

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1566

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 4 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling eHealth Actie Plan 2012–2020, Innovatieve gezondheidszorg voor de 21e eeuw (Kamerstuk 22 112, nr. 1565)

Fiche 2: Verordening melding voorvallen burgerluchtvaart

Fiche 3: Mededeling douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1567)

Fiche 4: Besluit solidariteitsclausule (Kamerstuk 22 112, nr. 1568)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening melding voorvallen burgerluchtvaart

1. Algemene gegevens

Verordening van het Europees parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie

Datum ontvangst Commissiedocument
20 december 2012

Nr. Commissiedocument
COM (2012)776

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202280

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
SWD(2012) 442

Behandelingstraject Raad
Transportraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) Het voorstel is gebaseerd op artikel 100(2) VWEU.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* De Commissie wordt gemachtigd om, indien nodig, overeenkomstig artikel 18 gedelegeerde handelingen vast te stellen voor: het definiëren van de gemeenschappelijke Europese risico-indeling (artikel 7(6)), het actualiseren van maatregelen inzake de invoering van het Europees Centraal Register (artikel 8(5)), het actualiseren van regels voor verspreiding van informatie uit het Europees Centraal Register (artikel 11(9)), het actualiseren van bijlagen bij de verordening (artikel 17). Door middel van artikel 7(7) zal de Commissie aan de hand van uitvoeringsbesluiten de regelingen vaststellen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke Europese risico-indeling. Ook zal de Commissie door middel van artikel 8(4) uitvoeringsbesluiten vaststellen voor het beheer van het Europees Centraal Register. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 19 lid 2 bedoelde onderzoeksprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van een bestaande verordening (EU) 996/2010 over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart die van invloed kunnen zijn op de luchtvaartveiligheid. Uit een evaluatie van het huidige regime is gebleken dat er onvoldoende uniformiteit van meldingen is en bovendien lage meldingsbereidheid door ontoereikende rechtsbescherming van melders. Hiermee zijn echt goede analyses niet

mogelijk. Het onderhavige voorstel bevat op deze punten verbeteringen. Om deskundigheid en uniformiteit in de analyses te waarborgen wordt bovendien voorgesteld een netwerk van veiligheidsdeskundigen op te richten onder voorzitterschap van het EU agentschap voor veiligheid van de burgerluchtvaart EASA (European Aviation Safety Agency). Ook wordt de oprichting van een onafhankelijk lichaam voorgesteld dat toeziet op de naleving van de regels omtrent de bescherming van de melders. De richtlijn en de uitvoeringsverordeningen daarbij (Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en nr. 1330/2007) worden in het voorstel ingetrokken.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- De Commissie is op grond van artikel 100(2) VWEU bevoegd om met voorstellen te komen voor aanpassing van de rapportage van de bedoelde voorvallen en de beoordeling van risico's aan de hand van de gemelde informatie.
- De Commissie stelt dat de doelstellingen van de verordening alleen op EU niveau gerealiseerd kunnen worden. De Commissie geeft aan dat een Europese database beheerd moet worden op EU niveau en stelt dat een gecoördineerd netwerk zoals wordt voorgesteld effectiever werkt dan slechts geïsoleerde data analyse in de lidstaten. Verwacht wordt dat de benodigde investeringen voor betere harmonisatie en analyses worden «terugverdiend» door de economische voordelen van minder ongelukken. Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit daarom als positief omdat op Europese schaal eerder veiligheidsrisico's kunnen worden geïdentificeerd.

Nederlandse positie

Nederland steunt een verbeterd EU systeem voor meldingen en analyse daarvan. De voorgestelde werkwijze kan goed voorzien in de verwerking van een grote hoeveelheid meldingen, zodat trends eerder en beter worden vastgesteld. Punt van aandacht in de uitvoering is het risico dat de aandacht eenzijdig uitgaat naar dataverzameling ten koste van aandacht voor analyse en daarmee de positieve invloed op veiligheid gering is.

De voorgestelde bescherming van de melder sluit goeddeels aan bij de Nederlandse praktijk.

Onduidelijk is wat door de Commissie wordt bedoeld met de instelling van een onafhankelijk lichaam voor de naleving van de regels rondom melders en meldingen. Nederland vraagt de Commissie dit toe te lichten. In het geval er een onafhankelijk lichaam wordt bedoeld dat mede toeziet op de naleving van de regels door het Openbaar Ministerie is dit voor Nederland onaanvaardbaar. Dit past niet in het Nederlandse rechtssysteem.

In een aantal gevallen dient de wijze waarop bepalingen zijn geformuleerd te worden verbeterd. Voorbeeld hierbij is dat zowel de definitie van het begrip grove nalatigheid als de bepalingen omtrent het gebruik van informatie voor het vaststellen van die nalatigheid als te beperkt wordt omschreven. Verder dient ook aandacht te zijn voor de positionering van het EASA veiligheidsplan.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van een bestaande verordening over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Met de term «voorvallen»

worden alle gebeurtenissen bedoeld die van invloed zouden kunnen zijn op de luchtvaartveiligheid. Uit een evaluatie van het huidige regime is gebleken dat er onvoldoende uniformiteit van meldingen is, en bovendien lage meldingsbereidheid door ontoereikende rechtsbescherming van melders. Hiermee zijn echt goede analyses niet mogelijk. Het onderhavige voorstel bevat op deze punten verbeteringen, door:

- Verruiming met meldingen door organisaties die deze meldingen ontvingen bedoeld voor hun eigen interne veiligheids-management-systeem;
- De verplichting de melding te classificeren conform het Europese systeem van classificatie van meldingen met als doel het verzamelen van meldingen te harmoniseren waardoor informatie beter kan worden geanalyseerd;
- Toegang van lidstaten tot de centrale data bank (*European Central Repository*), zodat zij in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van voorvallen die zich in hun luchtruim hebben voor gedaan, maar door een meldingsautoriteit in een andere lidstaat zijn gemeld.

Om deskundigheid in de analyses te waarborgen wordt voorgesteld een netwerk van veiligheidsdeskundigen op te richten onder voorzitterschap van het EASA. Ook wordt de oprichting van een onafhankelijk lichaam voorgesteld dat toeziet op de naleving van de regels omtrent de bescherming van de melders.

Impact assessment Commissie

In de impact assessment heeft de Commissie 3 beleidspakketten tegen elkaar afgewogen:

1. Beleidspakket 1 heeft tot doel het huidige systeem te verbeteren, namelijk de basiselementen voor een volledig systeem voor de melding van voorvallen vaststellen en de veiligheid van de luchtvaart verbeteren door de wijzigingen van de wetgeving tot het strikt noodzakelijke te beperken en zoveel mogelijk aanbevelingen en richtsnoeren vast te stellen.
2. Beleidspakket 2 bestaat uit een ambitieuzer pakket beleidsmaatregelen die een wezenlijke herziening van de EU-wetgeving inzake de melding van voorvallen inhouden voor een efficiënt systeem voor de melding van voorvallen op alle niveaus, een verbeterde analyse van voorvallen en het toezicht op de efficiëntie van het systeem in termen van verbetering van de veiligheid.
3. Het doel van beleidspakket 3 is het huidige systeem te verbeteren door bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de melding van voorvallen over te hevelen naar het EU-niveau aan het EASA.

Op basis van doelmatigheid, efficiëntie en coherentie, beveelt de Commissie beleidspakket 2 ten uitvoer te leggen omdat de voordelen ervan veel groter zijn dan de kosten. In de effectbeoordeling wordt aangetoond dat alleen dit beleidspakket volledig tegemoetkomt aan de vastgestelde doelstellingen. Bij beleidspakket 3 worden er meer garanties gegeven van een goede analyse. Echter, er worden zoveel bevoegdheden van lidstaten overgenomen dat het niet goed past binnen het subsidiariteitsprincipe. Tevens zou dat tot een aanzienlijke uitbreiding van EASA moeten leiden hetgeen niet past binnen de financiële kaders.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De EU is op grond van artikel 100 (2) VWEU bevoegd tot aanpassing van de rapportage van de bedoelde voorvallen en de beoordeling van risico's aan de hand van de gemelde informatie.

- b) *Subsidiariteit- en proportionaliteitsoordeel*
Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief, omdat de luchtvaartveiligheid onvoldoende kan worden verbeterd door de lidstaten alleen. Dit onder meer vanwege het grensoverschrijdende karakter van de luchtvaart. Rapporteringssystemen die op geïsoleerde wijze door de lidstaten worden toegepast zijn namelijk minder efficiënt dan een gecoördineerd netwerk waarbij informatie wordt uitgewisseld die het mogelijk maakt eventuele veiligheidsproblemen en risicogebieden op Europees niveau op te sporen.
Nederland beoordeelt ook de proportionaliteit als positief, omdat het voorstel beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de efficiëntie en de algemene kwaliteit van het systeem te verbeteren en de lidstaten het overzicht blijven behouden over de veiligheid van het eigen luchtruim (dit in tegenstelling tot het geval dat bijvoorbeeld EASA hiertoe bevoegd zou worden gemaakt).
Belangrijke uitzondering vormt de verplichting een lichaam te hebben dat bevoegdheden heeft om toe te zien op de naleving van de bepalingen ten aanzien van de bescherming van melders. De verordening dient zich te beperken tot de eisen met betrekking tot de bescherming maar de wijze waarop die wordt vormgegeven dient aan de lidstaten te worden overgelaten.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.*
Ten opzichte van de te wijzigen en in te trekken Europese besluiten voorziet deze verordening in een uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie om bepaalde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Nederland staat in principe positief tegenover de uitbreiding die moet bijdragen aan de flexibiliteit en actualiteit van de bijlagen bij de verordening, de vaststelling van de gemeenschappelijke Europese risico-indeling, de opname in dan wel beperking of uitbreiding van informatieverspreiding uit het Europees Centraal Register en het garanderen van uniformiteit bij de tenuitvoerlegging van de verordening.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting: € 365.000,00 per jaar, deze kosten worden intern herverdeeld waardoor de financiële implicatie op het EU budget neutraal is.*
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden: jaarlijks worden er ongeveer 10.000 meldingen van voorvallen in Nederland gemaakt. Dit betekent dat er naar verhouding van de Nederlandse luchtvaartsector veel wordt gemeld. Met de inwerkingtreding van de Verordening wordt er geen significante toename van meldingen verwacht. Omdat Nederland, in tegenstelling tot sommige andere lidstaten, de huidige richtlijn volledig heeft geïmplementeerd en er ook al dataverzameling als mede analyse plaatsvindt, is de verwachting dat de nieuwe situatie – ondanks dat de onderliggende EU-wetgeving wezenlijk wordt herzien – niet tot grote wijzigingen in beleid zal leiden. Als gevolg daarvan kan worden geconcludeerd dat het voorstel geen grote financiële consequenties zal hebben voor Nederland.
Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.*
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: de financiële consequenties voor de sector zijn nog niet voldoende geconcretiseerd in het voorstel, daarom is het nu niet*

mogelijk hierover een mededeling te doen. Hierover wordt de Kamer nog nader geïnformeerd.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: Marginaal voor beleidspakket 1 en 2, omdat er reeds sprake is van een richtlijn op basis waarvan voorvallen moeten worden gemeld en geanalyseerd. Mogelijk dienen interne processen bijvoorbeeld bij de ILT (Inspectie voor Leefomgeving en Transport) te worden aangepast voor de data-analyse bij beleidspakket 2. Deze en de gevolgen voor de sector moeten nog nader worden geconcretiseerd. Voor beleidspakket 3 worden de bevoegdheden overgedragen aan het EASA, dit betekent een verlichting van de administratieve druk.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*: De implementatie van de in te trekken richtlijn voorvallen in de burgerluchtvaart heeft juist vanwege onduidelijkheden in de tekst daarvan tot veel problemen geleid bij de implementatie. De richtlijn is daarbij in de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving verwerkt. Ook het huidige voorstel voor de verordening zal uitvoeringsregelgeving vergen. Met name op het punt van de bescherming van melders van informatie en het juist gebruik daarvan. Uit bij en krachtens de Wet luchtvaart geldende regelgeving zullen in ieder geval bepalingen verwijderd of aangepast moeten worden die niet in overeenstemming zijn met de verordening. Zo zal in ieder geval artikel 16, zesde lid, van het voorstel dat een toezichthoudend orgaan voor de bescherming van werknemers introduceert, nationale regelgeving vereisen.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum*: Het voorstel gaat uit van onmiddellijke inwerkingtreding van de verordening. Gelet op de noodzaak tot het maken van uitvoeringsregelgeving zal echter een ruime implementatietermijn van tenminste anderhalf jaar noodzakelijk zijn. Ook de noodzaak tot beleidsmatige en operationele aanpassing zal een juiste implementatietermijn vergen. Nederland dient daarom in Brussel te pleiten voor een verruiming van de termijn.
- c) *Het voorstel bevat een evaluatie-/horizonbepaling*: de Commissie zal de implementatie van de verordening vijf jaar na het besluit van het Europees Parlement en de Raad evalueren. Daarnaast zal de Commissie continu de doelstelling monitoren.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Implicaties voor uitvoering en handhaving zijn op dit moment onbekend, deze worden momenteel door ILT onderzocht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Met het voorstel van de Commissie voor een nieuwe verordening voorvallen wordt een goede stap gezet in het verbeteren van het vergaren en analyseren van meldingen uit lidstaten. Door deze meldingen in één Europese database onder te brengen, kunnen juist door de grote hoeveelheid meldingen, trends worden geanalyseerd door het voorgestelde netwerk.

Daarenboven worden eisen gesteld aan de meldingen als zodanig. Hier betreft het bijvoorbeeld de classificatie van meldingen, maar ook de wijze van verzamelen en analyseren van meldingen. Ook dat zal er toe kunnen leiden dat er betere analyses kunnen worden uitgevoerd. Ook lijkt de bescherming van de melder goed te zijn geregeld. Onduidelijk is wat door de Commissie wordt bedoeld met de instelling van een onafhankelijk lichaam voor de naleving van de regels rondom melders en meldingen. Nederland vraagt de Commissie dit toe te lichten. In het geval er een onafhankelijk lichaam wordt bedoeld dat mede toeziet op de naleving van de regels door het Openbaar Ministerie is dit voor Nederland onaanvaardbaar. Dit past niet in het Nederlandse rechtssysteem. Nederland kan zich derhalve vinden in de hoofdlijnen van dit voorstel, maar vraagt aandacht voor de praktijk. Punt van aandacht in de uitvoering is het risico dat de aandacht eenzijdig uitgaat naar dataverzameling ten koste van aandacht voor analyse en daarmee de positieve invloed op veiligheid gering is. Verder vraagt Nederland aandacht voor de technische uitvoering en de administratieve gevolgen voor bijvoorbeeld ILT en vraagt om een verruiming van de definitie van het begrip grove nalatigheid. Daarnaast zijn op sommige elementen de gevolgen (nog) niet helemaal duidelijk. Dit betreft met name de kosten voor de sector en bevoegde instanties voor meldingen. Daarbij is er onduidelijkheid over de bescherming en gebruik van informatie. Ook is het van belang om dubbelingen in de uitvoering te voorkomen: meldingen die al door de sector worden onderzocht en geanalyseerd moeten niet nog een keer door de lidstaten worden onderzocht. Aan de Commissie zal hierover meer duidelijkheid gevraagd worden.