



VEILIGHEID VAN HET LUCHTVERVOER

Gemeenschappelijke regels, die geleidelijk zijn uitgebreid tot de hele luchtvervoerketen, waarborgen een hoog en uniform veiligheidsniveau^[1] binnen de interne luchtvervoermarkt.

RECHTSGROND

Artikel 100, lid 2, van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

DOELSTELLINGEN

Voor de voltooiing van de interne luchtvervoermarkt, in het midden van de jaren 90^[2], was de invoering van gemeenschappelijke regels die een hoog en uniform veiligheidsniveau moeten waarborgen, noodzakelijk.

RESULTATEN

Op internationaal niveau vaardigt de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO^[3]) minimumveiligheidsnormen uit. Deze zijn evenwel niet bindend en de naleving ervan blijft in grote mate afhankelijk van de goede wil van haar lidstaten.

De totstandbrenging van de interne luchtvervoermarkt in Europa betekende dat alle passagiers een hoog en uniform veiligheidsniveau werd gewaarborgd, waar ze ook vliegen in de EU. De nationale regels hebben dan ook plaatsgemaakt voor bindende gemeenschappelijke regelgeving op het niveau van de EU. De nationale regelgevende autoriteiten, evenals hun vrijwillige samenwerkingsinstanties waaronder met name de vroegere Joint Aviation Authorities^[4], zijn dienovereenkomstig vervangen door een EU-mechanisme waarin de nationale burgerluchtvaartautoriteiten, de Europese

[1]De veiligheid van het luchtvervoer heeft betrekking op het ontwerp, de bouw, het onderhoud en het gebruik van luchtvaartuigen. Dit mag niet worden verward met de beveiliging van het luchtvervoer, die erop gericht is kwaadwillige daden tegen luchtvaartuigen, hun passagiers en hun bemanning te voorkomen (zie [3.4.7](#)).

[2]Het was het "derde liberaliseringspakket voor het luchtvervoer", oftewel Verordeningen (EEG) nr. 2407/92, nr. 2408/92 en nr. 2409/92 (thans vervangen door Verordening (EG) nr. 1008/2008), waarmee de vrije toegang van de communautaire luchtvaartmaatschappijen tot de intracommunautaire luchtroutes mogelijk is geworden (zie [3.4.6](#)).

[3]De ICAO is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties, opgericht bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart van december 1944 (ook wel het Verdrag van Chicago genoemd), waarbij thans 193 landen aangesloten zijn. De ICAO stelt normen en "aanbevolen praktijken" vast die moeten worden toegepast door haar lidstaten, maar er is geen bindend mechanisme voor toezicht hierop.

[4]De Joint Aviation Authorities (JAA) waren een informeel samenwerkingsorgaan van de regelgevende autoriteiten voor de burgerluchtvaart van het merendeel van de Europese (EU- en niet-EU-)landen, belast met het opstellen van veiligheidsnormen en -procedures (die elke verdragsluitende staat vervolgens vrij op zijn eigen manier kon toepassen). De JAA, waarvan maximaal 43 landen lid waren, zijn in 1970 (met de opkomst van de Airbus) met hun activiteiten begonnen en werden in 2009 opgeheven: door de vaststelling van bindende en rechtstreeks toepasselijke gemeenschappelijke veiligheidsregels voor de luchtvaart was hun bestaan niet relevant meer voor de lidstaten van de EU.



Commissie en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) samenwerken^[5]. Sinds 2003 is het EASA met name verantwoordelijk voor het opstellen van ontwerpen van regelgeving op dit gebied (die de basis vormen voor de wetgevingsvoorstellen van de Commissie). De Commissie, het EASA en de bevoegde nationale autoriteiten zien toe op de toepassing van deze regels binnen hun respectievelijke bevoegdheidsgebieden, maar ook op basis van wederzijdse ondersteuning.

De gemeenschappelijke regels voor de veiligheid van de burgerluchtvaart komen voort uit normen en aanbevelingen van de ICAO, maar zijn vaak strenger. Ze zijn geleidelijk uitgebreid tot de hele luchtvervoerketen. Het voornaamste doel van deze regels is het voorkomen van ongevallen en ze doen dit zowel door het bevorderen van een cultuur van verantwoordingsplicht in de sector, alsook middels externe controle^[6].

De ICAO-beginselen inzake het onderzoek van luchtvaartongevallen zijn sinds 1994 geïntegreerd in het EU-recht (Richtlijn 94/56/EG, die later is vervangen door Verordening (EU) nr. 996/2010). Deze onderzoeken moeten in volle onafhankelijkheid worden uitgevoerd, met als enig doel het vaststellen van de oorzaken en het voorkomen van ongevallen, en niet het bepalen van schuld of aansprakelijkheid. Dezelfde preventieve en “niet-bestrafende” logica vormt de basis van de regelgeving inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart ([Richtlijn 2003/42/EG](#) en [Verordeningen \(EG\) nr. 1321/2007](#) en [\(EG\) nr. 1330/2007](#), die vervolgens allemaal zijn vervangen door [Verordening \(EU\) nr. 376/2014](#)). Sinds 2005 moeten misstanden die in de luchtvervoerketen worden vastgesteld, worden gemeld aan de bevoegde nationale autoriteiten, en via hen aan het EASA, en moeten de desbetreffende rapporten vervolgens voor analysedoeleinden worden bewaard en verspreid.

Sinds 2003^[7] regelen de gemeenschappelijke regels eveneens de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen, dat wil zeggen de manier waarop deze moeten worden ontworpen, gebouwd en onderhouden. In 2008 is de regelgeving uitgebreid tot de vluchtuitvoering en de opleiding voor vliegend personeel, dat wil zeggen de manier waarop de toestellen moeten worden gebruikt. In 2009 is de regelgeving verder uitgebreid tot de veiligheid van de luchthavenexploitatie, van het luchtverkeerbeheer en van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten. Al deze regels zijn evenzeer van toepassing op luchtvaartuigen en onderdelen daarvan, als op de organisaties en de personen die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen, bouwen, onderhouden en gebruiken van deze producten – met inbegrip van de luchtvaartuigen en de luchtvaartmaatschappijen van niet-EU-landen die in de EU actief zijn. In 2015 heeft de Commissie voorgesteld deze regels aan te scherpen om bijvoorbeeld rekening te houden met de ontwikkeling van onbemande luchtvaartuigen (drones) en de

[5]Er zij opgemerkt dat inzake luchtverkeerbeheer en luchtvaartnavigatiediensten de technische regelgeving eveneens wordt opgesteld door Eurocontrol of door andere normalisatie-instellingen zoals Eurocae (Eurocontrol legt tevens een deel van deze regelgeving ten uitvoer). De uitbreiding van de gemeenschappelijke veiligheidsregels voor de luchtvaart en de bevoegdheden van het EASA op deze terreinen gaat vergezeld van een verduidelijking van de verdeling van de taken: het EASA bereidt de technische regelgeving voor, terwijl Eurocontrol belast is met operationele taken in het kader van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (zie [3.4.8](#)). Zie eveneens het voorstel voor een verordening [COM\(2013\)0409](#) van 11 juni 2013 en de resolutie die het Parlement op 12 maart 2014 in eerste lezing heeft aangenomen, PB C 378 van 9.11.2017, blz. 584.

[6]De door het EASA verleende “design organisational approval” is een goed voorbeeld van de wijze waarop de verantwoordingsplicht van de actoren binnen de luchtvervoerketen wordt bevorderd.

[7]In 1991 werden de “technische regels” minimaal geharmoniseerd bij Verordening (EG) nr. 3922/91, op basis van de “afspraken” die (moeizaam) waren vastgesteld door de Joint Aviation Authorities.



onderlinge afhankelijkheid van de veiligheid van de luchtvaart en andere terreinen zoals beveiliging van de luchtvaart en milieubescherming ([COM\(2015\)0613](#)). In het voorstel werden de bevoegdheden van het EASA uitgebreid op gebieden als beveiliging (met inbegrip van cyberbeveiliging) en milieu. Ook werden enkele wijzigingen in de structuur van het EASA voorgesteld (bv. de oprichting van een uitvoerend comité om de raad van bestuur en de uitvoerend directeur bij te staan). Belangrijk is dat er ook twee extra inkomstenbronnen (subsidies en luchtvaartnavigatieheffingen voor diensten op het gebied van luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatie) voor het EASA werden voorgesteld. Na lange discussies over dit voorstel tussen het Parlement en de Raad werd in juli 2018 [Verordening \(EU\) 2018/1139](#)^[8] tot intrekking van de vorige EASA-basisverordening ([Verordening \(EG\) nr. 216/2008](#)) vastgesteld.

Het SAFA-programma (Safety Assessment of Foreign Aircraft), dat in 1996 is opgestart door de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC^[9]), heeft de basis gelegd voor een harmonisatie van de inspecties van buitenlandse luchtvaartuigen (Europese of niet-Europese) die zich op de luchthavens van de ICAO-lidstaten bevinden, om na te gaan of ze in overeenstemming zijn met de minimumeisen inzake veiligheid van de ICAO^[10]. Sinds 2006 heeft [Richtlijn 2004/36/EG](#) (vervangen door [Verordening \(EG\) nr. 216/2008](#)) het SAFA-programma verplicht gesteld voor de EU-lidstaten. Sinds 2014 worden vliegtuigen van de EASA-landen onderworpen aan inspecties op basis van de normen van het Agentschap, die soms stringenter zijn, en de SACA-inspecties (Safety Assessment of Community Aircraft) die worden geregeld door [Verordening \(EU\) nr. 965/2012](#). Het EASA houdt een centraal register bij van de resultaten van deze inspecties. In voorkomend geval kunnen de vastgestelde tekortkomingen leiden tot operationele beperkingen, en zelfs tot de opname van de betrokken maatschappijen op de “zwarte lijst” van luchtvaartmaatschappijen waaraan, om veiligheidsredenen, een exploitatieverbod is opgelegd in de Europese Unie. Deze zwarte lijst is in 2005 ingevoerd ([Verordening \(EG\) nr. 2111/2005](#)). Hij wordt regelmatig bijgewerkt en bekendgemaakt (door opeenvolgende wijzigingen van [Verordening \(EG\) nr. 474/2006](#)) zodat passagiers, de verkopers van vliegtickets en de bevoegde autoriteiten er voortdurend van op de hoogte zijn. Sinds [juni 2023](#) worden 128 luchtvaartmaatschappijen uit het luchtruim van de EU geweerd. 101 daarvan zijn gecertificeerd in 15 landen waar het toezicht van luchtvaartautoriteiten op de veiligheid ontoereikend wordt geacht. 22 van de geweerde luchtvaartmaatschappijen zijn gecertificeerd in Rusland. Nog eens vijf maatschappijen zijn op individuele basis geweerd wegens veiligheidsproblemen.

Daarnaast moeten alle luchtvaartmaatschappijen uit derde landen sinds november 2016 aantonen dat ze voldoen aan de veiligheidsnormen van de ICAO om

[8]Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PB L 212 van 22.8.2018, blz. 1).

[9]De Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC) verenigt, informeel, de burgerluchtvaartautoriteiten van 44 Europese landen om hun beleid en praktijken te harmoniseren, en hun betrekkingen met andere regio's in de wereld te bevorderen. De ECAC heeft geen regelgevende bevoegdheden, maar is een nuttig forum voor overleg.

[10]De eisen van bijlagen 1 (bewijzen van bevoegdheid voor burgerluchtvaartpersoneel), 6 (operationele regels) en 8 (luchtwaardigheid van het luchtvaartuig) van het Verdrag van Chicago.



naar de Unie te mogen vliegen. Dit gebeurt door middel van een vergunning die wordt afgegeven door het EASA ([Verordening \(EU\) nr. 452/2014](#)).

Uit de samenstelling van de zwarte lijst blijkt dat de veiligheid van de burgerluchtvaart in bepaalde delen van de wereld moet worden verbeterd. Hiertoe werkt de EU samen met de ICAO en verleent ze bijstand aan de landen die het het moeilijkst hebben om doeltreffende luchtvaartveiligheidsystemen in te voeren. Dit heeft geleid tot de sluiting van de [Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte](#) (ECAA) in 2006, met als doel de buurlanden van de EU in Zuidoost-Europa (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo), samen met Noorwegen en IJsland, te integreren in de interne luchtvaartmarkt van de EU. De ECAA heeft reeds een grotere mate van connectiviteit mogelijk gemaakt. Zwitserland maakt geen deel uit van de ECAA-overeenkomst, maar heeft een eigen luchtvaartovereenkomst met de EU, namelijk de [Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de EU en Zwitserland](#), die Zwitserland integreert in de interne markt voor luchtvervoer van de EU. De EU heeft ook Europees-mediterrane luchtvaartovereenkomsten met [Marokko](#), [Jordanië](#) en [Israël](#), die een regelgevingskader bieden voor diverse gebieden, zoals hoge veiligheidsnormen, waarborging van passagiersrechten en mededinging.

De internationale samenwerking op het gebied van luchtvaartveiligheid heeft eveneens tot doel de handelen in producten en diensten, die kan worden gehinderd door een wildgroei van nationale technische normen, te vergemakkelijken. Zo heeft de EU overeenkomsten gesloten met haar belangrijkste luchtvaartpartners (de Verenigde Staten, Canada en Brazilië) voor wederzijdse erkenning van veiligheidsniveaus; het EASA heeft op zijn beurt werkafspraken voor specifieke projecten gemaakt met industriële partners uit landen waarmee geen soortgelijke overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning bestaan. De goederen en diensten die onder deze overeenkomsten en “afspraken” vallen, kunnen dus vrij worden verhandeld tussen de verdragsluitende staten.

Wanneer de samenwerking tussen de EU (en haar lidstaten) en een niet-EU-land gericht is op de wederzijdse aanvaarding van certificaten, wordt een bilaterale overeenkomst inzake luchtvaartveiligheid (BASA) ondertekend. Tot dusver heeft de EU een [BASA](#) gesloten met de VS, Canada, Brazilië, China en Japan. In oktober 2021 ondertekende de EU een [luchtvaartovereenkomst met Oekraïne](#) om hoge normen te bevorderen op gebieden als luchtvaartveiligheid, beveiliging en luchtverkeersbeheer.

Op 22 september 2020 heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor een actualisering van het initiatief voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim (zie [3.4.8](#)), met als doel te voorzien in een kader voor meer duurzaam en veerkrachtig luchtverkeerbeheer, dat aansluit bij de Europese Green Deal. De actualisering bestaat uit een gewijzigd voorstel voor een verordening voor de implementatie van het gemeenschappelijk Europees luchtruim ([2013/0186\(COD\)](#)) en een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1139 wat betreft het vermogen van het EASA om als prestatiebeoordelingsorgaan van het gemeenschappelijk Europees luchtruim te fungeren ([2020/0264\(COD\)](#)). In juni 2021 heeft de Commissie vervoer en toerisme van het Parlement zijn verslag over het voorstel aangenomen en zijn



onderhandelingsmandaat vastgesteld en zijn de interinstitutionele onderhandelingen begonnen.

Op 29 november 2022 heeft de [Commissie een dronestrategie vastgesteld](#) met een visie en een plan voor de toekomstige groei van de Europese dronemarkt. De strategie bevat technische eisen voor onbemande luchtvaartuigen of drones en bouwt voort op het veiligheidskader van de EU. In het nieuwe plan wordt uiteengezet hoe Europa grootschalige commerciële droneactiviteiten kan uitvoeren en tegelijkertijd nieuwe kansen kan bieden voor de dronesector.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Bij zijn proactieve ondersteuning van de invoering van een doeltreffend Europees systeem voor de veiligheid van de burgerluchtvaart heeft het Parlement altijd veel belang gehecht aan het recht op informatie van de passagiers en de doeltreffendheid van het EASA.

Zo wilden de parlementsleden sinds de vaststelling van de SAFA-richtlijn dat deze richtlijn ook zou dienen om luchtvaartmaatschappijen die de internationale veiligheidsnormen niet in acht namen, publiekelijk te berispen. Het Parlement eiste eveneens dat de maatregelen die door een lidstaat worden genomen naar aanleiding van een SAFA-inspectie, door de Commissie kunnen worden uitgebreid tot de hele EU. Zo hebben de EP-leden de grondslag gelegd voor wat een jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn de “zwarte lijst” zou worden. Het is ook dankzij het Parlement dat die zwarte lijst openbaar moet worden gemaakt en dat passagiers recht hebben op terugbetaling of omleiding als hun vlucht wordt geannuleerd omdat hun luchtvaartmaatschappij op die lijst is gezet. Wat het EASA betreft, wilden de parlementsleden al vanaf de start van het project dat het Agentschap zijn technische taken onafhankelijk zou kunnen uitvoeren en dat het maximale bevoegdheden zou hebben. In 2002 vroeg het Parlement dan ook de uitbreiding van de gemeenschappelijke veiligheidsregels en de bevoegdheden van het EASA tot de exploitatie van luchtvaartuigen en de licentieverlening voor de vliegtuigbemanning. Deze uitbreiding werd uiteindelijk in 2008 goedgekeurd. Het was eveneens het Parlement dat het Agentschap de macht heeft gegeven om een doeltreffend ontmoedigingsbeleid te voeren door het de mogelijkheid te geven om geldboetes op te leggen die evenredig zijn met de inbreuken. In maart 2022 heeft de Commissie vervoer en toerisme (TRAN) met het EASA van gedachten gewisseld over de onderlinge afhankelijkheid tussen de veiligheid van de burgerluchtvaart en sociaal-economische factoren, waarbij onder meer aandacht werd besteed aan de mogelijke gevolgen van de COVID-19-crisis voor de veiligheid van de luchtvaart.

In 2016 verwelkomde het Parlement ook het voorstel van de Commissie om de basisverordening van het EASA ([Verordening \(EG\) nr. 216/2008](#)) te herzien, met als doel het hoogste veiligheidsniveau in de luchtvaart te bewerkstelligen. Het Parlement wees er met name op dat het EASA moest worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in de luchtvaart, zoals het toegenomen luchtverkeer, het wijdverbreide gebruik van drones, het ontstaan van conflictzones aan de Europese grenzen en de toenemende technologische complexiteit in de luchtvaart. In 2017 verzocht het de Commissie en de Raad het EASA van voldoende financiële en personele middelen te



voorzien om hoge veiligheidsnormen te waarborgen en de rol van het Agentschap op het internationale toneel te versterken.

Recente teksten van het Europees Parlement die in dit verband van belang zijn:

- [resolutie van 29 oktober 2015 over veilig gebruik van systemen van op afstand bestuurd luchtvaartuigen \(RPAS\), algemeen bekend als onbemande luchtvaartuigen \(UAV\), op het gebied van burgerluchtvaart](#);
- verslag van de Commissie vervoer en toerisme van 2 december 2016 betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een n Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart ([A8-0364/2016](#));
- [resolutie van 16 februari 2017 over een ruimtevaartstrategie voor Europa](#).

Ariane Debyser
10/2023

