



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 25.10.2011
COM(2011) 670 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

het opzetten van een systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2011) 1261 definitief}

1. INLEIDING

In haar witboek over vervoer¹ stelt de Commissie duidelijk dat de Europese Unie de veiligste luchtvaartregio moet worden. Bovendien bevat het verslag van de groep op hoog niveau inzake luchtvaartonderzoek² de doelstelling om tegen 2050 het aantal ongevallen met commerciële luchtvaartuigen te doen dalen tot één per tien miljoen vluchten, d.w.z. een halvering ten opzichte van het huidige niveau. Het aantal ongevallen in de luchtvaart blijft dalen, maar sinds 2004 verloopt deze daling minder snel³; het aantal vluchten blijft echter toenemen en zal tegen 2030 bijna verdubbelen⁴. Om het aantal slachtoffers ten gevolge van vliegtuigongevallen laag te houden, moet de daling van het aantal ongevallen gelijke tred houden met de stijging van het aantal vluchten.

De EU wordt in de komende jaren dus met een grote uitdaging geconfronteerd, wil zij een wereldleider zijn op het gebied van luchtvaartveiligheid en levens redden die anders verloren zouden gaan. Het is dan ook duidelijk dat actie moet worden ondernomen.

In deze mededeling wordt uitgelegd hoe deze uitdaging kan worden aangegaan en worden enkele specifieke acties uiteengezet. Dit is Europa's bijdrage tot de doelstelling die is overeengekomen tijdens de vergadering op hoog niveau inzake veiligheid⁵ van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), welke in 2010 in Montreal plaatsvond, namelijk de weg vrijmaken voor proactief, op bewijzen gebaseerd beheer van de luchtvaartveiligheid.

Deze mededeling gaat ook vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, waarin het huidige kader voor luchtvaartveiligheid op Europees niveau wordt beschreven. Dit werkdocument is gezamenlijk opgesteld door de Commissie en het EASA en draagt de naam "Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart"⁶.

2. DE UITDAGING

Het huidige Europese systeem voor het garanderen van de veiligheid van de luchtvaart is hoofdzakelijk gebaseerd op een reeks regels die tot stand zijn gekomen op basis van jarenlange ervaring en lessen uit gedetailleerde en onafhankelijke onderzoeken van ongevallen en incidenten in de luchtvaart; het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) en de nationale luchtvaartautoriteiten houden toezicht op deze regels. Dit reactieve systeem heeft tijdens de voorbije decennia zijn effectiviteit bewezen: het heeft geleid tot zeer goede veiligheidsprestaties in Europa, die in de laatste decennia bovendien nog gestaag zijn verbeterd.

¹ COM(2011) 144 - WITBOEK - Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation.

³ ISBN: 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415 van 17 december 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 – 2030.

⁵ ICAO Doc 9935, vergadering op hoog niveau inzake veiligheid 2010.

⁶ Referentie toevoegen wanneer het SEC-nummer is toegekend.

Zoals aangegeven in de ICAO Safety Management Manual (SMM)⁷ bereikt naleving van de regelgeving als hoeksteen van veiligheid stilaan zijn grenzen, nu de luchtvaart steeds complexer wordt en een beter inzicht wordt verworven in de beperkingen van menselijke prestaties en de gevolgen van organisatorische processen. In de SMM wordt uitgelegd dat veiligheid steeds meer wordt beschouwd als het proces waarbij veiligheidsrisico's onder organisatorische controle worden gehouden; daarom heeft de ICAO er in zijn normen en aanbevolen praktijken op gewezen dat er behoefte is aan een systematische benadering van veiligheid, m.a.w. aan de invoering van systemen voor het beheer van de veiligheid.

Het is dan ook duidelijk dat de Europese Unie, wil zij verder vooruitgang blijven boeken, zich moet toeleggen op meer dan alleen maar regelgeving – hoe belangrijk deze activiteit ook is – en sterker de nadruk moet leggen op de systematische aanpak van risico's voor de luchtvaartveiligheid. We moeten de overstap maken van een hoofdzakelijk reactief systeem, waarin regels worden gewijzigd op basis van opgedane ervaring, naar een proactief systeem dat tracht te anticiperen op mogelijke veiligheidsrisico's en zo de waarschijnlijkheid van een ongeval probeert te beperken.

Door de toenemende verdeling van de regelgevingsbevoegdheden voor luchtvaartveiligheid tussen nationale en Europese autoriteiten is het bovendien voor de lidstaten, de Commissie of het EASA niet langer praktisch haalbaar of wenselijk om geïsoleerd proactieve oplossingen te zoeken voor gemeenschappelijke problemen. Alle 'spelers' op het gebied van luchtvaartveiligheid in de EU moeten samenwerken om te garanderen dat het volledige systeem groter is dan de som van de delen. Dit werd ook benadrukt in de verklaring van Madrid⁸, waarin onder meer aandacht werd besteed aan de veiligheidsaspecten van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De conclusie luidde dat de uitbreiding van de bevoegdheden van het EASA tot veiligheidscertificering van luchtverkeersbeheer (ATM) en luchthavens tegen respectievelijk 2012 en 2013 moest worden aangevuld met passende governance-voorzieningen, teneinde de activiteiten en de deskundigheid van het EASA en Eurocontrol te coördineren.

De Commissie en het EASA onderzoeken al enige tijd hoe zij het best te werk kunnen gaan en hebben daarom in januari 2011 een veiligheidsconferentie gehouden, om alle belanghebbenden uit de luchtvaartsector de kans te geven om de problemen in verband met veiligheidsbeheer te bespreken. De bijzonderheden van de conferentie en samenvattingen van de besprekingen zijn beschikbaar op de Europa-website⁹.

In deze mededeling, die mede gebaseerd is op de bijdragen tijdens de conferentie, worden de parameters van een Europees systeem voor het beheer van de veiligheid van de luchtvaart uiteengezet, wordt toegelicht hoe dit systeem er zal uitzien en wordt besproken welke hinderpalen moeten worden overwonnen om de effectiviteit van het systeem te garanderen.

⁷ ICAO Document 9859 AN/474 Tweede uitgave – 2009.

⁸ Conclusies van de conferentie op hoog niveau over het stappenplan voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm.

3. EEN EUROPEES SYSTEEM VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART

3.1. Wat is een veiligheidsbeheersysteem?

Alvorens na te gaan hoe een dergelijk EU-systeem eruit moet zien en welke problemen moeten worden overwonnen bij de totstandbrenging van de diverse componenten, moet worden begrepen welke fundamentele processen deel uitmaken van een veiligheidsbeheersysteem.

Een veiligheidsbeheersysteem is een proactief systeem dat de gevaren voor de beheerde activiteit identificeert, beoordeelt welke risico's deze gevaren inhouden en actie onderneemt om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Vervolgens controleert het de effectiviteit van de acties. Het systeem functioneert permanent om te garanderen dat nieuwe gevaren of risico's snel worden geïdentificeerd en dat de risicobeperkende maatregelen geschikt zijn of, indien ze niet effectief zijn, worden herzien.

Een dergelijk proactief systeem op EU-niveau moet erop gericht zijn de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen, niet ze te vervangen. Het gaat er niet om dat de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen wordt verschoven, maar dat er behoefte is aan meer samenwerking om betere resultaten te bereiken. Het systeem moet de veiligheidsinitiatieven van de lidstaten opwaarderen door over heel Europa informatie te verzamelen die kan helpen bij het identificeren van risico's voor de luchtvaartveiligheid in Europa. Het systeem moet zorgen voor de verspreiding van informatie en gemeenschappelijke acties vergemakkelijken. Dit kan alleen maar gebeuren als het systeem gebaseerd is op de bijstand en bijdragen van de lidstaten en de luchtvaartsector. Door de werkzaamheden van veiligheidsbeheersystemen op het niveau van de lidstaten en de luchtvaartsector aan elkaar te koppelen, kunnen baten op Europees niveau tot stand worden gebracht. De recente gebeurtenissen ten gevolge van vulkaanuitbarstingen in Europa hebben aangetoond hoe belangrijk het is samen te werken en gebruik te maken van informatie van alle partijen om te trachten tot een gemeenschappelijke aanpak van dit belangrijke nieuwe veiligheidsrisico te komen.

3.2. Centraal aanspreekpunt

De organisatie van een veiligheidsbeheersysteem dat actief is in een regionale context is een uitdaging die een centraal aanspreekpunt vereist. In 2004 heeft de EU het EASA opgericht, dat de technische deskundigheid op het gebied van luchtvaartveiligheid in de EU in huis heeft. Aangezien het EASA over de middelen en faciliteiten beschikt om te garanderen dat het systeem efficiënt functioneert, is het logisch dat het EASA het centraal aanspreekpunt wordt in het Europees systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid.

Echter niet alle activiteiten en verantwoordelijkheden die verband houden met de werking van het systeem mogen volledig aan het EASA worden toevertrouwd. Een systematische benadering betekent dat alle spelers – de Commissie, het EASA, de lidstaten, Eurocontrol en belanghebbenden uit de sector – samenwerken als partners en elkaar feedback verstrekken. Niettemin is het EASA de enige organisatie in de EU die zich voor 100% bezighoudt met luchtvaartveiligheid en kan het de diverse elementen van de werkzaamheden die bijdragen tot succes verenigen.

3.3. Gevarenidentificatie

De eerste activiteit van een systeem voor veiligheidsbeheer is de gevaren voor de veiligheid van de luchtvaart te identificeren. Daar is informatie voor nodig. Deze informatie is een vitale component van het veiligheidsbeheersysteem, want zonder correcte informatie zijn alle pogingen om gevaren te identificeren louter giswerk. Er zijn diverse informatiebronnen beschikbaar: verslagen van ongevallen, rapporten van platforminspecties in het kader van het SAFA-programma (Safety of Foreign Aircraft), onderzoeken en follow-up van incidenten, gegevens uit rapporten van voorvallen die in het Europees centraal register zijn opgenomen, audits, waaronder EASA-normaliseringsinspecties, en uitgewisselde informatie. Geen enkele individuele bron bevat alle vereiste informatie; gevarenidentificatie moet gebaseerd zijn op een combinatie van alle bronnen, zowel reactief, proactief als voorspellend, en het is de uitwisseling van deze informatie die de besluitvormers uitgebreide inlichtingen over de veiligheid van de luchtvaart verschaft. Typische gevaren voor de luchtvaart zijn slechte weersomstandigheden, bergachtig terrein rond een luchthaven of het uitvallen van een vliegtuigmotor.

De EU heeft dan wel toegang tot al deze informatiebronnen, maar het is met name op het gebied van de rapportering van voorvallen dat er belangrijke problemen bestaan. Ondanks de vaststelling van Richtlijn 2003/42/EG¹⁰ bestaan er op het gebied van de rapportering van voorvallen in de EU en het gebruik van het Europees centraal register nog steeds een aantal tekortkomingen die tot gevolg hebben dat het systeem voor ongevallenrapportering slechts beperkt nut heeft voor de preventie van ongevallen. Deze tekortkomingen zijn met name de lage kwaliteit van de informatie, onvolledige gegevens, onvoldoende duidelijkheid inzake de rapporteringsverplichtingen en de informatiestroom, en juridische en organisatorische hinderpalen die de verspreiding van informatie uit het Europees centraal register bemoeilijken. Bovendien is het huidige systeem sterk gefragmenteerd. Naast het EU-register heeft ook Eurocontrol een eigen veiligheidsregister en werkt het EASA aan een eigen interne gegevensbank. Het zou nuttig zijn al deze informatie over voorvallen samen te brengen. Ten slotte bestaan er problemen bij de vaststelling van alle voorvallen; dit probleem wijst erop dat maatregelen moeten worden genomen om de tenuitvoerlegging van een "cultuur van billijkheid" te bevorderen¹¹. Er moeten verdere inspanningen worden geleverd om een cultuur van open rapportering in de luchtvaartsector aan te moedigen en om de ontwikkeling te ondersteunen van een klimaat waarin individuen het gevoel hebben dat ze belangrijke veiligheidsvoorvallen kunnen rapporteren zonder bang te hoeven zijn voor represailles.

Actie 1:

De Commissie zal in 2012 voorstellen doen om het EU-systeem voor de rapportering van voorvallen te actualiseren door Richtlijn 2003/42/EG en de uitvoeringsregels daarvan¹² opnieuw te bekijken.

¹⁰ Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2003 inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart.

¹¹ "Cultuur van billijkheid" is gedefinieerd in artikel 2, onder k), van Verordening (EU) nr. 691/2010 van de Commissie van 29 juli 2010.

¹² Verordening (EU) nr. 1330/2007 van de Commissie van 24 september 2007 en Verordening (EU) nr. 1321/2007 van de Commissie van 12 november 2007.

3.4. Analyse van veiligheidsgegevens

Het is een zaak om over veiligheidsgegevens te beschikken, het is een hele andere om ze te begrijpen. Zelfs ondanks de bovenvermelde tekortkomingen bevat het Europees register meer dan 450 000 rapporten, en dit aantal stijgt nog dagelijks. Het is dan ook een uitdaging om een proces te ontwikkelen dat het mogelijk maakt zinvolle informatie uit deze gegevens te destilleren.

In de huidige situatie maken sommige lidstaten, het EASA, Eurocontrol en anderen hun eigen analyses. Dit mag elke afzonderlijke speler dan wel in staat stellen om zijn eigen problemen aan te pakken, het zorgt ook voor veel dubbel werk en kan bovendien tot gevolg hebben dat een belangrijk veiligheidsprobleem verborgen blijft. Een voorval dat eenmalig blijkt te zijn in één lidstaat, kan - over de hele Unie bekeken - toch wijzen op een systematisch probleem dat moet worden aangepakt. Dit is erkend in Verordening (EU) nr. 996/2010¹³; daarom is in artikel 19 van die verordening bepaald dat het EASA en de bevoegde instanties van de lidstaten regelmatig gegevens moeten uitwisselen en analyseren. Het kader en de instrumenten die nodig zijn om dit in de praktijk te brengen, zijn echter nog niet ontwikkeld.

Om deze doelstellingen te bereiken, is het EASA al begonnen met de oprichting van een analistennetwerk dat gebruik maakt van deskundigheid waarover het EASA, de bevoegde instanties van de lidstaten en de nationale instanties voor veiligheidsonderzoek beschikken. Het analistennetwerk kan helpen bij de identificatie van veiligheidsproblemen om de vroege detectie van veiligheidstendensen mogelijk te maken en bij te dragen tot de ontwikkeling van gemeenschappelijke analyse-instrumenten, -methoden en -technieken. Het netwerk kan bijvoorbeeld worden verzocht om de beschikbare gegevens te analyseren om na te gaan of de risico's van vliegen in winterse omstandigheden effectief worden beheerst of verdere maatregelen vereisen.

Ten slotte zoekt de Commissie actief naar mogelijkheden voor internationale regelingen voor de uitwisseling van veiligheidsinformatie; zo heeft zij recent een intentieverklaring inzake mondiale uitwisseling van veiligheidsinformatie tussen de Commissie, de ICAO, de FAA en de IATA ondertekend. Dit initiatief heeft tot doel een meer proactieve en op bewijzen gebaseerde benadering van veiligheidsbeheer op mondiaal niveau te bevorderen. Het zorgt voor een kader waarbinnen de uitwisseling van veiligheidsinformatie kan plaatsvinden en vergemakkelijkt de verspreiding, via de ICAO, van informatie over veiligheidsgevaren of -risico's en van oplossingen ter verbetering van de veiligheid die zijn geïdentificeerd op basis van informatie die in het kader van deze mondiale uitwisseling van veiligheidsinformatie is uitgewisseld.

Het uitwisselen van informatie zal ook bijdragen tot een kruiscontrole tussen de lijst van belangrijkste in de EU vastgestelde gevaren en die in andere delen van de wereld.

¹³ Verordening (EU) nr. 996/2010 van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG.

Actie 2:

De Commissie zal een voorstel voor de verdere ontwikkeling van veiligheidsanalyses op EU-niveau indienen, maar zal eerst de resultaten afwachten van de effectbeoordeling die wordt uitgevoerd in het kader van de herziening van de wetgeving inzake de melding van voorvallen.

3.5. De risico's vaststellen

Het is van essentieel belang de gevaren te identificeren, maar om beslissingen te kunnen nemen inzake verzachtende maatregelen, en met name deze maatregelen te prioriteren, is het nog belangrijker de risico's te begrijpen die deze gevaren met zich meebrengen.

Deze beoordeling van het veiligheidsrisico wordt individueel door een aantal lidstaten uitgevoerd wanneer zij nagaan aan welke maatregelen op het niveau van hun lidstaat zij prioriteit moeten verlenen. Een lidstaat heeft bijvoorbeeld het probleem van onstabiele naderingen¹⁴ als een groot risico bestempeld op basis van zijn eigen risicobeoordelingsprocedure, en neemt maatregelen om het aantal onstabiele naderingen te doen afnemen. Op EU-niveau zou een soortgelijke procedure kunnen worden ingevoerd, waarbij het EASA, de lidstaten, het analistennetwerk en de luchtvaartsector nagaan aan welke problemen het beste aandacht kan worden besteed.

Er bestaat echter nog geen algemeen aanvaarde risicobeoordelingsmethode die in de hele Europese Unie op alle domeinen van de luchtvaart wordt gebruikt en die het mogelijk maakt de grootste risico's voor de veiligheid op gestandaardiseerde wijze aan te pakken en de maatregelen te prioriteren. Deze tekortkoming moet worden overwonnen.

Ten slotte, om de risico's grondig te kunnen beoordelen en conclusies te kunnen trekken met het oog op de verbetering van de veiligheid van de luchtvaart, moet de EU de informatie over voorvallen in een statistische context plaatsen. Er is behoefte aan solide en consequente informatie over het niveau van de luchtvaartactiviteiten en de EU-lidstaten. Dit is nog niet het geval, met name voor de privé- en zakenluchtvaart ("general aviation"), waarvoor het zelfs voor de belangrijkste categorieën ongevallen moeilijk is om percentages te berekenen wegens het gebrek aan gegevens.

Actie 3:

De Commissie zal nagaan of het passend is een voorstel voor de verdere ontwikkeling van veiligheidsanalyses op EU-niveau in te dienen, maar zal eerst de resultaten afwachten van de effectbeoordeling die wordt uitgevoerd in het kader van de herziening van de wetgeving inzake de melding van voorvallen (zie actie 1).

3.6. Actie ondernemen

De lidstaten ondernemen, in meer of mindere mate, individueel acties om de veiligheidsproblemen die zij zelf hebben geïdentificeerd, op te lossen, maar sommige van deze problemen doen zich in de hele EU voor. Een meer gecoördineerde aanpak in de Unie,

¹⁴ Er is sprake van een onstabiele nadering wanneer het luchtvaartuig zich, om welke reden dan ook, niet in de ideale positie bevindt en niet de ideale snelheid, hoogte en configuratie voor de landing heeft.

waarbij acties van individuele lidstaten, de Commissie en het EASA elkaar aanvullen, zou dus zeker een toegevoegde waarde hebben. Door de inspanningen te coördineren, wordt de aandacht gevestigd op de belangrijke risico's op alle niveaus van de luchtvaartactiviteiten in de EU.

Het is echter essentieel dat de lidstaten, alvorens zich tot acties te verbinden, de gelegenheid krijgen om formeel te overleggen en overeenstemming te bereiken over de belangrijke risico's. De Commissie wordt momenteel bijgestaan door een Comité inzake de aspecten met betrekking tot Verordening (EG) nr. 216/2008¹⁵. Dit comité, bekend onder de naam "EASA-comité", is samengesteld uit deskundigen inzake luchtvaartveiligheid uit de lidstaten en is dan ook goed geplaatst om de nodige deskundigheid te verlenen bij het nemen van beslissingen omtrent veiligheidsrisico's.

Actie 4:

De Commissie zal het EASA-comité gebruiken als het belangrijkste forum voor besprekingen met de lidstaten over de te ondernemen acties.

3.7. Het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart

Gezien de technische aard van de problemen moet het EASA zijn mening aan de Commissie bekendmaken over de wijze waarop de risico's het best kunnen worden verzacht, over de tijdschema's voor de acties en over de meting van het succes. Deze mening, die gebaseerd is op input van alle belanghebbenden, inclusief de luchtvaartsector, moet worden uiteengezet in het Europees actieplan voor de veiligheid van de luchtvaart¹⁶.

In dit plan moet een gedetailleerde beschrijving worden gegeven van specifieke veiligheidsproblemen, moet duidelijkheid worden verschaft over de acties die moeten worden ondernomen om de bijbehorende risico's te beperken, en moeten duidelijke streefdoelen voor deze acties worden vastgesteld. Een en ander moet worden gepresenteerd in een stijl die begrijpelijk is voor de Europese burgers.

Het EASA heeft begin 2011 al een eerste versie van het plan gepubliceerd, gebaseerd op de plannen en prioriteiten van de lidstaten. Dit plan bevat diverse acties, zoals het probleem van vliegtuigen die tijdens de start of landing naast de baan terechtkomen ("runway excursions"), een probleem waar ook op is gewezen tijdens de ICAO-conferentie op hoog niveau inzake veiligheid in 2010.

Het publiceren van een veiligheidsplan is noodzakelijk om de EU-burgers op de hoogte te houden van de vooruitgang bij het aanpakken van specifieke veiligheidsproblemen. Het veiligheidsplan moet dan ook regelmatig worden geactualiseerd, niet alleen om de tot op heden ondernomen acties erin op te nemen, maar ook om nieuwe risico's te vermelden, voor zover nodig, en om niet-effectieve maatregelen aan te passen.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, houdende intrekking van Richtlijn 91/670/EEG, Verordening (EG) nr. 1592/2002 en Richtlijn 2004/36/EG.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

Actie 5

Het EASA zal jaarlijkse updates van het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart publiceren, met gedetailleerde informatie over de vooruitgang die geboekt is bij het identificeren van veiligheidsrisico's op EU-niveau.

3.8. Meten van de resultaten

Het is belangrijk voor alle belanghebbenden om te weten of de acties die worden ondernomen om de veiligheid te verbeteren ook enig effect hebben. Veiligheidsprestatie-indicatoren zijn een nuttig instrument om dit te meten. Een eenvoudig en algemeen aanvaard voorbeeld van een dergelijke indicator is de veiligheidsmeting in EASA's Annual Safety Review van 2010 voor het vergelijken van de relatieve prestaties van regio's. Het EASA gebruikt het jaarlijkse aantal dodelijke ongevallen per tien miljoen vluchten als indicator. Door een dergelijke indicator te gebruiken, kunnen vergelijkingen met prestaties uit het verleden worden gemaakt, hetgeen het mogelijk maakt te bevestigen of er sprake is van vooruitgang en vergelijkingen te maken met andere regio's. De EU heeft haar standpunt inzake veiligheidsprestatie-indicatoren uiteengezet tijdens de laatste algemene vergadering van de ICAO, maar heeft nog geen beslissing genomen over de specifieke indicatoren. Het zal nog enig werk vergen om overeenstemming te bereiken over een reeks indicatoren die aanvaardbaar is voor alle belanghebbenden.

Actie 6:

De Commissie zal, samen met het EASA, blijven werken aan de opstelling van veiligheidsprestatie-indicatoren, en zal overleg plegen met belanghebbenden alvorens voorstellen te doen over een gemeenschappelijke reeks indicatoren voor alle domeinen van de luchtvaart.

3.9 Samenwerken met de buurlanden

Problemen met de veiligheid van de luchtvaart blijven niet beperkt tot de EU, maar strekken zich uit tot onze buurlanden. De EU beschikt over tal van regelingen om de samenwerking tussen de EU en haar buurlanden inzake luchtvaartveiligheid vlotter te laten verlopen, zoals de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte met een aantal landen uit de Balkan¹⁷ en de Euromediterrane gemeenschappelijke luchtvaartruimte¹⁸, alsook over programma's voor bijstand en versterkte samenwerking in het kader van het programma voor de veiligheidsbeoordeling van buitenlandse luchtvaartuigen (Safety Assessment of Foreign Aircraft, SAFA). Het SAFA-programma omvat bijvoorbeeld 15 niet-EU-landen en is een uitstekend voorbeeld van samenwerking tussen de EU en haar buurlanden bij het verstrekken en uitwisselen van informatie, in het belang van alle betrokken partijen.

Naar analogie moeten ook de werkzaamheden en resultaten van het EU-systeem voor veiligheidsbeheer worden gedeeld om lessen te kunnen trekken uit de ervaringen van onze

¹⁷ Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Servië, Montenegro.

¹⁸ Het project "EuroMed Aviation" heeft betrekking op de volgende landen: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië.

buren en bij te dragen tot hun inspanningen voor het verbeteren van de luchtvaartveiligheid en dus ook tot het gezamenlijke doel van een hoog veiligheidsniveau.

Actie 7:

De Commissie, in samenwerking met het EASA, zal de resultaten van het veiligheidsbeheerssysteem blijven delen en zal wederzijdse samenwerking met onze buurlanden op het gebied van de identificatie van veiligheidsproblemen blijven aanmoedigen.

4. HET EUROPEES PROGRAMMA VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART

Volgens de normen in de diverse bijlagen bij het Verdrag van Chicago¹⁹ moeten de verdragsluitende staten een nationaal veiligheidsprogramma ten uitvoer leggen. Een nationaal veiligheidsprogramma is een systeem voor het beheer van de veiligheid door een land, en wordt normaliter beschreven in één document waarin het beleid, de doelstellingen, het risicobeheer, de veiligheidsgaranties en de activiteiten ter bevordering van de veiligheid worden vastgesteld.

De EU-lidstaten verlaten zich tegenwoordig echter in grote mate op de activiteiten die al op Europees niveau zijn uitgevoerd. Bij het nakomen van hun verplichtingen ten aanzien van de ICAO moeten zij dus niet alleen hun zuiver nationale activiteiten beschrijven, maar ook de domeinen waarvoor de EU nu verantwoordelijk is en de activiteiten die op EU-niveau worden ondernomen ter ondersteuning van de lidstaten. Alle 27 lidstaten en 4 EER/EVA-landen zouden dit afzonderlijk kunnen doen, maar dit is geen efficiënte en transparante wijze om de ICAO-verplichting na te komen. De opstelling van het EU-equivalent van een nationaal veiligheidsprogramma, d.w.z. een Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart, is een efficiëntere manier om deze verplichting na te komen en zou ook de lidstaten ondersteunen bij de opstelling van hun eigen nationale veiligheidsprogramma's.

Door vast te stellen hoe de veiligheid van de luchtvaart op EU-niveau kan worden beheerd, wordt ook duidelijkheid geschapen omtrent de diverse verantwoordelijkheden voor veiligheid in de EU en wordt verduidelijkt hoe de EU in haar geheel kan zorgen voor de totstandbrenging en instandhouding van goede veiligheidsprestaties. Een EU-programma zorgt ook voor transparantie tegenover alle stakeholders die belang stellen in veiligheid. De EU speelt een leidinggevende rol bij het organiseren van de luchtvaartveiligheid op regionale basis, en de opstelling van een document waarin wordt beschreven hoe een regionaal orgaan de luchtvaartveiligheid beheert, zou een primeur zijn.

In de EU wordt al een hele tijd gewerkt aan een Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart. Dit programma is nu klaar voor publicatie. De Commissie grijpt deze mededeling dan ook aan om het document tegelijk te publiceren als een werkdocument van de diensten van de Commissie. In het document wordt het huidige kader voor luchtvaartveiligheid op EU-niveau beschreven, inclusief de wijze waarop specifieke veiligheidsproblemen worden opgespoord en aangepakt, zoals beschreven in het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart (zie punt 3.7). Het document beantwoordt aan het model dat in de ICAO Safety Management Manual is vastgesteld om een benadering te

¹⁹ Ondertekend in Chicago op 7 december 1944.

ontwikkelen die samenhangend is met de internationale richtsnoeren en die de nationale veiligheidsprogramma's van de lidstaten aanvult. De Commissie zal het document indien nodig actualiseren en er alle wijzigingen van het Europees systeem voor de veiligheid van de luchtvaart in verwerken.

Actie 8:

De Commissie zal, bijgestaan door de lidstaten en het EASA, het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart actualiseren wanneer zich wijzigingen voordoen in het beheer van de luchtvaartveiligheid in de EU.

5. DE TOEKOMST

5.1. Het vaststellen van prestatiedoelstellingen

Om veiligheidsrisico's te kunnen aanpakken en de veiligheidsprestaties permanent te kunnen verbeteren, is het belangrijk dat veiligheidsprestatiedoelstellingen worden vastgesteld. Dit zijn de concrete doelstellingen die bij de totstandbrenging van een veiligheidsniveau moeten worden verwezenlijkt. Een voorbeeld van een dergelijke doelstelling is het aantal vliegtuigen dat tijdens de start of landing naast de baan terechtkomt in de komende vijf jaar met 50% te doen dalen in de EU. Dergelijke doelstellingen moeten realistisch en haalbaar zijn.

In Verordening nr. 691/2010 van de Commissie²⁰ is een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties vastgesteld. Deze prestatieregeling heeft onder meer tot doel indicatoren en bindende doelstellingen op te stellen op cruciale prestatiegebieden, zodat veiligheidsniveaus kunnen worden gehaald en in stand gehouden. De eerste stappen om een prestatieregeling op te zetten, zijn al genomen, maar momenteel blijft deze regeling beperkt tot Europees luchtverkeersbeheer en heeft ze geen betrekking op andere deelgebieden van de luchtvaartveiligheid. Het is geen gemakkelijke taak om veiligheidsprestatieregelingen op te stellen voor deze andere deelgebieden (bv. vluchtuitvoering, luchtwaardigheid enz.); dit is een complexe taak die om een innoverende aanpak vraagt. Daarom moet het volledige overlegproces worden doorlopen alvorens voorstellen kunnen worden gedaan; het is niettemin een punt dat in de toekomst zal moeten worden aangepast, wil men de doelstelling van permanente verbetering verwezenlijken.

Actie 9:

De Commissie zal de belanghebbenden raadplegen en een effectbeoordeling uitvoeren alvorens voorstellen te doen met betrekking tot prestatieregelingen voor andere deelgebieden van de luchtvaartveiligheid.

5.2. Een risicogebaseerde beoordeling van normalisering

De opname van beginselen inzake veiligheidsbeheer in het EU-luchtvaartsysteem zal de wijze veranderen waarop wij luchtvaartveiligheid benaderen en zal leiden tot een merkelijke

²⁰ Verordening (EU) nr. 691/2010 van de Commissie van 29 juli 2010 tot vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2096/2005 tot vaststelling van de gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten.

verbetering van de manier waarop veiligheidsrisico's worden beperkt. Het gebruik van dergelijke beginselen mag echter niet beperkt blijven tot de ontwikkeling van het veiligheidsplan alleen, maar moet betrekking hebben op het hele systeem. De normaliseringsinspecties die het EASA overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 moet uitvoeren om toezicht te houden op de toepassing van die verordening, moeten evolueren van toezicht op de naleving naar een benadering die meer wordt aangestuurd op basis van veiligheidsrisico's die door het veiligheidsbeheersysteem zijn geïdentificeerd; De toegevoegde waarde van deze risicogebaseerde benadering is dat ze sterker gericht is op de probleemgebieden waarvoor verzachtende maatregelen een duidelijk veiligheidsvoordeel zouden opleveren.

5.3. Een op veiligheidsprestaties gebaseerde benadering

De huidige inspanningen op het gebied van veiligheidsregelgeving draaien rond de omzetting en, waar nodig, actualisering van bestaande eisen in de EU-verordeningen, maar in de toekomst zal bij de ontwikkeling van de regelgeving in de eerste plaats aandacht worden besteed aan prestaties die tot doel hebben de gewenste resultaten te bereiken die gebaseerd zijn op overeengekomen veiligheidsprestaties. Deze aanpak, ook "prestatiegebaseerde regelgeving" genoemd, bouwt voort op het gebruik van veiligheidsbeheersystemen. De ontwikkeling van deze systemen en de opname ervan in de EU-verordeningen inzake luchtvaartveiligheid zijn een doelstelling op langere termijn.

5.4. Een formele basis voor het systeem

Het systeem dat in deze mededeling wordt beschreven, is in grote mate gebaseerd op regelingen, niet op regelgeving. Wanneer meer ervaring is opgedaan en de effectiviteit – of het gebrek daaraan – van deze benadering duidelijk wordt, kan het noodzakelijk zijn om na te gaan of het nodig is een formele basis te leggen voor het EU-systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid om te garanderen dat het succes ervan blijft voortduren. De Commissie zal de ontwikkeling van het systeem blijven monitoren en zal nagaan of specifieke regelgeving moet worden voorgesteld om de effectiviteit van het systeem in de toekomst te garanderen.

Actie 10:

Zodra meer ervaring is opgedaan met het EU-systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid en de potentiële gevolgen ervan zijn beoordeeld, zal de Commissie nagaan of voorstellen moeten worden gedaan om het systeem te formaliseren.

6. CONCLUSIE

Er staan de EU in de komende jaren grote uitdagingen te wachten op het gebied van luchtvaartveiligheid. Om te voorkomen dat de aanhoudende groei van de luchtvaart uitmondt in een toename van het aantal slachtoffers door vliegtuigongevallen, en om te garanderen dat de EU wereldwijd de toon zet op het gebied van luchtvaartveiligheid, zijn ingrijpende veranderingen nodig in de wijze waarop veiligheid wordt benaderd. Het huidige veiligheidssysteem heeft in het verleden zijn succes bewezen, maar slaagt er nu niet meer in om het aantal ongevallen verder te doen dalen. De Commissie is dan ook van oordeel dat we de stap van reactie naar preventie moeten zetten door een proactieve benadering van de luchtvaartveiligheid vast te stellen; deze benadering moet de nadruk leggen op het

systematisch identificeren van acties om grote risico's aan te pakken, op basis van de resultaten van een zorgvuldige analyse van informatie die in de hele Unie is verzameld.

Door de inspanningen toe te spitsen op geïdentificeerde problemen, zal in de hele EU op gecoördineerde wijze actie worden ondernomen, hetgeen leidt tot een gezamenlijke benadering van veiligheidsbeheer. Een dergelijke benadering zal ertoe leiden dat de wetgeving en het begeleidende materiaal in de eerste plaats aandacht besteden op problemen die een verschil kunnen maken, op toezicht op de gebieden die het belangrijkste zijn voor de veiligheid en op onderzoek en aanbevelingen die nauwkeurig zijn toegespitst op de gebieden met een hoog risico. Ze zal er ook voor zorgen dat de beperkte middelen zo goed mogelijk worden gebruikt door ze in te zetten op de gebieden waar de grootste veiligheidsvoordelen kunnen worden behaald.

De Commissie is van oordeel dat de EU, door de kwaliteit van veiligheidsinformatie te verbeteren, door de informatie en de resultaten van analyses te delen, door overeenstemming te bereiken over de risico's die het meeste baat hebben bij gecoördineerde actie, en door de overeengekomen acties te ondernemen, kan uitgroeien tot de veiligste luchtvaartregio ter wereld, hetgeen in het belang is van alle EU-burgers.