EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2020
COM(2020) 733 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart

SAMENVATTING

Dit verslag is een samenvatting van de evaluatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart[1] ("de verordening") door de Commissie, zoals is bedoeld in artikel 24, lid 2, van de verordening. In die evaluatie wordt feedback verschaft over de huidige werking van de verordening, vijf jaar na de inwerkingtreding ervan. De belangrijkste doelstellingen van de verordening worden in perspectief geplaatst en er wordt nadruk gelegd op de resultaten die zijn geboekt bij het verbeteren van de volledigheid en kwaliteit van de voorvalmeldingen, het verhogen van het aantal ingediende en opgeslagen meldingen en het mogelijk maken van de aan de melders geboden bescherming. Anderzijds wordt in het verslag gewezen op enkele van de moeilijkheden die zich bij de uitvoering van de verordening hebben voorgedaan, met name wat betreft de uitvoering van de bepalingen in verband met een "cultuur van billijkheid". Ten slotte wordt in het verslag ingegaan op de mate waarin de verordening bijdraagt tot een daling van het aantal luchtvaartongevallen en het aantal daaraan gerelateerde dodelijke slachtoffers. De bevindingen in dit verslag worden ondersteund door de gegevens die zijn verzameld in een onderzoek in opdracht van de Commissie voor de evaluatie van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart[2].

VOORWOORD

Ongevallen in de luchtvaart zijn vaak een gevolg van een keten van gebeurtenissen, wat inhoudt dat ze vaak niet kunnen worden toegeschreven aan één oorzaak. Dat betekent echter ook dat er meerdere gelegenheden zijn om ze te voorkomen voordat ze zich voordoen en dat een ongeval wellicht kan worden vermeden als een schakel uit een dergelijke fatale keten wordt verwijderd.

Om ongevallen in de luchtvaart te voorkomen is het cruciaal om zelfs de kleinste voorvallen en tekortkomingen tijdens de dagelijkse werkzaamheden te melden en nauwkeurig te analyseren, omdat ze kunnen wijzen op het bestaan van potentieel ernstige veiligheidsrisico's die tot ongevallen kunnen leiden als ze niet worden gecorrigeerd.

Bij de melding van voorvallen wordt uitgegaan van een systeembrede en gegevensgestuurde aanpak van de preventie van ongevallen en wordt erkend dat het voor het vergroten van de veiligheid op een proactieve manier essentieel is om verder te kijken dan de schuldvraag, behalve in bepaalde gedefinieerde situaties. Dat wordt bevestigd door tientallen jaren van onderzoek naar veiligheid en menselijke factoren.

---

1 Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (PB L 122 van 24.4.2014, blz. 18) http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj

2 "Ex-postevaluatie van Verordening (EU) nr. 376/2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart – Eindverslag", nog niet gepubliceerd.

De huidige wetgeving inzake voorvallen is Verordening (EU) nr. 376/2014. Daarin staat hoe relevante veiligheidsinformatie over de burgerluchtvaart wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd, uitgewisseld, verspreid en geanalyseerd, en hoe ernaar wordt gehandeld.

1. INLEIDING

Krachtens artikel 24 van Verordening (EU) nr. 376/2014 moet de Commissie uiterlijk 16 november 2020 een evaluatieverslag over de uitvoering van de verordening publiceren en indienen bij het Europees Parlement en de Raad.

Verordening (EU) nr. 376/2014 is van toepassing sinds 15 november 2015. Het doel van de verordening is het voorkomen van luchtvaartongevallen en -incidenten en de daaraan gerelateerde dodelijke slachtoffers door middel van feedback en de lessen die uit voorvallen kunnen worden getrokken. Een voorval is een veiligheidsgerelateerde gebeurtenis die een luchtvaartuig, de inzittenden of andere personen in gevaar brengt of, indien niet gecorrigeerd of ondervangen, in gevaar zou kunnen brengen. Met deze verordening wordt ervoor gezorgd dat relevante veiligheidsinformatie met betrekking tot de burgerluchtvaart wordt gemeld, verzameld, opgeslagen, beschermd, uitgewisseld, verspreid en geanalyseerd. Daardoor kunnen belanghebbenden in de luchtvaartsector en de bevoegde autoriteiten passende risicobeperkende maatregelen ontwikkelen, zodat er tijdig veiligheidsmaatregelen kunnen worden getroffen.

Dat veiligheidsbeheerproces is afhankelijk van de permanente beschikbaarheid van veiligheidsinformatie. Om te waarborgen dat eerstelijnsluchtvaartprofessionals voorvallen met een belangrijk risico voor de luchtvaartveiligheid melden, is het essentieel dat de bron wordt beschermd en dat de informatie gepast wordt gebruikt. Daarom wordt op grond van de verordening onder bepaalde voorwaarden bescherming geboden aan de personen die voorvallen melden en aan andere personen die in voorvalmeldingen worden genoemd, en wordt gewaarborgd dat de informatie uitsluitend wordt gebruikt om de veiligheid te verbeteren.

Die proactieve en op aanwijzingen gebaseerde benadering wordt toegepast door de relevante luchtvaartveiligheidsautoriteiten van de lidstaten, door organisaties — in het kader van hun veiligheidsbeheerssysteem — en door het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (het EASA).

Verordening (EU) nr. 376/2014 wordt aangevuld met een uitvoeringsverordening[3] waarin een lijst wordt vastgesteld van voorvallen in de burgerluchtvaart die verplicht moeten worden gemeld.

Aan de verordening ging Richtlijn 2003/42/EG[4] vooraf, uit hoofde waarvan elke lidstaat een systeem voor verplichte melding van voorvallen moest opzetten. De lidstaten moesten over

[3] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1018 van de Commissie van 29 juni 2015 tot vaststelling van een lijst waarbij voorvallen in de burgerluchtvaart die verplicht moeten worden gemeld overeenkomstig Verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad, worden ingedeeld in categorieën (PB L 163 van 30.6.2015, blz. 1.) http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1018/oj

bepaalde incidenten in de burgerluchtvaart informatie verzamelen, opslaan, beschermen en onderling verspreiden. De richtlijn bevatte echter geen bepalingen over de analyse van de verzamelde gegevens ten behoeve van de luchtvaartveiligheid. Gezien het feit dat er zowel op Europees als op internationaal niveau naast elkaar andere meldingsverplichtingen bestonden, hebben de lidstaten Richtlijn 2003/42/EG op nogal uiteenlopende wijze uitgevoerd. Dat heeft er, bijvoorbeeld, weer toe geleid dat er op Europees niveau meerdere gegevensbanken voor voorvallen bestaan.

Bijgevolg zijn de volgende specifieke doelstellingen van de nieuwe verordening vastgesteld in de effectbeoordeling van het voorstel voor een verordening inzake de melding van voorvallen uit 2012[5]:

- ervoor zorgen dat alle voorvallen die de veiligheid van de luchtvaart in gevaar (kunnen) brengen, worden verzameld en een volledig en duidelijk beeld verschaffen van de veiligheidsrisico's in de Europese Unie en de lidstaten;
- ervoor zorgen dat voorvalmeldingen die in de nationale gegevensbanken en in het Europees Centraal Register (ECR) zijn opgeslagen, volledig en van goede kwaliteit zijn;
- ervoor zorgen dat alle veiligheidskritieke informatie die in het ECR is opgeslagen, kan worden geraadpleegd door de bevoegde autoriteiten en dat die informatie uitsluitend wordt gebruikt voor het verbeteren van de veiligheid;
- ervoor zorgen dat gemelde voorvallen effectief worden geanalyseerd, dat gevaren voor de veiligheid worden opgespoord en, indien relevant, worden aangepakt en dat toezicht wordt gehouden op de doelmatigheid van de genomen veiligheidsmaatregelen.

De algemene doelstelling van de verordening is bijdragen tot de vermindering van het aantal ongevallen en dodelijke slachtoffers in de luchtvaart.

2. UITVOERING

Opzetten van systemen voor verplichte en vrijwillige melding — artikelen 4 en 5

De bepalingen aangaande het opzetten van systemen voor verplichte en vrijwillige melding uit de artikelen 4 en 5 van de verordening zijn zowel door de lidstaten als door het EASA uitgevoerd. In de praktijk betekent dit dat elke lidstaat op het niveau van zijn luchtvaartautoriteit een systeem voor zowel verplichte als vrijwillige melding heeft opgezet. Er moet echter worden opgemerkt dat de lidstaten al vóór Verordening (EU) nr. 376/2014 moesten beschikken over een systeem voor verplichte melding, uit hoofde van Richtlijn 2003/42/EG.

---

4 Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2003 inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (PB L 167 van 4.7.2003, blz. 23) http://data.europa.eu/eli/dir/2003/42/oj

5 WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE: Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation, SWD/2012/0441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441.

Op vergelijkbare wijze heeft het EASA een werkend systeem voor verplichte melding dat in overeenstemming is met artikel 4, lid 4, en kunnen vrijwillige meldingen rechtstreeks bij het agentschap worden ingediend via het door de diensten van de Europese Commissie opgezette European Aviation Reporting Portal[6].

Er zijn enkele tekortkomingen vastgesteld bij de uitvoering van die voorschriften door de organisaties[7]. Voordat Verordening (EU) nr. 376/2014 van kracht was, vielen de organisaties niet onder de werkingssfeer van Richtlijn 2003/42/EG. Er is daarom een verschil tussen de organisaties die voorafgaand aan de uitvoering van de verordening al over een meldingssysteem beschikten (als onderdeel van hun respectieve veiligheidsbeheerssysteem) en de organisaties die na de inwerkingtreding van de verordening een dergelijk systeem moesten invoeren. Terwijl de eerste groep de bestaande systemen voor de uitvoering van de verordening slechts in overeenstemming hoefde te brengen met de nieuwe voorschriften, moest de laatste groep compleet nieuwe meldingssystemen ontwikkelen. Bijgevolg werd vastgesteld dat sommige organisaties achterbleven bij de ontwikkeling van meldingssystemen, hetgeen leidde tot minder meldingen dan anders het geval zou zijn geweest. Ook op het gebied van vrijwillige meldingen hebben sommige organisaties aangegeven dat zij niet over een systeem voor vrijwillige meldingen beschikken. Ten slotte is opgemerkt dat sommige organisaties geen onderscheid maken tussen vrijwillige en verplichte meldingssystemen en dat zij slechts over één meldingssysteem beschikken.

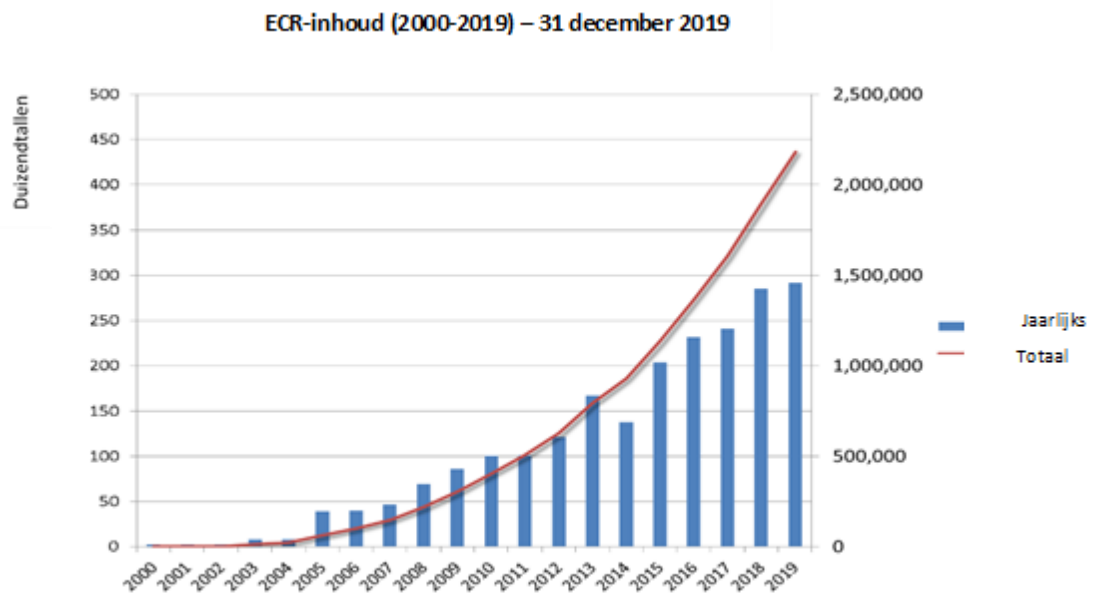
In dezelfde geest maken de meeste lidstaten, ook als zij beide meldingssystemen hebben opgezet, geen onderscheid tussen de meldingen die zij via de twee systemen hebben ontvangen in hun nationale gegevensbanken, omdat zij er de voorkeur aan geven organisaties aan te moedigen alle meldingen bij hen in te dienen, ongeacht de status ervan. Bijgevolg was het moeilijk om de respectieve aantallen ingediende verplichte en vrijwillige meldingen te bepalen, aangezien er geen gemakkelijke manier is om te onderscheiden van welke meldingssystemen de in het ECR opgeslagen voorvallen afkomstig zijn. Daardoor is het dan weer moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van in hoeverre personen en organisaties die zijn onderworpen aan een systeem voor verplichte meldingen, zich aan de voorschriften van de verordening hebben gehouden.

Hoewel uit het bovenstaande blijkt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de betrokken partijen de relevante bepalingen van de verordening doeltreffend uitvoeren, kan niettemin worden vastgesteld dat een van de belangrijkste doelstellingen van de verordening, namelijk het uitbreiden van de beschikbare gegevens over voorvallen, is bereikt. Die doelstelling is bereikt omdat de doeltreffende uitvoering van de verordening heeft geleid tot een toename van het aantal ingediende meldingen en dus tot een grotere hoeveelheid beschikbare informatie over de veiligheid van de luchtvaart. Het totaal aantal voorvalmeldingen dat in het ECR is opgeslagen, is sinds de inwerkingtreding van de verordening aanzienlijk gestegen. In

6 https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/

7 "Organisatie": elke organisatie die luchtvaartproducten en/of –diensten levert en/of die personen welke overeenkomstig artikel 4, lid 6, gehouden zijn voorvallen te melden, in dienst heeft of inhuurt of van de diensten van die personen gebruik maakt; artikel 2, lid 8, van Verordening (EU) nr. 376/2014.

2015 stonden er net iets meer dan 200 000 voorvalmeldingen in het ECR (zie figuur 1). In 2019 bedroeg het totale aantal in het ECR opgeslagen meldingen voor dat jaar 291 458. In totaal is het aantal voorvalmeldingen in het ECR in die periode meer dan verdubbeld: van 1 125 264 meldingen eind 2014 naar 2 548 578 meldingen in 2019.



Figuur 1: Aantal verslagen in het ECR (bron: JRC-overzicht van de inhoud van ECR-ECCAIRS).

Verzameling, opslag en uitwisseling van informatie — artikelen 6 en 9

In de artikelen 6 en 9 van de verordening zijn de voorschriften vastgesteld voor de verzameling, opslag en uitwisseling van informatie. Artikel 6 is gericht op de informatievoorziening door middel van verzameling, beoordeling, verwerking, analyse en opslag. Meer in het bijzonder wordt in artikel 6 bepaald dat de organisaties, de autoriteiten van de lidstaten en het EASA personen moeten aanwijzen die de verzameling, beoordeling, verwerking, analyse en opslag van de bijzonderheden over overeenkomstig de artikelen 4 en 5 gemelde voorvallen verrichten. Die vereisten zijn volledig uitgevoerd door de organisaties, de lidstaten en het EASA, waarbij op elk niveau personen en processen zijn aangewezen.

Artikel 9 bevat de bepalingen over de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het EASA en de Commissie via het ECR. Daarin wordt onder meer bepaald dat de lidstaten de in hun nationale gegevensbank geüploade voorvalmeldingen uiterlijk binnen dertig dagen moeten doorsturen. Er is vastgesteld dat de lidstaten de mechanismen hebben opgezet voor de uitwisseling van informatie met andere lidstaten en het EASA en voor het doorsturen van dergelijke informatie naar het ECR binnen de gevraagde termijn.

De rapportagestroom (d.w.z. wie rapporteert aan wie en wanneer) wordt over het algemeen goed begrepen door alle betrokken belanghebbenden, hoewel er enkele problemen zijn

vastgesteld. Soms uploadt een lidstaat de bijzonderheden over voorvallen in het ECR zonder de betrokken lidstaten in kennis te stellen. De algemene verwachting is echter dat daar verbetering in zal komen met de nieuwe ECCAIRS 2-software[8], die hieronder nader wordt besproken.

Kwaliteit en inhoud van de voorvalmeldingen — artikel 7

De verordening stelt specifieke eisen vast voor gestandaardiseerde processen voor gegevensinvoer en kwaliteitscontrole. Er is vastgesteld dat de organisaties, de lidstaten en het EASA de meeste van die voorschriften hebben uitgevoerd. Niettemin lijken sommige organisaties niet over een formeel kwaliteitsproces te beschikken, zoals is voorgeschreven in artikel 7, lid 3. Bovendien is de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees risicoclassificatiesysteem, zoals is bepaald in artikel 7, lid 5, slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Hoewel de Commissie het systeem vóór de uiterste termijn van 15 mei 2017 in nauwe samenwerking met de lidstaten en het EASA heeft ontwikkeld, zoals is bedoeld in artikel 7, lid 5, moeten de omschrijving van dat systeem in overeenstemming met artikel 7, lid 6, en de uitvoeringsbepalingen ervan nog worden afgerond.

Beheer van het Europees Centraal Register — artikel 8

Het ECR zelf is een belangrijke bijdrage van de EU. Daarin worden alle in de EU verzamelde voorvalmeldingen opgeslagen. De lidstaten en het EASA moeten alle veiligheidsgerelateerde informatie die in hun respectieve gegevensbanken is opgeslagen, tijdig doorsturen naar het ECR. De nationale gegevens worden opgenomen in het ECR en gecontroleerd aan de hand van kwaliteitscriteria. De rechtstreekse toegang tot het ECR is onderworpen aan strikte regels en is beperkt tot de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, het EASA en de Commissie[9].

Sinds de inwerkingtreding van de verordening tot eind 2020 heeft het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) van de Commissie de operationele diensten in verband met de ECR-ECCAIRS-interface verleend. Zoals het JRC heeft bevestigd, is de ECR-ECCAIRS-interface dagelijks gevuld met gegevens van de 31 staten die bijdragen hebben geleverd[10] en van het EASA.

Na een verandering van strategie en een impactstudie[11] en met het oog op een verdere verbetering van de uitvoering van de verordening, hebben de diensten van de Commissie besloten het huidige ECCAIRS-platform te vervangen door een moderner, volledig opnieuw ontworpen platform genaamd ECCAIRS 2 en om het beheer van het ECCAIRS-programma vanaf 2020 over te dragen van het JRC naar het EASA.

Het voorschrift van artikel 8, lid 2, dat de lidstaten het ECR regelmatig moeten bijwerken, bleek door alle lidstaten volledig te zijn uitgevoerd. Dat geldt ook met betrekking tot de EASA-voorschriften, uiteengezet in lid 3, waarbij de gegevensoverdracht naar het ECR

8 Europees Coördinatiecentrum voor rapportagesystemen van vliegtuigongevallen.

9 Artikel 8 en artikel 10 van Verordening (EU) nr. 376/2014.

10 EU-lidstaten (tot 1 februari 2020 met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk), Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

11 Bearing Point, "Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA", 12 juni 2017.

automatisch gebeurt. Bovendien heeft het EASA een overeenkomst met de Commissie voor het doorsturen van gegevens uit het intern voorvalmeldingssysteem naar het ECR om volledige naleving en dekking te waarborgen.

Toegang tot in het ECR opgeslagen informatie — artikelen 10, 11 en 12

In de artikelen 10, 11 en 12 worden de regelingen voor toegang tot de in het ECR opgeslagen informatie bepaald. Die bepalingen zijn volledig uitgevoerd door de Commissie, die verantwoordelijk is voor de verwerking van de in het ECR opgeslagen gegevens, en door de lidstaten (zogenaamde "contactpunten"), die de Commissie bijstaan met betrekking tot de verzoeken om in het ECR opgeslagen informatie.

Sinds de inwerkingtreding van de verordening tot en met 31 december 2019 zijn in totaal 86 verzoeken om informatie op grond van artikel 11 van de verordening ingediend, waarvan er zes om verschillende redenen zijn geweigerd.

Analyse en follow-up van voorvallen — artikelen 13 en 14

Net als bij de voorschriften voor meldingen bestonden sommige voorschriften voor de analyse al vóór de inwerkingtreding van de verordening als onderdeel van voorschriften voor veiligheidsbeheer. De bepalingen van de verordening, zoals ook vermeld in de richtsnoeren voor de verordening[12], zijn niet bedoeld om naast de voorschriften inzake veiligheidsbeheer nog een ander analysevoorschrift te creëren, maar zijn bedoeld om de noodzaak van de uitvoering van de analyseprocessen te versterken. De algemene situatie is dus niet veel veranderd, met uitzondering van de invoering van strikte tijdschema's.

Wat de strikte tijdschema's betreft, zijn er geen aanwijzingen dat de in artikel 13, leden 4 en 5, vastgestelde termijn van dertig dagen voor de voorlopige analyse van voorvallen door de organisaties in het algemeen niet in acht wordt genomen. Veel belanghebbenden uit de sector merkten echter op dat de termijn van dertig dagen voor het verstrekken van de voorlopige analyse van de voorvallen aan de bevoegde autoriteit te kort is. Bovendien wordt in de verordening ook een termijn van drie maanden vanaf de oorspronkelijke melding gesteld waarbinnen de organisaties hun definitieve analyse moeten indienen. De verordening bevat echter ook een mogelijkheid om die termijn te verlengen als dat naar behoren gerechtvaardigd is[13].

Op het niveau van de lidstaten wordt in de verordening vereist dat zij de analyse door organisaties waarop zij toezicht houden, controleren en dat zij hun eigen analyse uitvoeren van rechtstreeks aan hen gemelde voorvallen. Op basis van hun analyse moeten zij vaststellen welke passende correctieve of preventieve maatregelen er eventueel nodig zijn om de luchtvaartveiligheid te verbeteren, en zij moeten de uit de analyse van de voorvalmeldingen verkregen informatie gebruiken om corrigerende maatregelen te bepalen. Net als de organisaties beschikken de bevoegde autoriteiten in de lidstaten over processen om voorvallen

[12] Europese Commissie, "Guidance Material - Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules" (2015), https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf

[13] Artikel 13, lid 4, van Verordening (EU) nr. 376/2014.

te analyseren. Er zijn echter verschillen in de mate waarin analyses worden uitgevoerd en in de diepgang van die analyses. De belangrijkste redenen zijn bezorgdheid over de duidelijkheid van de analysevoorschriften op nationaal niveau en een gebrek aan middelen. Voorts merkten sommige lidstaten op dat er een zekere mate van "onevenwichtigheid" is tussen de in de verordening vastgestelde analysevereisten en de mate van gedetailleerdheid in de voorschriften voor het melden, verzamelen, verwerken en opslaan van voorvallen. Die onevenwichtigheid leidt tot een hoge werklast bij het verzamelen en verwerken van voorvalmeldingen en laat weinig tijd voor analyse en follow-up.

Op EU-niveau zijn er twee analysestromen: de analyse van het EASA van voorvallen die rechtstreeks aan het agentschap worden gemeld door organisaties waarvoor het EASA optreedt als bevoegde autoriteit (op basis van voorvallen die in de eigen gegevensbank van het EASA zijn opgeslagen) en een gezamenlijke analyse die samen met de lidstaten wordt uitgevoerd. Die analyses leiden tot de publicatie van de jaarlijkse veiligheidsoverzichten van het EASA en de ontwikkeling van veiligheidsrisicoportefeuilles (SRP's), die worden gebruikt in de publicatie van het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart (EPAS).

Het jaarlijkse veiligheidsoverzicht van het EASA wordt opgesteld door de afdeling veiligheidsinlichtingen en -prestaties van het EASA en is gebaseerd op de gegevens die zowel in de gegevensbank voor voorvallen van het EASA als in het ECR zijn opgenomen. Als onderdeel van zijn risicobeheerproces stelt het agentschap ook passende maatregelen vast die voortdurend worden gemonitord, en geeft er uitvoering aan.

Het EASA werkt via twee grote platforms samen met een aantal samenwerkingspartners: het netwerk van luchtvaartveiligheidsanalisten (NoA)[14] en de samenwerking- en analysegroepen (CAG)[15]. Het NoA is ingesteld bij Verordening (EU) nr. 376/2014 en verzamelt gegevens van verschillende lidstaten om een meer algemeen beeld te krijgen van de veiligheidsrisico's waarmee de EU als geheel wordt geconfronteerd. De CAG's zijn door het EASA opgezette deskundigengroepen die verantwoordelijk zijn voor het analyseren van de veiligheid van specifieke gebieden van de Europese luchtvaart. Zij beoordelen de beschikbare veiligheidsinformatie, maken grondige veiligheidsanalyses en signaleren nieuwe problemen. Zij monitoren ook de veiligheidsprestaties van hun domein en verstrekken feedback over de effectiviteit van getroffen maatregelen. Die systemen vullen elkaar aan omdat ze analyses op verschillende niveaus bieden en bijdragen aan de veiligheidsrisicoportefeuilles en aan de veiligheidsacties die kunnen worden opgenomen in het EPAS.

---

[14] Het NoA bestaat uit het EASA, de Europese Commissie, de EASA-lidstaten en een waarnemer. Het werd in eerste instantie opgericht als een vrijwillig netwerk ter ondersteuning van de analyse van de veiligheidsgegevens voor het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart, dat de voorloper is van het EPAS, in 2011. Door de uitvoering van Verordening (EU) nr. 376/2014 is de rol van het NoA geformaliseerd en is het belang onderstreept van veiligheidsanalyses ter ondersteuning van het EPAS en ter verbetering van de veiligheid van de luchtvaart in Europa. Op dit moment komt het NoA tweemaal per jaar bijeen en op ad-hocbasis wanneer dat nodig is. Bron: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] De CAG's bestaan uit groepen belanghebbenden uit de sector van de reguleringspartners van het EASA. Elke CAG komt maximaal drie keer per jaar bijeen. Er zijn op dit moment zes verschillende CAG's: 1) luchtvaartterreinen en grondafhandeling; 2) luchtverkeersbeheer; 3) luchtballonnen; 4) commercieel luchtvervoer (luchtvaartuigen); 5) algemene luchtvaart; 6) menselijke factoren. Bron: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

Derhalve kan worden vastgesteld dat de uitvoering van de verordening een aanzienlijke rol heeft gespeeld bij de verbetering van het analytisch vermogen van voorvallen in de hele Europese Unie en dientengevolge ook bij het bepalen van eventuele passende risicobeperkende maatregelen. Hoewel aanzienlijke vooruitgang is vastgesteld, zal het analyseproces waarschijnlijk voordeel halen uit extra inspanningen op het niveau van de lidstaten en uit verdere technologische ontwikkelingen.

Vertrouwelijkheid en passend gebruik van informatie en bescherming van de informatiebron — artikelen 15 en 16

De uitvoering van de bepalingen van de verordening in verband met een "cultuur van billijkheid" en de bescherming en het passende gebruik van de informatiebron is nauwkeurig geanalyseerd. Hoewel werd vastgesteld dat alle lidstaten en de meeste organisaties processen hebben ingevoerd om te waarborgen dat de voorvalmeldingen worden geanonimiseerd, blijft traceerbaarheid (d.w.z. de mogelijkheid om op basis van de in een voorvalmelding omschreven omstandigheden op te maken wie de betrokkenen zijn) een probleem, met name in kleinere organisaties met minder werknemers.

In artikel 16, lid 11, worden organisaties verplicht om interne regelgeving voor een "cultuur van billijkheid" [16] vast te stellen. De beschikbare informatie is niet doorslaggevend voor de vraag of dat voorschrift door alle organisaties volledig is uitgevoerd.

De belangrijkste tekortkoming bij de uitvoering van de verordening werd geconstateerd in verband met de in artikel 16, lid 12, vastgelegde verplichting voor de lidstaten om een orgaan aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de toepassing van de beginselen van een "cultuur van billijkheid". Op basis van de beoordeling van de verslagen over de werking van de "organen voor een cultuur van billijkheid" die de lidstaten overeenkomstig artikel 16, lid 13, hebben ingediend en aanvullende informatie van burgers, heeft de Commissie vastgesteld dat elf lidstaten geen "orgaan voor een cultuur van billijkheid" hebben aangewezen dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van leden 6, 9 en 11 van artikel 16. Bijgevolg heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid en tien schriftelijke aanmaningen en één met redenen omkleed advies verzonden aan de niet-nalevende lidstaten[17]. De Commissie heeft ook een aantal EU Pilots verzonden aan de lidstaten die in hun verslagen hebben aangegeven dat zij een "orgaan voor een cultuur van billijkheid" hebben aangewezen, maar waar nog steeds wordt betwijfeld of een dergelijk orgaan wel de bevoegdheden had om de in de verordening beoogde functie te vervullen.

Anderzijds hebben de Europese sociale partners, leden van het sectorale comité voor de sociale dialoog voor de burgerluchtvaart (CANSO, ETF, ATCEUC), op sectorniveau gezamenlijk

[16] "Cultuur van billijkheid": een cultuur waarbij eerstelijnspersoneel of andere personen niet worden gestraft voor hun acties, nalatigheden of beslissingen die in overeenstemming zijn met hun ervaring en opleiding, maar waarbij grove nalatigheid, opzettelijke overtredingen en destructieve handelingen niet worden getolereerd. Artikel 2, lid 12, van Verordening (EU) nr. 376/2014.

[17] Het met redenen omklede advies is afgesloten omdat de lidstaat heeft aangetoond dat het orgaan voor een cultuur van billijkheid was aangewezen met de nodige bevoegdheden om zijn functie uit hoofde van artikel 16, lid 12, van de verordening te vervullen. De andere procedures zijn nog in behandeling.

overeenstemming bereikt over een "ATM-gereedschapskist voor een cultuur van billijkheid"[18]. Die is gericht op het personeel en de managers van organisaties die luchtverkeersbeheer- en luchtvaartnavigatiediensten verlenen en bevat een leidraad voor de toepassing van een cultuur van billijkheid en voor de bevordering van een gezonde en open meldingscultuur.

3. BIJDRAGE AAN DE DALING VAN HET AANTAL LUCHTVAARTONGEVALLEN EN VAN HET AANTAL DAARAAN GERELATEERDE DODELIJKE SLACHTOFFERS

De algemene doelstelling van de verordening is bijdragen tot de daling van het aantal ongevallen en dodelijke slachtoffers in de luchtvaart door een proactieve benadering die voortkomt uit de specifieke doelstellingen die hierboven uiteengezet zijn.

Het is moeilijk gebleken om de mate waarin de verordening rechtstreeks heeft bijgedragen tot een daadwerkelijke daling van het aantal ongevallen en dodelijke slachtoffers in de burgerluchtvaart, kwalitatief en kwantitatief te meten.

Uit de gegevens van het EASA blijkt dat het aantal ongevallen waarbij Europese exploitanten betrokken zijn tussen 2010 en 2018[19] gemiddeld is gedaald. Die daling is nog duidelijker als ze wordt afgezet tegen de voortdurende toename van het luchtverkeer in dezelfde periode. Het aantal ongevallen is sinds 2014 voortdurend afgenomen, terwijl het aantal ernstige incidenten na een piek in 2016 is gestabiliseerd.

De analyse van een nulscenario, d.w.z. het scenario waarin de verordening niet zou zijn vastgesteld, wijst erop dat zonder de verordening het aantal ongevallen in de burgerluchtvaart in Europa na het derde kwartaal van 2015 (waarin de verordening in werking is getreden) een constante trend zou hebben gevolgd. Na de inwerkingtreding van de verordening is het aantal ongevallen gedaald van 3,5 ongevallen per 1 miljoen vluchten naar 1,3 ongevallen per 1 miljoen vluchten na interventie.

Het is echter niet mogelijk gebleken om met zekerheid een retroactieve voorspelling te doen van de veiligheidssituatie en het aantal ongevallen en andere veiligheidsgerelateerde voorvallen die zonder de verordening zouden hebben plaatsgevonden. Er moet ook worden opgemerkt dat de verschillende onderdelen van het systeem voor de veiligheid van de luchtvaart, dat gericht is op het voorkomen van ongevallen en ernstige incidenten, nauw met elkaar verbonden zijn en dat het daarom uiterst moeilijk zou zijn om het effect van slechts één van de kenmerken ervan (d.w.z. het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen) uit te lichten.

---

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en

[19] EASA, "Annual Safety Review 2020" (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
EASA, "Annual Safety Review 2019" (2019) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
EASA, "Annual Safety Review 2018" (2018) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf

Gezien het feit dat de verordening heeft bijgedragen tot de toename van het aantal voorvalmeldingen die in het ECR zijn opgeslagen, wat vervolgens kan hebben bijgedragen aan de verbetering van het veiligheidsbewustzijn en de vaststelling van veiligheidsrisico's, kan toch worden gesteld dat de verordening waarschijnlijk een bepaalde bijdrage heeft geleverd aan de daling van het totale aantal ongevallen.

4. CONCLUSIE

Over het algemeen hebben alle instanties die onder Verordening (EU) nr. 376/2014 vallen, d.w.z. de Commissie, het EASA, de EU-lidstaten en organisaties, de verordening uitgevoerd. Toch zijn er enkele tekortkomingen bij de uitvoering van sommige voorschriften van de verordening vastgesteld. Met name heeft een aanzienlijk deel van de lidstaten nagelaten om overeenkomstig de verordening een "orgaan voor een cultuur van billijkheid" aan te wijzen, wat ertoe heeft geleid dat de Commissie inbreukprocedures heeft ingeleid.

Aan de andere kant heeft de succesvolle uitvoering van de voorschriften van de verordening aangaande het opzetten van systemen voor verplichte en vrijwillige melding van voorvallen sinds de inwerkingtreding van de verordening geleid tot een opvallende stijging van het aantal verzamelde voorvallen. Daarnaast heeft de uitvoering van de voorschriften aangaande het opzetten en het beheer van het Europees Centraal Register geleid tot een uitgebreide gegevensbank met voorvalmeldingen uit alle EU-lidstaten. Door meer voorvalmeldingen te analyseren konden vervolgens potentiële veiligheidsrisico's worden vastgesteld, met name op het niveau van de lidstaten en het EASA. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de verordening sinds haar inwerkingtreding in enige mate heeft bijgedragen tot de daling van het aantal ongevallen en daaraan gerelateerde dodelijke slachtoffers in Europa.