



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie vervoer en toerisme

12.02.2010

WERKDOCUMENT

over onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de
burgerluchtvaart

Commissie vervoer en toerisme

Rapporteur: Christine de Veyrac

1. Achtergrond

Het vliegverkeer heeft de laatste jaren een constante groei doorgemaakt.

Ondanks belangrijke verbeteringen op het gebied van veiligheid, neemt het risico op vliegtuigongevallen hierdoor toe.

Tegen die achtergrond is het van essentieel belang dat ongevallen onderworpen worden aan onafhankelijk onderzoek dat de zwakke plekken met betrekking tot de veiligheid blootlegt, zodat er corrigerende maatregelen genomen kunnen worden.

De Europese wetgeving die de juridische basis vormt voor het onderzoek van ongevallen, is een richtlijn uit 1994¹.

Sinds die tekst heeft de luchtvaartmarkt een enorme ontwikkeling doorgemaakt en is ze een stuk complexer geworden.

De opkomst van nieuwe spelers, zoals het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), dat verantwoordelijk is voor de certificering van luchtvaartuigen in de EU, en de geconstateerde verschillen in de onderzoekscapaciteit van de lidstaten, hebben de indiening van nieuwe wetgeving² noodzakelijk gemaakt.

2. Het netwerk van instanties voor veiligheidsonderzoek

De oprichting van een netwerk van nationale onderzoeksbureaus zou de bestaande verschillen in onderzoekscapaciteit in de EU moeten verkleinen.

Een dergelijk netwerk zou daarnaast de kwaliteit van de onderzoeken kunnen vergroten en de samenwerking tussen de nationale veiligheidsonderzoekinstanties een rechtskader kunnen verschaffen.

Op die manier zou een dergelijk netwerk kunnen bijdragen aan de verbetering van de veiligheid van de luchtvaart.

Als de omstandigheden de oprichting van een Europees bureau voor veiligheidsonderzoek momenteel nog niet toestaan, zou uw rapporteur toch een stapje verder willen gaan dan het voorstel van de Commissie: de taken van het netwerk³ zouden duidelijk omschreven moeten worden. Dit zou op veiligheidsgebied een werkelijke toegevoegde waarde betekenen.

Deze taken zouden met name kunnen bestaan uit:

- onderzoeksbureaus een kader en mogelijkheden verschaffen om materiaal met elkaar te

¹ Richtlijn 94/56/EG van de Raad.

² We moeten hier eveneens rekening houden met de wijzigingen in bijlage 13 ('Onderzoeken van ongevallen en incidenten in de luchtvaart') bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (7300/9), waarin aanbevolen internationale normen en werkwijzen voor onderzoek van ongevallen en incidenten in de luchtvaart zijn vastgesteld.

³ Deze taken zouden omschreven kunnen worden naar het voorbeeld van wat is voorgesteld in de effectbeoordeling van de Commissie (SEC(2009)1477 blz. 43) en op basis van wat reeds bestaat in de zeescheepvaartsector met het raamwerk voor permanente samenwerking (artikel 10 van Richtlijn 2009/18/EG).

delen en de terbeschikkingstelling van inspecteurs⁴;

- instanties stimuleren informatie te delen die nuttig is voor de verbetering van de veiligheid;
- opleidingmogelijkheden voor onderzoekers opzetten;
- een overzicht van goede werkwijzen opstellen en een Europese methode voor het onderzoeken van ongevallen ontwikkelen;
- audits in de veiligheidsonderzoekinstanties uitvoeren.

We moeten eveneens nadenken over een passend kader om de voorstellen die het netwerk zal doen om de veiligheid in de luchtvaart of de onderzoeksmethoden te verbeteren, op Europees niveau ten uitvoer te brengen.

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

Het EASA⁵ is, in naam van de lidstaten, verantwoordelijk voor de certificering van luchtvaartuigen in de Gemeenschap. Het EASA speelt een hoofdrol in de veiligheid van de luchtvaart.

Richtlijn 94/56/EG⁶ kon het EASA nog niet in aanmerking nemen, aangezien het Agentschap nog niet bestond toen de richtlijn het licht zag. Deze situatie brengt echter onaanvaardbare risico's met zich mee in termen van veiligheid⁷.

Het is dus gerechtvaardigd dat de nieuwe verordening een duidelijk rechtskader biedt voor de deelname van het Agentschap aan de veiligheidsonderzoeken.

Uw rapporteur wil in deze context drie punten extra belichten:

a) De onafhankelijkheid van het veiligheidsonderzoek

De verordening mag het EASA in geen geval de gelegenheid bieden het veiligheidsonderzoek te beïnvloeden of tegelijkertijd een ander onderzoek uit te voeren.

Aangezien het Agentschap verantwoordelijk is voor de certificering van luchtvaartuigen, kan het uiteraard niet zowel rechter als partij zijn. De tekst moet hier heel duidelijk in zijn.

b) De benaming

Aangezien de luchtvaart vaak internationaal opereert, kunnen er bij een veiligheidsonderzoek ook niet-Europese landen betrokken zijn.

In dat geval, en gelet op de rechtszekerheid, is het belangrijk dat de gebruikte term om de rol van het EASA bij het onderzoek te duiden, uitdrukkelijk wordt omschreven in bijlage 13 van

⁴ Een voorbeeld van een maatregel die de uitwisseling van informatie zou bevorderen is het aanleggen van een register met de bij iedere nationale onderzoeksinstantie aanwezige uitrusting en apparatuur en, eventueel, met gespecialiseerde inspecteurs voor ongevallen die in bijzondere omstandigheden hebben plaatsgevonden (zee, bergen enz.).

⁵ Opgericht bij Verordening (EG) nr. 216/2008.

⁶ *Bovenvermeld.*

⁷ Zoals een audit bij het EASA door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) uitwees.

de ICAO⁸ waarin de normen voor internationale onderzoeken uiteen worden gezet.

Dit is niet het geval voor de term ‘deskundige’ die gebruikt wordt in het voorstel voor een verordening⁹, wat voor onduidelijkheden zou kunnen zorgen.

Het verdient daarom de voorkeur een term te gebruiken waarvan men zeker is en die de deelname van het Agentschap aan de onderzoeken niet in gevaar zal brengen.

Dat is de term van ‘adviseur’¹⁰ die doorgaans wordt gebruikt voor de certificeringsinstantie¹¹.

Uw rapporteur stelt derhalve voor dat het EASA in deze verordening als ‘adviseur’ wordt aangeduid wat betreft de deelname aan de veiligheidsonderzoeken en dat het EASA over de rechten beschikt die in bijlage 13 aan adviseurs worden toegekend.

c) De toegang van het EASA tot veiligheidsinformatie

Om veiligheidsredenen moet het Agentschap gedurende het gehele onderzoek toegang hebben tot relevante informatie en tot de veiligheidsaanbevelingen om het Agentschap in staat stellen snel luchtwaardigheidsinstructies op te stellen¹².

Er wordt echter minder systematisch informatie aan het EASA overgedragen dan aan de nationale luchtvaartinstanties.

Deze informatiestroom moet dus in betere banen worden geleid en de voor de onderzoeken verantwoordelijke instanties moeten worden gestimuleerd meer met het Agentschap samen te werken.

4. Coördinatie tussen de onderzoeken

Het komt vaak voor dat er naast het veiligheidsonderzoek, één of meerdere gerechtelijke procedures worden opgestart¹³.

a) Onafhankelijkheid

Er moet worden gezorgd dat de onderzoekers die belast zijn met het veiligheidsonderzoek hun werk kunnen doen zonder dat zij een rechter om toestemming hoeven vragen om toegang te krijgen tot de bewijsstukken of om deze te kunnen onderzoeken.

⁸ *Bovenvermeld.*

⁹ In artikel 9, lid 1 van het voorstel voor een verordening (COM(2009)611). De term ‘deskundige’ wordt tweemaal gebruikt in bijlage 13 van de *bovenvermelde* ICAO, maar de term wordt niet nader omschreven.

¹⁰ Hoofdstuk 1 van bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart.

¹¹ Dit is met name het geval in de Verenigde Staten waar de Federal Aviation Administration (FAA) ‘adviseur’ (‘advisor’) is van de National Transportation Safety Board (NTSB), wat betreft bijlage 13 van de ICAO, in de veiligheidsonderzoeken bij een vliegtuigongeluk.

¹² Artikel 20 van Verordening (EG) nr. 216/2008.

¹³ Als deze onderzoeken onafhankelijk van elkaar plaatsvinden, blijkt dat als het technisch onderzoek zich alleen op de veiligheid richt en niet op het bepalen van de verantwoordelijkheden, de feiten en de conclusies die door de instantie die belast is met het technisch onderzoek worden neergelegd, een enorme weerslag op het juridisch onderzoek hebben.

Uiteraard zijn de omstandigheden heel anders als er sprake is van een wederrechtelijke daad, en moet dan het gerechtelijk onderzoek voorrang krijgen¹⁴.

b) Toegang tot gevoelige informatie

Het is van essentieel belang dat mensen die bij het ongeval betrokken waren¹⁵, meewerken aan het veiligheidsonderzoek, zodat de oorzaken van het ongeval achterhaald kunnen worden. Als deze mensen weigeren de vragen van het veiligheidsonderzoek te beantwoorden uit angst dat hun getuigenis zonder hun toestemming aan justitie zal worden doorgegeven, brengt dit een risico voor de veiligheid van de luchtvaart met zich mee.

Anderzijds moeten we justitie in staat stellen haar werk te doen en er voor de nabestaanden voor zorgen dat een rechtbank kan bepalen wie waar verantwoordelijk voor was. Om dat te kunnen doen, moeten de gerechtelijke instanties toegang krijgen tot relevante informatie.

De Commissie stelt voor bepaalde gegevens niet openbaar te maken, maar justitie kan hier toegang toe krijgen als dat is gerechtvaardigd vanwege ‘een hoger openbaar belang’¹⁶.

Het begrip ‘hoger openbaar belang’ is echter nogal vaag en kan per lidstaat verschillen. Bovendien wordt, als een ongeval heeft geleid tot de dood van iemand, vaak al snel erkend dat er sprake is van een ‘hoger openbaar belang’. Gevoelige informatie wordt dan dus niet meer beschermd.

Uw rapporteur stelt voor dat alles wat naar voren komt bij de vaststelling van de feiten en de analyse van de bewijsstukken aan justitie wordt overgedragen en dat de andere gegevens vertrouwelijk blijven.

5. De rechten van de slachtoffers en hun families

a) De passagierslijst

De Commissie stelt voor dat de luchtvaartmaatschappij de verplichting heeft binnen een uur na de melding van een ongeval de lijst op te stellen.

Uw rapporteur ondersteunt dit idee, maar wil wel dat als de luchtvaartmaatschappij een passagierslijst afgeeft, deze is geverifieerd en dat de gekozen werkwijze realistisch is. Dit kan echter in sommige situaties wel eens moeilijk blijken te zijn¹⁷.

Uw rapporteur overweegt twee opties:

¹⁴ Artikel 13, lid 2, van het voorstel voor een verordening.

¹⁵ Personeel dat het ongeval heeft overleefd, luchtverkeersleiders, exploitanten van luchtvaartuigen enz.

¹⁶ Artikel 15, lid 2, van het voorstel voor een verordening.

¹⁷ De maatschappij beschikt niet altijd over vast personeel op het vliegveld waar het toestel is opgestegen. Er zijn ook vliegvelden die ‘s nachts sluiten. In die gevallen is het weinig realistisch dat er binnen een uur een geverifieerde passagierslijst zal liggen.

- Zich baseren op de verplichting zoals gesteld in artikel 29, onder f) van het Verdrag van Chicago¹⁸ dat de passagierslijst voor het opstijgen naar de maatschappij moet worden gestuurd. In geval van een ongeval kan de maatschappij de lijst samenvoegen met het passagiersmanifest en binnen een uur een geverifieerde lijst produceren.

- Verschillende tijden hanteren voor de vluchten waarvoor de passagiers vooraf gegevens hebben aangeleverd in het kader van het Advanced Passenger Information System¹⁹ (waar de lijst met mensen aan boord vanaf het opstijgen beschikbaar is), en de andere vluchten²⁰.

b) Informatie over de vermissing van een passagier

Als zich een ongeluk voordoet, krijgt een luchtvaartmaatschappij duizenden telefoontjes²¹ en het duurt vaak lang voordat de persoon is gevonden die van de vermissing op de hoogte moet worden gebracht.

Deze periode van onzekerheid is heel pijnlijk voor de familie van de slachtoffers.

Uw rapporteur wil luchtvaartmaatschappijen verplichten²² passagiers te vragen om tijdens de boeking al een contactpersoon op te geven voor het geval er een ongeval plaatsvindt²³.

c) Bijstand aan families

De Commissie stelt voor dat 'De lidstaten erop toezien dat op nationaal niveau een plan voor bijstand aan de slachtoffers van burgerluchtvaartongevallen en hun families wordt opgesteld'²⁴.

Als zich een ongeluk voordoet, is de luchtvaartmaatschappij echter het eerste aanspreekpunt waar de families van passagiers contact mee zoeken.

Uw rapporteur wil hier derhalve aan toevoegen dat de lidstaten moeten controleren of de luchtvaartmaatschappijen die op hun grondgebied staan ingeschreven, ook over een crisisplan beschikken²⁵.

¹⁸ 'Ieder vliegtuig (...) moet, conform de voorwaarden in het onderhavige Verdrag, bij zich hebben aan boord (...) als het passagiers vervoert, de lijst met hun namen en de plaatsen van vertrek en bestemming'.

¹⁹ APIS-bestemmingen (Advanced Passenger Information System). Met name verplicht richting de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Australië. Hierbij moet de volledige identiteit van de passagier worden ingevuld, zijn nationaliteit en zijn paspoortnummer.

²⁰ De tijd om de passagierslijst te produceren voor de eerste groep vluchten zou teruggebracht kunnen worden naar 30 minuten, oplopend tot twee uur voor de tweede groep vluchten.

²¹ Meer dan 20 000 telefoontjes op één dag kreeg Air France na de verdwijning van vlucht AF 447 tussen Rio en Parijs op 31 mei jl.

²² Zoals al het geval is in de Verenigde Staten.

²³ Het zou hier om een ander soort gegevens gaan dan de gegevens met betrekking tot het opvragen van personalia in geval van een verandering van de vertrektijd of annulering van de vlucht.

²⁴ Artikel 23 van het voorstel voor een verordening.

²⁵ Deze crisisplannen kunnen worden gebaseerd op de circulaire 285/AN/166 van de ICAO en moeten geauditeerd worden.

Bovendien moet het land dat verantwoordelijk is voor het veiligheidsonderzoek een referent aanwijzen die als eerste contactpersoon voor de families van de slachtoffers fungeert. Deze laatste kan de informatie die van de verschillende betrokken organen komt, coördineren en deze aan de familie van de passagiers doorgeven, maar ze ook informeren over de verschillende procedures die nog zullen volgen²⁶.

Dit zal een grote steun betekenen voor de familie van de slachtoffers, die vaak te maken krijgen met een groot aantal betrokkenen en procedures, terwijl ze al de pijn van de vermissing van een familielid moeten dragen.

Anderzijds moeten er bepalingen worden opgenomen waarmee families voorrang krijgen bij de informatievoorziening over het verloop van het veiligheidsonderzoek, en met name ook de tussentijdse rapporten en het eindrapport van het onderzoek in bezit krijgen voordat deze openbaar worden gemaakt.

d) Het Verdrag van Montréal²⁷

Uw rapporteur is van mening dat Europese passagiers door deze regels beschermd zouden moeten worden, ongeacht de maatschappij waarmee ze reizen, en dat in de verordening voor alle maatschappijen die verbindingen onderhouden met de Unie de verplichting moet worden opgenomen om het Verdrag van Montréal te ratificeren.

6. Melding van voorvallen in de burgerluchtvaart

De Commissie heeft besloten Richtlijn 2003/42/EG²⁸ niet te herzien, daar ze van mening is dat het te vroeg is om deze wetgeving te wijzigen. Het voorstel voor een verordening verwijst er echter wel naar²⁹.

Het systeem voor de melding van voorvallen functioneert echter niet optimaal.

Want slechts de helft van de lidstaten voedt de centrale databank ECCAIRS³⁰, waarin alle voorvallen die zich in de Unie voordoen, moeten worden opgenomen.

Bovendien is niemand verantwoordelijk voor het analyseren van de gegevens in ECCAIRS.

²⁶ Veiligheidsonderzoek, eventueel een gerechtelijk onderzoek, uitbetaling van schadevergoedingen, identificatie van de lichamen enz.

²⁷ Het Verdrag van Montréal tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer, dat op 28 juni 2004 in werking is getreden, regelt met name de burgerlijke aansprakelijkheid van luchtvervoerders in geval van schadevergoedingen aan slachtoffers van vliegtuigongelukken en hun nabestaanden. Momenteel hebben 93 landen het Verdrag ondertekend.

²⁸ Richtlijn 2003/42/EG.

²⁹ Artikel 15, lid 3, van het voorstel voor een verordening.

³⁰ Opgericht bij Verordening (EG) Nr. 1321/2007.

Terwijl de analyse van deze gegevens een enorme bijdrage zou kunnen leveren aan de veiligheid van de luchtvaart³¹.

Uw rapporteur wil de bepalingen die in het huidige voorstel worden voorzien dan ook verder uitwerken, met name door het EASA te vragen om, in samenwerking met de lidstaten, de informatie in de ECCAIRS-databank te analyseren en classificeren.

³¹ Door deze gegevens te analyseren zou de tendens van herhaalde incidenten doorbroken en het risico op ongelukken verminderd kunnen worden, omdat er dan veiligheidsaanbevelingen geformuleerd kunnen worden waarin de geconstateerde gebreken worden gecorrigeerd.

BIJLAGE – BRONVERMELDING GECITEERDE TEKSTEN

1. Richtlijn 94/56/EG van de Raad van 21 november 1994 houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (*PB L 319 van 12.12.1994, blz. 14*).

3. Richtlijn 2009/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector en tot wijziging van de Richtlijn 1999/35/EG van de Raad en Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (*PB L 131 van 28.5.2009, blz. 114*).

5. 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 (*PB L 79 van 19.3.2008, blz. 1*).

28. Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2003 inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (*PB L 167 van 4.7.2003, blz. 23*).

30. Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen om overeenkomstig Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad uitgewisselde informatie over voorvallen in de burgerluchtvaart op te nemen in een centraal register (*PB L 294 van 13.11.2007, blz. 3*).