

Veiligheidsregelgeving en categorieën luchthavens

De indeling van luchthavens op het gebied van veiligheidsregelgeving was tot 2014 overzichtelijk. De veiligheidsregelgeving voor alle soorten luchthavens is opgenomen in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT) en deze regeling kent voorschriften voor burgerluchthavens die gebruikt worden door vliegtuigen en waarvoor een luchthavenbesluit is vastgesteld en voorschriften voor MLA-luchthavens. Een MLA is gedefinieerd als vliegtuig met niet meer dan twee zitplaatsen en een maximum startgewicht van 450 kg.

In het afgelopen jaar zijn er twee gebeurtenissen geweest die deze eenvoudige indeling van luchthavens hebben beïnvloed. Enerzijds is er in maart 2014 Europese veiligheidsregelgeving van EASA in werking getreden en dit is van betekenis voor een aantal luchthavens. Anderzijds is in de praktijk naar voren gekomen dat er een omissie in de RVGLT bestaat voor luchthavens voor vliegtuigen, waarvoor een luchthavenregeling is vastgesteld. Deze situatie is niet goed gereguleerd en hierbij speelt ook de ontwikkeling mee dat MLA-luchthavens steeds vaker door grotere en zwaardere vliegtuigen worden gebruikt (zoals de LSA en VLA), die volgens de definitie geen MLA meer zijn. Dit heeft er toe geleid dat er ondertussen meerdere categorieën luchthavens zijn ontstaan waarop verschillende veiligheidsregelgeving van toepassing is. In dit artikel wordt een korte samenvatting van de verschillende categorieën luchthavens en de onderscheidende factoren gegeven.

In de Europese basisverordening 216/2008 is opgenomen dat die verordening ook van toepassing is op luchthavens. De Europese wetgever heeft echter alleen de grotere luchthavens in Europa onder het toepassingsbereik van de Europese veiligheidsregelgeving willen brengen en hiervoor moest een criterium worden opgesteld. Dit criterium is vastgelegd in artikel 4 van de basisverordening en hierin is bepaald dat openbare luchthavens met commercieel luchtverkeer met een verharde baan van 800 meter of meer en die instrument naderings- of vertrekprocedures kent aan de regels van de basisverordening moeten voldoen. Het commercieel luchtverkeer omvat alle vormen van betalende passagiers en daarmee ook rondvluchten. De Europese wetgever heeft daarbij een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen en bepaalt dat lidstaten de mogelijkheid hebben om luchthavens met minder dan 10.000 passagiers of 850 vrachtluchten per jaar van de EASA regelgeving uit te zonderen. De basisverordening bepaalt dat luchthavens gecertificeerd moeten zijn en bevat tevens in een aparte bijlage de zogenaamde 'essential requirements'. Dit zijn de doelvoorschriften waar alle luchthavens die onder het EASA regime vallen aan moeten voldoen. Het abstractieniveau is echter hoog en luidt dan bijvoorbeeld dat de baan lang en breed genoeg moet zijn om veilig met een vliegtuig van te kunnen opereren. Al dit soort voorschriften moeten vervolgens geconcretiseerd worden en dit is neergelegd in de EU-regeling 139/2014 met verdere uitwerking in zogenaamde 'implementing rules'. De belangrijkste hiervan is de overgangstermijn en deze bepaalt dat de luchthavens die onder het EASA toepassingsbereik vallen vanaf 31 december 2017 gecertificeerd moeten zijn. Er is dus een ruime overgangstermijn van bijna vier jaar vastgesteld om de luchthavens de tijd te geven aan de EASA voorschriften te voldoen. Het is de luchthaven die bepaalt wanneer deze het certificaat aanvraagt en de certificerende instantie is de ILT. Om praktische redenen is het niet handig als alle certificaten in de zomer van 2017 tegelijkertijd worden aangevraagd en de NVL kan een rol spelen om het planningsproces met de ILT te bespreken. De luchthavens die onder het EASA-regime vallen betreffen op dit moment de luchthavens Schiphol, Rotterdam, Eelde, Maastricht, Lelystad, Budel en Teuge. Voor de overige luchthavens blijft in de toekomst gewoon de RVGLT van kracht met de verwijzing naar de bepalingen van ICAO Annex 14. De burgerexploitant op een militaire luchthaven neemt een bijzondere positie in en dit is van belang voor Eindhoven Airport en Den Helder Airport. Hiervoor bepaalt de Europese wetgever dat de lidstaten moeten zorgen dat de luchthaven een veiligheidsniveau biedt dat net zo effectief is als het

veiligheidsniveau dat door de 'essential requirements' wordt vereist. Dit is in Nederland ingevuld in de Regeling certificering burgerexploitant militaire luchthavens.

Naast de introductie van EASA regelgeving is de wijziging van de RVGLT van belang. Deze wordt gewijzigd in verband met de aanpassingen in ICAO Annex 14. Daarnaast is gebleken dat de RVGLT niet voorziet in adequate veiligheidsregelgeving, indien een luchthaven met gebruik door vliegtuigen tot 2000 kg, geen luchthavenbesluit heeft maar een luchthavenregeling. Dit gat in de regelgeving wordt in de wijziging van de RVGLT ingevuld met de bepaling dat deze categorie luchthavens ook aan alle bepalingen van ICAO Annex 14 moeten voldoen. Een misverstand hierbij is dat het gebruik dat op luchthavens wordt toegestaan door het ministerie beperkt wordt. De bevoegdheid om soort en aantallen van het toegestane gebruik op luchthavens vast te stellen ligt echter bij de provincies en hier heeft het ministerie geen invloed op (tenzij het een luchthaven van nationaal belang is).

De KNVvL heeft een verzoek gedaan om te kijken of er voor de MLA-luchthavens ook veiligheidsregelgeving van toepassing kan worden verklaard, indien de MLA-luchthaven ook door grotere en zwaardere vliegtuigen wordt gebruikt dan de MLA, zoals de LSA en VLA. Er is een ontwikkeling gaande waarbij het gebruik van goedkopere lichte vliegtuigen flink toeneemt. Na een inventarisatie in overleg met de KNVvL is vastgesteld dat het van toepassing verklaren van de inrichtingseisen van ICAO Annex 14 voor de lichtste categorie 1 geen probleem voor dit soort luchthavens hoeft te betekenen. Alleen op het gebied van brandweer blijft een zorgplicht op dit soort luchthavens van toepassing. De luchthavens Stadskanaal en Middenmeer zijn ondertussen besprekingen met de betrokken provincie als bevoegd gezag gestart om te bekijken of medegebruik door LSA's of VLA's tot de mogelijkheden behoort.

Concluderend bevat de RVGLT daarmee na wijziging straks vier categorieën luchthavens:

- Burgerluchthavens die gebruikt worden door vliegtuigen en waarvoor een luchthavenbesluit is vastgesteld
- Burgerluchthavens die gebruikt worden door vliegtuigen met een maximaal startgewicht van meer dan 890 kg en waarvoor een luchthavenregeling is vastgesteld
- Mla-luchthavens die eveneens gebruikt worden door een vliegtuig, niet-zijnde een MLA, met een maximaal startgewicht van 890 kg
- MLA-luchthavens

Hiermee worden de toepasselijke veiligheidsvoorschriften gekoppeld aan het gebruik van de luchthaven en is dit niet meer afhankelijk van de vorm van vergunningverlening door provincies. De wijziging van de RVGLT zal naar verwachting in januari 2015 in werking treden.

Afdeling Luchtvaartveiligheid
Robbert van den Heuvel