

LANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN, van de
ter uitvoering van artikel 15, derde lid, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke
organisatie¹ (Instellingsbesluit Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit)

In naam van de Koning!

De Gouverneur van Curaçao,

In overweging genomen hebbende:

dat het noodzakelijk is om de taakomschrijving, de organisatiestructuur en het aantal
formatieplaatsen van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit, overeenkomstig het
bepaalde in artikel 15, derde lid, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke
organisatie wettelijk vast te leggen;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, besloten:

Artikel 1

De sector Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke
Planning bestaat onder andere uit de uitvoerende dienst: de Curaçaose
Burgerluchtvaart Autoriteit (CBA). In de Engelse taal aangeduid als: Curaçao Civil
Aviation Authority (CCAA).

Artikel 2

De organisatiestructuur van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit is als volgt:

1. Aan het hoofd van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit staat een directeur met
de titel van Directeur-Generaal.
2. De Directeur-Generaal wordt bijgestaan door de Directeur Inspectie Veiligheid en
Beveiliging, een management assistent en stafmedewerkers belast met
kwaliteitsbeleid, juridische en financiële zaken, informatiemanagement, veiligheid
en planning.
3. Ter ondersteuning van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit worden de
diensten op het gebied van personeelszaken, receptie, ICT en facilitaire
ondersteuning geleverd door de stafafdeling van het Ministerie van Verkeer,
Vervoer en Ruimtelijke Planning en de Shared Services Organisatie.
4. De Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit bestaat uit de volgende afdelingen:
 - a. de afdeling Inspectie Veiligheid en Beveiliging. In de Engelse taal aangeduid als:
Safety and Security Inspectorate;
 - b. de afdeling Office Management.

¹ AB 2010, no. 87, bijlage k.

5. Aan het hoofd van de afdeling Inspectie Veiligheid en Beveiliging staat de Directeur Inspectie Veiligheid en Beveiliging. Deze treedt op als waarnemend Directeur-Generaal bij afwezigheid wegens ziekte, verlof of ontstentenis van de Directeur-Generaal.
6. De afdeling Inspectie Veiligheid en Beveiliging bestaat uit de volgende teams:
 - a. team luchtvaartoperaties, in de Engelse taal aangeduid als: Operations - OPS;
 - b. team luchtwaardigheid, in de Engelse taal aangeduid als: Airworthiness- AIR;
 - c. team brevetering, in de Engelse taal aangeduid als: Personnel Licensing- PEL;
 - d. team luchthaven(s), in de Engelse taal aangeduid als: Aerodrome and Ground Aids-AGA;
 - e. team luchtvaartnavigatiedienst, in de Engelse taal aangeduid als: Air Navigations Services- ANS;
 - f. team beveiliging, facilitatie en gevaarlijke stoffen, in de Engelse taal aangeduid als: Security, Facilitation & Dangerous Goods-DG;
 - g. team medisch beoordelaar, in de Engelse taal aangeduid als: Medical Assessor.
7. Het aantal formatieplaatsen van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit bedraagt 29.

Artikel 3

De Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit is belast met de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- a. het uitvoeren van internationale verplichtingen van Curaçao op het gebied van de veiligheid en beveiliging van de burgerluchtvaart, waaronder verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Chicago 07-12-1944, Trb. 1954, 18, en de daarbij behorende bijlagen, overeenkomstig de bepalingen, gesteld bij of krachtens de nationale wettelijke regelingen inzake de luchtvaart;
- b. het voorbereiden van wet- en regelgeving op het gebied van de burgerluchtvaart;
- c. het opstellen van adviezen en het doen van voorstellen inzake de ontwikkeling, aanpassing, uitvoering en bewaking van het nationale luchtvaartbeleid;
- d. het adviseren over aangelegenheden betreffende de burgerluchtvaart;
- e. het bevorderen van eerlijke concurrentie en doelmatig marktgedrag bij de exploitatie van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en luchtvaartnavigatiediensten, en bij het ontbreken van concurrentie, het voorkomen van misbruik van monopolistische of marktmacht;
- f. het behartigen van de algemene luchtvaartbelangen van Curaçao in Koninkrijksverband, alsmede in regionaal en internationaal verband;
- g. het beheer van het luchtvaartregister van Curaçao;
- h. het tijdig signaleren van en inspelen op internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van de burgerluchtvaart, en in dat kader het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de nationale wettelijke regelingen inzake de luchtvaart gestelde regels en het nemen van handhavingsmaatregelen ter zake;

- i. het opstellen en uitvoeren van een nationaal beveiligingsprogramma voor de burgerluchtvaart gericht op het beschermen van luchtvaartoperaties tegen daden van wederrechtelijke inmenging;
- j. het waarborgen van de uitvoering van periodieke kwetsbaarheidsbeoordelingen op luchthavens, in coördinatie met relevante afdelingen, bevoegde autoriteiten en andere betrokken instanties, ten behoeve van risicobeoordeling en het treffen van beveiligingsmaatregelen.
- k. het treffen van maatregelen, ter beveiliging van luchtvaartuigen tegen daden van wederrechtelijke inmenging wanneer betrouwbare informatie daartoe aanleiding geeft, waaronder het informeren van relevante luchtvaartautoriteiten en luchtverkeersdiensten in binnen- en buitenland.

Artikel 4

Dit landsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot en met 19 juni 2019.

Artikel 5

Dit landsbesluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit.

Gegeven te Willemstad,

De Minister van Verkeer, Vervoer en
Ruimtelijke Planning,

Uitgegeven de
De Minister van Algemene Zaken,

Nota van toelichting behorende bij het Instellingsbesluit Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit

I. Algemeen Deel

Krachtens artikel 12, onderdeel a, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie is het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, onder meer belast met het toezicht op alle aangelegenheden betreffende het verkeer, waaronder het luchtverkeer. Met de uitvoering van dit toezicht is de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit (hierna: CBA), belast.

De CBA vervult een centrale rol in het waarborgen van de luchtvaartveiligheid op nationaal en internationaal niveau. Als nationale luchtvaartautoriteit houdt zij toezicht op de naleving van internationale standaarden, zoals vastgesteld in het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart en de daaruit vloeiende ICAO Standards and Recommended Practices (SARPs). De CBA functioneert feitelijk vanaf de inrichting van de ambtelijke organisatie van het Land Curaçao met ingang van 10 oktober 2010 als uitvoeringsorganisatie binnen het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, maar ontbeert tot op heden een formele juridische grondslag.

Met het onderhavige landsbesluit wordt aan deze situatie een einde gemaakt door de CBA formeel te positioneren als uitvoeringsdienst onder de sector Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 15, derde lid, van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie².

Tekortkomingen geconstateerd in internationale audits

Curaçao is onder meer partij bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart. In dat kader is het luchtvaarttoezicht in Curaçao onderworpen aan internationale inspecties door onder andere de International Civil Aviation Organization (ICAO) en de Federal Aviation Administration (FAA) van de Verenigde Staten.

Uit de International Aviation Safety Assessment (IASA) audit van de FAA in 2011 kwamen verschillende structurele tekortkomingen aan het licht op het gebied van veiligheidstoezicht. Er was sprake van een gebrek aan voldoende gekwalificeerd technisch personeel, mede vanwege ontoereikende financiële middelen. Daarnaast ontbraken formele trainingsprogramma's en een adequaat belonings- en loopbaanbeleid voor inspecteurs. Ook was de handhavingscapaciteit beperkt, wat de effectiviteit van het toezicht negatief beïnvloedde.

De ICAO audit uit 2019 in het kader van het Universal Safety Audit Programme-Continuous Monitoring Approach (USOAP-CMA) bekritiseerde met name het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag voor het bestaan en functioneren van de burgerluchtvaartautoriteit. Er zijn geen bepalingen die de oprichting en taken van de autoriteit formaliseren, inspecteurs beschikken niet over expliciet vastgelegde

² AB 2010, no. 87, bijlage k.

bevoegdheden, en er ontbreken mechanismen om bindende richtlijnen of besluiten vast te stellen, sanctionerende maatregelen te treffen, of regelgeving structureel te actualiseren in overeenstemming met ICAO-normen.

Inmiddels zijn verschillende maatregelen genomen om de tekortkomingen te adresseren. Dit landsbesluit is onderdeel van een breder pakket van maatregelen om Curaçao weer naar Categorie 1 te brengen.

Gevolgen voor de internationale positie van Curaçao

De hiervoor genoemde tekortkomingen hadden directe gevolgen voor de internationale positie van Curaçao als luchtvaartstaat. De FAA degradeerde Curaçao van Categorie 1 naar Categorie 2, met als gevolg dat Curaçaose luchtvaartmaatschappijen geen nieuwe vluchten naar de Verenigde Staten mochten uitvoeren, en er beperkingen golden voor code-share vluchten. Ook leidde dit tot verminderde geloofwaardigheid bij internationale luchtvaartpartners en een afname van het vertrouwen in het nationale toezichtstelsel. Het uitblijven van een formeel verankerde luchtvaartautoriteit vormt dan ook een structureel obstakel bij het aantonen van effectieve naleving van internationale luchtvaartveiligheidsnormen.

Advies van het SOAB over de juridische structuur van de CBA

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning op 15 mei 2023 (kenmerk 23/0303C/SF) een opdracht verstrekt aan de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) om te adviseren over de meest geschikte juridische en organisatorische vorm voor de CBA. In haar advies van 21 februari 2024 (kenmerk 24/0133C/SF) adviseert de SOAB om de toezichthoudende functie van CBA juridisch te verzelfstandigen, door de Directeur-Generaal bij landsverordening aan te wijzen als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Ter waarborging van de verantwoordingsstructuur wordt door de SOAB aanbevolen om een Raad van Toezicht in te stellen tussen de minister en het ZBO. Daarmee wordt invulling gegeven aan internationale aanbevelingen van onder andere de ICAO en de FAA, die aandringen op een onafhankelijk opererende luchtvaartautoriteit.

Daarnaast wordt geadviseerd de organisatie van de CBA zelf te laten voortbestaan als onderdeel van het ministerie. De personele bezetting behoudt daarmee haar ambtelijke status. Door deze combinatie ontstaat een hybride structuur, waarin de toezichtstaken worden uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van een ZBO, terwijl de uitvoeringsorganisatie zelf onder ministeriële verantwoordelijkheid blijft functioneren.

De raad van ministers heeft op 10 april 2024 (zaaknummer 2024/005691) ingestemd met het advies van de SOAB.

De functie van Directeur-Generaal van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit en diens taken en bevoegdheden, waarin tevens diens aanwijzing als zelfstandig bestuursorgaan, zullen bij landsverordening worden geregeld. Zolang die landsverordening nog niet in werking is getreden, worden de taken en bevoegdheden van de Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid.

II. Financiële paragraaf

De CBA beschikt bij volledige bezetting over 29 formatieplaatsen. Momenteel zijn 24 van deze formatieplaatsen vervuld, terwijl benoemingsprocedures voor 3 additionele medewerkers thans plaatsvinden. Uitgaande van deze huidige bezetting brengt de vaststelling van dit landsbesluit geen directe financiële gevolgen met zich mee.

Naarmate de resterende formatieplaatsen worden ingevuld, zal sprake zijn van een toename in de personeelslasten. Deze ontwikkeling staat echter los van het onderhavige instellingsbesluit.

Vooruitblik op de ZBO-status van de Directeur-Generaal

De vaststelling van de voorgenomen landsverordening waarin de Directeur-Generaal van de CBA als ZBO wordt aangewezen, zal naar verwachting afzonderlijke financiële gevolgen met zich meebrengen. Voor de financiering van toezichtstaken van de ZBO zal gebruik worden gemaakt van de middelen uit de luchtvaartveiligheidsheffing. Er zijn voorzieningen getroffen voor een afzonderlijke financiële beheers- en verantwoordingsstructuur. De concrete inrichting daarvan valt buiten het bereik van dit instellingslandsbesluit.

Financiering van de CBA

De exploitatie van de CBA wordt deels gefinancierd via bijdragen uit de algemene middelen alsmede uit opbrengsten op grond van de Landsverordening luchtvaartveiligheidsheffing³. Deze heffing wordt ingevolge artikel 5 van die landsverordening geheven en geïnd ten behoeve van de uitvoerende dienst van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning die toezicht houdt op de burgerluchtvaart en toestemmingen verleent op het gebied van burgerluchtvaart in ruime zin. De combinatie van reguliere begrotingsmiddelen en sector gerelateerde inkomsten draagt bij aan een structurele financieringsbasis. De verwachting is dat de inkomsten uit de luchtvaartveiligheidsheffing ertoe zal leiden dat enerzijds de bijdrage vanuit de algemene middelen zal afnemen (bijv. kosten voor trainingen, reiskosten, software, extern advies, etc.), maar dat de kosten verbonden aan de vervulling van de thans onvervulde vacatures per saldo een nivellerend effect zal hebben.

Als gevolg van vaststelling van dit landsbesluit wordt geen toename van het beroep op de landsbegroting verwacht.

III. Raad van Advies

P.M.

IV. Artikelsgewijze toelichting

³ P.B. 2022, no. 14.

Dit artikel bevat de aanduiding van de CBA als uitvoeringsorganisatie binnen de sector Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. Deze bepaling verduidelijkt de positionering van de autoriteit binnen het overheidsapparaat.

In dit landsbesluit wordt de autoriteit aangeduid als "Curaçaose Burgerluchtvaart Autoriteit". Ten behoeve van internationale herkenning wordt in artikel 1 vastgelegd dat deze autoriteit bekendstaat onder de Engelstalige benaming "Curaçao Civil Aviation Authority" (CCAA). Deze Engelstalige aanduiding is van belang voor de communicatie met internationale luchtvaartorganisaties, zoals de ICAO en luchtvaartautoriteiten van andere staten. In het verdere ontwerp en de toelichting wordt uitsluitend de Nederlandse benaming aangehouden.

Artikel 2

Dit artikel beschrijft de organisatiestructuur van de CBA. Aan het hoofd van de CBA staat de Directeur-Generaal, die ondersteuning ontvangt van de Directeur Inspectie Veiligheid en Beveiliging, en management assistent en een aantal stafmedewerkers op het gebied van kwaliteitsbeleid, juridische en financiële zaken, informatiemanagement, veiligheid en planning.

Naast de eigen personele capaciteit van de CBA worden diverse ondersteunende functies (zoals HRM, ICT, communicatie en facilitaire diensten) uitgevoerd door medewerkers van de stafafdeling van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning en de Shared Services Organisatie van het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening. Dit wordt ingegeven door het feit dat op dit moment geen van de functies die onder de afdeling Office Management vallen daadwerkelijk door personeel van de CBA zelf worden ingevuld. Door gebruik te maken van bestaande capaciteit binnen het ministerie wordt efficiënt invulling gegeven aan de benodigde ondersteuning.

De afdeling Inspectie Veiligheid en Beveiliging bestaat uit meerdere gespecialiseerde teams die rechtstreeks toezien op de naleving van de luchtvaartregelgeving, in overeenstemming met internationale standaarden zoals die van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, ICAO en nationale wet- en regelgeving. Dit betreft onder meer toezicht op luchtvaartoperaties, luchtwaardigheid, brevetering, luchthavens, navigatiediensten, beveiliging en gevaarlijke stoffen.

De taken van de medische beoordelaar (Medical Assessor), die eveneens onder deze afdeling vallen, worden ingevuld op basis van een overeenkomst met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Water Management van Nederland. Deze samenwerking vindt plaats op grond van een voor onbepaalde tijd gesloten samenwerkingsprotocol tussen de landen van het Koninkrijk. Dit protocol regelt de ondersteuning door Nederland aan Curaçao, Aruba en Sint Maarten op het gebied van aeromedical services. In dit kader verricht de ILT kosteloos medische beoordelingsdiensten ten behoeve van deze landen. Het protocol voorziet daarmee in een duurzame oplossing voor de uitvoering van deze specialistische taak ten behoeve van de luchtvaartveiligheid.

De organisatiestructuur van de CBA is gebaseerd op het formatieplan dat door de Raad van Ministers op 19 juni 2019 is goedgekeurd. In dat plan wordt uitgegaan van een formatie van 29 fte, waarvan op dit moment 21 zijn ingevuld en actieve vervullingsprocedures plaatsvinden voor nog 6 medewerkers. De inrichting van de CBA, zoals vastgelegd in dit artikel, sluit aan bij de internationale verplichting van Curaçao om een luchtvaartautoriteit in stand te houden die toezicht houdt op en vergunningen afgeeft aan luchtvaartpartijen onder haar rechtsmacht, zoals vereist door ICAO.

Personele ondersteuning van de Directeur-Generaal

In dit landsbesluit wordt de CBA als uitvoeringsorganisatie ingesteld. De organisatie wordt geleid door een Directeur-Generaal. Voor zover deze Directeur-Generaal tevens belast wordt met toezichtstaken als ZBO, zoals zal worden geregeld bij landsverordening, zal hij voor de uitvoering van die taken gebruik maken van het personeel van de CBA. Het personeel blijft ambtenaar van het Land en ressorteert onder het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning.

Artikel 3

In dit artikel zijn de taken van de CBA vastgelegd, waaronder beleidsmatige, uitvoerende en toezichthoudende taken. Deze keuze is ingegeven door de aanbevelingen van ICAO die hebben benadrukt dat Curaçao een duidelijke juridische structurering van haar burgerluchtvaartautoriteit moet realiseren.

Artikel 4

Voor het hanteren van terugwerkende kracht tot en met 19 juni 2019 is gekozen, omdat op die datum het formatieplan van de CBA door de raad van ministers is goedgekeurd. De goedkeuring betrof niet alleen de personele invulling, maar ook van de organisatiestructuur van de CBA. Sinds die datum functioneert de autoriteit feitelijk op basis van deze structuur. Door deze datum als uitgangspunt te nemen, wordt aangesloten bij de bestuurlijke en organisatorische realiteit die sinds dat moment bestaat.

De Minister van Verkeer, Vervoer
en Ruimtelijke Planning,