

Voorwoord

Het is bijna een cliché om te zeggen dat vliegen de veiligste manier van reizen is. Toch is de mate van veiligheid die bereikt is in de burgerluchtvaart allerminst vanzelfsprekend en misschien zelfs verwonderlijk. Want op allerlei fronten kan er iets verkeerd gaan. Denk aan de geavanceerde technologie die ermee gemoeid is, de ingewikkelde grensoverschrijdende samenwerking tussen zeer verschillende actoren op allerlei niveaus, slechte weersomstandigheden en grote vogelzwermen. En dat is nog maar de categorie misverstand, vergissing, onvoorzichtigheid of noodlot.

De aandacht voor de categorie moedwil is enorm toegenomen sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de aanhoudende dreiging van meer zelfmoordaanslagen met vliegtuigen. De huidige stringente veiligheidsmaatregelen op luchthavens, die reizigers gelaten dan wel mokkend ondergaan, zijn extreem vergeleken met de jaren zeventig, toen kapingen 'populair' werden. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat het luchtverkeer sindsdien explosief is toegenomen. Maximale veiligheid bieden is ondoenlijk, zo stellen deskundigen ook in dit themanummer. In de praktijk wordt het belang van veiligheid afgewogen tegen factoren als een efficiënte bedrijfsvoering, economische belangen en mensenrechten. Dat staten daarbij verschillende afwegingen maken, blijkt bijvoorbeeld uit het meningsverschil tussen de Verenigde Staten en de lidstaten van de Europese Unie over de privacy van luchtreizigers en de beschikbaarstelling van allerlei persoonlijke gegevens.

Gezien ook de internationale context roept het streven naar veiligheid in het luchtruim tal van interessante vragen op op het terrein van wet- en regelgeving, internationale verdragen, rechtsmacht, rechtshandhaving en -vervolging. Er bestaat een grote variëteit aan overtredingen en misdrijven die kunnen worden begaan, zowel delicten aan boord van vliegtuigen als tegen en met gebruik van vliegtuigen. Vanuit het perspectief van de reguliere rechtshandhaving zijn de omstandigheden waaronder luchttransport plaatsvindt uniek: in een vrijwel geïsoleerd en kwetsbaar voertuig worden internationale grenzen met grote snelheden gepasseerd. De vraag welke staat rechtsmacht heeft om op te treden tegen delictplegers en rechtsvervolging in te instellen, is daarom niet altijd gemakkelijk te beantwoorden.

In het openingsartikel gaan Bevers en Verrest uitgebreid in op deze vraagstukken van rechtshandhaving en rechtsmacht in het luchtruim. De auteurs doen dit aan de hand van aansprekende voorbeelden en incidenten waarmee de Nederlandse autoriteiten recent zijn geconfronteerd, zoals wangedrag van passagiers en het zonder toestemming binnentreden van het luchtruim. Tevens geven zij inzicht in de uitgangspunten van het luchtrecht en bespreken ze kort toepasselijke wet- en regelgeving. Daarbij komen internationale verdragen aan de orde (conventies van Chicago, Tokio, Den Haag en Montréal) en enkele relevante nationale straf(proces)rechtelijke bepalingen.

Vervolgens geven Bron en De Hoog een historisch overzicht van terroristische acties in de burgerluchtvaart, waarbij ze gebruikmaken van enkele theoretische begrippen op het terrein van terrorismestudies. De auteurs laten zien dat er sprake lijkt te zijn van enkele opvallende parallellen tussen de algemene historische fasen van terrorisme en de historische ontwikkeling van terroristische acties tegen de burgerluchtvaart. Daarnaast stellen zij dat het hedendaagse terrorisme duidelijke, nieuwe kenmerken vertoont, maar daarnaast ook oudere. Betoogd wordt dat veiligheidsmaatregelen een groot effect hebben gehad op de afname van aanvallen op de burgerluchtvaart.

Die – veel bekritiseerde – veiligheidsmaatregelen staan centraal in het artikel van Van Dijk. Zij laat zien hoe die maatregelen zich sinds 1970 op Nederlandse luchthavens hebben ontwikkeld van enigszins vrijblijvende *gentlemen agreements* tussen bedrijfstak en overheid, naar meer dwingende en verplichtende arrangementen. Een andere trend is de uniformisering van veiligheidsmaatregelen op Europese schaal. De regelgeving daaromtrent wordt tegenwoordig in grote mate bepaald door de Europese Commissie. Veiligheidsmaatregelen in de burgerluchtvaart zijn onvermijdelijk. Dit betekent echter niet dat de autoriteiten en de bedrijfstak ontheven zijn van de taak om veiligheidsmaatregelen regelmatig te evalueren in het licht van technologische ontwikkelingen, implicaties voor de bedrijfsvoering en de gevolgen voor passagiers, aldus de auteur.

Mendes de Leon en Gurvits beschrijven in hun bijdrage de internationale context waarbinnen veiligheidsmaatregelen een steeds belangrijker plaats innemen, naast de gebruikelijke afspraken over liberalisatie en landingsrechten en dergelijke. De trans-Atlantische luchtvaartrelatie tussen de EG-lidstaten en de Verenigde Staten

staat centraal in het artikel. De auteurs laten zien dat luchtvaartmaatschappijen zeer veel profijt hebben gehad van zogeheten Open Skies-regimes. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de samenwerking tussen KLM en NorthWest. De luchtvaartrelatie tussen de VS en Europa is gebaseerd op een bestaande consensus over een marktgeoriënteerde aanpak gecombineerd met het opleggen van concurrentieregels. De EG wenst echter verder te gaan met de liberalisatie op economisch gebied. Zij wil meer investeringsmogelijkheden, een verdere versoepeling van verkeersrechten en een vestigingsrecht voor de luchtvaartmaatschappijen. De VS nemen een meer protectionistische houding aan tegenover deze voorstellen. Wat echter belangrijker is: waar de VS de nadruk leggen op nationale veiligheid, hecht de EG daarnaast veel belang aan mensenrechten en het milieu. Het verschil in deze standpunten maakt niet alleen de noodzaak tot verdere onderhandelingen evident, maar ook het sluiten van nieuwe trans-Atlantische overeenkomsten om de dienstverlening van de luchtvaartmaatschappijen te verbeteren.

Vervolgens besteden we in twee artikelen aandacht aan veiligheid in de luchtvaartbedrijfsvoering, waarbij preventie van ongevallen voorop staat. In de eerste bijdrage stelt Schnitker de vraag centraal hoe de vervolging van mogelijk schuldigen aan een ongeluk of incident zich verhoudt tot de wens om het veiligheidssysteem te verbeteren. In de luchtvaartsector wordt veel energie gestoken in het ontdekken van een onveilige situatie, al dan niet na een incident of ongeval. Hoe meer en betere informatie beschikbaar komt, des te groter de kans dat toekomstige ongelukken kunnen worden voorkomen. Daarnaast kan een gerechtelijk onderzoek plaatsvinden betreffende de schuldvraag. De toenemende interesse van de Luchtvaartpolitie en het openbaar ministerie voor deze zaken kan echter contraproductief zijn. Immers, vrees voor straf leidt tot een afnemende bereidheid onveilige situaties te rapporteren. Dat betekent uiteraard niet dat het gerechtelijk systeem zich niet zou moeten of mogen bemoeien met de luchtvaart. Wel moet er sprake zijn van een klimaat van veiligheid. Dat betekent een atmosfeer van vertrouwen waarin mensen worden aangemoedigd (zelfs beloond) om belangrijke en essentiële veiligheidsgerelateerde informatie te verschaffen. Het moet voor hen duidelijk zijn waar de grens ligt tussen acceptabel en niet-acceptabel gedrag. Dat zou de basis moeten zijn voor een 'just culture'.

In het tweede artikel over dit aspect van veiligheid gaat Baksteen in op de dilemma's van een gezagvoerder, waarbij hij veel aandacht

besteedt aan de cultuurverschillen tussen de wereld van 'denkers' (de wetten- en regelmakers) en die van 'doeners'. De auteur betoogt dat de samenleving niet veilig kan worden gemaakt door regels en wetten, maar dat is wel de oplossingsrichting van de 'denkers' in hun virtuele wereld. In de echte wereld kan veiligheid nooit de allerhoogste prioriteit hebben en zullen er altijd dingen fout gaan en worden fouten gemaakt. Die kloof kan nooit helemaal worden overbrugd. Het onvermijdelijke ongeluk zal verbazing, woede en meer regels uitlokken. Toch is veiligheid wel degelijk bereikbaar, zoals de luchtvaart laat zien, aldus de auteur. Het model waarmee regels vanuit de praktijk (bottom-up) totstandkomen, is mogelijk ook van nut voor andere maatschappelijke sectoren. Het adagium zou niet moeten zijn 'rules are rules', maar 'rules are tools'.

In het laatste artikel, geschreven door Von der Dunk, besteden we aandacht aan veiligheid in de ruimte, specifiek aan het groeiende probleem van ruimtepuin. Juridisch wordt dit probleem op verschillende manieren aangepakt. Er bestaat al een aansprakelijkheidsregime voor schadeveroorzakende ruimteobjecten (satellieten, ruimtecapsules en -stations) en dit kan ook worden toegepast op schade die wordt veroorzaakt door ruimtepuin. Ten tweede kan het verbeteren van het registratieregime voor ruimteobjecten de mogelijkheid voor daadwerkelijke identificatie van een aansprakelijke staat of staten vergroten. Ten derde kunnen mechanismen als een internationaal compensatiefonds worden ontwikkeld. En ten vierde worden geleidelijk aan maatregelen geïntroduceerd om het veroorzaken van nieuw ruimtepuin te minimaliseren. Uiteindelijk is het echter een zaak van politieke wil en de daaruit volgende bereidheid om geld uit te geven om de problemen aan te pakken. De auteur meent dat een duidelijke tendens zichtbaar is om het probleem serieus te nemen.

Ten slotte bedankt de redactie de beide auteurs van het openingsartikel, mr. Pieter Verrest en mr. dr. Hans Bevers, voor hun advies en enthousiaste inbreng bij de totstandkoming van dit themanummer.

M.P.C. Scheepmaker