Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie

(COM(2012) 776 final — 2012/0361 (COD))

(2013/C 198/12)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 24 januari en op 17 januari 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 100, lid 2, van het VWEU te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 3 april 2013.

Het EESC heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489e zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 195 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 De Commissie verdient lof voor de maatregelen om ongelukken in de burgerluchtvaart te voorkomen en te zorgen voor een grotere stroom van inlichtingen over voorvallen of incidenten die reizigers of anderen of een luchtvaartuig in gevaar brengen of zouden brengen als niets wordt ondernomen om dergelijke voorvallen of incidenten recht te zetten.

1.2 Al degenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten er beslist toe worden gebracht om melding te maken van voorvallen die een veiligheidsrisico met zich mee kunnen brengen, met inbegrip van vergissingen die door hen zelf kunnen zijn gemaakt of waaraan zij zelf hebben bijgedragen of die door collega's zijn gemaakt. Doel daarvan is om de risico's op ongelukken in de burgerluchtvaart in kaart te brengen en te voorkomen.

1.3 Een dergelijke regeling voor het melden van voorvallen kan alleen goed werken als

— voorvallen uitsluitend worden gemeld met een preventief doel (te weten: het voorkomen van ongelukken en incidenten) en niet om schuldigen aan te wijzen;

— de toepassing ervan plaatsvindt in een "cultuur van billijkheid", d.w.z. dat betrokkenen worden beschermd tegen maatregelen die werkgevers tegen hen zouden kunnen nemen, alsook tegen strafrechtelijke vervolging of benadeling voor onopzettelijk gemaakte vergissingen, behalve als sprake is van welbewuste grove nalatigheid die onomstotelijk als zodanig is vastgesteld.

1.4 De in onderhavige verordening vastgelegde maatregelen voor de bescherming van bestaande of aanvullende bronnen van informatie bieden nog ruimte voor verbetering of vervollediging. Daarom

— stelt het EESC opnieuw voor om een Europees handvest voor een "cultuur van billijkheid" in het leven te roepen;

— stelt het EESC voor om met zoveel woorden te preciseren dat niet alleen de lidstaten, maar ook organisaties in de burgerluchtvaart zich moeten onthouden van maatregelen tegen degenen die onopzettelijk of per ongeluk overtredingen hebben begaan die hun alleen ter ore zijn gekomen omdat daarvan melding is gemaakt;

— dringt het EESC erop aan dat de interne regels van organisaties in de burgerluchtvaart voor de manier waarop de onderliggende beginselen van die "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast, pas van kracht worden na de goedkeuring daarvan door de bevoegde instantie van de overheid.

1.5 Een "cultuur van billijkheid" is onontbeerlijk als middel om degenen die een voorval melden, doeltreffend bescherming te bieden, waarbij uiteraard het belang van de preventie van veiligheidsrisico's voorop moet staan. Daarom heeft het EESC een externe deskundige belast met een onderzoek op dit gebied waarvan de bevindingen aan de betrokkenen zullen worden medegedeeld.

1.6 Het EESC plaatst vraagtekens bij de nieuwe maatregel volgens welke melders van voorvallen hun verslag voortaan ofwel aan hun werkgever, ofwel aan de bevoegde instantie van de overheid mogen voorleggen (tot dusverrre kon dit alleen aan de bevoegde instantie van de overheid). Iemand die zo'n verslag regelrecht aan zijn of haar werkgever wil voorleggen, moet volgens het EESC de verplichting worden opgelegd om daarvan tegelijkertijd een afschrift naar de bevoegde instantie van de overheid te sturen. Dan alleen kan de neutraliteit worden gewaarborgd en kan worden voorkomen dat de werkgever zich achteraf alsnog gaat mengen in de manier waarop de feiten door de melder worden weergegeven.

1.7 Jammer is ook dat nergens in de verordening gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid dat passagiers voorvallen melden, terwijl passagiers vaak oplettender zijn als het gaat om veiligheidsrisico's voor infrastructuur en dienstverlening en tekortkomingen zien waar de beroepskrachten, vanuit hun routine, anders tegenaan kijken. Idem dito voor mensen die slecht ter been zijn, die vanzelfsprekend de meest aangewezen personen zijn om te beoordelen welke risico's zich in hun specifieke omstandigheden kunnen voordoen. Het EESC stelt dan ook voor om procedures in het leven te roepen waardoor alle passagiers een rol te spelen krijgen in de stroom van informatie over te melden voorvallen.

1.8 Ten slotte zouden voorvallen of tekortkomingen bij het aan boord gaan van passagiers, en dan vooral bij de veiligheidscontroles van de passagiers, tot de voorvallen moeten worden gerekend waarvan de melding verplicht is.

2. **Inleiding**

2.1 Sinds de eengemaakte markt voor luchtvervoer in 1992 tot stand werd gebracht, moesten luchtvaartmaatschappijen zich gaan houden aan steeds strengere veiligheidsnormen voor vliegtuigen die staan ingeschreven in een lidstaat of door een in een lidstaat gevestigd bedrijf worden uitgebaat. Door die ontwikkeling, ondersteund door grondige en onafhankelijke studies naar ongelukken, is het aantal dodelijke ongevallen in de luchtvaart bijna ononderbroken aanzienlijk gaan dalen.

2.2 De ervaring leert dat ongelukken vaak al worden ingeleid door bepaalde voorvallen of tekortkomingen waaruit het bestaan van een veiligheidsrisico kan worden afgeleid. Al gauw is duidelijk geworden dat de veiligheid in de luchtvaart nog maar moeilijk kon worden vergroot door alleen maar "reactief" op te treden. Die "reactieve" aanpak, die erin bestaat om achteraf conclusies te trekken uit ongelukken die al zijn gebeurd en daar vervolgens naar te handelen, had tot dusverre de overhand gehad.

2.3 De EU kon niet langer genoegen nemen met haar rol als wetgever, maar moest zich ook gaan bezighouden met de stelselmatige behandeling van veiligheidsrisico's in de luchtvaart. Daarop is met Richtlijn 2003/42/EG ("melding van voorvallen in de burgerluchtvaart") gekozen voor een aanvullende "proactieve" aanpak.

2.4 Deze meldingsregeling berust op een vertrouwensrelatie tussen de melder van voorvallen of tekortkomingen en de instantie die verantwoordelijk is voor het vergaren en beoordelen van de verstrekte gegevens.

2.5 De EU beschikt sinds 2007 over een Europees Centraal Register. In dit register worden alle voorvallen in de burgerluchtvaart die in de lidstaten zijn gemeld, bijeengebracht. Momenteel gaat dit al om nagenoeg 600 000 voorvallen.

2.6 De informatie die wordt gegeven, is gevoelig en moet dan ook vertrouwelijk blijven, en mag alleen worden gebruikt voor activiteiten van deelnemers en degenen voor wie die activiteiten zijn bestemd. Om onnodige vrees en reacties te voorkomen, moet de voorlichting aan het publiek beknopt blijven en in de meeste gevallen worden beperkt tot een jaarverslag over de veiligheid van het burgerluchtvaart in het algemeen.

2.7 Naast de regeling voor verplichte meldingsverslagen kunnen de lidstaten ook een systeem van vrijwillige meldingen in het leven roepen. Door zo'n systeem kunnen in de burgerluchtvaart vastgestelde tekortkomingen die niet onder de meldingsverplichting vallen, worden bijeengebracht en geanalyseerd.

2.8 De meldingsverplichting geldt voor de hele keten van het luchtvervoer. Daarbij moet met name worden gedacht aan exploitanten van luchtvaartuigen, gecertificeerde luchtvaartterreinen en verleners van luchtvaartnavigatiediensten.

2.9 Voorvallen die met het oog op de preventie van ongelukken van belang kunnen zijn, moeten verplicht worden gemeld door de diverse categorieën medewerkers die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart en deze voorvallen waarnemen.

2.10 De meldingsverslagen mogen geen gegevens bevatten die de melder betreffen, noch technische informatie waardoor de identiteit van de melder kan worden achterhaald. De lidstaten moeten erop toezien dat werknemers die incidenten melden, niet door hun werkgever worden gestraft. Een werknemer die een incident meldt, mag geen enkele sanctie oplopen, of die nu van administratieve, tuchtrechtelijke of beroepsmatige aard is, behalve als sprake is van grove nalatigheid of opzettelijke overtredingen.

3. **Strekking van de nieuwe verordening**

3.1 Volgens de Commissie vertoont de manier waarop de meldingsverslagen van voorvallen in de EU worden doorgespeeld en waarop het Europees Centraal Register wordt gebruikt, nog steeds hiaten. Daardoor wordt het nut daarvan aangetast en wordt twijfelachtig of ongelukken kunnen worden voorkomen doordat uit ervaring wordt geleerd. Om dit euvel te verhelpen, stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

3.1.1 *Verbetering brengen in de vergaring van gegevens over voorvallen*

Met dit voorstel worden de randvoorwaarden geschapen die nodig zijn om te garanderen dat voorvallen die de veiligheid van de burgerluchtvaart in gevaar (kunnen) brengen, altijd worden gemeld. Naast de regeling voor verplichte meldingen, worden in het voorstel ook nog systemen voor vrijwillige meldingen opgelegd.

Ook staan er in het voorstel bepalingen om werknemers in de burgerluchtvaart ertoe aan te moedigen om informatie bekend te maken zonder dat zij bang behoeven te zijn voor sancties, behalve als sprake is van grove nalatigheid.

3.1.2 *Duidelijkheid brengen in de stroom van gegevens*

Organisaties die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten, net als de bevoegde instantie van de overheid, een systeem opzetten voor meldingsverslagen.

3.1.3 *Verbetering brengen in de kwaliteit en volledigheid van gegevens*

Er is een minimum vastgelegd voor de gegevens die in meldingsverslagen moeten worden verstrekt. Ook zijn er gebieden die verplicht moeten worden ingevuld. De voorvallen moeten worden ingedeeld volgens het daaraan verbonden risico. Dit moet gebeuren in overeenstemming met een nog uit te werken gemeenschappelijk Europees systeem voor de indeling van risico's. Ook moeten er procedures worden ingevoerd waardoor de kwaliteit van de gegevens in de hand wordt gehouden.

3.1.4 *Verbetering brengen in de uitwisseling van informatie*

De lidstaten en het EASA hebben toegang tot alle gegevens van het Europees Centraal Register. Meldingsverslagen moeten altijd verenigbaar zijn met de software van ECCAIRS.

3.1.5 *Betere bescherming bieden tegen oneigenlijk gebruik van veiligheidsinformatie*

De vergaarde informatie moet geheim worden gehouden, maar dat niet alleen: er moet ook op worden toegezien dat de gegevens uitsluitend ter beschikking worden gesteld en worden gebruikt voor de instandhouding en verbetering van de veiligheid in de luchtvaart. Er moeten met de rechterlijke instanties afspraken worden gemaakt om de kwalijke gevolgen van het gebruik van deze gegevens voor gerechtelijke doeleinden zoveel mogelijk te beperken.

3.1.6 *Verbetering brengen in de bescherming van melders om ervoor te zorgen dat gegevens ononderbroken ter beschikking worden gesteld ("cultuur van billijkheid")*

De regels voor de bescherming van melders worden kracht bijgezet. Ook wordt opnieuw bevestigd dat meldingsverslagen anoniem moeten blijven en dat de toegang tot gegevens die herleidbaar zijn tot een beperkte kring mensen, moet worden beperkt. De regel dat werknemers, behalve als sprake is van grove nalatigheid (zie artikel 2, lid 4, van de ontwerpverordening), op geen enkele wijze door hun werkgever mogen worden benadeeld vanwege de door hen bekend gemaakte gegevens, wordt geconsolideerd. De organisaties die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart is gevraagd om een tekst aan te nemen waarin staat hoe zij van plan zijn om hun werknemers te beschermen. Bovendien moet iedere lidstaat iemand aanwijzen die verantwoordelijk wordt voor de toepassing van de bepalingen inzake bronbescherming, bij wie melders hun beklag kunnen doen als die bepalingen volgens hen worden overtreden. Zonodig kan die verantwoordelijke persoon zijn of haar lidstaat voorstellen om sancties op te leggen aan werkgevers die zich niet aan die bepalingen hebben gehouden.

3.1.7 *Eisen stellen aan de analyse van gegevens en maatregelen goedkeuren voor de follow-up in de lidstaten*

Door dit voorstel worden wereldwijd overeengekomen regels inzake de analyse van gegevens en de follow-up van gemelde voorvallen omgezet in rechtsregels van de EU.

3.1.8 *De analyse consolideren in de EU*

Het beginsel dat in het Europees Centraal Register ondergebrachte informatie door het EASA en de lidstaten moet worden geanalyseerd, wordt kracht bijgezet. Aan de huidige samenwerking op dit gebied wordt vormgegeven door een door het EASA voorgezeten netwerk van deskundigen die analyses doen op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

3.1.9 *De transparantie voor het publiek vergroten*

De lidstaten publiceren ieder jaar een beknopt verslag over de maatregelen die zijn genomen om de burgerluchtvaart nog veiliger te maken.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1 De Commissie verdient lof voor de maatregelen om ongelukken in de burgerluchtvaart te voorkomen en te zorgen voor een grotere stroom van inlichtingen over voorvallen die reizigers of anderen of een luchtvaartuig in gevaar brengen of zouden brengen als niets wordt ondernomen om dergelijke voorvallen recht te zetten.

4.2 Een goede zaak is ook dat de wetgeving wordt vereenvoudigd doordat een voormalige richtlijn en twee verordeningen tot één enkele verordening worden teruggebracht.

4.3 Het komt maar al te vaak voor dat lidstaten te lang wachten met de omzetting van richtlijnen. Dit geldt nu ook weer voor Richtlijn 2003/42/EG over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Aangezien veiligheidsproblemen zo snel mogelijk moeten worden opgespoord om rampen te voorkomen en mensenlevens te redden, deelt het EESC de mening van de Commissie dat een rechtstreeks toepasbaar rechtsinstrument, c.q. een verordening, het aangewezen middel is om het nagestreefde doel te bereiken.

4.4 Los van die algemene instemming met de voorgestelde verordening, plaatst het EESC wel enkele vraagtekens.

4.5 Melders van voorvallen mogen hun meldingsverslag voortaan ofwel aan hun werkgever, ofwel aan de bevoegde instantie van de overheid voorleggen (hiervóór kon dit alleen aan de bevoegde instantie van de overheid). Als zo'n verslag regelrecht aan de werkgever wordt voorgelegd, moet deze het doorsturen naar de bevoegde instantie van de overheid. In het derde lid van artikel 7 van de ontwerpverordening is bepaald dat de in de sector werkzame organisaties procedures voor de controle van de kwaliteit van de gegevens moeten invoeren. Doel daarvan is vooral om samenhang te brengen tussen de diverse gegevens in de meldingsverslagen en de informatie die *oorspronkelijk* door de melder wordt verstrekt.

Het EESC leidt hieruit af dat die *oorspronkelijk* door de melder verstrekte informatie niet noodzakelijkerwijs dezelfde is als de informatie die uiteindelijk bekend wordt gemaakt door de bevoegde instantie van de overheid: een kwalijke zaak volgens het EESC.

Verder heeft het EESC zijn twijfels over meldingsverslagen die regelrecht aan de werkgever worden voorgelegd. In dat geval zou volgens het EESC de verplichting moeten worden opgelegd om daarvan tegelijkertijd een afschrift naar de bevoegde instantie van de overheid te sturen. Dan alleen kan de neutraliteit worden gegarandeerd en kan worden voorkomen dat de werkgever zich achteraf alsnog gaat mengen in de manier waarop de feiten door de melder worden weergegeven.

4.6 Op de lijst van incidenten die verplicht moeten worden gemeld (bijlage 1 bij de ontwerpverordening) komen geen voorvallen voor die verband houden met verrichtingen voordat de passagiers aan boord gaan. Daaruit valt af te leiden dat tekortkomingen bij de veiligheidscontrole vóór het aan boord gaan van de passagiers op zijn hoogst vrijwillig kunnen worden gemeld, hoe rampzalig juist die tekortkomingen ook kunnen zijn. Daarom zou het EESC willen dat dergelijke tekortkomingen op de lijst van verplicht te melden voorvallen worden gezet.

4.7 Verder wordt nergens in de ontwerpverordening gewag gemaakt van de mogelijkheid dat passagiers incidenten melden, ook al wordt dat niet uitgesloten. Immers, er staat in de ontwerpverordening dat meldingsverslagen die op vrijwillige basis worden voorgelegd, de weg vrij maken voor informatie van àndere mensen dan diegenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de sector en die als zodanig voorvallen verplicht moeten melden.

Passagiers zijn vaak oplettender als het gaat om veiligheidsrisico's voor infrastructuur en dienstverlening en zien tekortkomingen waar de beroepskrachten, vanuit hun routine en mogelijke beroepsdeformatie, anders tegenaan kijken. Het EESC stelt dan ook voor om procedures in het leven te roepen waardoor passagiers een rol te spelen krijgen in de stroom van informatie

over te melden voorvallen. Idem dito voor mensen die slecht ter been zijn en die in punt 4.3 van bijlage 1 over één kam worden geschoren met "bagage en lading" in weerwil van de totaal verschillende risicofactoren.

5. **Cultuur van billijkheid**

5.1 Al degenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten er beslist toe worden gebracht om melding te maken van voorvallen die een veiligheidsrisico met zich mee kunnen brengen. Doel daarvan is om de risico's op ongelukken in de burgerluchtvaart in kaart te brengen en te voorkomen.

5.2 Dit kan betekenen dat werknemers door hen zelf gemaakte vergissingen of vergissingen waaraan zij zelf hebben bijgedragen of vergissingen die door collega's zijn gemaakt, moeten melden.

5.3 Een dergelijke regeling voor het melden van voorvallen kan uiteraard alleen goed werken als de toepassing ervan plaatsvindt in een "cultuur van billijkheid", d.w.z. dat betrokkenen worden beschermd tegen maatregelen die werkgevers tegen hen zouden kunnen nemen, alsook tegen strafrechtelijke vervolging of benadeling voor onopzettelijk gemaakte vergissingen, behalve als sprake is van welbewuste grove nalatigheid die onomstotelijk als zodanig wordt aangemerkt.

5.4 Het valt dan ook alleen maar toe te juichen dat de nadruk wordt gelegd op het uitsluitend preventieve doel van de melding van voorvallen (te weten: het voorkomen van ongelukken en incidenten): voorvallen mogen dus niet worden gemeld om door te geven wie wat fout heeft gedaan. Een goede zaak is ook dat de maatregelen om de melder te beschermen, in de ontwerpverordening worden geconsolideerd en vervolledigd, ook al kan er nog meer worden gedaan.

5.5 Het EESC heeft al eerder, nl. in zijn advies over het voorstel voor een verordening inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart [1], benadrukt dat er in EU-verband meer moet worden gedaan om te garanderen dat alle lidstaten hun strafrechtelijk systeem wijzigen met het oog op de ontwikkeling van een "cultuur van billijkheid". Toen al wees het op het belang van een Europees handvest voor een cultuur van billijkheid. Een dergelijke handvest zou in het leven moeten worden geroepen om te voorkomen dat sancties worden opgelegd voor onopzettelijk gemaakte vergissingen.

5.6 Het EESC betreurt dat deze suggestie niet is overgenomen in onderhavige ontwerpverordening. Daarin wordt weliswaar voorzien in samenwerking tussen met de veiligheid belaste instanties en gerechtelijke overheden in de vorm van "vooraf vastgestelde regelingen" (Artikel 15, lid 4: " … Dergelijke regelingen moeten zorgen voor een juist evenwicht tussen de behoefte aan goede rechtspraak enerzijds en de permanente beschikbaarheid van veiligheidsinformatie anderzijds.") - op zich een stap in de goede richting -, maar die regelingen betreffen slechts het "adequate" vertrouwelijke karakter dat aan de verstrekte informatie moet worden toegekend en vrijwaren melders niet van strafrechtelijke vervolging.

5.7 De bepaling dat " … *de lidstaten geen rechtsvervolging in*(stellen) *wegens overtredingen van de wetgeving die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan, en waarvan zij alleen maar op de hoogte zijn omdat er … melding van is gedaan*" moet, ter bescherming van de melder, ook van toepassing worden gemaakt op de werkgever van de melder. Artikel 16, lid 3, van de ontwerpverordening moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

5.8 Het EESC dringt erop aan dat de interne regels voor de manier waarop de onderliggende beginselen van de "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast, die organisaties in de burgerluchtvaart volgens de ontwerpverordening moeten vaststellen, pas van kracht worden na de goedkeuring daarvan door de in iedere lidstaat met de toepassing van de EU-bepalingen inzake bronbescherming belaste instantie.

5.9 De voorgestelde verordening is bindend in al haar onderdelen en rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten vanaf de twintigste dag na de publicatie ervan in het publicatieblad van de EU. Dat neemt niet weg dat die onderdelen voor een deel moeten worden vastgesteld of in voorkomend geval in nationaal recht moeten worden omgezet. Dit geldt met name voor de interne regels voor de manier waarop de onderliggende beginselen van de "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast. Volgens het EESC ware het beter geweest als er voor de uitvoering van die onderdelen een tijdslimiet was vastgelegd.

5.10 Een "cultuur van billijkheid" is onontbeerlijk als middel om degenen die een voorval melden, doeltreffend bescherming te bieden, waarbij uiteraard het belang van de preventie van veiligheidsrisico's voorop moet staan. Daarom heeft het EESC een externe deskundige belast met een onderzoek op dit gebied waarvan de bevindingen aan de betrokkenen zullen worden medegedeeld.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

[1] PB C 21 van 21 januari 2011, blz. 62-65