Federal Office of Civil Aviation (FOCA) het voorbeeld hoe je de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van onbemande luchtvaart in zijn volle breedte kunt aanpakken. FOCA heeft, al een tijd geleden, een project opgezet met medewerkers uit de verschillende FOCA-geledingen om de eigen organisatie voor te bereiden op de nieuwe ontwikkelingen en de nieuwe taken/rollen die het UAS-domein met zich gaat meebrengen voor organisatie, vergunningverlening en toezicht.

6.4 Caribisch Nederland en CAS

De wettelijke verplichtingen met betrekking tot de Caribisch Nederland- en de ICAO Koninkrijk-verplichtingen ten aanzien van de landen in de Cariben zijn complex en vragen ook veel capaciteit (menskracht, tijd en budget).). Er is een grote achterstand in het actueel houden van regelgeving. Op onderdelen zelfs achterstanden van 20 jaar. Uit de gesprekken met direct betrokkenen worden meerdere oorzaken aangegeven voor de achterstanden in de regelgeving, voor het onvolledige toezicht op de luchtvaartactiviteiten en de langzame voortgang in het verbeteringsproces. Voor de toezichtactiviteiten van de ILT op de luchtvaartnavigatiedienstverlening heeft de ILT alleen procedures die uitgaan van EU-regelgeving. Die zijn dus niet bruikbaar voor de BES. Enerzijds wordt aangegeven dat er onvoldoende politieke aandacht is voor de huidige problematiek en anderzijds dat mede, als gevolg van onvoldoende politieke aandacht, er ook onvoldoende menskracht en geld ter beschikking is om de problematiek voortvarend aan te pakken. De inzet voor Caribisch Nederland en de CAS-landen moet concurreren met de inzet en middelen die noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering op diezelfde werkgebieden in (Europees) Nederland en voor de inzet op het Europees vlak. De actualiteit in (Europees) Nederland krijgt altijd voorrang.

Een bijkomend probleem is dat er in Caribisch Nederland onvoldoende uit- en doorvoeringsmacht, en kracht ter plaatse aanwezig is. In de CAS-landen zijn de luchtvaartautoriteiten overbelast en is eveneens een gebrek aan menskracht en geld om zelfstandig aan alle verdragsverplichtingen van ICAO te kunnen voldoen. Het niet permanent fysiek aanwezig zijn van Nederlandse luchtvaartexpertise, met name op het gebied van luchthavens en luchtruim in Caribisch Nederland zet automatisch de eilanden op achterstand. Door de geografische ligging is het noodzakelijk om intensief te overleggen om tot een verantwoorde en precieze rol en taakafbakening te komen tussen de zelfstandige CAS-landen en de BES (DGLM, ILT).

In 2023 is door het DGLM-budget vrijgemaakt voor het financieren (3,5 ton per jaar voor een periode van vijf jaar) van een luchtvaartkenniscentrum op Bonaire. Een plan van aanpak dient gereed te zijn per september 2023 voor implementatie per 1 januari 2024. Daarbij kan de vraag gesteld worden welke kennisoverdracht men daarbij op het oog heeft als er nog geen adequate wet -en regelgeving is waarvoor die kennis kan worden aangewend.

Het DGLM en de luchtvaartautoriteiten in de CAS-landen werken op ad hoc basis, vanuit zelfstandige posities, aan o.a. het implementeren

van de correctieve acties (Corrective Action Plans (CAPs)) n.a.v. de ICAO USOAP-audit van Curaçao die plaatsvond in 2019, maar ook aan het op orde brengen van de regelgeving o.a. op het luchtverkeersleidingsdomein dat wordt gebruikt in de CAS-landen en Caribisch Nederland. ICAO-audit het Koninkrijk der Nederlanden en dus moet er op dit gebied samengewerkt worden om als Koninkrijk der Nederlanden ook de compliance aan de ICAO vereisten aan te tonen in Caribisch Nederland. Tegelijkertijd noodzaakt de omvang van de luchtvaartsector en de bijbehorende ICAO-verplichtingen de CAS-landen om samenwerkingsverbanden aan te gaan en ook om af te stemmen met Nederland.

Op dit moment investeert het DGLM in menskracht en werkbezoeken rondom inhoudelijke thema's. Met de autoriteiten op Curaçao en Sint Maarten is overeengekomen dat LenW, directie luchtvaart, blijvend ondersteuning zal bieden op het gebied van ICAO-compliance. Dit zal met name in een coördinerende en adviserende rol zijn. Aan de hand van een werkplan compliance wordt gewerkt aan het blijvend versterken van het luchtvaartsysteem en het herzien en nader uitwerken van correctieve acties. Op basis hiervan heeft het DGLM regelmatig overleg, met de directeuren van de luchtvaartautoriteiten.





BIJLAGE 2

REPORT ON A COMPARISON OF THE STATE CIVIL AVIATION ORGANISATIONAL STRUCTURE, THE DISTRIBUTION OF ROLES AND RESPONSIBILITIES BETWEEN THE DIFFERENT STATE KEY PLAYERS IN THREE EUROPEAN STATES

CONTENTS

- 1. Executive Summary**
- 2. Regulation of Aviation in the Republic of Ireland**
- 3. Regulation of Aviation in the Kingdom of Sweden**
- 4. Regulation of Aviation in the United Kingdom**
- 5. Supporting Documents**
 - a. Questionnaire for States selected for benchmarking.
 - b. Scope of Industry – Regulated Entities.
 - c. Overview of Roles and Responsibilities

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

As part of a wider review of the legislative framework and governmental arrangements for the regulation of civil aviation in The Netherlands, it was agreed that a benchmarking exercise be undertaken to review the organisational structure, the distribution of roles and responsibilities between the different key-players in the aviation systems to ensure compliance with, and the implementation of the ICAO, and where applicable, the EU-EASA regulatory frameworks. Three States were selected, these being The Republic of Ireland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom. These States were asked to consider a pre-prepared questionnaire and were visited by representatives of the review team. Detailed reports have been written describing the regulatory frameworks for civil aviation for each of these three States, and these are attached to this summary. This Executive Summary provides an overview of the key points arising from the review of each of these States.

Findings

1. In all three States, there is a clear distinction between regulation and service provision¹.

Accountability for the regulation of civil aviation rests with the government. Responsibilities for regulation sit with the government and are, in the most part, delegated to separate organisations. These organisations may either be an Agency of, or an independent body sponsored by the responsible government department (e.g., Department for Transport).

2. Two of the three States, Ireland and the United Kingdom (UK), have established specialist aviation regulatory bodies: the Irish Aviation Authority (IAA) and the UK Civil Aviation Authority (CAA) respectively. These Authorities are sponsored by and are responsible to the responsible government department and deal exclusively with the regulation of civil aviation.
3. In Sweden, the Swedish Transport Agency, which is responsible to the Ministry of Rural Affairs and Infrastructure, covers the regulation of all modes of transport (road, rail, maritime and aviation). The Agency has a department that is dedicated to maritime and aviation activities. Within this department there are specialist sections for maritime and aviation specific matters (e.g. flight training, air traffic and aerodromes etc.).
4. All of the three benchmarked States (Ireland and the UK) have adopted the principle of "the user pays" in order to fund their Aviation Authorities. Fees are charged for activities such as certification, licensing and approvals etc. The government provides funding only for certain, specific individual tasks (e.g., projects). In the UK, the government delegated the regulation of aviation security to the CAA in order to fund the activity. Indeed, the aviation sector is unique in the UK in having an independent security regulator: the government's Department for Transport has responsibility for the regulation of security matters for all other transport modes.

There are also some sections which cover both maritime and aviation where the skills required are not domain specific (e.g. environment, analysis).

The key message here is that in all three of the benchmarked States, whilst the arrangements may differ, the regulation of civil aviation is undertaken by specialist staff with aviation specific skills, knowledge and expertise.

¹ In the Republic of Ireland, this separation between regulation and service provision is currently being implemented by the Air Navigation Transport Act 2022 which enters into effect on 31st March 2023.

5. Only one of the three benchmarked States has Overseas Territories like The Netherlands. This is the UK which has established a separate aviation regulator (Air Safety Support International (ASSI)), for the UK's overseas territories. ASSI is a wholly owned subsidiary of the CAA and was set up in recognition of the fact that the nature and scope of aviation operations in the overseas territories differ considerably from those in the UK mainland.
6. The UK CAA has delegated some regulatory tasks to representative bodies². All of these activities are outside the scope of ICAO and comprise such tasks as assessing light aircraft, microlights, and their pilots, and making recommendations to the CAA for the issue of the relevant permits and licences.
7. In the UK, Sweden and Ireland the CAA is responsible for licenses/approvals /certificates and the oversight on the implementation by the aviation service providers related to Safety and Security.
8. In all three States the Aviation Authorities are recognized and respected as THE Civil Aviation Authority. In all three States the CAA's work cooperatively with the Department and work with guidance/priorities provided by the Department
9. All the three States/CAA's have as objective (and practice) to comply to the ICAO and where applicable to the EU/EASA requirements.

² These organisations include the Light Aircraft Association, and the British Microlight Aircraft Association.

REGULATION OF AVIATION IN THE REPUBLIC OF IRELAND

Introduction

Regulation of the aviation sector in the Republic of Ireland (Eire) is covered mainly by the Department of Transport, and the Irish Aviation Authority (IAA). There are some exceptions to this however, these relate mainly to matters involving the effects of aviation on the environment and are explained later in this report.

Eire is a Member State of the European Union and therefore, as well as being subject to the international aviation standards and recommended practices (SARPs) of the International Civil Aviation Organisation (ICAO), Eire must also comply with the applicable aviation regulations of the European Parliament and Commission.

In matters relating to aviation, jurisdiction is restricted to Eire's territorial limits.

The Department of Transport (DoT).

Accountability for the regulation of aviation in Eire rests with the government's Minister for Transport and Environment.

The Minister for Transport has powers to make regulations (secondary legislation) to take account of the ICAO Annexes (under the Air Navigation and Transport Acts), and also has the power to make regulations to support or give effect to EU aviation legislation.

The Minister has two separate, distinct departments reporting to him: one covering transport and the other covering environment, climate and communications.

The Department of Transport has a staff of 40 dedicated to aviation. These staff members are spread across four divisions, namely: Safety and Security, Airports, Air Services, and Air Navigation. Members of staff are largely "administrators" in that they are not technical experts or specialists in any particular field of aviation. The exception to this is the Air Accident Investigation Unit (AAIU) which whilst part of the DoT, functions independently. Consequently, the Department relies upon technical advice provided from other sources. These external sources comprise the Irish Aviation Authority, and consultants. The Department recognises the IAA's international engagement and oversight experience and the value this brings to informing policy.

Consultants are contracted whenever necessary to provide advice, as well as other services such as periodical reviews of safety performance (this is covered in more detail later in this report).

The DoT is currently reviewing its practice in this area and undertaking further analysis of best practice by reviewing oversight of aviation safety regulation in other jurisdictions and the oversight of safety regulation in other sectors in Ireland. A procurement process is scheduled to commence early in 2023 to seek and appoint consultants to undertake further work to support this review.

The Department of Transport does not routinely look at multi-modal correlation, each transport mode being managed separately as a specific domain.

The Department is responsible for the country's National Aviation Policy. This policy was published in 2015 and will be reviewed in 2023.

Airspace design is treated as a matter of state policy, and the Department chairs an Airspace Design Committee, which meets as required.

On matters relating to aviation security, the Irish Aviation Authority (IAA) is designated as the competent authority, whilst the Department of Transport retains responsibility for policy, coordinating activities with the police service, and Ministry for Justice etc., and chairing the National Aviation Security Committee (NASC).

The Department also has responsibility for negotiating international agreements on matters relating to aviation.

Irish Aviation Authority (IAA)

The Irish Aviation Authority Act 1993 established the Irish Aviation Authority (IAA). The IAA's functions are set out in Section 14 of the 1993 Act, including giving effect to the majority of ICAO Annexes (except for 3, 9, 12, 13, and parts of 16 – see "Responsibilities under ICAO" below).

The IAA has the power to make orders (secondary legislation) for the purpose of giving effect to the relevant ICAO Annexes. Provisions in many IAA orders provide for the making of directions to support safety. This can be done with immediate effect.

The IAA is independent from, but reports to the DoT. The Board of the IAA is appointed by the Minister.

The IAA is designated as the competent authority for civil aviation in Ireland in accordance with the EASA Basic Regulation (regulation (EU) 2018/1139).

The new schedule 2 to the Irish Aviation Authority Act 1993 (as inserted by the Air Navigation and Transport Act 2022) lists the European Regulations under which the IAA is designated competent authority (35 in total).

The IAA currently acts both as a regulator and as a service provider in respect of air navigation services.

The IAA regulates the meteorological services, which are provided by the company Met Éireann, Ireland's national meteorological service.

In January 2013, secondary legislation came into effect allocating duties to the IAA relating to matters of aviation security.

The IAA is funded solely by fees levied upon the industry that it regulates: e.g. fees for the issue and maintenance of approvals, licences, etc. These fees are set by the IAA for safety regulatory activities and by the Department for matters relating to security. However, under the new Air Navigation Transport

Act 2022 the IAA will also set fees for its regulatory activities in the field of security.

The IAA's fees have been unchanged since 2015 but will be reviewed annually from 2023. Proposals to change the fees are promulgated for consultation by industry and any other stakeholders.

The IAA currently has 184 members of staff and is recruiting a further 7 for 2023. The organisation of the IAA is shown in Figure 1.

The IAA has taken a position not to use Qualified Entities as provided by Annex VI of Regulation (EU) 2018/1139 of THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 on the basis that it does not see that there would be any material saving in time or expenditure. The Authority does not routinely engage contractors, but has done so in cases where highly specialised subjects are involved, such as fatigue risk management in SAR operations for example.

As an organisation, the Authority is launching a new Brand in 2023 to coincide with the introduction of the Air Navigation Transport Act 2022, and has recently updated its IT, HR and Finance departments and systems.

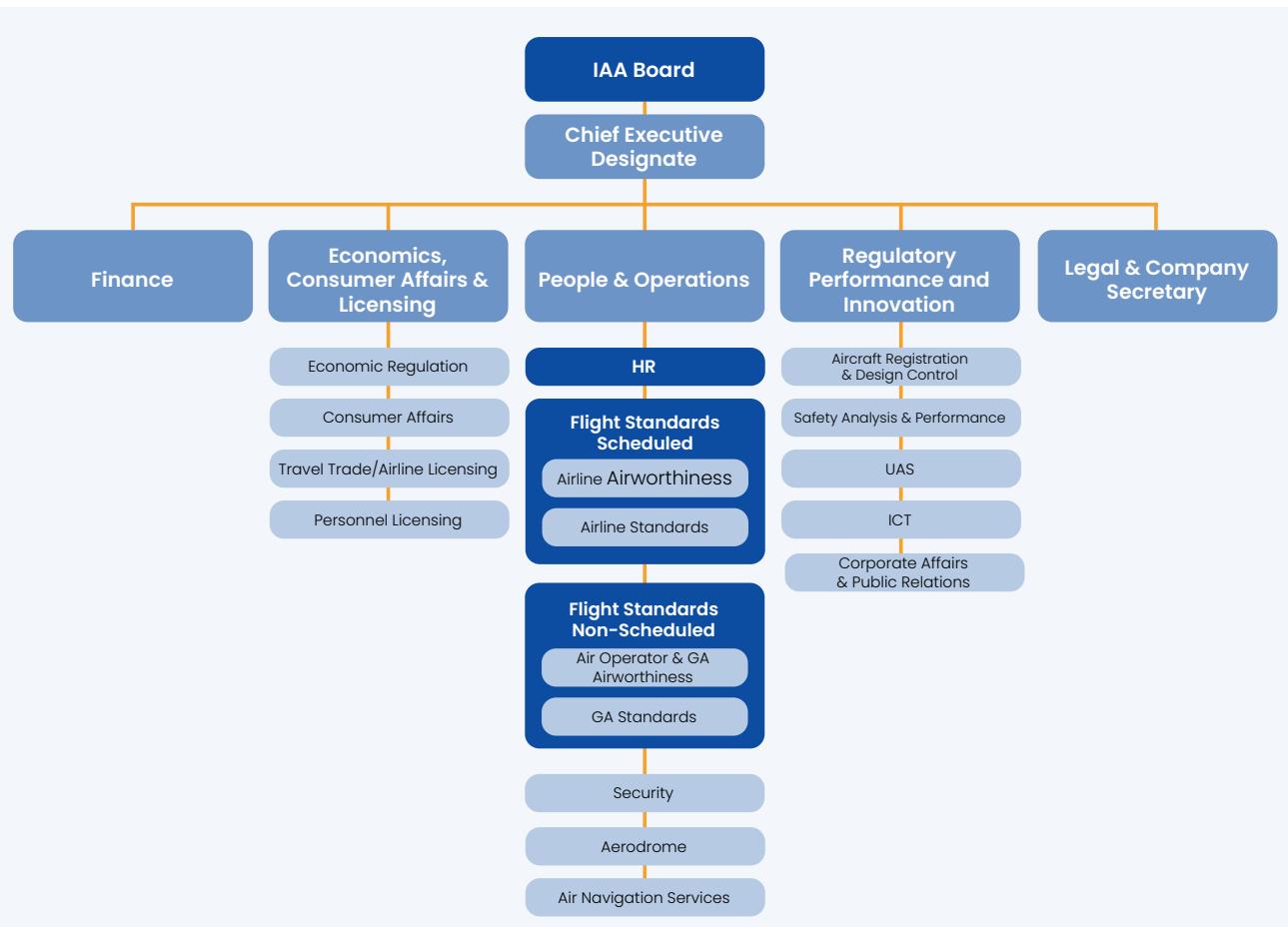


Figure 1 – Organisation of the Irish Aviation Authority.

Responsibilities under ICAO

Department of Transport

1. Annex 9 – Facilitation
2. Annex 12 – Search and Rescue (excluding rescue co-ordination centres and rescue sub-centres)
3. Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation (AAIU)
4. Annex 16 – Environmental Protection (CORSIA)

Department of the Environment, Climate and Communications

1. Annex 16- Environmental Protection
(Environmental Protection Agency competent authority for EU- ETS)

Department of Housing, Local Government and Heritage

1. Annex 3 Meteorological Service Information for International Air Navigation – Met Eireann
2. Annex 16 Noise – Fingal County Council (Competent Authority Dublin Airport)
Noise outside Dublin Airport area - relevant local county council

Irish Aviation Authority – set out in Schedule to 1993 Act

3. Annex 1 – Personnel Licensing
4. Annex 2 – Rules of the Air
5. Annex 4 – Aeronautical Charts
6. Annex 5 – Units of Measurement to be used in Ground and Air Operations
7. Annex 6 – Operation of Aircraft
8. Annex 7 – Aircraft Nationality and Registration Marks
9. Annex 8 – Airworthiness of Aircraft
10. Annex 10 – Aeronautical Telecommunications
11. Annex 11 – Air Traffic Services
12. Annex 12 – Search and Rescue (limited to rescue co-ordination centres and rescue sub-centres)
13. Annex 14 – Aerodromes
14. Annex 15 – Aeronautical Information Services
15. Annex 16 – Environmental Protection (other than environmental protection which falls within Volume IV, Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)

16. Annex 17 – Security
17. Annex 18 – The Safe Transport of Dangerous Goods by Air
18. Annex 19 – Safety Management

Institutional Changes – Air Navigation Transport Act 2022

The Air Navigation Transport Act 2022 was signed into law by the President of Ireland on 7th December 2022, and comes into effect on 31st March 2023. The Act provides for significant institutional changes to how aviation is regulated in Ireland. Specifically, it provides for the separation of the Irish Aviation Authority (IAA), with the safety regulation side of the IAA to be merged with the Commission for Aviation Regulation (CAR) to create a standalone aviation regulator, whilst the air navigation side of the IAA will become a separate commercial agency, to be known as the Irish Air Navigation Service (IANS) or AirNav Ireland. Separation of the ANSP activities from the IAA was first considered in 2013, and the work to enact this was launched in 2015.

The Act also amends the regulation of airport charges in Ireland. It will thus establish a single national aviation regulator responsible for economic, safety, security and consumer protection regulation, with a separate state regulated commercial air navigation service provider (IANS),

and eliminate the conflict of interest inherent in the IAA's current dual mandate, bringing Ireland into line with international best practice, and ultimately enhancing Ireland's regulatory environment in the civil aviation sector.

With regard to the oversight of the IAA by the DoT, the Act strengthens the governance and assurance mechanisms through provisions which include:

1. The Act provides that the IAA must submit statements of strategy and business plans to the Minister (Section 65).
2. The financial accounts are to be audited every year by Ireland's Comptroller and Auditor General (Section 66).
3. The IAA must also provide an Annual Safety Performance Statement and an Annual Environmental Performance Report.

The Act also outlines the Minister's role in terms of appointments of directors/board members to the boards of both the IAA and AirNav Ireland.

In addition to the Act, the IAA is, and AirNav Ireland will be subject to the provisions of the Code of Practice for the Governance of State Bodies in Ireland. This Code is based on the underlying principles of good governance: accountability, transparency, probity and a focus on the sustainable success of the organisation over the

longer term, and it aims to ensure that commercial and non-commercial State bodies meet the highest standards of corporate governance.

The Code requires that State bodies submit various types of information to the Minister on an ongoing and annual basis. This includes annual rolling business plans, mid-year reviews, information on compliance with other legislative requirements.

Further, a new framework for the commercial semi-State sector to address climate action objectives has been approved by Government. The Climate Action Framework for the commercial semi-State sector aims to help the commercial semi-State sector play a lead role in Ireland's transition to a carbon neutral economy and society. It comprises a series of five commitments:

1. Commitment 1: Governance of Climate Action Objectives
2. Commitment 2: Emissions Measurement & Reduction Target
3. Commitment 3: Measuring and Valuing Emissions in Investment Appraisals
4. Commitment 4: Circular Economy and Green Procurement
5. Commitment 5: Climate Related Disclosures in Financial Reporting

The Framework will apply to each of the 22 companies in commercial semi-State sector (therefore, currently, including the IAA) and provides them with a means to demonstrate how they are meeting their obligations under the Climate Action and Low Carbon Development Acts 2015 to 2021. These Acts place an obligation on public bodies, including commercial semi-State companies, to carry out their functions in a manner that is consistent with national climate action ambitions.

Finally, the Act will also enable the IAA to:

1. set fees for its security regulation and oversight activities, and
2. issue fixed penalty notices in its enforcement role.

Corporate governance and assurance mechanisms

In addition to the audits and inspections undertaken by the ICAO and the EASA of the aviation regulatory arrangements in Eire, the following monitoring and reporting mechanisms are currently in place (but refer also to the section on institutional changes above).

Safety

1. Section 32 of the 1993 Act provides for an independent Ministerial oversight function of the IAA, including a statutory requirement on the Minister to carry out an audit on the technical and safety functions of the IAA every three years. This audit activity is undertaken by consultants contracted via a tendering process.
2. The Department chairs a State Safety Programme Committee which meets quarterly. The IAA and AAIU are members of this committee.
3. Safety occurrences and safety data are reviewed and overseen by the IAA.

Security

4. The Department produces the National Aviation Security Programme (NASP) which is reviewed and updated annually. The programme is approved by the minister, and administered by the IAA.
5. The Department chairs a National Aviation Security Committee (NASC) to review security performance. The IAA and industry stakeholders are represented on this committee.

It is notable that recent work has been undertaken to introduce an integrated safety and security risk assessment process with regard to the subject of the carriage of dangerous goods. This is based upon an initiative initially launched in the Netherlands.

6. The IAA submits an annual report, via the Department, to the European Commission.

Environment

1. Environmental performance is monitored by the Environmental Protection Agency.

DoT engagement with the IAA and industry

Structures are in place for the systematic engagement between the DoT, the IAA and industry as per relevant obligations under international aviation law, including:

1. National Civil Aviation Security Committee (NCASC),
2. National Air Transport Facilitation Committee (FAL),
3. State Safety Programme Coordination Committee (meets quarterly),

4. National Civil Aviation Development Forum (NCADF)³ – chaired by DoT.

There are a number of MOUs in place to cover the regulation and oversight of security.

Other liaison groups have been established, which include:

1. IRCG Liaison Group (IAA/DoT), with a focus on the regulation of coast guard and SAR activities at a national level.
2. The National Airspace Policy body (NAPB) for the development of airspace management - (DoT/ Defence/Air Corps/IAA), and
3. NAPB which oversees (at a high level) the coordination and implementation of the flexible use of airspace (FUA) in Ireland.

In addition to this, StaCMAN (the Standing Civil-Military Air Navigation Committee) meets on a regular basis to provide expert advice, develop technical procedures and implement decisions of the NAPB.

Environmental matters

DoT officials advise on aviation policy and ensure that Ireland's position in relation to aviation related environmental matters is effectively represented at national, EU and International Level.

In relation to ICAO Annex 16, the IAA retains responsibility for Annex 16 Vol 1 (Aircraft Noise), Volume II (Aircraft Engine Emissions) and Vol III (Aeroplane CO₂ Emissions). The IAA currently checks compliance with these volumes of the Annex for aircraft coming onto the Irish aircraft register, and also issue noise certificates to aircraft confirming compliance with Vol I.

DoT retains legal responsibility for Annex 16 Vol IV - CORSIA and is responsible for policy in this area. It also acts as the focal point for Ireland in relation to ICAO and reports via the CORSIA Central Registry with support from the Environmental Protection Agency (EPA). Within the EU, CORSIA is administered through the Emissions Trading System (ETS).

The ETS is the responsibility of the Department of the Environment, Climate and Communications (D/ECC). DoT is regularly consulted by D/ECC in

³ NCADF was established under the National Aviation Policy to enhance arrangements for consulting with industry on the development of national policy and on influencing the development of EU and international policy affecting aviation in Ireland.

relation to the aviation policy aspects. The EPA is designated as the Competent Authority in relation to ETS Aviation, and as such is responsible for administering the ETS. The EPA is an independent body established by the Department of the Environment, Climate and Communications under its legislation.

In relation to the Energy Taxation Directive, Department of Finance has lead responsibility and consults with DoT on the aviation policy aspects.

In relation to environmental matters, the EU 'Fit for 55' measures are regularly reported on and discussed at NCADF regulatory working group meetings.

Summary

The Government of the Republic of Ireland has, since 1993, introduced measures and changes that seek to ensure that aviation is regulated by organisations, both within and outside of Government, that are dedicated to the sector. The Department of Transport has a team of 40 staff whose responsibilities are focussed only on aviation, and there is a separate, independent specialist regulator in the IAA. The Air Navigation Transport Act 2022 will also ensure that regulation and service

provision are completely separated by creating the Irish Air Navigation Services company and relieving the IAA of its role of providing air navigation services.

Other, regulatory and oversight activities undertaken by agencies which are not aviation-focussed are limited to environmental matters (e.g. carbon offsetting etc.) where aviation is but one of a number of sectors that contribute to greenhouse gas emissions, noise and other environmental issues, and where specific aviation expertise is not necessarily required, or can be obtained from, for example, the IAA acting in an advisory capacity.

REGULATION OF AVIATION IN THE KINGDOM OF SWEDEN

Introduction

Regulation of the aviation sector in the Kingdom of Sweden is mainly covered by the Civil Aviation and Maritime Department of the Swedish Transport Agency (STA). The STA is a separate, independent organisation responsible to the Ministry of Rural Affairs and Infrastructure. The Ministry of Rural Affairs and Infrastructure is the successor of the Ministry of Infrastructure after the Swedish election of 2022 and the following coalition negotiations.

Sweden is a Member State of the European Union (EU) and therefore, as well as being subject to the international aviation standards and recommended practices (SARPs) of the International Civil Aviation Organisation (ICAO), Sweden has also to comply with the applicable aviation regulations of the European Parliament (EP) and the Commission (EC).

The Swedish Transport Agency

The Swedish Transport Agency (STA) was established in 2009 and has approximately 2000 employees. The STA comprises 10 departments – see Figure 1. Civil Aviation and Maritime are covered by one of those departments, with Road and Rail

being covered in another, separate department. The STA works in total with four transport modes, which are aviation, maritime, rail and road.

The mission of the STA is:

1. To develop an accessible transport system that takes safety, environment and health into consideration;
2. To formulate regulations and monitor that they are being complied with;
3. To collect certain taxes and charges.

The STA develops and works with five tools for the four aforementioned transport modes. They:

1. Formulate regulations (in contrast to the Kingdom of the Netherlands);
2. Examine and grant permits;
3. Conduct supervision;
4. Keep and monitor accident statistics;
5. Maintain registers.

Before 2009 regulation was separated from oversight (and permits), but it was less efficient with regard to costs and communication. Consequently, it was decided to bring together regulation, oversight and permits (approvals) under the same organisation. This has proven to be effective with

there being no experience that there are any conflicts of interest. Nevertheless, this question does pop up from time to time in different sectors of government.

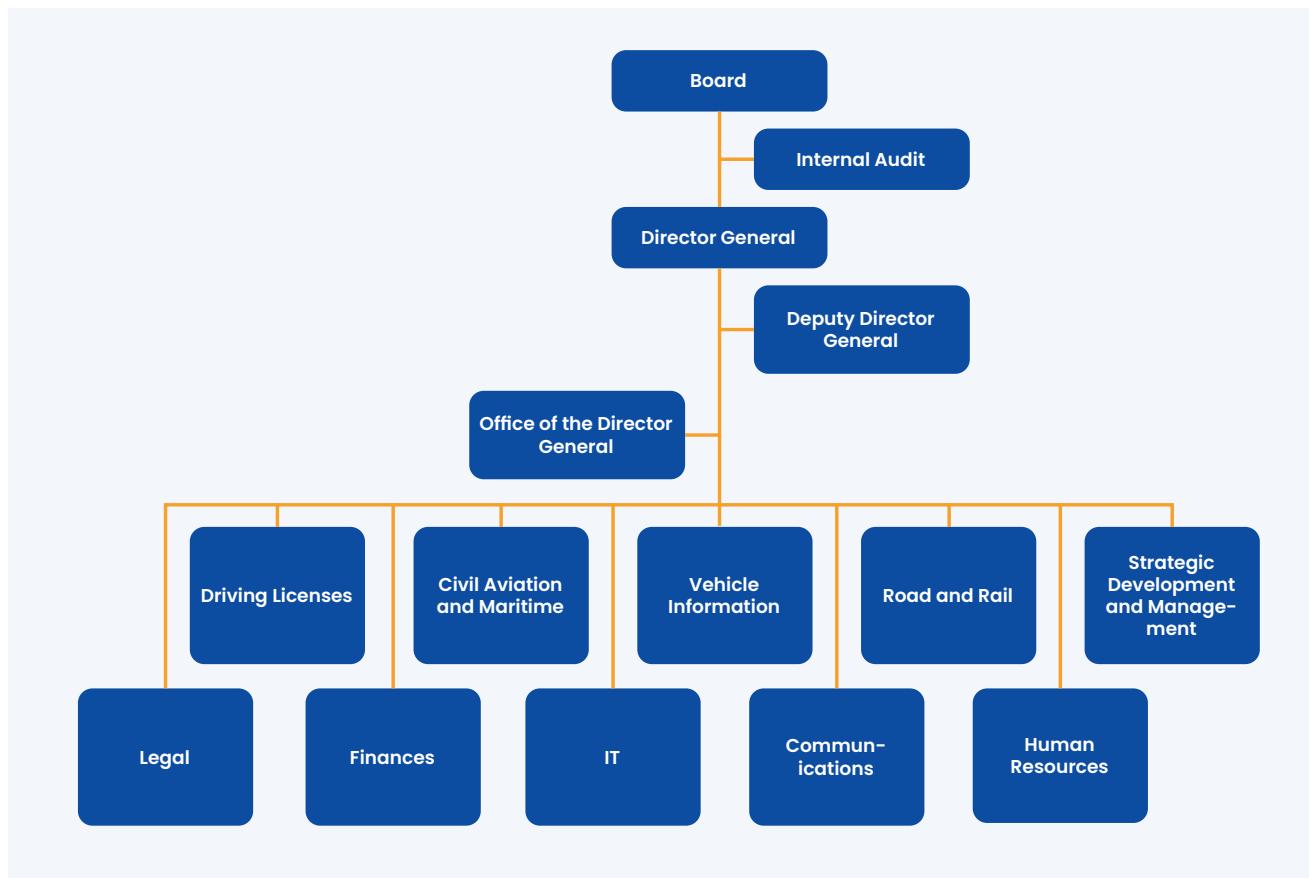


Figure 2 Organogram of the Swedish Transport Agency (STA)

The Civil Aviation and Maritime Department

Aviation is accommodated in the Civil Aviation and Maritime Department of the Transport Agency. Approximately 220 out of the 2000 employees of the STA are working on aviation. Figure 2 is the organogram of the Civil Aviation and Maritime Department. Circles around the blocks show which sections work only with aviation. A dashed circle around the block means that this section does work for aviation, but also has tasks for different transport modes or has different governmental tasks.

Oversight, licensing and keeping of registers

These responsibilities are incorporated in various units which are indicated in the organigram of the Directorate Civil Aviation and Maritime

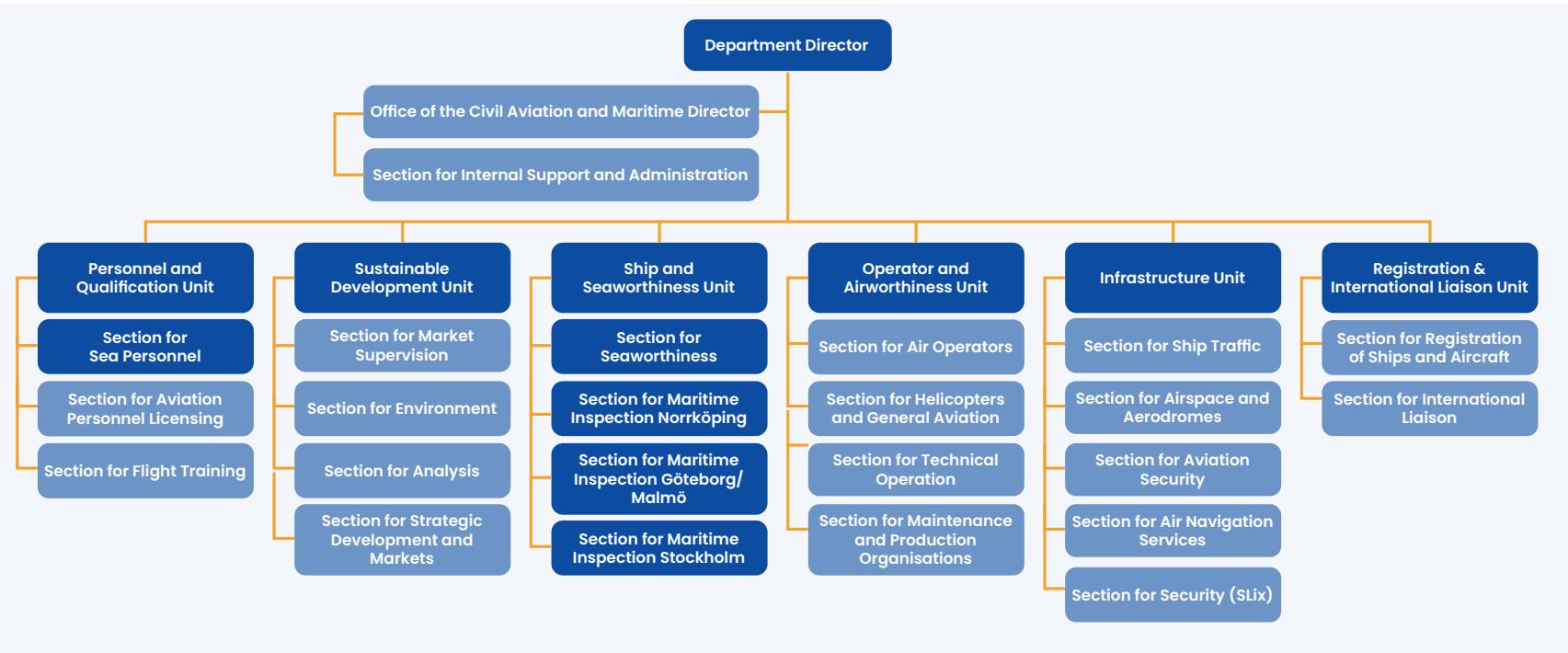


Figure 3 Organogram of the Civil Aviation and Maritime Department

Compliance and quality management

The Civil Aviation and Maritime Department of the STA is certified according to the ISO 9001 standards, which is their quality management system.

To be compliant with the EU/EASA regulatory framework the Civil Aviation and Maritime

Department checks if all implementation activities are performed correctly. The Department used the ISO 9001 methodology to check compliance and that resulted also in the issue of a formal ISO certificate. Sweden is able to show how they implemented the EASA rules with a self-developed implementation tool. If an article is not implemented, then the department can show, and

explain, why it does not conform with the standards. The Civil Aviation and Maritime Department is responsible for audits. There are processes for both internal audits and the ICAO and EASA audits. The regulation and implementation tool and the internal audit system was developed completely by Sweden independently from other Nordic countries, such as Norway or Denmark.

Aviation Policy

Aviation policy is developed within the STA by the Civil Aviation and Maritime Department and approved by the Ministry. Different sections within the department are responsible for policy creation.

Overview of the industry in general

The aviation industry of the Kingdom of Sweden has the following characteristics:

1. 30 airlines have an operating licence
2. 70 airports are licensed
3. There are 3.000 registered aircraft
4. 10.584 personnel licences

Finances of the Swedish Transport Agency

The parliament of Sweden has decided that those who want to use transport, have to pay for it (in Dutch terms: de gebruiker betaalt). All charges should cover the costs for what is being used. The STA finances are provided by the Ministry of Finance (MoF). The Fees the industry has to pay for the services provided by the CAA are collected by the MoF. These revenues are transferred to the CAA. With that amount approximately 70-80% of the STA-Civil Aviation activities can be financed. The

remaining 30-20% is covered by the MoF from the general tax incomes and that part is meant to pay for the work to develop regulations, attend EU/EASA, ICAO workshops, Panels etc.

The STA finances could be split into two sections:

1. Oversight, licensing and keeping the registers;
2. Regulation.

Competent Authority, Appropriate Authority

The STA Civil Aviation Department is the competent Authority according to the EU/EASA regulatory framework.

The STA Civil Aviation Department is the Appropriate Authority according to the ICAO Annex 17 requirement.

Governance, and Performance Monitoring

Safety and security are the core competences of the Swedish Civil Aviation and Maritime Department. After the Ministry has approved the instructions for negotiations, on behalf of Sweden representatives from the Transport Agency perform these negotiations. Subsequently the STA implements environmental rules and regulate this area.

Safety

The Civil Aviation and Maritime Department has three safety management systems which they use to in order to maintain and improve safety of the aviation sector. These are:

1. A State Safety Programme;
2. A Flight Safety Plan, including a risk portfolio;
3. Safety reports, with events that happened and the status of them (which is public information).

Security

The STA Civil Aviation Department is the appropriate authority for the security in aviation. They are also involved in approving the security plans that companies active in aviation need to have according to ICAO and EU regulations.

Environment

Environmental oversight is carried out by the Environmental Protection Agency, which is part of the Ministry of Environment and Enterprise. The monitoring of CO2 is also done by the Environmental Protection Agency.

The Swedish Transport Agency negotiates on behalf of the Ministry (and therefore Sweden) with the ICAO and within the EU on environmental matters for aviation and the maritime sector.

Vicinity of airports

When it comes to the vicinity of Swedish airports there are national instructions. The airport requires national permits from the national government to be operative. The regional environmental courts issue permits to the airports to operate within approved noise limits, and the local council, where the airport is located, monitors the performance.

Accident investigation

There is a law about accident investigation. There is an independent accident investigation authority. It's a completely separate authority under the ministry of Justice.

Approaching future developments

The approach of future developments (like drones, information services, artificial intelligence (AI)) etc. is the responsibility of each section within the STA. The Department of Strategic Development and Management is looking in general what is coming

for all the four traffic modes. What is coming is a constant dialogue between the different units in STA and is more task oriented within the sections of the department. The sections are responsible for the regulation for future developments.

Summary

There is a separate, independent regulator for civil aviation in Sweden, the Swedish Transport Agency (STA). This Agency was created in 2009 and is responsible to the government's Ministry of Rural Affairs and Infrastructure. The STA is responsible for the regulation of all modes of transport: road, rail, maritime and aviation.

The STA has a staff of approx. 2000, of whom 220 are dedicated to aviation. Whilst maritime and aviation are regulated by one department within the STA, this department comprises a number of sections, each with their own maritime or aviation specialists. Some sections do cover both maritime and aviation, but these are for generally for support functions or areas where a common approach is appropriate (e.g., market supervision, environment etc.)

REGULATION OF AVIATION IN THE UNITED KINGDOM

Introduction

Accountability for the regulation of the civil aviation sector in the United Kingdom (UK) rests with the Secretary of State for Transport. The responsibilities for regulation and oversight are discharged by the Department for Transport (DfT), and the United Kingdom Civil Aviation Authority (CAA). There is a separate regulator for military aviation in the UK, this being the Military Aviation Authority (MAA). The regulation of aviation and aerospace is therefore a stand-alone function, separate to other regulators covering other modes of transport. There are other regulators covering other transport modes – such as the Office of Road and Rail.

The UK must comply with the international aviation standards and recommended practices (SARPs) of the International Civil Aviation Organisation (ICAO). In terms of the implementation of ICAO requirements, UK Government Directions to the CAA (the Air Navigation (Chicago Convention) Directions 2007 (2022 amendment in progress)) require the CAA to co-ordinate and submit to ICAO any necessary response to an ICAO State Letter. The CAA must also consider the optimum manner of transposing ICAO requirements and proposing new or amended domestic legislation where applicable.

The UK formally left the European Union on the 31st December 2020 (a process referred to as “Brexit”), and is, therefore, no longer subject to the aviation regulations of the European Parliament and Commission. The UK’s European Union (Withdrawal) Act 2018 caused all EU legislation that was in force and effective on 31 December 2020 to be in force in the UK. This is “UK retained EU legislation.” That legislation was then amended by UK secondary legislation to become legally operable in the UK.

The principal domestic primary safety legislation is the Civil Aviation Act 1982 which enables secondary legislation, the Air Navigation Order 2016 (“the ANO”). This regulates aviation safety in the UK that is overseen by the CAA, alongside implementing regulations made under the UK Basic Regulation ((EU) Reg 2018/1139 as above), which is the principal retained EU primary safety legislation. The ANO also contains powers for the CAA to enforce the requirements of all UK aviation safety legislation and establishes penalties and offences.

In addition to its accountabilities for the regulation of aviation in the UK mainland (i.e., in England, Northern Ireland, Scotland and Wales), the UK government is accountable for the regulation of aviation in its fourteen Overseas Territories (OTs)

– see Appendix 1. In this regard the DfT liaises with the Foreign and Commonwealth Office, which has accountability for all matters relating to the OTs.

The UK also has three Crown Dependencies, these being the Channel Island Bailiwicks of both Jersey and Guernsey, and the Isle of Man. These have their own governmental and civil aviation regulatory arrangements and work, through Memorandums of Understanding, to assist the UK Government in meeting its obligations under the Chicago Convention. These legal contractual arrangements are overseen by the Ministry of Justice, which also helps coordinate consultations on proposed changes to legislation, and interfaces with other government departments. See Appendix 2, or this link, for a diagrammatic representation of these intra-governmental arrangements for managing the UK’s State Safety Programme.

The Department for Transport (DfT)

Accountability for the regulation of aviation in UK rests with the government’s Secretary of State for Transport.

The Secretary of State for Transport has powers to make regulations (primary and secondary

legislation) to take account of the ICAO Annexes, with responsibility for the secondary legislation being delegated to the Minister for Transport.

The Department for Transport Aviation Directorate has a team of 80 – 90 staff covering a range of policy areas including safety, general aviation, personnel skills, CAA, decarbonisation/environment, the future of flight, spaceflight, international and EU engagement (incl. ICAO relationship/manging assembly etc), international travel, and facilitation. This team has grown in size since Brexit owing to an increase in legislative workload arising from the need to establish a full framework of UK aviation legislation to replace that of the European Union. In addition, there are a further approx. 90 staff covering overseas security inspections, security policy, and central support functions. The staff members generally rotate through different government departments on a regular basis: there are only a very few who have spent more than 3 – 5 years in the aviation policy section and who have a high degree of corporate aviation knowledge. The staff are not aviation experts or specialists and rely on the technical advice provided from other sources, principally from the UK CAA. The exception to this is the Air Accident Investigation Branch (AAIB) which, whilst part of the DfT, functions independently.

A lesson learned from the Covid pandemic was that it's very important for there to be no ambiguity whatsoever with regard to the accountability for Facilitation (ICAO Annex 9).

Aviation environmental matters are the responsibility of the DfT, which liaises with the Department of the Environment as necessary.

The Department is responsible for the UK's National Aviation Policy. This policy was last published in 2013.

With regard to aviation security, the Department is designated as the Appropriate Authority. The Department retains the responsibility for policy, coordinating activities with the police services, and Ministry for Justice etc. but has delegated to the CAA responsibility for regulation and oversight of security matters in the aviation sector.

The Department is also responsible for negotiating international agreements on matters relating to aviation.



Figure 5 – Organisation of the Department of Transport UK.

UK Civil Aviation Authority (CAA)

The UK CAA is a public corporation, established by an Act of Parliament in 1972 as an independent specialist aviation regulator. Its sponsoring Government Department is the Department for Transport (DfT).

The CAA is the UK's independent specialist aviation and airspace, safety, security, consumer rights, spaceflight, and economic regulator. The CAA is tasked to ensure:

1. the aviation industry meets the highest safety standards
2. consumers have a choice, value for money, and are protected and treated fairly when they fly
3. the efficient use of airspace to manage the environmental impact of aviation on local communities and the reduction of CO₂ emissions
4. compliance with regulations so that the aviation industry effectively manages security risks

The CAA receives a priorities letter from the Secretary of State at the start of each financial year to help ensure alignment of the Authority with the government's wider objectives. The DfT also has a team that sponsors the CAA. The CAA and the Sponsorship Team regularly consult each other

on the development of strategies and plans, and they are discussed at high level meetings between DfT and CAA. This ensures alignment without comprising the CAA's role as an independent regulator.

The CAA has a well-established overall aviation Regulatory Safety Management System (RSMS) which includes the implementation of ICAO requirements.

Policy and rulemaking are developed by CAA's central Corporate Policy & Strategy Team (where applicable) and each regulatory area (responsible for safety oversight and inspection) in consultation with its legal team and overseen by an Aviation Legislation Programme (ALP) forum. Policy, and rulemaking in particular, are undertaken in partnership with the DfT as the sponsoring dept.

The CAA maintains a very positive, collaborative relationship with the DfT and other government departments, and staff were keen to emphasize the benefits of this approach.

The CAA is funded primarily by fees levied upon the industry that it regulates: e.g. fees for the issue and maintenance of approvals, licences, etc. set fees for its regulatory activities in the field of security.

The CAA's fees are reviewed annually. Proposals to change the fees are promulgated for consultation by industry and any other stakeholders. The CAA also receives funding from EUROCONTROL for route charges relating to the users of UK airspace. The DfT may provide additional funding to the CAA through grants (known as Section 16 funding – covered under Section 16 of the Civil Aviation Act 1982) for specific work and projects such as, for example, developing State Safety Partnerships.

The CAA has delegated responsibility for certain tasks to representative industry bodies, such as the Light Aircraft Association, and the British Microlight Aircraft Association. These tasks include the issue of permits to fly, or issuing recommendations to the CAA to issue pilot licences. It should be noted that these delegated responsibilities relate solely to activities which are outside the sphere of the ICAO Annexes.

The CAA has a commercial arm, known as CAA International (CAAI). CAAI provides services such as consultancy and training, and provides resources under contract to undertake for example, audits and inspections on behalf of other authorities. In this latter regard, it provides resources to assist the UK Crown Dependencies in auditing their safety oversight arrangements.

The UK CAA currently has 1,631 members of staff.

On 30 August 2022 the UK Government launched an independent review of the CAA. The review of the CAA will focus on:

1. its efficiency and effectiveness in delivering its services currently, and for the future
2. its role, form, function and delivery model
3. the corporate governance and assurance mechanisms underpinning the organisation
4. its relationship with the Department for Transport and how the 2 organisations work together to deliver a quality service for the UK
5. how it priorities match up to the government's wider objectives, taking into consideration its role as an independent regulator

The final report is expected to be signed off by early summer 2023.

Overseas Territories and Crown Dependencies

The Overseas Territories have separate constitutions with elected governments who are responsible for the day-to-day administration. They also have a Governor, appointed by HM The King, whose responsibilities include external affairs, security, defence and air safety. The OTs have their own

State Safety Programme to ensure that it is relevant and applicable to the nature of the aviation operations in those Territories.

A company, Air Safety Support International (ASSI), was established after the ICAO audit of the UK in 2001. This was considered to be important from the point of view of recognising that the nature of operations in the OTs differs considerably from those in the UK mainland. It has proven to be invaluable in helping the OTs to maintain compliance with the ICAO standards, and in enabling them to achieve and retain FAA Category 1 status. ASSI has established a safety performance forum for the OTs which meets twice a year. ASSI was initially fully financed by the UK government. In the last five years the OTs also contribute to the costs of ASSI as they see and appreciate the benefit of the organisation.

ASSI is a not-for-profit, wholly-owned, subsidiary company of the UK CAA, established under Directions from the UK's DfT. It has a staff of 20. The company's primary objective is to help provide a more cohesive system of civil aviation safety regulation in the UK OTs. It supports the Overseas Territories' own authorities in the safety regulation of all aspects of civil aviation, including the licensing of personnel and the certification of aircraft, airlines,

airports and air traffic control. In Territories where the civil aviation regulator does not have the resources to undertake the task themselves, ASSI can be designated by the Governor to perform the civil aviation regulatory tasks on behalf of the Governor.

ASSI is designated to perform the regulation of aviation security on behalf of the Governor, in all of the Overseas Territories, working closely with aviation authorities where they exist.

The UK's three Crown Dependencies (Jersey, Guernsey, and the Isle of Man) contract the UK CAA (CAA International) to undertake regular external audits of their safety oversight arrangements.

Corporate governance and assurance mechanisms

In addition to the audits and inspections undertaken by the ICAO of the aviation regulatory arrangements in the UK, the following monitoring and reporting mechanisms are currently in place:

1. On 30 August 2022 the UK Government launched an independent review of the CAA. (see above).
2. The Director General of Civil Aviation (DGCA) chairs a quarterly meeting of the State Safety Board. The membership of this Board comprises

- representatives from the DfT, the CAA, ASSI, AAIB, and the MAA.
3. The CAA produces and publishes an Annual Report and its Accounts.
 4. The UK National Aviation Safety Plan (NASP) is directly linked to the global aviation safety plan published by the ICAO and complements the UK State Safety Programme. It lists the actions to be taken over the next 2 years to improve aviation safety management and to reduce the risks of aviation operations.
 5. Safety occurrences and safety data are reviewed and overseen by the CAA.

It should be noted that there is a clear separation between regulatory activities and service provision: these functions are delivered in separate organisations. The national air traffic service provider, NATS, became a company in its own right, as a wholly owned subsidiary of the UK CAA, in 1996 and was privatized in 2001.

Security

The DfT is the "Appropriate Authority" under the UK national security programme however, in 2014 the role of aviation security regulator in the United

Kingdom was transferred from the DfT to the CAA. This change was driven primarily by the need to resource the activity. The CAA covers the cost of its security regulation work by charging the regulated entities ("Directed Parties"): i.e., it is now a user-funded function. The government provides funding only for specific projects and tasks.

A Memorandum of Understanding (MoU) has been established which sets out the broad division of responsibilities between the Secretary of State for Transport and the CAA in respect of the regulation of aviation security. A further detailed delineation of the respective aviation security roles of each of the parties is set out in a Statement of Responsibilities, which is appended to the MoU. The DfT retains responsibility for security strategy, risk (threat picture), international relations and policy. The CAA has a team of circa 30 staff who are security experts and who provide advice to the DfT on matters of strategy and policy, and who draft proposed regulations.

The aviation sector is unique in the UK in having an independent security regulator: the DfT has responsibility for the regulation of all other transport mode security matters.

Within the UK there are circa 1,500 Directed Parties, and these are overseen by a team of approx. 50 CAA auditors based at various locations across the UK (many of whom work from home).

Since transferring the role of security regulation to the CAA, some synergies have been identified with safety regulation however, the CAA is keen to emphasise that these should not be overstated. An example of such synergies lies in the area of the regulation of dangerous goods. In addition, Safety Management System (SMS) principles are being used to develop a Security Management System (SecMS) however, this is currently a "work-in-progress".

Environmental matters

The CAA's powers in relation to aviation's environmental impacts are currently focused rather than broad, and the CAA takes the view that government and industry own the principal levers when it comes to managing and mitigating those impacts. The CAA encourages industry to lead on these challenges and advises and supports government on the reduction of the industry's carbon emissions, the sharing of best practice and

the development of international initiatives such as CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). It also collaborates with several international bodies, such as ICAO, EASA and the European Commission who all have a role in the environmental regulation of aviation.

The CAA does not have a duty with regard to the environment across all of its functions, rather, the CAA's functions are largely domain-specific and governed by separate regimes, which means that its environmental functions are equally decentralised.

Information about the way the CAA discharges its duties within the environment, for example with regard to airworthiness, innovation, airspace changes and modernisation, and reporting can be found in a document that sets out the CAA's areas of work in the environmental sustainability strategy.

In May 2022 the CAA published its environmental sustainability strategy which sets out how it will work with the whole aviation system, both domestically and globally, to improve environmental performance in aviation. The Strategy explains that the CAA will focus on the following areas:

1. enabling development of Jet Zero technology;
2. co-leading the modernisation of airspace;

3. reporting on the sustainability performance of industry, including noise, and providing information to consumers on the environmental impact of aviation;
4. advising and supporting the UK government on domestic and international policy;
5. reducing the impact of our corporate activities and operations;
6. assessing local environmental impacts in relevant regulatory activity and monitoring how industry is adapting to climate change;
7. taking into account the environment in regulation and oversight.

The CAA Environmental Sustainability Panel is a specialist, non-statutory body providing expert technical advice to the CAA. The Panel provides both support and challenge on the delivery of the CAA's environmental sustainability strategy. The key activities of the Panel are to:

1. provide expert technical advice to the CAA to support our work programme relating to our environmental roles, or on specific tasks that we may require, including input to our response to any relevant external consultations;
2. help the CAA to understand and take account of environmental interests and impacts in our regulatory policy and framework (although the Panel will not be expected to review or comment

- on individual regulatory decisions);
3. challenge and support the CAA on our progress towards our strategic focus on improving environmental performance, both within the aviation and aerospace sectors and within the CAA itself, including informing the delivery and future evolution of our environmental sustainability strategy;
 4. provide advice and critique on the CAA's research and help identify where further research may be needed to inform our sustainability agenda.

The Terms of Reference for the Panel can be found [here](#).

Summary and key points.

The UK has an aviation safety and security regulator, namely the Civil Aviation Authority, which is separate from the government's Department for Transport. The CAA was initially established in 1972 for matters of safety regulation and took on the role of security regulator in 2014.

The aviation sector is unique in the UK in having an independent security regulator: the DfT has responsibility for the regulation of security matters for all other transport modes.

There is a clear separation between regulatory activities and service provision – no single organisation undertakes both activities.

The UK has established a separate regulator (Air Safety Support International (ASSI)), for the UK's overseas territories. ASSI is a wholly owned subsidiary of the CAA and was set up in recognition of the fact that the nature and scope of aviation operations in the overseas territories differs considerably from those in the UK mainland.

REGULATION OF AVIATION IN THE UNITED KINGDOM

APPENDIX 1

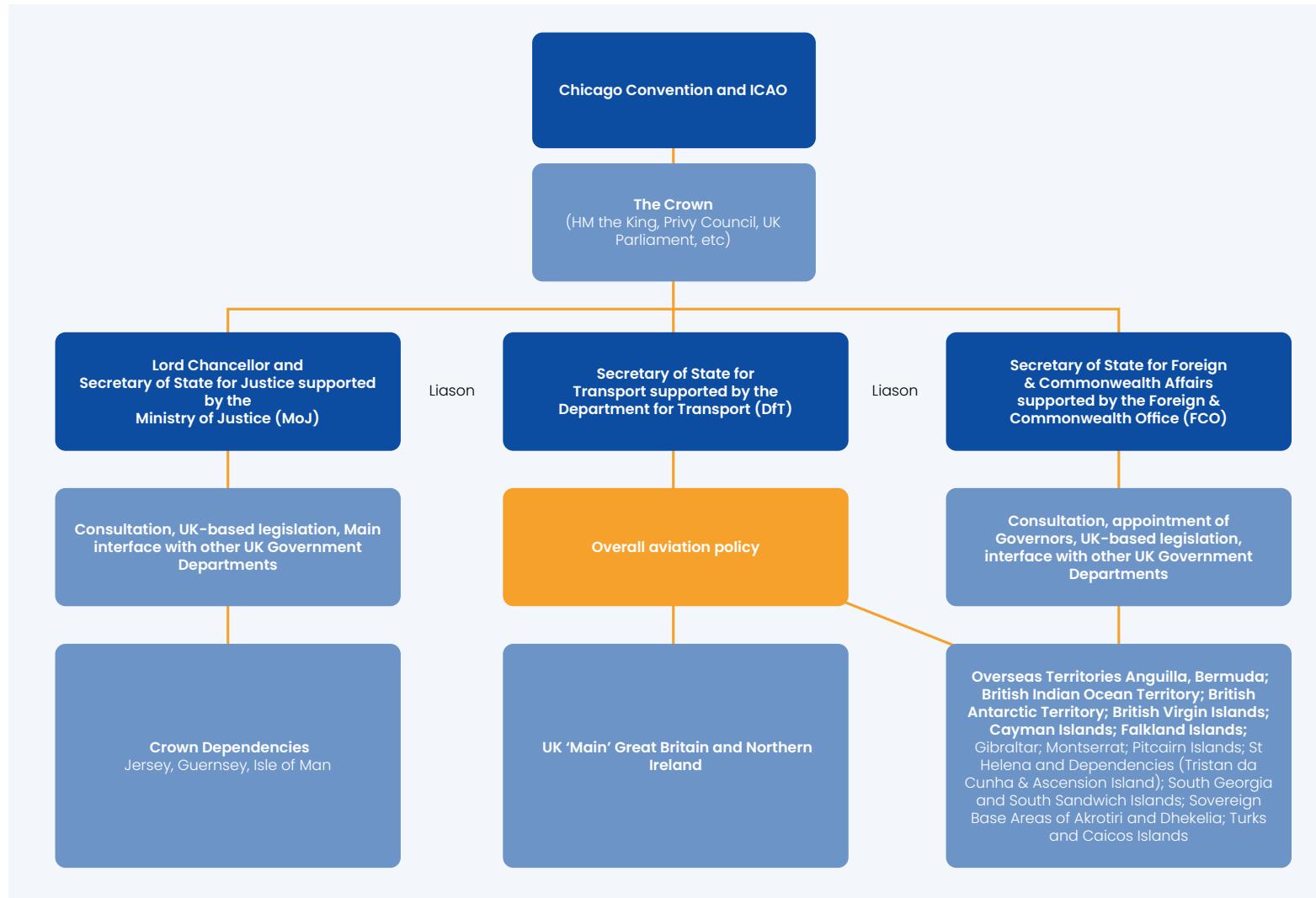
The UK's Overseas Territories.

1. Anguilla
2. Ascension
3. Bermuda
4. British Antarctic Territory
5. British Indian Ocean Territory
6. British Virgin Islands
7. Cayman Islands
8. Falkland Islands
9. Gibraltar
10. Montserrat
11. Pitcairn
12. St Helena
13. Tristan da Cunha
14. Turks and Caicos Islands

REGULATION OF AVIATION IN THE UNITED KINGDOM

APPENDIX 2

UK State Safety Programme Responsibilities.



SUPPORTING DOCUMENTS

1. Questionnaire for States selected for benchmarking.
2. Scope of Industry – Regulated Entities.

1. Questionnaire

The three States selected for this benchmarking exercise were sent a questionnaire in advance of being visited to help them prepare the necessary information. The questionnaire used for this purpose is shown below:

Questionnaire:

State Comparison of Aviation Regulation and Oversight

Accountability and Responsibilities

1. Which Government Ministry/ries has/have the accountability for the safety, environmental performance and security of the country's aviation industry?
2. How does the State ensure that all of its regulatory accountabilities are being fulfilled?
3. How does the State ensure that the regulations exist, and are adequate for all of the aviation activities being undertaken?
4. Does the Ministry undertake all of the regulatory functions for the oversight of the aviation industry, or is some or part of this responsibility delegated to other governmental or quasi-

governmental organizations, e.g. an Agency, Civil Aviation Authority etc.?

5. Are there one or more "competent authorities" (according to EU/EASA regulatory structure)
6. Where a separate, independent regulator is established, how does it ensure its priorities match up to the Government's wider objectives, without compromising its role as an independent regulator?
7. Is the regulation of aviation a "stand-alone" function, or is it incorporated within a wider regulatory function covering other modes of transport and/or other governmental responsibilities (e.g. maritime, or road infrastructure)?
8. How are the different regulatory functions organized? e.g. is policy and rulemaking separate from oversight and inspection, and/or are these roles:
 - A. combined within domains such as flight operations, air navigation services, airworthiness etc.?
 - B. combined with other transport modes

9. Does the State have responsibility for any Overseas Territories, with perhaps multiple CAAs? If so, how are these responsibilities allocated, managed, and coordinated?

10. Has the regulator established an overall aviation Safety Regulatory Management System, including all organizations involved in implementing the ICAO requirements and, where applicable, the EU/EASA Authority requirements?

11. Are there any plans to change the current regulatory arrangements?

12. What corporate governance and assurance mechanisms are used to underpin the overall regulatory organizational arrangements?

13. Does the regulator delegate or otherwise "sub-contract" any of its regulatory functions, either to other Competent Authorities, Notified Bodies, Qualified Entities (QEs) or industry representative bodies? If so, why and what aspects of regulation are delegated in this way? Where do the accountabilities and responsibilities lie for the oversight of the delegated tasks

14. Has the State requested EASA to conduct work on its behalf?

Use of Resources - Efficiency and Effectiveness

15. What measures are in place to measure the efficiency and effectiveness of the arrangements to deliver the regulatory services?

16. What is the scope and size of the country's aviation industry? How are resources managed so as to ensure adequate regulatory coverage of the industry?

17. What is the size (in terms of staff resource) of each of the organizations responsible for implementing the mandatory ICAO /EU/EASA safety regulatory requirements?

18. How do/does the competent authority(ies) establish priorities and allocate resources (e.g. does it use a risk or performance based oversight system)?

19. How is the cost of the regulation of aviation funded? e.g. is the funding of the Country's aviation regulatory responsibilities of:
 1. policy: funded from central government or from charges for its oversight of the industry?
 2. authorization: funded from central government or from charges for the authorisations/certification or its oversight of the industry?

3. oversight: funded from central government or from charges for its oversight of the industry, or from services that it may provide (e.g. ATM/ANS))?

Potential Conflicts of Interest

20. Is there clear separation between the regulatory organization(s) and service providers (e.g. air navigation service providers)?

Use of Data

21. How are the aviation safety data collected, reviewed, managed and used by the competent authority(ies)?

22. How is environmental regulatory performance measured?

Communications

1. How are communications managed:

 1. For regulatory staff?
 2. For the regulated industry?
 3. For the public?

How is the effectiveness of these communication methods measured and assessed?

Planning Ahead

2. How does the authority engage with new developments and initiatives to ensure that regulation keeps paced with advances in the industry?

2. Scope of Industry – Regulated Entities

Regulated Entities Ireland – People and Organisations



- 17,477 Flight Crew Licences



- 2,860 Aircraft Maintenance Licenses (Part-66 AMLs)



- 26 Continuing Airworthiness Management Organisations (Part-CAMO)
- 03 Continuing Airworthiness Management (Part-M subpart G)
- 35 Maintenance Organisations (Part-145)
- 03 Continuous Airworthiness Organisations (Part-CAO)
- 04 Production Organisations (POA)
- 02 Design Organisations (DOA)
- 79 EASA Foreign Part-145 Maintenance Organisations



- 1,231 Registered Aircraft
- 413 aircraft on Irish AOC
- 554 GA (incl. Annex II)



- 831 Examiners in the IAA FCL System
- AeMC



- 14 Fixed Wing AOCs
- 10 Part-NCC Declared Operators
- 11 Part-SPO Declared Operators



- 14 FSTDs (Flight Simulators)



- 03 Helicopter AOCs
- 02 In Progress
- 11 PART-SPO Declared



- 08 EASA Aerodromes
- 16 National Aerodrome Approvals



- 8,226 UAS Operators
- 12,909 A1/A3 Proof of Online Training
- 1,372 A2 Cert of Competence
- 97 Op Authorisations
- 02 LUC
- 09 Recognised Entities



- 14 ATOs
- 17 DTOs
- 03 NFTOs
- 04 CCTOs



- 224 ATCOS
- 10 RO (Radio Officers)
- 05 AFISOs



- All AOCs operating into Ireland
- 2,200 certified screeners
- 16 AvSec Training Organisations
- 175 Known Consignors
- 100 Regulated Agents
- 20 Known Suppliers



- 05 Maintenance Training Organisations (Part-147)
- 05 EASA Foreign Maintenance Training Organisations (Part-147)

Regulated Entities UK – People and Organisations



- 43,300 Flight Crew Licences



- 19,590 aircraft registered (Fixed and rotary wing).



- 67 Fixed wing AOCs
- 52 NCC Declared Operators (A+H)
- 52 SPO Declared Operators (A+H)
- 6 Fixed and rotary wing AOCs



- 41 Helicopter (Rotary wing) AOCs



- 53 ATOs (A)
- 57 ATOs (H)
- 29 DTO (A), 1 DTO (B)
- 02 DTO (H), 22 DTO (S)



- 53 Maintenance Training Organisations (Part-147)
- 62 AMOs
- 197 bilateral AMO's



- 11,400 Aircraft Maintenance Licences



- no further data



- XX FSTDs (Flight Simulators)



- 123 Licensed Aerodromes
- 100+ small Air ground ' airfields



- 1740 ATCOs
- 60+ aerodromes providing ATC
- 30 + Aerodromes providing Flight Information services
- 2 ATC centres



- 154 Continuing Airworthiness Management Organisations (Part-CAMO)
- 704 Maintenance Organisations (Part-145)
- 16 Continuous Airworthiness Organisations (Part-CAO)
- 144 Production Organisations (POA 21 G)



- For the period 1 November 2021 to 2 September 2022
- New Drone Flyer IDs issued: 62,705
- New Drone Operator IDs issued: 56,661
- Drone Flyer IDs renewed: 3,537
- Drone Operator IDs renewed: 115,628
- Expired Flyer IDs: 0
- Expired Operator IDs: 58,380



Security
No details

Regulated Entities Aviation Sweden – People and Organisations



- 7 929 Flight Crew Licences



- 380 Examiners in the STA FCL System
- 02 AeMC
- 90 AME



- 39 Continuing Airworthiness Management Organisations (Part-CAMO)
- 00 Continuing Airworthiness Management (Part-M subpart G)
- 47 Maintenance Organisations (Part-145)
- 14 Continuous Airworthiness Organisations (Part-CAO)
- 14 Production Organisations (POA)+01 nationell POA
- 01 Design Organisations (DOA) nationell
- 7 EASA Foreign Part-145 Maintenance Organisations, (on behalf of EASA)



- 2 956 Registered Aircraft
- 293 aircraft on SE AOC (A+H)
- 1 700-1 800 airworthy Aircraft (EASA+NAT)



- 24 FSTDs (Flight Simulators)



- 21 Fixed Wing AOCs
- 11 Helicopter AOCs
- 8 Part-NCC Declared Operators (A+H)
- 10 Part-SPO Declared Operators (A+H)



- 37 EASA Aerodromes
- 7 National Instrument Aerodromes
- 3 National Non-instrument Aerodromes
- 22 National Non-instrument Helipads



- 621 ATCOs
- 52 AFISOs



- 09 Maintenance Training Organisations (Part-147)
- 19 certified organizations for ATM/ANS
- 4 certified training organizations, for ATM/ANS (EU)
- 2 certified training organizations, for ATM/ANS (National)
- 1 designated SAR provider
- 3 approved organizations for flight validation of flight procedure



- 24 ATOs (A+H)
- 65 DTOs (A+H)
- 00 NFTOs
- 00 CCTOs



- 09 Maintenance Training Organisations (Part-147)
- 1 416 Aircraft Maintenance Licenses (Part-66 AMLs)



- Operators
 - Private persons: 34 262
 - Organisations: 2 453
- 30 544 A1/A3 Proof of Online Training
- 19 377 A2 Cert of Competence
- 30 Op Authorisations
- 00 LUC (03 ongoing)
- 00 Recognised Entities



- 36 Airports
- 3 Regulated Suppliers
- 9 Air Carriers
- 64 Regulated Agents on 134 sites
- 10 Instructors
- 4 Validators
- About 100 Foreign Air Carriers
- 142 Known Consignors on 187 Sites
- 5 Explosive Detective Dog Org

Regulated Entities Netherlands – People and Organisations



- 23794 Flight Crew Licences



- 6100 EASA Aircraft Maintenance Licenses



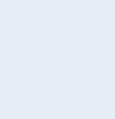
- 32 Continuing Airworthiness Management Organisations (Part-CAMO)
- 53 Maintenance Organisations (Part-145)
- 15 Production Organisations (POA 21G)
- 7 Continuous Airworthiness Organisations (Part CAO)



- 1326 Aeroplanes EU CofA
- 65 Helicopters EU CofA



- 5 AeMCs
- 45 AMEs
- 22993 issued MC



- 42 FSTDs (Flight Simulators)



- 39236 UAS Operators
- 9969 A1/A3 Proof of Online Training
- 14203 A2 Cert of Competence
- 221 Op Authorisations
- 1 LUC
- 10 Recognised Entities



- 18 AOCs (A)
- 10 NCC Declared Operators(A+H)
- 25 SPO Declared Operators(A+H)



- 4 EASA Aerodromes
- 4 National Aerodrome



- 293 ATCOs
- 86 AFISOs , ATSEPs 150
- ATSPs 2, CNSPs 2
- AISPs 1, METPs 1



- Security, Luchtvaart beveiliging
- 1500 private partijen (w.o. luchthavens, airlines),
 - 1000 onder toezicht staanden (w.o. airlines Certificering + Air Marshalls)



- 07 Helicopter AOCs



- 37 ATOs (A)
- 7 ATOs (H)
- 29 DTO (A), 1 DTO (B)
- 02 DTO (H), 22 DTO (S)



- 05 Maintenance Training Organisations (Part-147)





 TwynstraGudde

 to 70