



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regional aviation safety organisations: enhancing air transport safety through regional cooperation

Ratajczyk, M.A.

Citation

Ratajczyk, M. A. (2014, November 20). *Regional aviation safety organisations: enhancing air transport safety through regional cooperation*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/29759>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/29759>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/29759> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Ratajczyk, Mikołaj

Title: Regional aviation safety organisations : enhancing air transport safety through regional cooperation

Issue Date: 2014-11-20

Samenvatting in het Nederlands (*Summary in Dutch*)

Doelstelling van het onderzoek:

Veiligheid van de luchtvaart is van oudsher op mondiaal niveau geregeld door de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (International Civil Aviation Organisation (ICAO)) waarbij de internationale regelgeving door de lidstaten wordt toegepast. De afgelopen twaalf jaren hebben de opkomst en snelle ontwikkeling van regionale organisaties voor de veiligheid van de burgerluchtvaart gekend (Regional Aviation Safety Organisations (RASOs)), die een positie innemen tussen het internationale ICAO niveau en het nationale niveau van de individuele staten. Halverwege 2014 namen meer dan 100 van de ICAO-lidstaten deel aan zulke RASOs of soortgelijke organen. Dit aantal staten zal naar verwachting groeien omdat meer organisaties van dit type worden opgezet in vele delen van de wereld. Toch is er tot op heden geen volledige wetenschappelijke analyse van deze trend ondernomen.

Het belangrijkste doel van deze studie is dan ook de kennis over RASOs nauwkeurig in kaart te brengen en om, vanuit een juridisch en institutioneel oogpunt, te verifiëren hoe regionale samenwerking en de RASOs kunnen bijdragen tot de verbetering van de veiligheid van de burgerluchtvaart en de harmonisering van voorschriften, normen en procedures, zoals geformuleerd in artikel 37 van het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago).

Belangrijkste bevindingen en conclusies:

De studie plaatst in eerste instantie de regionale samenwerking op het gebied van de luchtvaartveiligheid in het kader van het Verdrag van Chicago en gaat na in hoeverre dit Verdrag nog steeds effectief is in de aanpak van de hedendaagse veiligheidproblematiek in de burgerluchtvaart (hoofdstuk 2). De studie toont aan dat, ondanks de kritiek in het verleden op ICAO's effectiviteit in het waarborgen van de uitvoering en de handhaving van de normen inzake luchtvaartveiligheid, staten er steeds in geslaagd zijn om het niveau van de daadwerkelijke uitvoering van de internationale normen en de aanbevolen praktijken (SARPs) te verbeteren. De studie wijst ook uit dat landen met schrijnende gebreken in de veiligheidstoezichtsystemen slechts 0,3% van het wereldwijde internationale luchtverkeer vertegenwoordigen.

Ongeacht het bovenstaande blijkt uit de studie dat het huidige mondiale kader voor de luchtvaartveiligheid met belangrijke uitdagingen wordt geconfronteerd. Deze hebben vooral betrekking op: (1) het ondermaatse niveau van de daadwerkelijke implementatie van SARPs door (43% van) de ICAO-lidstaten, voornamelijk te wijten aan een gebrek aan financiële middelen en technische bekwaamheid; (2) aanzienlijke verschillen in het aantal ongevallen en in het niveau van de daadwerkelijke uitvoering van de acht kritische ICAO elementen (Critical Elements (CE)) van het veiligheidstoezicht, zowel tussen individuele ICAO-lidstaten als binnen ICAO regio's; (3) de noodzaak om de wereldwijde ongevalratio te verminderen met het oog op de aanhoudende groei van het verkeer, dat naar verwachting zal verdubbelen in de komende vijftien jaar.

De studie kwam ook tot de conclusie dat de globale veiligheid van het luchtvaartstelsel lijdt aan een "*death by audit syndrome*". Dit vloeit voort uit

overbodig regelgevend toezicht en repetitieve certificeringen van dezelfde luchtvaartactiviteiten, uitgevoerd binnen jurisdicties van verschillende staten.

Op basis van bovenstaande overwegingen stelt de studie dat ICAO een innovatieve manier zou moeten bedenken waarop deze organisatie, in aanvulling op het toezicht op de veiligheidsprestaties van de staten en het helpen van staten bij het oplossen van de geconstateerde tekortkomingen, ook het probleem van het teveel aan regelgevend toezicht en de verspilling van middelen door de dubbele certificering meer slagvaardig zou kunnen aanpakken. De belangrijkste stelling van de studie om deze uitdagingen aan te pakken is het bouwen van een “Wereldwijd Netwerk van Luchtvaarttoezicht” (Global Aviation Safety Oversight Network (GASON)), waarbij het type organisaties zoals RASOs als belangrijkste bouwstenen zouden dienen.

De studie stelt voor dat de architectuur van het GASON zou moeten uitgaan van een situatie waarbij ICAO zou vertrouwen op, en nauw samenwerken met, een aantal sterke RASOs. Die zouden kunnen zorgen voor een geharmoniseerde uitvoering van SARPs en handhavingsmechanismen organiseren. De studie betoogt dat een dergelijk systeem niet alleen ICAO in staat zou stellen om efficiënter te zijn in het gebruik van haar beperkte middelen, maar ook zou bijdragen tot een meer uniforme toepassing van SARPs. Immers, in plaats van een veelheid van nationale regelingen, zou het GASON-systeem uiteindelijk tot een beperkt aantal regionale verbanden leiden, die makkelijker door ICAO te standaardiseren en te controleren zouden zijn. De studie erkent echter dat het GASON-concept op dit moment ver van de werkelijkheid staat. De meerderheid van RASOs in werking hebben slechts adviserende en coördinerende bevoegdheden.

De studie analyseert vervolgens in detail de notie van een RASO (hoofdstuk 3). Zij merkt op dat RASOs momenteel al functioneren, en dat het RASO-begrip tot uiting komt in een aantal Resoluties van de driejaarlijkse ICAO Algemene Vergadering (Assembly). Eén van deze Resoluties zet RASOs zelfs op gelijke voet met nationale staten. Verwijzingen naar RASOs zijn ook aanwezig in de ICAO-Bijlagen 13 en 19. Daarbuiten heeft ICAO twee handboeken gepubliceerd die geheel gewijd zijn aan het ontstaan en de werking van RASOs.

Ondanks het feit dat RASOs reeds vele jaren bestaan, blijkt uit deze studie dat er tot op heden nog geen internationaal aanvaarde definitie van het begrip RASO bestaat. Toch is een dergelijke definitie noodzakelijk, gelet op het feit dat: (1) de verwijzingen naar dit type van organisaties in toenemende mate gebruikt worden in ICAO-documentatie; (2) een gepast geformuleerde definitie de meest efficiënte vormen van RASOs zou bevorderen.

De studie toont aan dat de bevoegdheid van een RASO tot het uitvoeren van veiligheidsfuncties, ingesteld door het Verdrag van Chicago, namens staten op een juridisch bindende wijze en het beschikken over eigen bevoegdheden inzake regelgeving en handhaving belangrijke onderscheidende kenmerken tussen RASOs en andere vormen van regionale luchtvaartveiligheidsorganisaties zijn. Dergelijke bevoegdheden maken RASOs bijzonder geschikt als bouwstenen voor het GASON.

In het licht van het bovenstaande stelt de studie een typologie voor van regionale organen voor de luchtvaartveiligheid, alsook een definitie van een RASO.

Terwijl ICAO momenteel RASOs in de eerste plaats ziet als instrumenten ter ondersteuning van staten in de verbetering van hun veiligheidstoezichtcapaciteiten, in het bijzonder door hun middelen te bundelen en schaalvoordelen te realiseren, kunnen deze organisaties eveneens andere voordelen bieden aan landen die

op dit moment geen dringende problemen hebben in verband met het organiseren van goed functionerende systemen voor veiligheidstoezicht. Dit wordt aangetoond in het geval van de EU waar de staten in het verleden een hoog niveau van luchtvaartveiligheid hebben bereikt, ondersteund door effectief toezicht, waarbij efficiëntie in regelgeving voor de luchtvaartindustrie de voornaamste reden was achter de oprichting van RASOs (Joint Aviation Authorities, European Aviation Safety Agency (EASA)) (hoofdstuk 4).

De studie toont ook met behulp van het voorbeeld van EASA en de EU aan hoe een RASO kan worden ingebed in het institutionele en juridische kader van een regionale organisatie voor economische integratie (Regional Economic Integration Organisation (REIO)). Ook de voordelen van een dergelijke aanpak voor de veiligheid in de luchtvaart worden belicht.

Na een analyse van RASOs van over de hele wereld, extrapoleert de studie de resultaten van de analyse en formuleert een aantal meer algemene opmerkingen over het functioneren van RASOs en de richting waarin deze zich ontwikkelen (hoofdstuk 5).

In dit opzicht overziet, analyseert en categoriseert de studie de verschillende soorten van delegatieregelingen die staten vaak gebruiken bij het opzetten RASOs. De studie komt tot de conclusie dat de keuze van het niveau en de aard van de delegatieregelingen van een RASO moet worden gestoeld op een grondige evaluatie van de behoeften en het beleid van de betrokken staten. Toch toont ze ook aan dat het delegeren van taken die de centralisatie van een bepaalde veiligheidsfunctie op regionaal niveau mogelijk maken, een aantal voordelen biedt, zoals:

- Schaalvoordelen en een betere bundeling van middelen;
- Minder risico op duplicatie tussen het nationaal en regionaal niveau;
- Mogelijkheid tot volledig geharmoniseerde actie, zoals één enkel certificaat dat geldig is in de gehele regio, of één enkele regel die van toepassing op alle luchtvaartorganisaties.

De studie toont ook aan dat RASOs die op een juridisch bindende wijze de bevoegdheid kregen om veiligheidsfuncties uit te oefenen ten behoeve van de staten, nog steeds zeer zeldzaam zijn. In augustus 2014 waren er slechts drie van dergelijke RASOs in de wereld: EASA in de EU, de Interstate Aviation Committee (IAC) in het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (Commonwealth of Independent States (CIS)), en de Eastern Caribbean Civil Aviation Authority (ECCAA).

Om de lidstaten te helpen bij het opzetten van RASOs, stelt de studie een praktische 'gereedschapskist' voor, die is opgebouwd rond de acht CE's van ICAO betreffende het veiligheidstoezicht door een staat. De studie identificeert ook de RASO kenmerken die vooral belangrijk zijn vanuit het perspectief van het opzetten van het GASON. Deze zijn het bestaan van een geharmoniseerd regelgevend kader en van mechanismen voor regionale controle, die het mogelijk maken dat de RASO ICAO voorziet van informatie over hoe haar lidstaten de SARPs naleven.

De bevindingen van deze studie wijzen ook op de nood om voorzichtigheid aan de dag te leggen met betrekking tot de verwachtingen die de internationale luchtvaartgemeenschap koestert jegens RASOs. Dit vloeit voort uit het feit dat sommige geanalyseerde RASOs moeilijkheden hadden ervaren met de finan-

ciering van hun activiteiten of met de werving van voldoende gekwalificeerd technisch personeel.

Hoewel het institutionele kader en de juridische grondslag van de regionale organen voor de luchtvaartveiligheid zeer gevarieerd zijn, bleek uit dit onderzoek dat deze organisaties een sterke neiging vertonen om in de tijd te evolueren naar meer formele entiteiten. Het belangrijkste kenmerk van deze trend is de overgang naar organisaties die zijn opgericht door middel van internationale verdragen en het verkrijgen van afzonderlijke rechtspersoonlijkheid. Gezien het feit dat een groot aantal van dergelijke organisaties alleen in de laatste tien jaar werden opgericht en dat nieuwe RASOs gepland worden, in het bijzonder in Afrika en het Midden-Oosten, komt de studie tot de conclusie dat deze evolutie zich waarschijnlijk zal voortzetten in de toekomst.

Dit onderzoek kijkt ook naar vragen over internationale verantwoordelijkheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid die de werking van RASOs met zich meebrengen (hoofdstuk 6). In dit opzicht verduidelijkt en inventariseert de studie eerst de algemene beginselen en concepten met betrekking tot de toekenning en de delegatie van verantwoordelijkheden en taken in de burgerluchtvaartveiligheid, zowel in een nationale als in een internationale juridische context. Voortbouwend op de algemene theorie van de verwijzing van bevoegdheden naar internationale organisaties onderscheidt de studie, en kenmerkt ze vanuit het oogpunt van het internationaal recht, drie hoofdtypen van delegaties die staten gebruiken om RASOs te machtigen: agentschapsrelaties, delegatie in de eigenlijke zin, en overdracht.

Op basis van de analyse van de bepalingen van het Verdrag van Chicago en haar Bijlagen, alsmede relevante ICAO-, staats- en RASO praktijken komt deze studie tot de conclusie dat het '*de lege lata*' perfect aanvaardbaar is voor een staat om zijn verplichtingen op veiligheidsgebied gedeeltelijk of zelfs volledig aan een RASO toe te vertrouwen, zolang de staat kan aantonen dat de desbetreffende SARP effectief uitgevoerd wordt. Echter, de studie komt tot de conclusie dat deze mogelijkheid niet altijd duidelijk tot uiting komt in de formulering van de ICAO SARPs.

De studie formuleert en analyseert ook het principe van de ultieme staatsverantwoordelijkheid voor veiligheidsregelgeving en -toezicht, zoals die voortvloeit uit het Verdrag van Chicago. Dit principe, dat voortkomt uit het feit dat alleen staten verdragsluitende partij kunnen zijn tot het Verdrag van Chicago, is momenteel de belangrijkste beperking met betrekking tot de delegatie van de veiligheidsfuncties door een staat aan RASOs. De studie legt uit dat, hoewel RASOs kunnen fungeren als vertegenwoordigers van de staten krachtens internationaal recht, staten hun uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van de vereisten van het Verdrag van Chicago en haar veiligheidsgerelateerde Bijlagen niet kunnen overdragen aan een RASO.

In aanvulling op het principe van de ultieme verantwoordelijkheid van een staat voor het veiligheidstoezicht, identificeert deze studie een aantal meer specifieke beperkingen met betrekking tot de delegatie van veiligheidsfuncties door een staat aan een RASO vanuit het perspectief van het Verdrag van Chicago.

Als het gaat om de mogelijke verantwoordelijkheid van RASOs volgens het internationaal recht, blijkt uit deze studie dat de meerderheid van de RASOs kan worden beschouwd als organen met rechtspersoonlijkheid. Hun internationale wettelijke verantwoordelijkheid kan dus *mogelijk* op het spel staan. De studie heeft ook vastgesteld dat, omdat RASOs vanuit het perspectief van Verdrag van

Chicago hooguit kunnen fungeren als vertegenwoordigers van staten, de acties van RASOs krachtens internationaal recht normaliter zullen worden toegeschreven aan staten.

Gezien het feit dat RASOs geen partij kunnen zijn bij het Verdrag van Chicago, zijn de oprichtingsovereenkomsten de belangrijkste bron voor hun internationaalrechtelijke verplichtingen. De verplichtingen die voortvloeien uit deze oprichtingsovereenkomsten zijn gericht aan de RASO lidstaten. Echter, deze studie beschouwt de mate waarin ook een niet-lidstaat de internationale juridische verantwoordelijkheid van een RASO zou kunnen vatten. De studie komt tot de conclusie dat een dergelijke mogelijkheid a priori niet kan worden uitgesloten, in het bijzonder in het geval waarin RASOs operationele verantwoordelijkheden dragen, zoals vliegtuigen certificeren, waarvan de nalatige uitoefening tot ongevallen kan bijdragen.

Wat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van RASOs betreft, heeft deze studie gevonden dat slechts een beperkt aantal oprichtingsactes van RASOs bepalingen bevatten, die deze kwestie behandelen. Als gevolg daarvan, en in afwezigheid van een internationaal verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid van de luchtvaarttoezichthouders, wordt deze vraag in eerste instantie gereguleerd door de oprichtingsactes van de RASO en binnenlandse (of regionale) wetten. De studie beschouwt de voorwaarden voor die aansprakelijkheid, met inbegrip van de erkenning van rechtspersoonlijkheid van RASOs volgens het nationale recht en de gerechtelijke immuniteit, die een aantal RASOs genieten.

De studie besteedt ook aandacht aan de eventuele noodzaak tot wijziging van het Verdrag van Chicago in het licht van de gevonden beperkingen die voortvloeien uit het feit dat op dit moment alleen staten bij dit Verdrag partij kunnen zijn. Hoewel de inschatting is dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze wijzigingen kunnen worden gerealiseerd, beschouwt de studie twee soorten wijzigingen die het mogelijk maken dat RASOs, in eigen naam veiligheidsfuncties in kader van het Verdrag van Chicago en de Bijlagen zouden kunnen uitoefenen:

- Wijziging van artikel 83bis van het Verdrag van Chicago op een wijze die de overdracht van veiligheidsfuncties niet alleen naar andere landen, maar ook naar internationale organisaties mogelijk maakt;
- Opneming in het Verdrag van Chicago van de zogenaamde REIO clause, die voorziet in de mogelijkheid van toetreding tot een internationaal verdrag of een REIO, zoals de Afrikaanse Regionale Economische Gemeenschappen (Regional Economic Communities (RECs)) of de EU.

Zonder de mogelijkheid van een toekomstige wijziging van het Verdrag van Chicago uit te sluiten, stelt deze studie dat op korte termijn een veel duidelijker beleid van ICAO nodig is over de rol van staten bij het toezicht op RASOs. De studie toont aan dat een dergelijk toezicht gebaseerd moet zijn op het principe dat het toezichtsbeleid van staten, en RASOs namens hen, het niveau van het veiligheidstoezicht zoals vereist door het Verdrag van Chicago garandeert. Zulk toezichtsbeleid zou niet mogen leiden tot de noodzaak om de acties van een regionale instantie in detail te controleren of tot een risico op een overlap van deskundigheid op nationaal en regionaal niveau.

De studie wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen die voortvloeien uit de algemene analyse van het onderzoeksmateriaal, en formuleert aanbevelingen voor verder onderzoek (hoofdstuk 7). De aanbevelingen betreffen in het bij-

zonder de oprichting van het GASON, de vaststelling van een RASO definitie, de specifieke voordelen van de verschillende niveaus van RASO delegatieregelingen, een betere afspiegeling van het RASO concept in de ICAO-Bijlagen, de noodzaak van de lidstaten om toezicht op hun RASO uit te oefenen, de bevordering van duidelijke bepalingen in de oprichtingsdocumenten van een RASO inzake de aansprakelijkheid voor schade, en tot slot mogelijke toekomstige wijzigingen van het Verdrag van Chicago.