



Brussel, 18.12.2012
SWD(2012) 442 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

BEKNOPTE EFFECTBEOORDELING

Bij het document

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart

{COM(2012) 776 final}
{SWD(2012) 441 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

BEKNOPTE EFFECTBEOORDELING

Bij het document

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

1.1. Context en vastgestelde problemen

Het huidige veiligheidssysteem in de luchtvaart is in de eerste plaats een reactief systeem dat berust op technologische vooruitgang, solide wetgeving, gebaseerd op effectief toezicht op de naleving van de regelgeving, en grondig onderzoek van ongevallen, hetgeen leidt tot aanbevelingen voor verbeteringen van de veiligheid. Het is van cruciaal belang dat we lessen trekken uit ongevallen, maar de mate waarin louter reactieve systemen de veiligheid verder kunnen verbeteren, heeft nu zijn grenzen bereikt, met name omdat verwacht wordt dat het luchtverkeer tegen 2030 zal verdubbelen.

Daarom moet de overstap worden gemaakt naar meer proactieve en op aanwijzingen gebaseerde veiligheidsprocessen die gericht zijn op het voorkomen van ongevallen door alle beschikbare veiligheidsinformatie, inclusief informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart, te analyseren.

De Europese Unie heeft een begin gemaakt met deze overstap door de vaststelling van Richtlijn 2003/42/EG¹ en de uitvoeringsregels daarvan², maar de huidige inspanningen zullen niet volstaan om een halt toe te roepen aan de toename van het aantal ongevallen en dodelijke slachtoffers ten gevolge van de verwachte groei van het luchtverkeer. De Europese Unie en haar lidstaten zijn momenteel onvoldoende in staat ongevallen te voorkomen door lessen te trekken uit ervaringen.

Dit probleem wordt veroorzaakt door diverse tekortkomingen.

Ten eerste is er onvoldoende aandacht voor alle voorvallen, ondanks het feit dat gegevens van essentieel belang zijn om gevaren voor de veiligheid op te sporen. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het feit dat de meldingsplicht niet in alle lidstaten betrekking heeft op dezelfde voorvallen. Een andere reden is dat individuen bang zijn om voorvallen te melden (het probleem van de "cultuur van billijkheid"). Individen zullen pas alle voorvallen melden als zij volledig vertrouwen hebben in het systeem;

¹ Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart; PB L 167 van 4.7.2003, blz. 23.

² Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen om informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart op te nemen in een centraal register, PB L 294 van 13.11.2007, blz. 3; en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsregels voor de verspreiding onder belanghebbenden van informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart, PB L 295 van 14.11.2007, blz. 7.

hun wordt immers gevraagd om fouten te melden die zij mogelijk zelfs hebben begaan of waartoe zij hebben bijgedragen. Individuen genieten echter niet in alle lidstaten dezelfde bescherming, en zij vrezen te worden vervolgd of door hun hiërarchie te zullen worden gestraft. Het feit dat er geen verplichting bestaat om de meldingsplicht aan te vullen met vrijwillige meldingsregelingen draagt er, samen met het gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de meldingsplicht en de informatiestroom, eveneens toe bij dat onvoldoende voorvallen worden verzameld.

Ten tweede is de integratie van de gegevens over voorvallen niet geharmoniseerd en niet gestructureerd, waardoor de informatie van lage kwaliteit is en de gegevens onvolledig zijn. Dit ondermijnt de samenhang en het nut van de informatie en heeft tot gevolg dat de gegevens slechts in beperkte mate bruikbaar zijn voor veiligheidsdoeleinden. Het risico bestaat dat verkeerde tendensen uit deze informatie worden afgeleid, zodat inspanningen worden geleverd op punten waar ze niet nodig zijn of, erger nog, een veiligheidsprobleem niet wordt vastgesteld.

Ten derde is de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten beperkt omdat juridische en organisatorische obstakels de toegang tot de informatie in het Europees Centraal Register, waarin alle nationale gegevens worden samengebracht, belemmeren. Volgens de Europese wetgeving moet bepaalde informatie niet-identificeerbaar worden gemaakt. Het doel daarvan is veiligheidsgevoelige gegevens te beschermen, maar in de praktijk heeft dit tot gevolg dat de autoriteiten geen toegang hebben tot belangrijke veiligheidsgerelateerde feiten, zoals de eigenlijke beschrijving van het voorval, met name omdat de lidstaten onvoldoende vertrouwen hebben in het gebruik van de gegevens.

Ten slotte bestaan er geen eisen met betrekking tot het gebruik van de verzamelde gegevens over voorvallen. Dit heeft tot gevolg dat voorvallen onvoldoende worden geanalyseerd en dat onvoldoende passende correctieve en preventieve acties worden vastgesteld om veiligheidstekortkomingen aan te pakken.

Dit initiatief heeft vooral betrekking op alle personen en organisaties die betrokken zijn bij het burgerluchtvaartstelsel of die baat vinden bij luchtvaartveiligheid, zowel op nationaal als op Europees niveau.

1.2. Analyse van subsidiariteit

De melding van voorvallen is van essentieel belang voor de goede werking van het luchtvervoer, overeenkomstig het doel van artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Aangezien het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is, moet EU-optreden op het gebied van de melding van voorvallen worden gemotiveerd.

Ten eerste kunnen de doelstellingen van de voorgestelde actie onvoldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt omdat de regels inzake de melding van voorvallen moeten worden geharmoniseerd, zodat in heel Europa uniforme en efficiënte regels gelden. Bovendien kunnen regels met betrekking tot een Europese gegevensbank en een EU-agentschap alleen worden vastgelegd in Europese wetgeving.

Ten tweede ligt de toegevoegde waarde van het EU-optreden in de versterking van de veiligheidsvoordelen en de ontwikkeling van proactieve maatregelen op basis van de analyse van voorvallen op nationaal en EU-niveau. Door een geïsoleerd voorval in

een lidstaat vanuit het perspectief van de hele EU te onderzoeken, is het bovendien mogelijk dat wordt vastgesteld dat op een bepaald punt actie moet worden ondernomen.

2. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Het belangrijkste doel van het initiatief is bij te dragen tot een daling van het aantal luchtvaartongevallen en dodelijke slachtoffers door de bestaande systemen, zowel op nationaal als op Europees niveau, te verbeteren en met name door voorvallen in de burgerluchtvaart te gebruiken om veiligheidstekortkomingen te verhelpen en te voorkomen dat ze zich opnieuw zouden voordoen.

De specifieke doelstellingen (SD) zijn:

- 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 (SD1);
- ervoor zorgen dat voorvalsverslagen die in de nationale gegevensbanken en in het ECR zijn opgeslagen, volledig en van goede kwaliteit zijn (SD2);
- ervoor zorgen dat alle veiligheidskritieke informatie die in het ECR is opgeslagen, kan worden geraadpleegd door de bevoegde autoriteiten en dat deze informatie uitsluitend wordt gebruikt voor het verbeteren van de veiligheid (SD3);
- 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 (SD4).

3. BELEIDSOPTIES

De eerste optie is het intrekken van de bestaande EU-wetgeving. Deze optie is afgewezen omdat dit ernstige risico's voor de veiligheid van de burgers zou doen ontstaan.

Om de oorzaken van de problemen op te lossen, zijn een aantal beleidsmaatregelen vastgesteld en gegroepeerd in drie beleidspakketten:

Beleidspakket 1 (BP1) heeft tot doel het huidige systeem te verbeteren, namelijk de basiselementen voor een volledig systeem voor de melding van voorvallen vaststellen en de veiligheid van de luchtvaart verbeteren door de wijzigingen van de wetgeving tot het strikt noodzakelijke te beperken en zoveel mogelijk aanbevelingen en richtsnoeren vast te stellen. Dit pakket bevat de minst intensieve beleidsmaatregelen.

Beleidspakket 2 (BP2) bestaat uit een ambitieuzer pakket beleidsmaatregelen die een wezenlijke herziening van de EU-wetgeving inzake de melding van voorvallen inhouden. Het doel van BP2 is het huidige systeem te verbeteren door de nodige wetgevende eisen vast te stellen die garant staan voor een efficiënt systeem voor de

melding van voorvallen op alle niveaus en bij te dragen tot de afname van het aantal luchtvaartongevallen via de vaststelling van processen voor de analyse van verzamelde gegevens, de vaststelling van passende maatregelen en het toezicht op de efficiëntie van het systeem in termen van verbetering van de veiligheid.

Het doel van beleidspakket 3 (BP3) is het huidige systeem te verbeteren door bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de melding van voorvallen over te hevelen naar het EU-niveau en door, net als in beleidspakket 2, eisen vast te stellen voor de analyse van voorvallen, noodzakelijke veiligheidsacties vast te stellen en toezicht te houden op de verbetering. In het kader van BP3 wordt de verantwoordelijkheid voor het opstellen en beheren van regelingen voor de melding van voorvallen overgedragen aan het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (het EASA).

De beleidsmaatregelen in de verschillende beleidspakketten zijn uiteengezet in de onderstaande tabellen.

Problemen die zijn vastgesteld in punt 2.2	Beleidsmaatregelen	Informatie over de beleidsmaatregel
Probleem 1: De informatie over voorvallen wordt niet optimaal verzameld		
A: Niet in alle lidstaten moet hetzelfde type voorvallen worden gemeld. Dit leidt tot verschillen in de meldingen.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Via richtsnoeren verduidelijken welke voorvallen moeten worden verzameld – BP1 2. Het toepassingsgebied van de meldingen harmoniseren door in een bijlage te specificeren wat moet worden gemeld – BP2 en BP3 	
B: Individuen zijn bang om voorvallen te melden (het probleem van "een cultuur van billijkheid")	<ol style="list-style-type: none"> 1. Richtsnoeren voor de interpretatie en tenuitvoerlegging van artikel 8 – BP1 2. De bestaande regels verduidelijken en aanvullen ("een cultuur van billijkheid" definiëren, een nationaal contactpunt oprichten, het beginsel "geen schuld", het anonimiseren van verslagen) – BP2 en BP3 	
C: Er is geen verplichting om een vrijwillige regeling voor de melding van voorvallen vast te stellen en er heerst onduidelijkheid over wat in het kader van een dergelijke regeling moet worden gemeld	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanbeveling van de Commissie om de norm van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (de ICAO) ten uitvoer te leggen, waarbij de vaststelling van een vrijwillige regeling voor de melding van voorvallen verplicht wordt gesteld; richtsnoeren betreffende verplichte regelingen voor de melding van voorvallen/vrijwillige regelingen voor de melding van voorvallen – BP1 2. De ICAO-norm inzake de vaststelling van een vrijwillige regeling voor de melding van voorvallen omzetten in EU-wetgeving; verduidelijken wat moet worden gemeld in het kader van verplichte regelingen voor de melding van voorvallen/vrijwillige regelingen voor de melding van voorvallen – BP2 3. Vervanging van nationale vrijwillige regelingen voor de melding van voorvallen door een Europese vrijwillige regeling voor de melding van voorvallen; verduidelijken wat moet worden gemeld in het kader van verplichte regelingen voor de melding van voorvallen/vrijwillige regelingen voor de melding van voorvallen – BP3 	
D: Er zijn teveel lijnen voor de melding van voorvallen in de diverse EU-wetteksten, wat leidt tot dubbel werk en verwarring	<ol style="list-style-type: none"> 1. Richtsnoeren waarin alle meldingslijnen worden gespecificeerd, alsook de eisen die van toepassing zijn op elke meldingslijn; opleidingen organiseren – BP1 2. Alle meldingseisen vereenvoudigen en harmoniseren; de meldingseisen in andere relevante EU-wetteksten wijzigen – BP2 en BP3 	
E: De informatiestroom is niet duidelijk en de richtlijn bevat geen verplichting	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanbeveling van de Commissie om de ICAO-norm ten uitvoer te leggen waarbij landen worden verzocht te zorgen voor de oprichting van een veiligheidsbeheersysteem in hun luchtvaartsector – BP1 	

voor organisaties om voorvallen te verzamelen	2. Het gedeelte van de ICAO-norm waarbij landen worden verzocht te zorgen voor de oprichting van een veiligheidsbeheersysteem in hun luchtvaartsector dat betrekking heeft op de melding van voorvallen ten uitvoer leggen in de EU-wetgeving – BP2
	3. Het gedeelte van de ICAO-norm waarbij landen worden verzocht te zorgen voor de oprichting van een veiligheidsbeheersysteem in hun luchtvaartsector dat betrekking heeft op de melding van voorvallen ten uitvoer leggen in de EU-wetgeving; de verplichting om voorvallen te verzamelen overhevelen van landen naar een uniek orgaan dat alle voorvallen uit de verplichte regelingen voor de melding van voorvallen rechtstreeks verzamelt, hoofdzakelijk bij de luchtvaartsector – BP3

Problemen die zijn vastgesteld in punt 2.2	Beleidsmaatregelen	Informatie over de beleidsmaatregel
Probleem 2: De integratie van gegevens: de lage kwaliteit van de informatie en de onvolledigheid van de gegevens		
A: Voorvallen nemen zeer uiteenlopende vormen aan en worden niet op geharmoniseerde wijze gecodeerd en geregistreerd in gegevensbanken	1. Richtsnoeren voor het registreren van voorvallen; opleiding met het oog op een betere harmonisering van de indeling in de verschillende nationale gegevensbanken – BP1	
	2. De meldingsprocessen harmoniseren en het proces voor gegevensinvoer in alle lidstaten normaliseren; richtsnoeren opstellen en opleidingen organiseren – BP2	
	3. Het gebruik van één gegevensformaat voor meldingsverslagen verplicht stellen; de verzameling voorvallen van de lidstaten vervangen door een verzameling op EU-niveau, via één entiteit – BP3	
B: Vaak bestaat er geen kwaliteitscontroleproces om de samenhang van de gegevens te garanderen	1. Richtsnoeren inzake gegevenskwaliteit; automatische instrumenten voor het controleren van de gegevenskwaliteit ontwikkelen en ter beschikking stellen van de lidstaten; opleidingen en workshops organiseren – BP1	
	2. Het beginsel van kwaliteitscontrole opleggen aan zowel organisaties als lidstaten; de bestaande richtsnoeren inzake gegevenskwaliteit ontwikkelen en aanvullen; automatische instrumenten voor het controleren van de gegevenskwaliteit ontwikkelen; opleidingen en workshops organiseren – BP2 en BP3	
C: Niet alle informatie wordt naar de Europese centrale gegevensbank gestuurd en de verzamelde gegevens zijn niet altijd een juiste weergave van de	Blijven zorgen voor toezicht op de gegevens in de Europese centrale gegevensbank en indien nodig procedures opstarten; de wetgeving kan onder het toepassingsgebied van de EASA-normaliseringsinspecties vallen – BP1, BP2 en BP3	

werkelijke veiligheidsprestaties	
D: Voor veel voorvallen worden niet alle belangrijke gegevensvelden in het Europees Centraal Register ingevuld	1. Richtsnoeren over wat moet worden ingevuld en opstelling van een lijst van velden voor elke relevante categorie voorvallen – BP1
	2. Het beginsel van verplichte velden opnemen in de wetgeving; de lijst van verplichte velden voor elke relevante categorie voorvallen als bijlage toevoegen aan de herziene wetgeving – BP2 en BP3

Problemen die zijn vastgesteld in punt 2.2	Beleidsmaatregelen	Informatie over de beleidsmaatregel
Probleem 3: De juridische en organisatorische hinderpalen voor passende toegang tot de informatie in het Europees Centraal Register		
A: Belangrijke informatie over het voorval (beschrijving) is niet toegankelijk	Zorgen voor ruimere toegang tot het Europees Centraal Register, met name om bepaalde bevoegde autoriteiten toegang te verlenen tot relevante veiligheidsinformatie – BP1, BP2 en BP3	
B: De lidstaten hebben onvoldoende vertrouwen in het gebruik van de gegevens in het Europees Centraal Register	De gegevens in het Europees Centraal Register mogen alleen worden gebruikt voor het verbeteren van de veiligheid – BP1, BP2 en BP3	
Problemen die zijn vastgesteld in punt 2.2	Beleidsmaatregelen	Informatie over de beleidsmaatregel
Probleem 4: Gebrek aan analyse van voorvallen op nationaal en Europees niveau en aan passende veiligheidsmaatregelen		
A: Geen systematische analyse van voorvallen op het niveau van de lidstaten en de EU	1. Aanbeveling om de ICAO-norm waarbij landen worden verzocht de gegevens die afkomstig zijn van de verplichte en vrijwillige systemen voor de melding van voorvallen te analyseren, ten uitvoer te leggen, en om passende maatregelen vast te stellen – BP1	
	2. De ICAO-norm waarbij landen worden verzocht de gegevens die afkomstig zijn van de verplichte en vrijwillige systemen voor de melding van voorvallen te analyseren, ten uitvoer te leggen en passende maatregelen vaststellen; deze verplichting opleggen aan organisaties, lidstaten en op EU-niveau – BP2	

	3. De ICAO-norm waarbij landen worden verzocht de gegevens die afkomstig zijn van de verplichte en vrijwillige systemen voor de melding van voorvallen te analyseren, ten uitvoer leggen en passende maatregelen vaststellen; deze verplichting opleggen aan organisaties en op EU-niveau – BP3
B: Geen beleidskader om de veiligheid te verbeteren op basis van de analyse van voorvallen	1. Aanbeveling tot tenuitvoerlegging van de ICAO-aanbeveling waarbij gevraagd wordt passende correctieve en preventieve maatregelen te nemen op basis van de analyse van voorvallen en toezicht te houden op de effectiviteit van die maatregelen – BP1
	2. De ICAO-norm ten uitvoer leggen waarbij gevraagd wordt om passende correctieve en preventieve maatregelen te nemen op basis van de analyse van voorvallen op het niveau van organisaties, lidstaten en de EU en om toezicht te houden op de effectiviteit van die maatregelen op het niveau van de lidstaten en de EU – BP2
	3. De ICAO-norm ten uitvoer leggen waarbij gevraagd wordt om passende correctieve en preventieve maatregelen te nemen op basis van de analyse van voorvallen op nationaal en EU-niveau en om toezicht te houden op de effectiviteit van die maatregelen op EU-niveau – BP3
C: Geen instrument om prioriteiten te stellen bij het analyseren van voorvallen	1. Op EU-niveau een gemeenschappelijke EU-risico-indeling opstellen om voorvallen op een geharmoniseerde wijze in te delen; dit instrument beschikbaar maken; aanbeveling aan de lidstaten om hun voorvallen overeenkomstig dit instrument in te delen – BP1
	2. Verplichting voor de lidstaten of de EU-entiteit om voorvallen in te delen overeenkomstig de gemeenschappelijke EU-risico-indeling; dit instrument ontwikkelen op EU-niveau en het ter beschikking van de lidstaten en het bedrijfsleven stellen – BP2 en BP3

4. EFFECTBEOORDELING

Het effect van de beleidspakketten wordt in de onderstaande tabel samengevat:

	Beleidspakket 1	Beleidspakket 2	Beleidspakket 3
Effect op de veiligheid	LAAG POSITIEF	HOOG POSITIEF	LAAG POSITIEF
Economisch effect			
Effect op het bedrijfsleven	NUL	GEMIDDELD POSITIEF	LAAG NEGATIEF
Effect op de lidstaten	NUL	LAAG NEGATIEF	HOOG POSITIEF
Effect op de interne markt en het concurrentievermogen	LAAG POSITIEF	HOOG POSITIEF	LAAG POSITIEF
Administratieve lasten/jaar	NUL	LAAG NEGATIEF - 831 133 EURO	GEMIDDELD NEGATIEF- 2,235 MILJOEN EURO
Effect op de EU-begroting/jaar	BIJNA NUL - 165 000 EURO	LAAG NEGATIEF - 530 000 EURO	HOOG NEGATIEF - 12,1 MILJOEN EURO
Sociale effecten			
Normen en rechten i.v.m. jobkwaliteit	LAAG POSITIEF	GEMIDDELD POSITIEF	HOOG POSITIEF
Werkgelegenheid	NEUTRAAL	LAAG POSITIEF	LAAG POSITIEF
Persoonsgegevens	NUL	GEMIDDELD POSITIEF	GEMIDDELD POSITIEF
Volksgezondheid en veiligheid	LAAG POSITIEF	HOOG POSITIEF	LAAG POSITIEF
Milieueffect	BIJNA NUL	BIJNA NUL	BIJNA NUL
Effect op de grondrechten	LAAG POSITIEF	HOOG POSITIEF	LAAG POSITIEF
Effect op de vereenvoudiging van bestaande wetgeving	NUL	HOOG POSITIEF	HOOG POSITIEF
Effect op derde	LAAG POSITIEF	HOOG POSITIEF	LAAG POSITIEF

landen			
--------	--	--	--

5. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De beleidspakketten worden getoetst aan de criteria effectiviteit, efficiëntie en coherentie.

Vanuit het oogpunt van de effectiviteit biedt BP2 het grootste potentieel om alle specifieke doelstellingen te verwezenlijken, terwijl BP3 een goede effectiviteit in het algemeen biedt. BP1 zorgt alleen voor de volledige verwezenlijking van SD3.

BP1 bevat maatregelen die zeer weinig tenuitvoerleggings- en beheerskosten vergen en die bijdragen tot de verwezenlijking van de SD, zij het slechts in beperkte mate, waardoor deze optie niet de meest efficiënte is voor wat de verwezenlijking van de doelstellingen betreft.

Wat efficiëntie betreft, is BP3 het duurst en ook minder efficiënt dan BP2. BP1 is het goedkoopst, maar ook het minst efficiënt.

Wat coherentie betreft, zijn alle beleidspakketten min of meer gelijkwaardig; de wisselwerking tussen de verschillende types effecten is voor alle pakketten beperkt, maar het meest voor BP2.

Gezien het voorgaande wordt BP2 aanbevolen omdat de voordelen die dit pakket oplevert veel groter zijn dan de kosten ervan. Dit pakket zal naar verwachting bijdragen tot de verbetering van de luchtvaartveiligheid door een betere verzameling van voorvallen, betere gegevenskwaliteit, een geschiktere toegang tot de informatie en de invoering van eisen inzake het gebruik van voorvallen om een bijdrage te leveren tot de afname van het aantal ongevallen met luchtvaartuigen.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

Drie jaar nadat deze verordening door de wetgever is vastgesteld, wordt ze door de Commissie geëvalueerd; de Commissie zal ook permanent toezicht houden op een reeks kernvervoersindicatoren die reeds beschikbaar zijn. Deze indicatoren worden gebruikt om te meten in welke mate de gekozen beleids optie leidt tot de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen.