



Brussel, 7.12.2015
COM(2015) 599 final

ANNEX 1

BIJLAGE

**Het Europees programmadocument inzake luchtvaartveiligheid
2de editie**

bij

VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart

Inhoudsopgave

1.	EUROPEES VEILIGHEIDSBELEID EN DOELSTELLINGEN.....	5
1.1.	Het Europees luchtvaartveiligheidsbeleid.....	5
1.2.	Het Europees regelgevingskader inzake luchtvaartveiligheid	5
1.2.1.	Structuur van het Europees regelgevingskader inzake luchtvaartveiligheid.....	5
1.2.2.	Verordening (EG) nr. 216/2008 en gerelateerde regels	7
1.2.3.	Onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart	9
1.2.4.	Melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart	9
1.2.5.	EU-lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan in de EU een exploitatieverbod is opgelegd.....	10
1.3.	Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid voor de veiligheid in de Europese Unie	11
1.3.1.	Besluitvormingsprocedure in de Europese Unie.....	11
1.3.2.	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van luchtvaartveiligheid binnen het Europese veiligheidssysteem.....	12
1.4.	Onderzoek naar ongevallen en incidenten	17
1.4.1.	De toepasselijke regels.....	17
1.4.2.	Veiligheidsaanbevelingen	18
1.4.3.	Samenwerking met andere entiteiten	18
1.5.	Handhaving	19
1.5.1.	Handhaving ten aanzien van de lidstaten	19
1.5.2.	Handhaving ten aanzien van gereguleerde brancheorganisaties	19
2.	EUROPEES BEHEER VAN VEILIGHEIDSRISICO'S	21
2.1.	Veiligheidseisen voor organisaties en instanties.....	21
2.2.	Veiligheidsrisicobeheer op EU-niveau: de ontwikkeling en bijwerking van het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart	22
2.2.1.	Vaststelling van veiligheidskwesties.....	23
2.2.2.	Beoordeling van veiligheidsknelpunten.....	23
2.2.3.	Definiëring en programmering van veiligheidsacties	24
2.2.4.	Uitvoering en follow-up.....	25
2.2.5.	Veiligheidsprestatie.....	25
2.3.	Overeenkomst over veiligheidsprestaties.....	26
2.3.1.	Overeenkomst over veiligheidsprestaties van organisaties.....	26
2.3.2.	EU-overeenkomst over het prestatieniveau van de lidstaten	27
3.	EUROPEES BELEID OM DE VEILIGHEID TE WAARBORGEN	28
3.1.	Veiligheidstoezicht.....	28

3.1.1	Toezicht op de toepassing van de regelgeving in de lidstaten.	28
3.1.2	Toezicht op gecertificeerde organisaties	28
3.2	Verzameling, analyse en uitwisseling van veiligheidsgegevens.....	28
3.3	Gericht toezicht op probleemgebieden op basis van veiligheidsgegevens	29
3.3.1	Gerichte monitoring van de lidstaten op basis van veiligheidsgegevens	29
3.3.2	Toezicht op de sector op basis van de veiligheidsgegevens	30
4.	EUROPESE BEWUSTMAKING OP HET GEBIED VAN VEILIGHEID.....	31
4.1	Activiteiten op EU-niveau.....	31
4.1.1	Veiligheidscommunicatie.....	31
4.1.2	Europees strategisch veiligheidsinitiatief.....	32
4.2	Internationale samenwerking op EU-niveau.....	33
4.3	Opleiding op EU-niveau	33
4.3.1	Gemeenschappelijke groep voor opleidingsinitiatieven (CTIG)	34
4.3.2	Opleidingsconcept.....	34
	Lijst van afkortingen	35

INLEIDING

In dit programmadocument wordt het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart (EASP) beschreven aan de hand van een gedetailleerd overzicht van de geïntegreerde reeks EU-verordeningen, aangevuld met de activiteiten en processen voor het gezamenlijk beheer van de veiligheid van de burgerluchtvaart op Europees niveau.

Het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart is de functionele Europese tegenhanger van het State Safety Programma dat is beschreven in bijlage 19 van het Verdrag van Chicago.

Het Europees programmadocument inzake luchtvaartveiligheid is een aanvulling op de luchtvaartveiligheidsprogramma's van de lidstaten, geen vervanging daarvan.

In het programmadocument wordt uitgelegd hoe de luchtvaartveiligheid vanuit Europees perspectief wordt beheerd. Aangezien veel voorschriften en maatregelen op het gebied van luchtvaartveiligheid tegenwoordig op EU-niveau worden gecoördineerd, moeten de lidstaten in hun programmadocumenten inzake luchtvaartveiligheid verwijzen naar het Europees programmadocument om een volledig beeld te schetsen van de manier waarop de luchtvaartveiligheid op hun grondgebied wordt beheerd. Aangezien de EU voor een aantal aspecten van luchtvaartveiligheid regelgeving heeft vastgesteld, mag de Europese dimensie niet ontbreken in een beschrijving van het veiligheidsbeheer door de lidstaten. Bovendien hebben de staten een aantal van hun verantwoordelijkheden op grond van het Verdrag van Chicago overgedragen naar de Unie. In dit Europees programmadocument inzake luchtvaartveiligheid wordt toegelicht hoe de EU haar uit deze gedelegeerde bevoegdheden voortvloeiende internationale verplichtingen nakomt.

Het Europees programmadocument is afgestemd op het formaat en de structuur van de beschrijving van de State Safety Programmes als uiteengezet in bijlage 19 van het Verdrag van Chicago.

Het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart moet ervoor zorgen dat het systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in de Europese Unie een zo hoog mogelijk veiligheidsprestatieniveau biedt, dat bovendien in de hele Unie gelijk is en waarbij rekening wordt gehouden met andere doelstellingen, zoals milieubescherming.

Dankzij de beschrijving van de procedures die worden toegepast voor het gezamenlijk beheer van de veiligheid op Europees niveau en, in het bijzonder, van de manier waarop de Europese Commissie, de lidstaten en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart samenwerken om onveilige situaties te detecteren en passende maatregelen te nemen om de veiligheidsrisico's maximaal te beperken, draagt dit programmadocument bij tot de verwezenlijking van de ambitieuze veiligheidsdoelen op EU-niveau. Op die manier waarborgt het dat alle betrokken partijen zich bewust zijn van hun taken en verantwoordelijkheden en dat procedures worden opgezet om de luchtvaartveiligheid te verbeteren en ongevallen in Europa en daarbuiten te voorkomen.

1. EUROPEES VEILIGHEIDSBELEID EN DOELSTELLINGEN

1.1. Het Europees luchtvaartveiligheidsbeleid

Het Europees luchtvaartveiligheidsbeleid is het geheel van de regelgeving en procedures die een hoog veiligheidsniveau in de EU moeten waarborgen. Doelstellingen zijn de invoering van geharmoniseerde regels en het faciliteren van het vrij verkeer van producten, diensten en personen die bij de luchtvaartveiligheid zijn betrokken.

Het Europees beleid inzake luchtvaartveiligheid moet waarborgen dat de regels en procedures voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in de Europese Unie tot het hoogst mogelijke veiligheidsprestatieniveau leiden. Dat niveau moet in de hele Unie gelijk zijn en continu worden verbeterd, rekening houdend met andere doelstellingen zoals milieubescherming. In haar streven naar een optimaal veiligheidsniveau wordt de EU ondersteund door de lidstaten, die met hun nationaal luchtvaartveiligheidsbeleid bijdragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van het Europees luchtvaartveiligheidsbeleid.

Het luchtvaartveiligheidssysteem is gestoeld op een nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (hierna "EASA" of "het Agentschap"), de lidstaten en de op de luchtvaartmarkt aanwezige actoren.

De sterke en uniforme bescherming van de Europese burger en reiziger berust in de eerste plaats op de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsvoorschriften en maatregelen die ervoor zorgen dat producten, personen en organisaties¹ aan die voorschriften voldoen.

Dit systeem wordt ondersteund door degelijke onderzoeken naar ongevallen en incidenten, waardoor veiligheidslacunes snel aan het licht komen en maatregelen kunnen worden genomen om de gedetecteerde tekortkomingen weg te werken. Het Europees luchtvaartveiligheidsbeleid voorziet ook in het gebruik van meer proactieve en onderbouwde methoden om de grootste bedreigingen voor de veiligheid op te sporen en maatregelen te nemen om die risico's te beperken.

1.2. Het Europees regelgevingskader inzake luchtvaartveiligheid

1.2.1. Structuur van het Europees regelgevingskader inzake luchtvaartveiligheid

In artikel 4, lid 2, onder g), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bepaald dat de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid heeft op het gebied van vervoer. Op grond van artikel 100, lid 2, van hetzelfde verdrag kunnen het Europees Parlement en de Raad, op voorstel van de Commissie, passende bepalingen vaststellen voor de luchtvaart.

Derhalve kunnen de regelgevende eisen op het gebied van luchtvaartveiligheid op Europees niveau worden gedefinieerd door de vaststelling van Europese regelgeving.

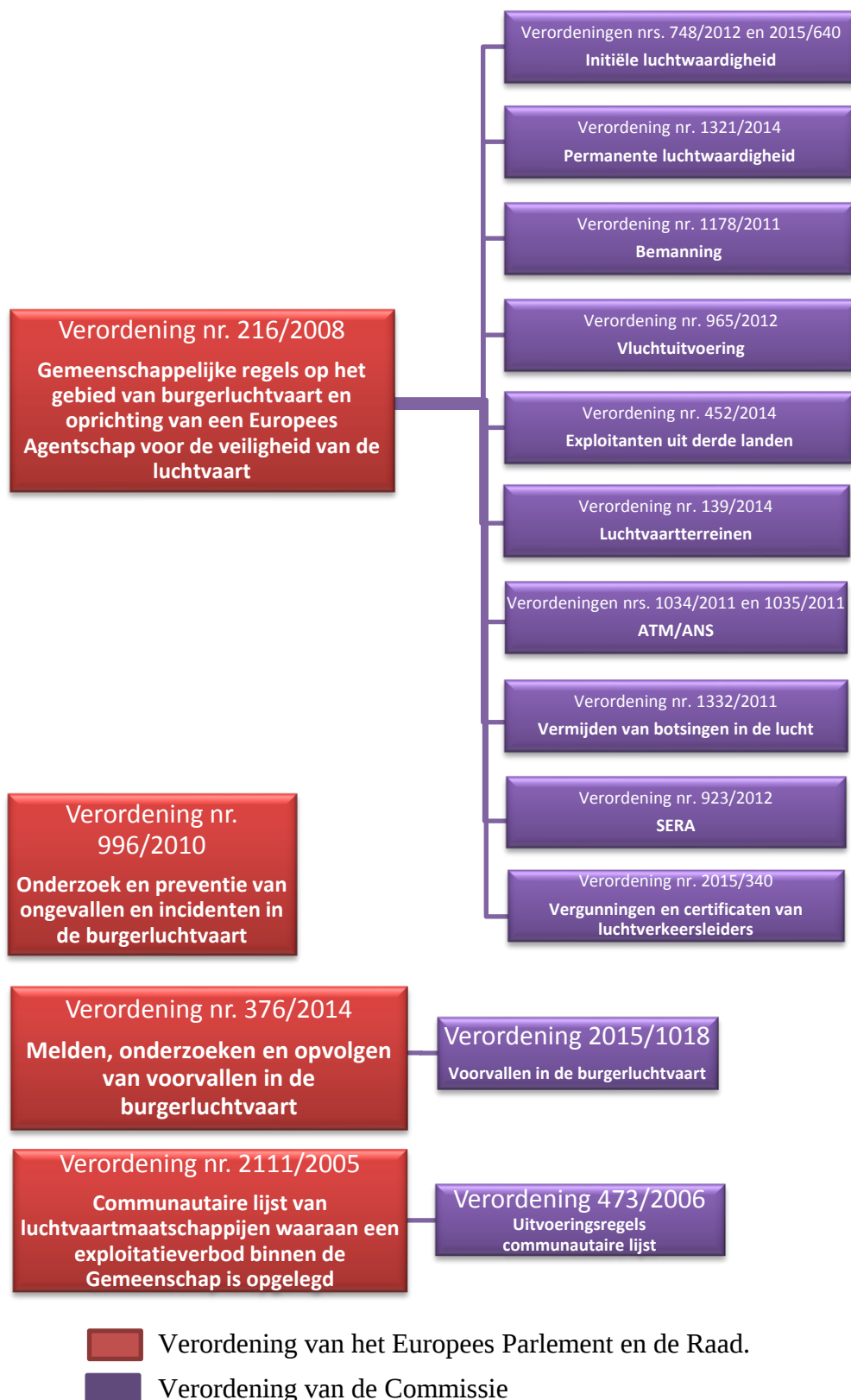
Het Europese regelgevingskader op het gebied van luchtvaartveiligheid bestaat uit verordeningen van het Europees Parlement en de Raad, eventueel aangevuld met uitvoeringsverordeningen van de Commissie. Die verordeningen voorzien in mechanismen

¹ In dit document duidt het begrip "organisaties" op brancheorganisaties die luchtvaartproducten en -diensten leveren.

om de doelmatigheid en toepassing van de regelgeving te beoordelen, met het oog op de eventuele herziening ervan.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de geldende EU-regelgeving op het gebied van luchtvaartveiligheid.

Figuur 1 Geldende EU-regelgeving op het gebied van luchtvaartveiligheid



De volledige Europese regelgeving op het gebied van luchtvaartveiligheid staat op de EUR-Lexwebsite, onder de titel EU-wetgeving, hoofdstuk [07.40.30](#)².

1.2.2. Verordening (EG) nr. 216/2008 en gerelateerde regels

1.2.2.1. Regelgevende eisen

Verordening (EG) nr. 216/2008³ (hierna "Verordening nr. 216/2008") vormt de hoeksteen van het luchtvaartveiligheidssysteem van de Unie. Het doel van de Verordening is in de hele Unie een hoog en uniform niveau van luchtvaartveiligheid tot stand te brengen en te handhaven door de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de burgerluchtvaart. Zij voorziet tevens in de wederzijdse erkenning van certificaten, de standaardisering van de inspectieprocedures voor het toezicht op de toepassing van de regelgeving door de lidstaten en in de oprichting van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart.

Bij Verordening nr. 216/2008 zijn de essentiële eisen vastgesteld die ervoor moeten zorgen dat instanties, personen en organisaties aan strenge verplichtingen en doelstellingen voldoen om de doelstellingen van de verordening te bereiken. De essentiële eisen zijn de praktische vertaling van de normen en aanbevolen praktijken in de bijlagen bij het Verdrag van Chicago. Ze hebben betrekking op luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken en luchtvervoersondernemingen, alsmede op piloten, personen, producten, organisaties die activiteiten uitoefenen op het gebied van opleiding en medische keuring, luchtvaarterreinen, en luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten (ATM/ANS) in het luchtruim van het grondgebied dat onder het EU-verdrag valt.

Voor de toepassing van Verordening nr. 216/2008 heeft de Europese Commissie uitvoeringsverordeningen vastgesteld, waaronder de verordeningen die zijn vermeld in de overzichtstabel in deel 1.2.1.

Al deze regels zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en moeten niet in nationale wetgeving worden omgezet.

In de Europese Unie berust de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het EU-recht in de eerste plaats bij de lidstaten. De meeste op grond van Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsvoorschriften daarvan vereiste taken in verband met certificering en toezicht worden derhalve uitgevoerd door de bevoegde nationale instanties. In bepaalde duidelijk afgebakende gevallen is de EASA bevoegd om certificaten af te geven en de daarmee samenhangende handhavingsmaatregelen te nemen.

1.2.2.2. Maatregelen van het Agentschap

Voor de toepassing van Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsverordeningen zijn Certificeringsspecificaties (CS), aanvaardbare wijzen van naleving (AMC) en richtsnoeren vastgesteld.

² <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>; Vervoerbeleid: luchtvervoer; veiligheid van het luchtverkeer.

³ 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 (Voor de EER relevante tekst); PB L 79 van 19.3.2008, blz. 1.

CS zijn niet-bindende technische normen die door het Agentschap zijn vastgesteld om aan te geven op welke manier de naleving van Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsbepalingen daarvan kan worden aangetoond en die door een organisatie voor certificeringsdoeleinden kunnen worden gebruikt.

AMC's zijn niet-bindende normen die door het Agentschap worden vastgesteld en door een persoon of organisatie kunnen worden gebruikt om vast te stellen of Verordening nr. 216/2008, de uitvoeringsvoorschriften of de CS worden nageleefd. Er wordt vanuit gegaan dat de naleving van de AMC's betekent dat ook voldaan is aan de eisen van de uitvoeringsvoorschriften of de certificeringsspecificaties.

Richtsnoeren zijn niet-bindende documenten die door het Agentschap worden opgesteld om de betekenis van een eis of specificatie toe te lichten en vormen een hulpmiddel bij de praktische toepassing van Verordening nr. 216/2008, de uitvoeringsvoorschriften, certificeringsspecificaties en de AMC's.

1.2.2.3. Flexibiliteit

Gezien de complexiteit van de luchtvaart kunnen niet alle situaties in regels worden gegoten en is een zekere mate van flexibiliteit noodzakelijk om de sector te kunnen laten functioneren en tegelijk een adequaat veiligheidsniveau te waarborgen.

Daarom biedt Verordening nr. 216/2008 de lidstaten de nodige flexibiliteit om:

- onmiddellijke maatregelen te nemen om veiligheidsproblemen aan te pakken;
- uitzonderingen toe te staan in geval van onvoorziene dringende operationele omstandigheden of een tijdelijke exploitatiebehoefte;
- afwijkingen op de uitvoeringsvoorschriften van Verordening nr. 216/2008 toe te staan wanneer op een andere manier een gelijkwaardig veiligheidsniveau kan worden bereikt.

Naargelang de aard van de genomen maatregelen moeten deze worden aangemeld bij het EASA, de Europese Commissie en de andere lidstaten. In de meeste gevallen is het EASA verantwoordelijk voor de beoordeling van de aanmeldingen en het formuleren van aanbevelingen aan de Commissie. De Commissie stelt het definitieve besluit vast om een hoog en uniform veiligheidsniveau te waarborgen en de correcte werking van de interne markt te waarborgen.

De door de lidstaten op grond van de flexibiliteitsbepalingen genomen of voorgestelde flexibiliteitsmaatregelen worden niet alleen beoordeeld om na te gaan of die maatregelen, of de daaraan gekoppelde voorwaarden, eenzelfde mate van veiligheid waarborgen maar ook met betrekking tot de motivering die aan de basis ligt van de toegestane afwijkingen.

1.2.2.4. Aard van Verordening nr. 216/2008 en de gerelateerde regels

De meeste in Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsverordeningen daarvan vastgestelde wettelijke eisen zijn bindende voorschriften, d.w.z. regels waarbij gefocust wordt op de middelen om een bepaalde doelstelling te bereiken. Dankzij deze normatieve aanpak, die tot dusver ook internationaal als norm gold, presteert de EU tot dusver goed op het gebied van veiligheid. Bovendien bieden normatieve regels rechtszekerheid en kan de naleving ervan rechtstreeks worden gecontroleerd.

Ervaring heeft echter geleerd dat de naleving van normatieve regels niet altijd volstaat om de veiligheid te waarborgen en geen afdoende antwoord biedt op luchtvaartoverschrijdende

risico's. Bovendien zijn gedetailleerde normatieve regels niet altijd afgestemd op de behoeften van bepaalde sectoren zoals het mkb of de general aviation, waarvoor ze soms disproportioneel of te complex worden geacht. In sommige luchtvaartsectoren kunnen normatieve regels, door hun rigiditeit en focus op specifieke methoden en oplossingen in plaats van op resultaten, een rem vormen voor de uitrol van technologische vernieuwingen voor meer veiligheid en de invoering van efficiëntiebevorderende maatregelen.

De Europese Unie werkt daarom in sommige gevallen met wettelijke eisen waarbij de nadruk ligt op het vereiste resultaat en waarbij flexibiliteit wordt geboden om dat resultaat te bereiken. Er zijn reeds prestatiegebaseerde regels vastgesteld op het gebied van vermoeidheidsrisicobeheer en de ontwikkeling van ontwerpnormen inzake luchtwaardigheid.

Voorts kunnen autoriteiten en organisaties alternatieve wijzen van naleving voorstellen voor de in Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsvoorschriften daarvan vastgestelde regels. Deze middelen bieden een alternatief voor een bestaande AMC of om de naleving vast te stellen wanneer het Agentschap geen AMC heeft vastgesteld. De gereguleerde entiteiten krijgen daarbij de flexibiliteit om alternatieven te zoeken om de doelstellingen van de verordening te verwezenlijken. Dit moet evenwel worden aangetoond en goedgekeurd.

Men verwacht dat de Europese Unie in de toekomst vaker gebruik zal maken van juridische instrumenten op basis van prestaties, zowel bij de vaststelling van nieuwe regelgeving, als bij de wijziging van bestaande regelgeving.

1.2.3. Onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart

De Europese regels met betrekking tot onderzoeken van ongevallen en incidenten zijn vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 996/2010⁴ (hierna: "Verordening nr. 996/2010"), die sterke waarborgen biedt op het gebied van efficiency, opportuniteit en kwaliteit van Europese veiligheidsonderzoeken in de burgerluchtvaart. Het is uitsluitend de bedoeling nieuwe ongevallen of incidenten te voorkomen, zonder schuldigen of verantwoordelijken aan te wijzen. Voorts wordt de samenwerking tussen veiligheidsonderzoeksinstanties versterkt door de oprichting van een Europees netwerk van instanties voor veiligheidsonderzoek in de burgerluchtvaart (ENCASIA) en voorziet de verordening in een centrale EU-databank met veiligheidsaanbevelingen en de daaraan gekoppelde acties.

In [deel 1.4](#) worden de procedures voor onderzoeken van ongevallen en incidenten in de Europese Unie nader toegelicht.

1.2.4. Melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart

Bij Verordening (EU) nr. 376/2014⁵ (hierna: "Verordening nr. 376/2014") zijn regels vastgesteld voor het melden, onderzoeken en opvolgen van incidenten. De in deze regelgeving vastgestelde eisen moeten een sterke verslagleggingscultuur aanmoedigen. Daarbij gelden voor de sector, de lidstaten en het EASA verplichtingen om incidenten te

⁴ Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en houdende intrekking van Richtlijn 94/56/EG (Voor de EER relevante tekst); PB L 295 van 12.11.2010, blz. 35.

⁵ 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 (Voor de EER relevante tekst); PB L 122 van 24.4.2014, blz. 18.

documenteren en te onderzoeken ter ondersteuning van hun procedures op het gebied van veiligheidsbeheer. Ten slotte waarborgt de verordening dat informatie op passende wijze wordt beveiligd en uitgewisseld tussen de lidstaten en het EASA.

In [deel 3.2](#) worden deze regels nader toegelicht.

1.2.5. EU-lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan in de EU een exploitatieverbod is opgelegd

Bij Verordening (EG) nr. 2111/2005⁶ (hierna "Verordening nr. 2111/2005") zijn regels vastgesteld voor het opstellen en openbaar maken van een op gemeenschappelijke criteria gebaseerde EU-lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan om veiligheidsredenen een exploitatieverbod in de Unie is opgelegd. De [zwarte lijst van luchtvaartmaatschappijen](#)⁷ die op basis van die verordening is vastgesteld, is zelf een verordening en bezit derhalve rechtskracht in de EU-lidstaten. De lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 474/2006⁸ van de Commissie en wordt regelmatig bijgewerkt.

Voor de bijwerking van de lijst krijgt de Commissie ondersteuning van het Comité inzake veiligheid van de luchtvaart, dat is samengesteld uit deskundigen op het gebied van luchtvaartveiligheid uit alle EU-lidstaten (en IJsland, Noorwegen en Zwitserland) en dat wordt voorgezeten door de Commissie. Op voorstel van de Commissie, bepaalt het comité inzake veiligheid van de luchtvaart zijn standpunt bij gekwalificeerde meerderheid⁹.

Het besluit om een maatschappij (of groep van maatschappijen die in dezelfde staat zijn geregistreerd) op de lijst te zetten, wordt genomen op basis van de gemeenschappelijke veiligheidscriteria van Verordening nr. 2111/2005. In die criteria wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met eventuele veiligheidstekortkomingen van een maatschappij, het ontbreken van de bekwaamheid of bereidheid van een maatschappij of toezichhoudende instantie om veiligheidstekortkomingen aan te pakken, door derde landen opgelegde exploitatieverboden, auditrapporten van derde landen of internationale organisaties (ICAO) en gedocumenteerde informatie over ongevallen. Alle criteria zijn gebaseerd op internationale normen inzake luchtvaartveiligheid.

⁶ Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van artikel 9 van Richtlijn 2004/36/EG (Voor de EER relevante tekst); PB L 344 van 27.12.2005, blz. 15.

Voor meer informatie, zie

http://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/air-ban/index_nl.htm

⁸ Verordening (EG) nr. 474/2006 van de Commissie van 22 maart 2006 tot opstelling van de in hoofdstuk II van Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad bedoelde communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod is opgelegd in de Gemeenschap (Voor de EER relevante tekst); PB L 84 van 23.3.2006, blz. 14.

⁹ De procedure is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren; PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

1.3. Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid voor de veiligheid in de Europese Unie

1.3.1. Besluitvormingsprocedure in de Europese Unie

Op grond van artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen de Europese Raad en het Europees Parlement, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, maatregelen vaststellen om de luchtvaartveiligheid te bevorderen.

De Commissie bezit het initiatiefrecht en dient wetgevingsvoorstellen in bij het Europees Parlement en de Raad, de zogenaamde "medewetgevers". Het Europees Parlement is verkozen door de Europese burgers, terwijl de Raad samengesteld is uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Zij kunnen het voorstel van de Commissie wijzigen met inachtneming van de Verdragen. Als de medewetgevers een voorstel aannemen, betekent dit dat zij instemmen met de uiteindelijke tekst.

Na de goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad wordt de definitieve tekst ondertekend door de voorzitters en secretarissen-generaal van beide instellingen. Na de ondertekening verschijnen de teksten in het Publicatieblad van de Europese Unie.

De gepubliceerde versies van verordeningen zijn in de hele EU rechtstreeks van toepassing vanaf de in het Publicatieblad vermelde datum.

In de overeenkomstig deze procedure vastgestelde besluiten kunnen aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden en uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. De Commissie bezit die bevoegdheid alleen als het basisbesluit daarin voorziet.

Aan de uitvoeringsbevoegdheden wordt doorgaans de voorwaarde gekoppeld dat de Commissie de ontwerpregel dient voor te leggen aan een comité met vertegenwoordigers van de lidstaten, dat een advies uitbrengt over voorgestelde maatregelen. De effecten van dat advies zijn afhankelijk van de in het betrokken besluit gespecificeerde procedure. Bovenop het via de comités door de lidstaten uitgeoefende toezicht, kunnen de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie worden onderworpen aan extra controles door het Europees Parlement en de Raad.

Er zijn drie comités die advies kunnen uitbrengen over luchtvaartveiligheid:

- het EASA-comité brengt advies uit over ontwerpen van uitvoeringsverordeningen voor de toepassing van de Verordeningen nrs. 216/2008 en 376/2014;
- het Comité inzake veiligheid van de luchtvaart wordt betrokken bij de bijwerking van de lijst van maatschappijen waaraan op grond van Verordening nr. 2111/2005 een exploitatieverbod wordt opgelegd;
- het comité voor het gemeenschappelijk luchtruim is bevoegd voor de ATM- en ANS-regels.

Op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen ook bevoegdheden aan de Commissie worden gedelegeerd (artikel 290). In een aantal recente verordeningen zijn dergelijke delegaties opgenomen. Tot dusver heeft de Commissie er echter nog geen gebruik van gemaakt.

1.3.2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van luchtvaartveiligheid binnen het Europese veiligheidssysteem

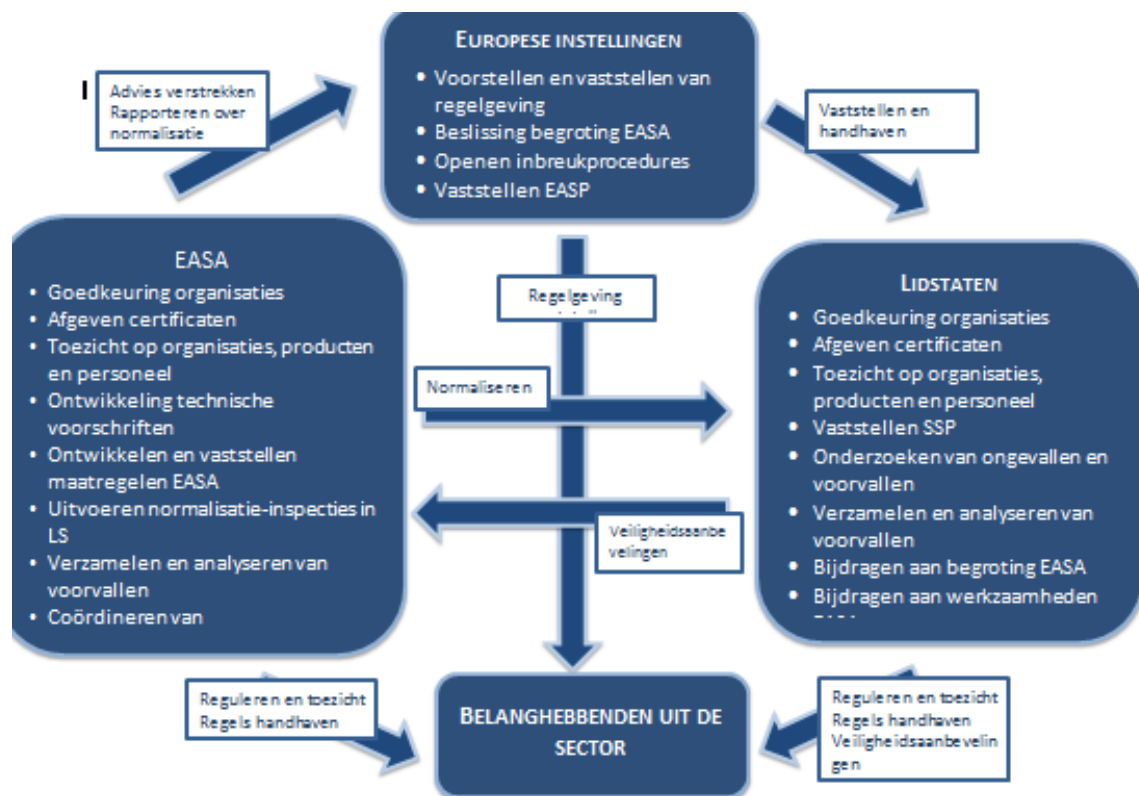
1.3.2.1. Overzicht van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het Europese veiligheidssysteem

Figuur 2 Bevoegde instanties op basis van het EU-recht

BEVOEGDHEIDSGEBIED	LIDSTATEN	EASA
Luchtwaardigheid en milieu	Luchtwaardigheidscertificering van (individuele) luchtvaartuigen	Typecertificering van luchtvaartuigen, motoren en propellers
	Geluidscertificering van luchtvaartuigen	Certificering van onderdelen en uitrustingsstukken
		Erkenning van ontwerporganisaties
	Erkenning van productieorganisaties	Erkenning van productieorganisaties uit derde landen Op verzoek van een lidstaat, erkenning van in een lidstaat gevestigde productieorganisaties
	Erkenning van onderhoudsorganisaties	Erkenning van onderhoudsorganisaties uit derde landen
	Erkenning van organisaties voor het beheer van de permanente luchtwaardigheid.	Erkenning van organisaties voor het beheer van de permanente luchtwaardigheid uit derde landen
	Bevoegdheidsbewijzen voor certificeringspersoneel	
	Erkenning van opleidingsorganisaties voor certificeringspersoneel	Erkenning van in derde landen gevestigde opleidingsorganisaties voor certificeringspersoneel
Vluchtuitvoering	Certificering van commerciële luchtvaartexploitanten	Vergunningverlening aan exploitanten uit derde landen
Bemanning en medische aspecten	Afgifte van bewijzen van bevoegdheid en medische certificaten aan piloten	
	Verklaring van geschiktheid van cabinepersoneel	
	Erkenning van organisaties voor de opleiding van piloten	Erkenning van in derde landen gevestigde organisaties voor de opleiding van piloten
	Erkenning van luchtvaartgeneeskundige	Erkenning van onderhoudsorganisaties in

	centra	derde landen
	Certificering van FSTD's	Certificering van FSTD's: - gebruikt door opleidingsorganisaties die zijn erkend door het EASA - gevestigd in een derde land - gevestigd in een lidstaat, op verzoek van een lidstaat
	Certificering van examinatoren en vlieginstructeurs en van luchtvaartgeneeskundige keuringsartsen	
ATM/ANS	Certificering van verleners van ATM/ANS	Certificering van in derde landen gevestigde verleners van ATM/ANS
		Certificering van Europese verleners van ATM/ANS
	Vergunningen en medische certificaten van luchtverkeersleiders	
	Certificering van organisaties voor de opleiding van luchtverkeersleiders	Certificering van in derde landen gevestigde opleidingsorganisaties voor luchtverkeersleiders en hun personeel
	Certificering van luchtvaartgeneeskundige keuringsartsen en centra	
	Certificering van vlieginstructeurs	
Luchtvaartterreinen	Certificering van luchtvaartterreinen en van de exploitanten en veiligheidsuitrusting van die terreinen	
	Certificering van exploitanten van luchtvaartterreinen	

Figuur 3 Relaties tussen de actoren van het Europese veiligheidssysteem



1.3.2.2. De lidstaten

De lidstaten zijn zelf niet betrokken bij de vaststelling van de EU-regelgeving. Bij de gewone wetgevingsprocedure treedt de Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, samen met het Europees Parlement op als medewetgever (zie [deel 1.3.1](#)). De lidstaten (maar niet de Raad) zijn betrokken bij de besluitvormingsprocedure voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen (zie [deel 1.3.1](#)).

Op grond van de huidige EU-regelgeving blijven de lidstaten verantwoordelijk voor:

- de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen die onder bijlage II van Verordening nr. 216/2008 vallen (bv. historische, experimentele of lichte toestellen);
- de exploitatie van luchtvaartuigen voor militaire, douane-, politie-, opsporings- en reddings-, brandbestrijdings-, kustbewakings- of soortgelijke activiteiten of diensten;
- ATM/ANS, met inbegrip van systemen en onderdelen, die door het leger worden geleverd of beschikbaar gesteld;
- luchtvaartterreinen die door het leger worden geëxploiteerd of beheerd;
- luchtvaartterreinen die niet beantwoorden aan ten minste één van de volgende criteria:
 - ze staan open voor openbaar gebruik;
 - ze verlenen diensten voor commercieel luchtverkeer;
 - ze bieden instrumentprocedures voor nadering en vertrek en

- a. beschikken over een verharde startbaan van ten minste 800 m, of
- b. verlenen uitsluitend diensten voor helikopters,
- f) indien de lidstaat daartoe beslist, luchtvaartterreinen van beperkte omvang die aan alle criteria onder e) voldoen.

Terwijl het grootste deel van de luchtvaartveiligheidswetgeving op Europees niveau wordt vastgesteld, blijven de lidstaten verantwoordelijk voor de luchtvaartveiligheid op hun grondgebied en in hun luchtruim. De meeste op grond van Verordening nr. 216/2008 en de uitvoeringsvoorschriften daarvan vereiste certificeringstaken, zoals de erkenning van nationale organisaties of de afgifte van bevoegdheidsbewijzen aan personeel, worden uitgevoerd door de lidstaten. Zij oefenen toezicht uit op die personeelsleden en organisaties, voeren audits, beoordelingen en inspecties uit en nemen maatregelen om inbreuken te voorkomen.

Op bepaalde gebieden worden de certificaten op Europees niveau afgegeven. Op die gebieden hebben de lidstaten hun verantwoordelijkheden op grond van het Verdrag van Chicago immers overgedragen aan de EU (zie figuur 2 voor een gedetailleerd overzicht).

Overeenkomstig de ICAO-normen zijn de lidstaten ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een State Safety Programme dat is afgestemd op het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart en bijdraagt tot de uitvoering van het Europese luchtvaartveiligheidsbeleid.

1.3.2.3. Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA)

Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart is opgericht in 2002 om alle gebieden die onder Verordening nr. 216/2008 vallen te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat alle taken op EU-niveau door één gespecialiseerde instantie worden uitgevoerd. Het EASA telt meer dan 700 luchtvaartdeskundigen en functionarissen uit alle EU-lidstaten. Naast de hoofdzetel in Keulen (Duitsland) beschikt het Agentschap over een vestiging in Brussel en drie andere in Washington (VS), Montreal (Canada) en Peking (China).

Het EASA is technisch onafhankelijk en juridisch, administratief en financieel autonoom. Het bezit rechtspersoonlijkheid en oefent de bij Verordening nr. 216/2008 vastgestelde taken en verantwoordelijkheden uit.

De raad van bestuur van het EASA, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Europese Commissie, bepaalt het werkprogramma, stelt de begroting op en ziet toe op de werking van het Agentschap.

Het EASA treedt op als bevoegde instantie voor de in figuur 2 beschreven luchtvaartaspecten. In dit verband is het EASA sinds 2003 bevoegd voor de typecertificering van luchtvaartuigen in de EU. Het EASA-certificaat bevestigt dat een type luchtvaartuig aan de in de EU-regelgeving vastgestelde veiligheidseisen voldoet. Gedurende de volledige levenscyclus van op basis van het typeontwerp geproduceerde luchtvaartuigen ziet het EASA toe op de prestaties van de geëxploiteerde luchtvaarttypes. Het kan maatregelen opleggen wanneer veiligheidsproblemen aan het licht komen. Daartoe richt het "veiligheidsaanwijzingen" aan de houder van het typecertificaat, die door alle exploitanten bij het onderhoud van hun luchtvaartuigen moeten worden toegepast.

Het EASA is ook belast met de in figuur 3 hierboven omschreven taken en verantwoordelijkheden, met name de opstelling en goedkeuring van adviezen ter ondersteuning van de Commissie voor de technische aspecten van de uitvoeringsverordeningen.

Bij de opstelling van zijn adviezen krijgt het EASA ondersteuning van raadgevende instanties die advies verlenen over de inhoud, prioriteiten, uitvoering en wetgevingsprogramma's van het Agentschap. Ook maatregelen (CS, AMC en richtsnoeren) om de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke technische voorschriften te ondersteunen worden door het Agentschap ontwikkeld en vastgesteld.

Daarnaast voert het EASA normalisatie-inspecties uit in de lidstaten om toe te zien op de toepassing van Verordening nr. 216/2008 en de bijbehorende uitvoeringsregels door de lidstaten (zie [deel 3.1.1](#)). Het Agentschap rapporteert aan de Commissie.

Namens de Commissie oefent het EASA eveneens toezicht uit op de netwerkbeheerder voor de ATM-netwerkfuncties van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het kan tevens een onderzoek instellen naar organisaties.

Het EASA bezit ook de bevoegdheid om commerciële luchtvaartexploitanten uit derde landen toestemming te verlenen voor vluchten van of naar de 28 EU-lidstaten en de EVA-landen (IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland). Bij de beoordeling van een buitenlandse exploitant neemt het EASA alleen het onderdeel veiligheid voor zijn rekening. Exploitatievergunningen worden nog steeds afgegeven door de nationale autoriteiten. Voorts coördineert het EASA het Europees programma voor platforminspecties in het kader van de SAFA, de veiligheidsbeoordeling van buitenlandse luchtvaartuigen die gebruik maken van EU-luchthavens.

In het algemeen verleent het EASA technisch advies aan de Europese Commissie en de lidstaten.

Het staat ook in voor de verzameling en analyse van gegevens en onderzoek om de luchtvaartveiligheid te verbeteren. Hierbij krijgt het ondersteuning van het een netwerk van luchtvaartveiligheidsanalisten (NoA), het European Commercial Aviation Safety Team (ECAST), het European Helicopter Safety Team (EHST) en het European General Aviation Safety Team (EGAST).

Het EASA maakt ook deel uit van het Europese crisiscoördinatiecentrum voor de luchtvaart, dat bij een netwerkcrisis in de luchtvaart instaat voor de coördinatie.

Ten slotte is het EASA verantwoordelijk voor de opstelling en vaststelling van het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart (EPAS)¹⁰ (zie [deel 2.2](#) voor nadere informatie over het EPAS en de procedure voor de opstelling daarvan).

1.3.2.4. De Europese Commissie

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de opstelling van Europese wetgevingsvoorstellen die worden ingediend via de gewone wetgevingsprocedure (zie [deel 1.3.1](#)) en de voorbereiding van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die in de basisbesluiten zijn voorzien.

Na de vaststelling van de EU-regelgeving berust de verantwoordelijkheid voor de correcte en tijdige toepassing van de regelgeving in de eerste plaats bij de lidstaten. De Commissie ziet toe op de correcte toepassing door de lidstaten (zie [deel 3.1.1](#)).

¹⁰ Het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart (EASp) mag niet worden verward met het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart (EASP).

De Commissie kan optreden indien zij vermoedt dat een lidstaat inbreuk pleegt op het EU-recht. Indien op korte termijn geen oplossing wordt gevonden, kan zij een formele inbreukprocedure inleiden en de lidstaat eventueel voor het Europees Hof van Justitie dagen.

Het Europees Parlement en de Raad beslissen over de jaarlijkse EU-begroting, terwijl de Commissie verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan. In dit verband zorgt de Commissie ervoor dat de nodige middelen worden uitgetrokken voor de activiteiten van de EASA die met EU-middelen worden gefinancierd.

Ten slotte is de Europese Commissie verantwoordelijk voor de opstelling, bijwerking en vaststelling van het Europees Programma voor de veiligheid van de luchtvaart. Het Europees Programmadocument betreffende de veiligheid van de luchtvaart wordt opgesteld in overleg met een werkgroep met vertegenwoordigers van de lidstaten en het EASA. Indien nodig werkt de Commissie, in overleg met de werkgroep, het Europees Programmadocument bij om het in overeenstemming te brengen met de wijzigingen in het Europees programma voor de veiligheid van de luchtvaart. Zij raadpleegt eveneens de lidstaten en de raad van bestuur van het EASA. De eerste editie van het Europees programmadocument betreffende de luchtvaartveiligheid is gepubliceerd in 2011. Dit is de tweede editie. Een derde editie wordt in 2019 verwacht in het licht van de wijzigingen die worden aangebracht aan de structuur van het State Safety Programma in het kader van de herziening van ICAO-bijlage 19 en van de door de Commissie in 2015 voorgestelde herziening van Verordening nr. 216/2008.

1.3.2.5. Eurocontrol

Eurocontrol is geen EU-instantie, maar opgericht op basis van een multilaterale overeenkomst waarbij ook een aantal derde landen partij zijn. Om de veiligheid van de luchtvaartexploitatie in Europa te waarborgen stelt Eurocontrol zijn technische deskundigheid ter beschikking van het EASA en de lidstaten. Eurocontrol biedt samen met de luchtvaartpartners ondersteuning voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES – Single European Sky).

De Unie heeft een protocol voor de toetreding tot Eurocontrol ondertekend en gesloten, maar dat protocol is nog niet van kracht. In december 2012 hebben de EU en Eurocontrol een overeenkomst gesloten waarbij een algemeen kader voor versterkte samenwerking is gecreëerd. De partijen zijn overeengekomen de samenwerking tussen de EU en Eurocontrol te versterken en te consolideren om Eurocontrol in staat te stellen de EU te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en gerelateerd EU-beleid, zowel binnen als buiten de EU, in de staten die ermee instemmen hierdoor gebonden te zijn.

1.4. Onderzoek naar ongevallen en incidenten

1.4.1. De toepasselijke regels

De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van onderzoeken naar ongevallen en incidenten. Onderzoek naar de oorzaken en veiligheidsaanbevelingen om herhaling te voorkomen moeten de luchtvaartveiligheid bevorderen.

Verordening nr. 996/2010 biedt op EU-niveau de rechtsgrond voor het onderzoeken en voorkomen van ongevallen en incidenten en biedt sterke waarborgen op het gebied van efficiency, uitvoeringstermijnen en de kwaliteit van Europese veiligheidsonderzoeken in de burgerluchtvaart. Het is uitsluitend de bedoeling nieuwe ongevallen of incidenten te voorkomen, zonder schuldigen of verantwoordelijken aan te wijzen. Deze regels waarborgen dat de met onderzoeken van incidenten en ongevallen belaste instantie (veiligheidsonderzoeksinstantie – SIA) onafhankelijk is van andere luchtvaartautoriteiten en

elke partij of instantie waarvan de activiteiten in conflict kunnen komen met de taken van de veiligheidsonderzoeksinstantie of die haar objectiviteit in het gedrang kunnen brengen. Volgens de regels mogen de activiteiten van de SIA's worden uitgebreid tot het verzamelen en analyseren van gegevens met betrekking tot luchtvaartveiligheid, met name voor preventiedoeleinden. Op basis van die activiteiten, studies of analyses van een reeks onderzoeken kunnen veiligheidsaanbevelingen worden geformuleerd. Adressaten van aanbevelingen moeten deze meenemen en toepassen om ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart te voorkomen.

1.4.2. Veiligheidsaanbevelingen

Op grond van Verordening nr. 996/2010 dient de adreassaant van een veiligheidsaanbeveling de SIA die de aanbeveling heeft gestuurd uiterlijk 90 dagen na de ontvangst van haar brief op de hoogte te brengen van de genomen of geplande maatregelen, van de tijd die eventueel nodig is om de maatregelen te voltooien of van de redenen waarom geen actie wordt ondernomen. Binnen 60 dagen na ontvangst van het antwoord, deelt de SIA de adreassaant van de aanbeveling mee of zij dit antwoord al dan niet toereikend acht of motiveert zij haar bezwaar tegen een besluit om geen maatregelen te nemen.

De SIA's hebben procedures opgezet om de antwoorden op veiligheidsaanbevelingen te registreren en partijen die een veiligheidsaanbeveling ontvangen, hebben procedures ingesteld om toe te zien op de voortgang van de in antwoord op die aanbevelingen genomen maatregelen. Het EASA heeft een procedure ontwikkeld om de veiligheidsaanbevelingen die het ontvangt te verwerken en voortgangsverslagen en statistieken over de verwerking van veiligheidsaanbevelingen op te stellen.

De wetgeving voorziet ook in eisen inzake de registratie van veiligheidsaanbevelingen alsmede de daaraan gekoppelde acties in een Europese databank (het Informatiesysteem betreffende veiligheidsaanbevelingen – SRIS). Veiligheidsonderzoeksinstanties slaan ook alle van derde landen ontvangen veiligheidsaanbevelingen op in de Europese databank.

1.4.3. Samenwerking met andere entiteiten

Verordening nr. 996/2010 voorziet in een nauwere samenwerking tussen de SIA door de oprichting van een Europees netwerk van instanties voor veiligheidsonderzoek in de burgerluchtvaart (ENCASIA), dat is samengesteld uit de hoofden van de veiligheidsonderzoeksinstanties van de lidstaten en/of, in geval van afdelingen die bevoegd zijn voor meerdere vervoerswijzen, het hoofd van de luchtvaartafdeling of zijn vertegenwoordiger. Het ENCASIA streeft naar een verdere verbetering van de kwaliteit van de door de SIA's uitgevoerde onderzoeken en ijvert voor strenge normen op het gebied van onderzoeksmethoden en -opleidingen om hun onafhankelijkheid te versterken. Het ENCASIA verleent de EU-instellingen advies over alle aspecten van veiligheidsonderzoeken, bevordert de uitwisseling van informatie die nuttig is om de luchtvaartveiligheid te verbeteren, coördineert en organiseert collegiale toetsingen en opleidingsactiviteiten en promoot beste praktijken op het gebied van veiligheidsonderzoeken. Ten slotte analyseert het ENCASIA de door EU-lidstaten geformuleerde of ontvangen veiligheidsaanbevelingen om na te gaan of belangrijke veiligheidsaanbevelingen voor de hele Unie relevant zijn.

Op grond van Verordening nr. 996/2010 zijn veiligheidsonderzoeksinstanties in de EU overeenkomstig bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago verplicht bij veiligheidsonderzoeken de medewerking te vragen van het EASA en de burgerluchtvaartautoriteiten van de lidstaten. Het EASA treedt op als adviseur en kan ondersteuning verlenen aan de aangewezen onderzoeker of de gemachtigde vertegenwoordiger van de SIA die het onderzoek voert of

eraan deelneemt, maar mag de onafhankelijkheid van het onderzoek niet in het gedrang brengen. Op dezelfde manier kunnen nationale burgerluchtvaartautoriteiten van de lidstaten als adviseur aan veiligheidsonderzoeken deelnemen. Het EASA en de nationale burgerluchtvaartautoriteiten verlenen in het kader van hun deelname aan onderzoeken ook steun aan de onderzoeksinstantie door informatie, adviseurs of uitrusting ter beschikking te stellen.

De verordening beoogt ook een betere coördinatie van de onderzoeken tussen de SIA's en andere actoren die bij veiligheidsonderzoeken kunnen worden betrokken, zoals justitie, burgerluchtvaartautoriteiten en opsporings- en reddingsdiensten.

1.5. Handhaving

1.5.1. Handhaving ten aanzien van de lidstaten

Potentiële inbreuken kunnen op verschillende manieren aan het licht worden gebracht, bijvoorbeeld dankzij de resultaten van normalisatie-inspecties van het EASA, dat de Commissie ondersteunt bij haar toezicht op de toepassing van de luchtvaartveiligheidsregelgeving. Bij elke normalisatie-inspectie stelt het EASA een inspectieverslag op met de tijdens de inspectie gedane vaststellingen en stuurt het dat verslag naar de betrokken lidstaat en de Commissie. Indien de geconstateerde tekortkomingen niet worden aangepakt, wordt de Commissie daarvan in kennis gesteld en kan zij een inbreukprocedure inleiden.

Wanneer de Commissie in kennis wordt gesteld van een vermeende inbreuk op het EU-recht door een lidstaat, tracht zij via een gestructureerde dialoog (EU Pilot) met de betrokken lidstaat zo snel mogelijk een oplossing te vinden voor de geconstateerde problemen. De lidstaten kunnen nadere feitelijke of juridische informatie meedelen over een vermeende inbreuk op het EU-recht. Het is de bedoeling een oplossing te vinden die in overeenstemming is met het EU-recht en op die manier een formele inbreukprocedure te vermijden.

Indien de Commissie van oordeel is dat er nog steeds sprake is van een inbreuk op het EU-recht kan zij een formele inbreukprocedure openen op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

1.5.2. Handhaving ten aanzien van gereguleerde brancheorganisaties

1.5.2.1. Sancties

Op grond van de geldende verordeningen inzake luchtvaartveiligheid dienen de lidstaten boetes en de nodige toepassingsregels vast te stellen voor inbreuken op de verordeningen. Die boetes moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

In geval van inbreuken op Verordening nr. 216/2008 en de bijbehorende toepassingsregels en wanneer het Agentschap optreedt als bevoegde instantie die toezicht uitoefent op een organisatie, kan de Commissie op verzoek van het EASA dwangsommen of boetes opleggen aan door het EASA gecertificeerde personen of ondernemingen. Die boetes en dwangsommen moeten een afschrikkend karakter hebben en in verhouding staan tot de ernst van de inbreuk en het economische vermogen van de betrokken certificaathouder, waarbij met name rekening wordt gehouden met de mate waarin de veiligheid in gevaar is gebracht.

1.5.2.2. Acties op het gebied van certificaten en andere maatregelen

Op grond van Verordening nr. 216/2008 dienen de lidstaten, de Commissie en het EASA samen te werken om de naleving van de verordening en de bijbehorende toepassingsregels te waarborgen. De lidstaten moeten bovendien toezicht uitoefenen op de door hen afgegeven certificaten, onderzoeken uitvoeren (o.a. platforminspecties), en alle nodige maatregelen nemen, waaronder het opleggen van een vliegverbod. Wanneer een bevoegde instantie (een nationale veiligheidsinstantie of het EASA) een inbreuk door een certificaathouder heeft geconstateerd of daarvan in kennis is gesteld, kan of moet zij het certificaat overeenkomstig Verordening nr. 216/2008 en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen wijzigen (beperken), schorsen of intrekken.

De Commissie kan bovendien op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat of het EASA een procedure openen om na te gaan of een overeenkomstig Verordening nr. 216/2008 en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen afgegeven certificaat daadwerkelijk in overeenstemming is met die regels. Indien dat niet het geval is, verzoekt de Commissie de bevoegde instantie om passende corrigerende maatregelen te nemen, zoals een beperking of schorsing van het certificaat. Wanneer de Commissie een dergelijk besluit neemt, vervalt voor de andere lidstaten bovendien de verplichting tot wederzijdse erkenning van die certificaten. Zodra de Commissie over voldoende bewijs beschikt dat passende corrigerende maatregelen zijn genomen, besluit zij dat de verplichte wederzijdse erkenning opnieuw van toepassing is.

Bovenop deze maatregelen hebben de lidstaten nationale handhavingsmaatregelen opgezet om te waarborgen dat de regelgeving op hun grondgebied correct wordt toegepast.

2. EUROPEES BEHEER VAN VEILIGHEIDSRISICO'S

De Europese Unie werkt aan een meer proactief en op gegevens gestoeld veiligheidssysteem. Om effectief te kunnen zijn moet een dergelijk systeem niet alleen het EU-niveau, maar alle niveaus bestrijken. In de ICAO-normen, hoofdstuk 4 van bijlage 19, zijn de eisen vastgesteld voor veiligheidsbeheersystemen van dienstverleners en is bepaald dat al die systemen moeten worden goedgekeurd door de staat die de verantwoordelijkheid draagt voor de certificering. Op grond van ICAO-bijlage 19 dienen de lidstaten bovendien een programma voor veiligheidsbeheer op te stellen, het State Safety Programme, met duidelijke beleidslijnen en doelstellingen, middelen voor het beheer van veiligheidsrisico's en om de veiligheid te waarborgen, alsmede activiteiten om de veiligheid te bevorderen.

De EU heeft de lidstaten tot dusver nog geen mandaat gegeven om zelf een State Safety Programme vast te stellen, maar heeft de filosofie van de ICAO-normen vertaald in verschillende Europese verordeningen en in het bijzonder de uitvoeringsbepalingen bij Verordening nr. 216/2008.

2.1. Veiligheidseisen voor organisaties en instanties

Bij de ontwikkeling van uitvoeringsbepalingen bij Verordening nr. 216/2008 zijn twee groepen voorschriften vastgesteld voor respectievelijk autoriteiten en organisaties.

- a. Bij de voorschriften voor autoriteiten is rekening gehouden met de acht kritieke elementen van een systeem voor toezicht op de veiligheid als gedefinieerd door de ICAO en ter ondersteuning van de uitvoering van de State Safety Programmes, die op hun beurt bijdragen tot de standaardiseringsdoelstellingen van Verordening nr. 216/2008. Voorts bevatten die voorschriften elementen die essentieel zijn voor de ontwikkeling van een omvattend systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid op EU-niveau, dat verantwoordelijkheden van zowel de EU als de lidstaten op het gebied van veiligheidsbeheer bestrijkt.
- b. De voorschriften voor organisaties bestaan in de meeste gevallen uit geconsolideerde algemene eisen voor (veiligheids)beheersystemen. Er wordt gewerkt aan de verplichte invoering van managementsystemen voor het beheer van de initiële en permanente luchtwaardigheid. De ICAO-normen moeten op dusdanige wijze in de organisatievoorschriften worden geïntegreerd dat de verenigbaarheid met bestaande managementsystemen wordt gewaarborgd en een geïntegreerd beheer wordt aangemoedigd. De voorschriften inzake beheersystemen zijn aangepast aan de omvang, aard of complexiteit van de activiteiten van luchtvaartorganisaties en kunnen in alle ondernemingsmodellen worden ingepast. Op die manier is de evenredigheid gewaarborgd.

Op verschillende technische gebieden worden deze algemene voorschriften voor autoriteiten en organisaties aangevuld met specifieke eisen (bv. eisen inzake vluchtgegevenscontrole voor luchtvaartexploitanten).

Bij de vaststelling van de eisen voor autoriteiten en organisaties is gestreefd naar een vergelijkbaar veiligheidsniveau voor alle aspecten die onder Verordening nr. 216/2008 vallen. De gemeenschappelijke eisen voor beheersystemen vormen één enkel veiligheidsbeheerkader voor alle organisaties die erkend zijn op grond van Verordening nr. 216/2008.

Bovenop deze eisen waarborgt Verordening nr. 376/2014 dat de organisaties en bevoegde instanties gevaren opsporen en veiligheidsrisico's beheren door de verzameling, analyse en follow-up van voorvallen in de burgerluchtvaart.

2.2. Veiligheidsrisicobeheer op EU-niveau: de ontwikkeling en bijwerking van het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart

Het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart vormt de hoeksteen van het EU-proces voor het beheer van veiligheidsrisico's, in samenwerking met de lidstaten, de sector en het EASA.

In onderstaande figuur is beschreven uit welke taken dit proces bestaat.

Figuur 4 Proces voor veiligheidsrisicobeheer op EU-niveau:



1. **opsporen van veiligheidsproblemen (of gevaren)** die een bedreiging vormen voor het Europees luchtvaartstelsel;
2. **beoordeling van veiligheidsrisico's (of gevaren)** ter beoordeling van de risico's die voortvloeien uit de tijdens de vorige fase geconstateerde veiligheidsproblemen (of gevaren);
3. **vaststellen en programmeren van veiligheidsacties** om strategieën te ontwikkelen (of milderende maatregelen) om de knelpunten (of gevaren) weg te werken, wanneer uit de beoordeling is gebleken dat het risiconiveau te hoog ligt;
4. **tenuitvoerlegging en follow-up** om de status bij te houden en te rapporteren over de afgesproken strategieën; en
5. **veiligheidsprestatie** om risicogebieden te herbekijken om na te gaan of de eerder geconstateerde risico's beperkt werden en deze te vergelijken met de veiligheidsprestatie-indicatoren.

2.2.1 Vaststelling van veiligheidskwesties

Het Europees luchtvaartstelsel wordt permanent en proactief gescreend op eventuele veiligheidskwesties om na te gaan welke knelpunten milderende maatregelen vereisen op EU- en/of lidstaatsniveau.

Knelpunten kunnen worden opgespoord op basis van informatie die toegankelijk is voor het Agentschap, maar ook via het beheersysteem dat de autoriteiten van de lidstaten of de brancheorganisaties hebben opgezet. Knelpunten kunnen zowel bottom-up (belanghebbenden die rechtstreeks blootgesteld worden aan veiligheidsknelpunten) als bottom-down (analyse van de belangrijkste risicogebieden van het luchtvaartstelsel) aan het licht worden gebracht.

Veiligheidsknelpunten kunnen onder meer worden gedetecteerd door de systematische analyse van veiligheidsvoorvallen per ongevallencategorie (bv. verlies van controle tijdens de vlucht, botsingen in de lucht) of per luchtvaarttak (commerciële luchtvaart, zakenluchtvaart, general aviation enz.).

De analyse van veiligheidsvoorvallen kan alleen veiligheidsknelpunten aan het licht brengen die zichtbaar zijn bij het onderzoek van voorvallen. Daarom moet, om dergelijke knelpunten ook op bredere schaal te detecteren, ook rekening worden gehouden met andere informatiebronnen, zoals veiligheidsaanbevelingen, bestaande veiligheidsstudies, informatie van gevestigde fora (netwerk van luchtvaartveiligheidsanalisten (NoA), de ESSI-teams (European Safety Initiative) en verwante samenwerkings- en analysegroepen (CAG), het netwerk inzake menselijke factoren, ENCASIA, enz.), deskundigenadvies, informatie uit toezicht en monitoringactiviteiten of prognosetechnieken.

De samenwerking met de lidstaten voor de opsporing van veiligheidsknelpunten en de beoordeling daarvan gebeurt via het NoA. Het NoA is een cruciale steunpijler voor het risicobeoordelingsproces, de analyse van voorvallen die in het Europees Centraal Register (ECR) zijn geregistreerd (zie [deel 3.2](#)) en de verstrekking van gegevens van de lidstaten. Hierdoor kunnen de resultaten zo nodig worden gevalideerd en kunnen de inspanningen op Europees en lidstaatsniveau op elkaar worden afgestemd.

De ESSI-teams (zie ook [deel 4.1.2](#)) bieden waar nodig operationele input voor het risicobeoordelingsproces. Ten slotte leveren de CAG's ondersteuning bij het valideren van de data- en risicobeoordelingen voor hun werkgebied alsmede voor de ontwikkeling van milderende maatregelen.

Via een veiligheidsmeldingformulier kunnen personen, organisaties of autoriteiten veiligheidsproblemen melden aan het Agentschap.

2.2.2 Beoordeling van veiligheidsknelpunten

Het EASA beoordeelt, met ondersteuning van een groep van belanghebbenden, het risiconiveau dat ontstaat door de gevolgen van alle gerapporteerde veiligheidsknelpunten.

Het beheert een veiligheidsrisicoportefeuille (SRP). Die portefeuille bevat een overzicht van de door het Agentschap en externe actoren vastgestelde veiligheidsknelpunten, een beoordeling van de risiconiveaus, een overzicht van de maatregelen die zijn genomen en een beoordeling van het residueel risico na die maatregelen.

De risicoanalyse is een analyse, uitgedrukt in de voorspelde frequentie en ernst, van de gevolgen van een veiligheidsknelpunt, rekening houdend met alle mogelijke scenario's, gekoppeld aan een besluit of het risico aanvaardbaar, toelaatbaar of onaanvaardbaar wordt geacht.

De SRP is een dynamisch document dat regelmatig wordt bijgewerkt wanneer nieuwe informatie beschikbaar is. Voor de ontwikkeling van de SRP doet het Agentschap het volgende:

- onderzoeken van nieuwe beschikbare gegevens of andere informatie om te bepalen of er nieuwe veiligheidsknelpunten moeten worden geconstateerd en beoordeeld, dan wel of een eerdere beoordeling van knelpunten in vraag moet worden gesteld;
- de beoordeling van veiligheidsknelpunten onderzoeken en valideren;
- voorstellen van een besluit betreffende de aanvaardbaarheid van een risico dat uit een veiligheidsprobleem voortvloeit;
- voorstellen van veiligheidsacties;
- de voortgang van lopende veiligheidsacties monitoren;
- veiligheidsprestatie-indicatoren voorstellen;
- de veiligheidsprestatie monitoren; en
- de output van veiligheidsanalyses / EASA-materiaal ter bevordering van de veiligheid inhoudelijk valideren.

Zodra het SRP is bijgewerkt, wordt het ter raadpleging voorgelegd aan de adviesorganen. In deze fase formuleren zij een advies over welke veiligheidsrisico's toelaatbaar zijn en welke risico's maatregelen vergen.

2.2.3 Definiëring en programmering van veiligheidsacties

De risico's waarvan in de vorige fase is besloten dat ze ontoelaatbaar zijn, moeten worden aangepakt. Het Agentschap formuleert de eerste aanbeveling voor maatregelen om een bepaald risico te beperken. In die aanbeveling wordt op basis van een voorlopige effectbeoordeling gezocht naar maatregelen die de veiligheid het meest bevorderen tegen een zo laag mogelijke kostprijs.

De voorlopige effectbeoordeling wordt uitgevoerd bij de vaststelling van de strategieën om de risico's te beperken. Daarbij worden de mogelijke effecten van een actie afgewogen tegen de mate waarin de risico's worden beperkt, rekening houdend met regelgeving, toezicht en bewustmaking als mogelijke oplossingen.

Alvorens een strategie wordt ontwikkeld, moet zowel stroomop- als afwaarts duidelijk worden bepaald welke resultaten worden beoogd en hoe die zullen worden beoordeeld. Op die manier kan worden beoordeeld in hoeverre de geplande strategieën in de toekomst effectief zullen zijn.

Wanneer de beste alternatieven zijn gevonden, bepaalt het Agentschap welke actoren het best geplaatst zijn om als trekker op te treden en een raadpleging op te zetten om voor die alternatieven steun te vergaren bij de belanghebbenden.

Voorbeelden van milderende maatregelen zijn regelgeving, gericht veiligheidstoezicht of bewustmaking op het gebied van veiligheid (zoals brochures, video's, onderzoeksprojecten, opleiding of internationale samenwerking).

De vereiste maatregelen worden bepaald door het EASA en de betrokken adviesorganen (voor de lidstaten en de sector).

De raadplegingsfase eindigt met de overeenkomst over een aantal projecten voor de aanpak van de vastgestelde risico's, die duidelijk zijn geregistreerd in het SRP en formeel in het

Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart zijn opgenomen. Die projecten worden daarna geïntegreerd in de EASA-programma's, wanneer het Agentschap als trekker optreedt, of in de programma's van de lidstaten, wanneer zij bevoegd zijn.

De lidstaten worden geacht deze maatregelen op nationaal mee te nemen. De tenuitvoerlegging wordt geëvalueerd tijdens normalisatie-inspecties om toe te zien op de toepassing of aan te tonen dat een maatregel binnen een specifieke omgeving niet veiligheidsefficiënt is.

In het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart kan, rekening houdend met de doelstellingen van het Europees beleid ter zake, op EU-niveau een aanvaardbaar veiligheidsprestatieniveau worden voorgeschreven.

De Raad van bestuur van het EASA moet het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart definitief goedkeuren.

2.2.4 Uitvoering en follow-up

Nadat de milderende maatregelen correct zijn geregistreerd, goedgekeurd en opgenomen in de programma's en plannen, begint de uitvoerings- en follow-upfase.

In deze fase wordt de uitvoeringsstatus bijgehouden van de strategieën die zijn opgenomen in het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart. Als eerste stap worden voor elke actie van het Europees Plan projectleiders aangewezen. Projectleiders zijn niet noodzakelijk EASA-personeelsleden, maar soms ook mensen uit de lidstaten en de sector die zich er in het kader van het Europees Plan toe hebben verbonden bepaalde maatregelen te nemen.

Voor de acties die in de programma's en plannen van het Agentschap zijn opgenomen, wordt het bestaande algemene follow-upmechanisme van het EASA-departement strategie en programma gebruikt.

Voor acties onder leiding van de lidstaten gebeurt de rapportering via het netwerk van aangewezen contactpunten. In dit geval wordt in het eerste kwartaal van het jaar binnen het netwerk een specifiek rapporteringsmodel verspreid. De ingevulde modellen worden tijdens het derde kwartaal verzameld, waarna alle input wordt samengevat met het oog op de opstelling van het eindverslag.

Uitvoeringsproblemen in verband met het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart worden besproken binnen het SSP-forum, dat zich over problemen met de luchtvaartveiligheidsprogramma's van de lidstaten buigt.

Na de raadpleging van alle belanghebbenden wordt een eindrapport met de status van alle afgesproken acties ter goedkeuring ingediend bij de raad van bestuur van het EASA. In het verslag wordt ingezoomd op de belangrijkste problemen die er in een bepaald jaar zijn geweest en op de gebieden waarop aanzienlijke vooruitgang is geboekt om de doelstellingen te verwezenlijken.

2.2.5 Veiligheidsprestatie

In deze fase wordt nagegaan of de in de SRP geregistreerde risico's door de uitvoering van de afgesproken maatregelen daadwerkelijk werden beperkt. Het residueel risico na de toepassing van de risicobeperkingsstrategieën wordt beoordeeld door het SRP op geregelde tijdstippen te herzien.

De risicoportefeuille vormt de basis voor de selectie van de risicogebieden die op regelmatige tijdstippen via veiligheidsprestatie-indicatoren (SPI's) worden gemonitord. De risicogebieden

worden via SPI's gemonitord op basis van de beschikbare gegevens en de ondersteuning van de NoA.

Wanneer uit de beoordeling blijkt dat de risico's niet afdoende zijn beperkt, moeten de risicobeperkingsstrategieën worden bijgestuurd of is er misschien behoefte aan verder onderzoek.

2.3. Overeenkomst over veiligheidsprestaties

2.3.1 Overeenkomst over veiligheidsprestaties van organisaties

Het EASA maakt via het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart werk van de veiligheidsprestaties van organisaties, maar heeft met de organisaties waar het verantwoordelijk voor is nog geen veiligheidsprestatiedoelstellingen afgesproken.

De lidstaten hebben de besprekingen over veiligheidsprestaties met hun organisaties aangevat. Op dit moment is er in de meeste lidstaten alleen op het gebied van ATM/ANS reeds overeenstemming bereikt over de veiligheidsprestatiedoelstellingen.

Op EU-niveau is een prestatieregeling¹¹ op het gebied van ATM/ANS vastgesteld teneinde bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het luchtvaartstelsel door de verbetering van de algemene efficiency van de luchtnavigatiediensten en in concreto vier prestatiekerngebieden: veiligheid, milieu, capaciteit (vertragingen) en kostenefficiëntie.

De eerste prestatieregeling is in 2009 ingevoerd in het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. De regeling voorziet voor vier essentiële prestatiegebieden in prestatiedoelstellingen die in de hele Unie gelden gedurende vaste referentieperiodes van 3 tot 5 jaar. De lidstaten moeten voor de functionele luchtruimblokken (FAB's) prestatieplannen opstellen met bindende doelstellingen op nationaal of FAB-niveau, die coherent zijn met de prestatiedoelstellingen voor de hele Unie.

De EU-prestatiedoelstellingen voor de tweede referentieperiode (RP2: 2015-2019) zijn vastgesteld in 2014. Op het gebied van veiligheid zijn EU-doelstellingen vastgesteld inzake de effectiviteit van het veiligheidsbeheer (EoSM) en de toepassing van de ernstclassificatie op grond van het risicobeoordelingsinstrument (RAT-methode).

Voor de toepassing van de prestatieregelingen van het gemeenschappelijk Europees luchtruim wordt de Commissie ondersteund door een onafhankelijk prestatiebeoordelingsorgaan, dat door de Commissie is aangewezen op grond van Besluit 2014/672/EU¹².

¹¹ Artikel 11 van Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim ("de kaderverordening"); PB L 96 van 31.3.2004, blz. 1 en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 390/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een prestatieregeling voor luchtvaarnavigatiediensten en netwerkfuncties (Voor de EER relevante tekst); PB L 128 van 9.5.2013, blz. 1.

¹² Uitvoeringsbesluit 2014/672/EU van de Commissie van 24 september 2014 betreffende de verlenging van de aanstelling van het Prestatiebeoordelingsorgaan van het gemeenschappelijk Europees luchtruim; PB L 281 van 25.9.2014, blz. 5.

2.3.2 EU-overeenkomst over het prestatieniveau van de lidstaten

Op dit moment heeft de EU, behalve de hierboven omschreven doelstellingen in het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, aan de lidstaten nog geen specifieke veiligheidsprestatiedoelstellingen opgelegd.

In het kader van het Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart worden echter wel prestatiegegevens ontwikkeld. Zoals benadrukt in [deel 2.2.3](#) kan in het plan voor de hele Unie een aanvaardbaar veiligheidsprestatieniveau worden voorgeschreven.

Bovendien hebben bepaalde lidstaten op eigen initiatief nationale prestatiedoelstellingen vastgesteld.

3. EUROPEES BELEID OM DE VEILIGHEID TE WAARBORGEN

3.1 Veiligheidstoezicht¹³

Veiligheidstoezicht in de Europese Unie omvat het toezicht op en de controle van organisaties die zijn erkend door het EASA of de lidstaten. Er wordt ook toezicht uitgeoefend op de correcte tenuitvoerlegging van de EU-regelgeving inzake de veiligheid van de luchtvaart door de lidstaten.

3.1.1 Toezicht op de toepassing van de regelgeving in de lidstaten.

Bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 628/2013¹⁴ (hierna: Verordening nr. 628/2013) zijn de werkmethoden vastgesteld voor de uitvoering van normalisatie-inspecties en het toezicht op de toepassing van de veiligheidsregelgeving door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De normalisatie-inspecties en de follow-up daarvan worden uitgevoerd door het EASA (zie ook de delen [3.3.1](#) en [1.5.1](#)).

3.1.2 Toezicht op gecertificeerde organisaties

Veiligheidstoezicht is het onderdeel van het veiligheidsreguleringsproces dat moet waarborgen dat de in de EU-regelgeving voorgeschreven veiligheidseisen en procedures effectief worden nageleefd.

Het waarborgt bovendien dat het veiligheidsniveau van de Europese luchtvaartsector in overeenstemming is met de Europese regelgeving. De verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten en van het EASA vormt derhalve de grondslag voor een veilige luchtvaartexploitatie en voor de wederzijdse erkenning van vergunningen en certificaten in de Europese Unie.

Door de invoering van vereisten voor autoriteiten zorgt het toezicht voor een permanente monitoring van de veiligheidsprestaties van organisaties in het licht van de specifieke risico's die uit hun activiteiten voortvloeien (zie ook [deel 3.3.2](#)).

3.2 Verzameling, analyse en uitwisseling van veiligheidsgegevens

Veiligheidsinformatie is een belangrijke bron voor het ontdekken van bestaande of mogelijke veiligheidsrisico's. Een aantal EU-verordeningen waarborgen dat relevante gegevens worden verzameld, geanalyseerd en uitgewisseld. Het gaat onder meer om bijzondere informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart (in 2015 bevatte het Europees Centraal Register meer dan 1 000 000 voorvallen), buitenlandse luchtvaartmaatschappijen in het kader van het SAFA-

¹³ In dit programmadocument betekent "toezicht" zowel het toezicht door de bevoegde instanties op gecertificeerde organisaties als het toezicht door het EASA op de toepassing van de regelgeving door de EU-lidstaten in het kader van de normalisatie-inspecties.

Veiligheidstoezicht in de EU is voornamelijk geregeld door Verordening 216/2008 en de bijbehorende uitvoeringsregels (zie figuur 1 voor meer informatie over de geldende regelgeving).

¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 628/2013 van de Commissie van 28 juni 2013 inzake de werkmethoden van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de luchtvaart voor de uitvoering van normaliseringsinspecties en het toezicht op de toepassing van de regels van Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 736/2006 van de Commissie (Voor de EER relevante tekst); PB L 179 van 29.6.2013, blz. 46.

systeem (in 2015 telde de SAFA-databank meer dan 130 000 rapporten), de veiligheidsaanbevelingen op basis van het systeem voor veiligheidsaanbevelingen (in 2015 waren er in de SRIS-databank meer dan 1 200 veiligheidsaanbevelingen opgenomen) en informatie die in het kader van de TCO-erkenningen en de Europese zwarte lijst is verzameld, geanalyseerd en uitgewisseld.

De verzameling, analyse en uitwisseling van voorvallen is in de EU geregeld bij Verordening nr. 376/2014. Op basis van deze regelgeving moeten alle organisaties, lidstaten en het EASA een systeem opzetten waarmee relevante voorvallen kunnen worden geregistreerd en opgeslagen. Geregistreerde voorvallen worden geanalyseerd en indien nodig worden milderende maatregelen genomen. Alle geregistreerde voorvallen en alle relevante informatie over de analyse en follow-up daarvan, worden in het Europees Centraal Register opgenomen.

De naar het Europees Centraal Register gestuurde informatie over voorvallen is toegankelijk voor de lidstaten (nationale luchtvaartautoriteiten en veiligheidsonderzoeksinstantie), het EASA en de Commissie. Het op grond van Verordening nr. 376/2014 opgerichte netwerk van luchtvaartveiligheidsanalisten dient het Register te analyseren ter ondersteuning van het Europees Plan voor de veiligheid van de luchtvaart.

Een essentieel onderdeel van het op grond van Verordening nr. 376/2014 opgezette systeem is de definiëring van een cultuur van billijkheid, dat een cultuur van vertrouwen moet creëren om mensen ertoe aan te sporen voorvallen te melden en er op die manier voor te zorgen dat veiligheidsinformatie te allen tijde beschikbaar is. De cultuur van billijkheid berust op de in de verordening gedefinieerde principes, waaronder de bescherming tegen sancties en de toewijzing van schuld (behalve in gevallen van opzettelijk wangedrag of ontoelaatbaar gedrag).

3.3 Gericht toezicht op probleemgebieden op basis van veiligheidsgegevens

3.3.1 Gerichte monitoring van de lidstaten op basis van veiligheidsgegevens

In de EU voert het Agentschap normalisatie-inspecties van de lidstaten uit op basis van een risicogebaseerde benadering. Het interval, de draagwijdte en diepgang van de onderzoeken, maar ook de samenstelling en het omvang van de teams, worden afgestemd op de specifieke situatie van elk land en elke sector.

Deze monitoring gebeurt op permanente basis, bestrijkt het volledige luchtvaartsysteem en is op risico's gebaseerd, rekening houdend met alle informatie waarover het EASA beschikt. Daartoe beoordeelt het EASA de bekwaamheid van de bevoegde instantie om haar toezichtstaken uit te voeren. Het gaat hier over de verzameling en analyse van gegevens, de uitvoering van de nodige inspecties en de follow-up van bevindingen om te waarborgen dat tijdig passende corrigerende maatregelen worden genomen.

Normalisatie is een onderdeel van het verzamelen van de veiligheidsgegevens die op EU-niveau nodig zijn om gevaren te detecteren en die het mogelijk maken het toezicht op basis van veiligheidsgegevens toe te spitsen op de grootste knelpunten.

De normalisatiestrategie focust op de volgende kerngebieden:

- **organisatie van permanente monitoring:** bij Verordening nr. 628/2013 is een systeem ingevoerd om toezicht uit te oefenen op de uniforme toepassing van de Europese regels inzake de veiligheid van de luchtvaart, dat tot alle luchtvaartgebieden zou moeten worden uitgebreid;
- **planning van normalisatie-inspecties op basis van risico's:** bij de permanente monitoring worden het interval, de draagwijdte en diepgang van de onderzoeken, maar

ook de samenstelling en de omvang van de teams, afgestemd op de specifieke situatie van elk land en elke sector. Hierdoor kunnen de middelen flexibeler en efficiënter worden ingezet, met minder druk voor landen die goed presteren en die minder vaak moeten worden geïnspecteerd. Het toezicht op de naleving van de regelgeving wordt stapsgewijs geïntegreerd in het systeem/proces voor de monitoring van prestaties, op basis van de systeemeffectiviteit van het beheersysteem van de bevoegde instantie en de luchtvaartveiligheidsprogramma's van de lidstaten;

- **integratie van EASA-normalisatieactiviteiten in het USOAP-programma van de ICAO:** de bestaande werkregelingen stimuleren een nauwere samenwerking en integratie van activiteiten tussen het EASA en de ICAO. Als tools werden hiervoor permanent overleg, uitwisseling van informatie en gegevens, deelname aan elkaars inspecties en audits naar voren geschoven. Het is de bedoeling dat in één geïntegreerd proces zoveel mogelijk wordt voldaan aan de eisen van zowel de EU als de ICAO;
- **betrokkenheid van de bevoegde instanties bij de normalisatiewerkzaamheden** met het oog op een proactieve standaardisering en ter bevordering van een degelijke opleiding van het personeel in heel Europa. Bovendien vormen de normalisatievergaderingen een forum om afspraken te maken over een gemeenschappelijk begrip van de eisen, interpretaties en beste praktijken uit te wisselen en de uniforme toepassing van de regels te ondersteunen;
- **verbeterde feedbackmechanismen:** het bestaande feedbackmechanisme wordt gestroomlijnd en verbeterd met het oog op de systematische beoordeling van de effectiviteit van de regels en de integratie van de resultaten van normalisatiewerkzaamheden in het veiligheidsbeheer, de regelgeving en bewustmakingsactiviteiten op het gebied van veiligheid.

3.3.2 Toezicht op de sector op basis van de veiligheidsgegevens

Ter ondersteuning van de permanente monitoring van de veiligheidsprestaties van organisaties overeenkomstig de in het EU-recht vastgestelde eisen voor autoriteiten, zijn onder meer definities en concepten ontwikkeld voor de uitvoering van prestatietoezicht op basis van risico's. De nadruk ligt op het bepalen van de luchtvaarrisico's en op de effectiviteit van risicobeperkende maatregelen, en niet alleen op de naleving van de wettelijke eisen.

Gericht toezicht op basis van gegevens biedt een antwoord op de problemen die voortvloeien uit enerzijds de toename van het aantal, de omvang en complexiteit van de gereguleerde entiteiten en anderzijds de beperkte middelen waarover de lidstaten en het EASA beschikken.

Een dergelijk toezichtstelsel dat het denken en handelen op het gebied van veiligheidsbeheer stimuleert, stelt organisaties in staat risico's te beheren waarop de verordeningen geen antwoord bieden en stimuleert een actief veiligheidsbeheer via een mogelijke reductie van de toezichtsdruk. Het ondersteunt organisaties ook bij de effectieve integratie van managementsystemen in hun uitvoeringsvoorschriften.

4. EUROPESE BEWUSTMAKING OP HET GEBIED VAN VEILIGHEID

Bewustmaking op het gebied van veiligheid is een essentieel onderdeel van een veiligheidsprogramma en effectief veiligheidsbeheer. Veiligheidsrisico's kunnen worden beperkt door bewustmaking over ervaringen op het gebied van veiligheid, de verspreiding van beste praktijken en toelichting over veiligheidsprocedures en -verordeningen. In het Europese luchtvaartstelsel vormt dit een onderdeel van de instandhouding van een goede veiligheidscultuur.

Bewustmaking inzake veiligheid omvat algemene of gerichte acties om veiligheidsinformatie aan de belanghebbenden mee te delen. Deze activiteit bouwt voort op de veiligheidsinformatieprocessen waarbij gegevens worden geanalyseerd en risicobeperkende maatregelen worden ontwikkeld, zoals omschreven in [deel 3.2](#).

Een aantal bewustmakingsacties op het gebied van veiligheid worden op nationaal niveau uitgevoerd door de lidstaten en zijn omschreven in hun luchtvaartveiligheidsprogramma's.

Op Europees niveau worden de meeste bewustmakingsactiviteiten op het gebied van veiligheid gecoördineerd door het EASA. In dit kader ontwikkelt het EASA een geïntegreerde programmering die ervoor zorgt dat de bewustmakings- en regelgevende activiteiten inzake veiligheid zo efficiënt mogelijk inspelen op de veiligheidsrisico's en elkaar op bepaalde gebieden aanvullen. Het Agentschap ontwikkelt afzonderlijke bewustmakingspakketten op het gebied van veiligheid om veiligheidsbevorderende producten beter bekend te maken. Tegelijk worden de partnerschappen op het gebied van veiligheid versterkt.

4.1 Activiteiten op EU-niveau

4.1.1 Veiligheidscommunicatie

De verspreiding van veiligheidsinformatie draagt bij tot een solide veiligheidscultuur. In de EU gebeurt de veiligheidscommunicatie aan de hand van veiligheidsanalyseverslagen; bulletins, brochures en posters; audiovisueel materiaal; toolkits, handboeken en handleidingen; plannen en programma's; workshops en veiligheidsevenementen.

4.1.1.1 Verplichte communicatie inzake veiligheid

Op grond van Verordening nr. 216/2008 dient het EASA een [jaarlijks veiligheidsoverzicht](#)¹⁵ te publiceren om het publiek te informeren over het algemene veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in Europa en de rest van de wereld.

Op grond van Verordening nr. 996/2010 moet een databank met veiligheidsaanbevelingen worden opgezet die iedereen [online](#)¹⁶ kan raadplegen.

4.1.1.2 Facultatieve informatie inzake veiligheid

Bovendien informeert het EASA de belanghebbenden via [Safety Information Bulletins \(SIB\)](#)¹⁷. De SIB's zijn openbaar en worden regelmatig bijgewerkt. Het Agentschap publiceert eveneens een overzicht van de voortgang bij de toepassing van de [veiligheidsaanbevelingen](#)¹⁸.

¹⁵ <http://easa.europa.eu/newsroom-and-events/general-publications>

¹⁶ <http://eccairs-dds.jrc.ec.europa.eu/pubsris/default.asp>

¹⁷ <http://ad.easa.europa.eu/sib-docs/page-1>

4.1.1.3 Veiligheidswerkshops en -conferenties

Het EASA voert veiligheidscampagnes om de veiligheidsproblemen aan te pakken die aan het licht zijn gekomen door voorvallen, geconstateerde risico's, ontwikkelingen of audits.

Het Agentschap organiseert ook regelmatig workshops en conferenties om veiligheidsinformatie te verspreiden onder de Europese actoren en een forum te bieden voor overleg over veiligheidskwesties, waaronder inspectieresultaten. Voorts organiseert het EASA elk jaar een veiligheidsconferentie.

De Europese Commissie organiseert regelmatig conferenties en seminars over luchtvaartveiligheid. Zij organiseert bovendien workshops en activiteiten om bepaalde veiligheidsregels, zoals de verordeningen nrs. 376/2014 en 996/2010, beter bekend te maken en toe te lichten.

4.1.1.4 Informatie online

Er staat heel wat openbare informatie en documentatie op de [website van het EASA](#)¹⁹ en de pagina van de Commissie over het [Europees beleid inzake de veiligheid van de luchtvaart](#)²⁰.

Via beveiligde netwerken wordt bovendien regelmatig informatie uitgewisseld tussen het EASA, de Commissie, de lidstaten en de sector.

4.1.2 Europees strategisch veiligheidsinitiatief

Het Europees strategisch veiligheidsinitiatief is een werkgroep op het gebied van luchtvaartveiligheid die samengesteld is uit vertegenwoordigers van de overheden en de sector. De belangrijkste doelstelling is de luchtvaartveiligheid te verbeteren dankzij facultatieve kostenefficiënte veiligheidsbevorderende maatregelen. Het ESSI telt drie teams: het luchtvaartveiligheidsteam voor de Europese commerciële luchtvaart (ECAST), het Europees team voor de veiligheid van helikopters (EHEST) en het team voor de veiligheid in de general aviation (EGAST). De plenaire vergaderingen van de veiligheidsteams moeten de richting bepalen en taken in verband met de ontwikkeling en evaluatie van veiligheidsaspecten delegeren aan de verschillende groepen. De veiligheidsteams worden gezamenlijk voorgezeten door een vertegenwoordiger van de luchtvaartsector en een van het EASA.

4.1.2.1 Commerciële luchtvaart

ECAST werkt rond de exploitatie van grote vliegtuigen met vaste vleugels en streeft naar een verdere verbetering van de luchtvaartveiligheid in Europa, en wereldwijd voor de Europese burgers. ECAST is een partnerschap tussen het EASA, andere Europese autoriteiten en de luchtvaartsector. ECAST werkt samen met US CAST en andere belangrijke initiatieven op wereldniveau, in het bijzonder de regionale groepen voor de veiligheid van de luchtvaart (RASG).

¹⁸ <http://easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/accident-and-incident-investigation-support/safety-recommendations>

¹⁹ <http://easa.europa.eu/>

²⁰ http://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/index_en.htm

4.1.2.2 Hefschroefvliegtuigen

EHEST verenigt de helikopterfabrikanten, exploitanten, onderzoeksinstanties, autoriteiten en de instanties voor het onderzoek van ongevallen uit heel Europa. EHEST werkt nauw samen met het Internationaal team voor de veiligheid van helikopters (IHST).

4.1.2.3 General Aviation

EGAST bestaat uit vertegenwoordigers uit de general aviation, verenigingen en clubs, het bedrijfsleven, het EASA en autoriteiten uit heel Europa. Het is een forum voor de uitwisseling van beste praktijken, de verzameling van gegevens en de bewustmaking op het gebied van veiligheid. EGAST tracht de werkzaamheden van zijn leden te bundelen en te versterken. EGAST werkt samen met het General Aviation Joint Steering Committee (GA JSC), onder covoorzitterschap van het FAA en de Aircraft Owners and Pilots Association's (AOPA) Air Safety Foundation.

4.2 Internationale samenwerking op EU-niveau

Luchtvaartveiligheid wordt steeds meer een kwestie van wereldwijde samenwerking. In die context wordt het luchtvaartveiligheidsbeleid van de Unie steeds internationaler.

De Commissie, het EASA en de lidstaten werken nauw samen rond een aantal internationale activiteiten op het gebied van luchtvaartveiligheid. Daarbij wordt wereldwijd gestreefd naar meer veiligheid, een betere bescherming van het milieu, steun voor het vrij verkeer van goederen en diensten en worden de algemene Europese veiligheidsnormen wereldwijd gepromoot.

Om die doelstellingen te bereiken, werkt de EU zowel op regelgevings- als operationeel niveau samen met partnerlanden en regionale organisaties. Dat gebeurt door de tenuitvoerlegging van internationale overeenkomsten en werkafspraken, maar ook via technische bijstand en andere samenwerkingsactiviteiten. Technische bijstand beoogt een verbetering van de luchtvaartveiligheid in ontwikkelingslanden of -regio's. Ook worden technische samenwerkingen en partnerschappen opgezet met opkomende en geavanceerde landen.

4.3 Opleiding op EU-niveau

In de EU verlopen de opleidingsactiviteiten in samenwerking met de luchtvaartorganisaties die bij het Europees Programma voor de veiligheid van de luchtvaart zijn betrokken: de CAA's en SIA's van de lidstaten en de luchtvaartsector.

Op grond van Verordening nr. 376/2014 dienen de Commissie en het Agentschap de lidstaten ondersteuning te verlenen door middel van opleiding. Dat gebeurt met name in het kader van de NoA en de ECCAIRS-stuurgroep.

Op grond van Verordening nr. 216/2008 is het de verantwoordelijkheid van organisaties en bevoegde instanties om het opleidingsniveau van hun personeel op peil te houden zodat hun bekwaamheid de correcte uitvoering van hun taken waarborgt. Bovendien dienen de bevoegde instanties de organisaties te ondersteunen bij de naleving van hun verplichting om, voor zover haalbaar en zinvol, een managementsysteem met opleiding en vorming op te zetten.

Bovendien worden nieuwe opleidingsmogelijkheden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen over de nodige vaardigheden beschikken om de invoering van een prestatiegerichte aanpak te doen slagen.

Op dezelfde manier tracht het EASA enerzijds een hoog kennis- en bekwaamheidspeil te handhaven en anderzijds op de hoogte te blijven van de nieuwste ontwikkelingen in de luchtvaart op zijn werkgebieden door voor zijn werknemers, maar ook voor belanghebbenden uit de lidstaten en de sector, opleidingen te ontwikkelen en te verstrekken.

Voorts heeft het Agentschap op basis van een vragendatabank voor zijn website een e-examensysteem ontwikkeld. Dit systeem staat ter beschikking van studenten van opleidingsorganisaties of studenten die via een systeem van erkende examencentra aan zelfstudie doen en via deze weg een certificaat kunnen behalen.

Ten slotte biedt het EASA partnerinstanties ondersteuning bij de naleving van hun internationale verplichtingen (bv. ICAO, EU-verordeningen) en zet het wereldwijd in verschillende regio's samenwerkingsprojecten op het gebied van burgerluchtvaart op, onder meer in de nabuurschapslanden, de regio Azië-Stille Oceaan en Afrika.

4.3.1 Gemeenschappelijke groep voor opleidingsinitiatieven (CTIG)

De gemeenschappelijke groep voor opleidingsinitiatieven is een horizontale groep voor de uitwisseling en coördinatie van opleidingsinitiatieven met het oog op de opleiding van personeel van de toezichthouders. De documenten van de groep gelden slechts als richtsnoeren en adviezen over erkende beste praktijken.

De activiteiten van de CTIG hebben betrekking op:

- streven naar een gemeenschappelijke visie op de rol van inspecteurs, ingenieurs en andere deskundigen van de autoriteiten en op de voor deze taken vereiste achtergrond en kwalificaties;
- bepalen van gemeenschappelijke beste praktijken en nieuwe behoeften op het gebied van opleiding, beoordeling van kennis en vaardigheden en de kwalificatie van toezichthoudend personeel;
- definiëren, ontwikkelen, uitvoeren en coördineren van gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten, zoals behoefteanalyses, opleidingen en programma's;
- uitwisselen van informatie over opleidingen van algemeen belang voor het EASA, de nationale luchtvaartautoriteiten en andere actoren.

4.3.2 Opleidingsconcept

Via de virtuele EASA-academie wil het EASA ervoor zorgen dat personeelsleden van de nationale luchtvaartautoriteiten een beroep kunnen doen op gestandaardiseerde en hoogwaardige opleiding. Voor flexibele opleiding met een groot bereik (geografisch en taalkundig) doet het Agentschap een beroep op externe gekwalificeerde opleiders, die zorgvuldig zijn geselecteerd op basis van een specifieke erkenningsprocedure. Deze opleiding focust op de ondersteuning en verbetering van de kwalificaties van het personeel van de lidstaten dat erkennings- en toezichtwerkzaamheden uitvoert.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AMC	Aanvaardbare wijzen van naleving
ANS	Luchtvaartnavigatiediensten
ATM	Luchtverkeersbeheer
CAA	Nationale Autoriteit voor burgerluchtvaart
CAGs	Samenwerkings- en analysegroepen
CS	Certificeringsspecificaties
CTIG	Gemeenschappelijke groep voor opleidingsinitiatieven
EASA	Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart
ECAST	European Commercial Aviation Safety Team
ECCAIRS	European Coordination Centre for Aircraft mandatory accident Reporting Systems
ECR	Europees centraal register
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EGAST	European General Aviation Safety Team
EHEST	European Helicopter Safety Team
ENCASIA	Europees netwerk van instanties die onderzoek doen naar de veiligheid van de burgerluchtvaart
EPAS	Europees plan voor de veiligheid van de luchtvaart
ESSI	Europees strategisch veiligheidsinitiatief
EU	Europese Unie
FAB's:	Functionele luchtruimblokken
GM	Begeleidend materiaal
ICAO	Internationale Burgerluchtvaartorganisatie
NoA	Netwerk van luchtvaartveiligheidsanalisten
SAFA	Safety Assessment of Foreign Aircraft
SES	Gemeenschappelijk Europees luchtruim

SIA	Veiligheidsonderzoeksinstantie
SIB	Safety Information Bulletins
SPI	Veiligheidsprestatie-indicator
SRP	Veiligheidsrisicoportefeuille
SSP	State Safety Programme
TCO	Exploitanten uit derde landen
USOAP	Universeel programma voor evaluatie van het veiligheidstoezicht