



STELLUNGNAHME NR. 1/2008

DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT

vom 15. April 2008

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG

„Erweiterung des EASA-Systems auf die Regulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten“

I. Allgemeines

1. Bei der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002¹ des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (Grundverordnung) forderte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Kommission auf², baldmöglichst geeignete Vorschläge für die Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung auf den Flugbetrieb und die Zulassung der Flugbesatzungen zu unterbreiten. Zugleich nahm der Gemeinschaftsgesetzgeber die zukünftige Anwendung der Grundverordnung und die Ausarbeitung von grundlegenden Anforderungen für sämtliche sonstigen Bereiche der Sicherheit in der Zivilluftfahrt auf der Grundlage künftiger Vorschläge für Rechtsvorschriften vorweg³. Daher gab die Kommission bei der Vorlage ihres Vorschlags für die erste Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf den Flugbetrieb, die Zulassung von Flugbesatzungen und die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittländern zugleich ihre Absicht bekannt⁴, diesen Zuständigkeitsbereich im Hinblick auf ein umfassendes Systemkonzept schrittweise auf die Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen/Flughäfen, Flugsicherungsdienste (Air Navigation Services, ANS) und das Flugverkehrsmanagement (Air Traffic Management, ATM) auszuweiten.
2. In der Grundverordnung⁵ ist als eine der Aufgaben der Agentur festgelegt, dass die Agentur der Kommission die erforderliche technische Unterstützung erbringt und Stellungnahmen ausarbeitet und beschließt, auf die die Kommission ihre eigenen Vorschläge für Rechtsvorschriften im Bereich der Sicherheit der Zivilluftfahrt stützt⁶. Die vorliegende Stellungnahme wurde auf einer diesbezüglichen Grundlage erarbeitet. Die Agentur legt daher der Kommission hiermit ihre Stellungnahme vor, mit der die in Mitteilung KOM(2005) 578 endgültig vom 15. November 2005 zu Sicherheitsvorschriften im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten erfüllt werden sollen.
3. Diese Stellungnahme wurde nach dem vom Verwaltungsrat der Agentur festgelegten Verfahren⁷ und in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Artikel 19 der Grundverordnung verabschiedet. Die Legislativagenda der Kommission machte jedoch eine Verkürzung der in diesem Verfahren festgelegten Konsultations- und Antwortzeiträume durch die Agentur nötig.
4. Diese Stellungnahme umfasst die vorliegende Begründung, in der der Standpunkt der Agentur zur Politik im Bereich der Sicherheitsvorschriften für Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste auf Gemeinschaftsebene

¹ Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1.), ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 079 vom 19.3.2008, S. 1).

² Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002.

³ Erwägungsgründe 2 und 23 der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002.

⁴ Mitteilung KOM(2005) 578 endgültig vom 15. November 2005 der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – "Erweiterung der Aufgaben der Europäischen Agentur für Flugsicherheit – Blick auf 2010".

⁵ Fortan bezieht sich der Begriff "Grundverordnung" auf die in Fußnote Nummer 1 erwähnte, kürzlich angenommene Verordnung (EG) Nr. 216/2008.

⁶ Artikel 19 Absatz 1 der Grundverordnung.

⁷ Beschluss des Verwaltungsrats bezüglich des von der Agentur anzuwendenden Verfahrens für die Veröffentlichung von Stellungnahmen, Spezifikationen und Leitlinien ("Regelsetzungsverfahren"), MB/08/2007 vom 13. Juni 2007.

erläutert wird und Vorschläge für den Inhalt von Änderungen unterbreitet werden, die zur Umsetzung dieser Politik an der Grundverordnung vorgenommen werden sollen. Als Teil dieser Stellungnahme werden als Anlagen auch ein neuer Anhang zur Grundverordnung mit den grundlegenden Anforderungen für die Sicherheit und Interoperabilität im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten sowie eine Folgenabschätzung vorgelegt.

II. Konsultation

a. Ankündigung eines Änderungsvorschlags (Notice of Proposed Amendment – NPA) Nr. 2007-16

5. Auf der Website der Agentur wurde am 30. November 2007 ein Konsultationspapier (NPA 2007-16)⁸ mit einem Vorschlag für ein Konzept zur Integration von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten in das EASA-System veröffentlicht.
6. In diesem Konsultationspapier erläuterte die Agentur den durch die Grundverordnung für die Regulierung anderer Aspekte der Sicherheit der Zivilluftfahrt festgelegten institutionellen Rahmen, der im Falle der Annahme der geplanten Erweiterung durch den Gesetzgeber auch für Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste gelten würde. In diesem Zusammenhang legte die Agentur einen Entwurf der grundlegenden Anforderungen vor, durch die die vom Gesetzgeber vorgegebenen Sicherheitsziele definiert werden sollen und zugleich die Umsetzung der ICAO-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene gewährleistet werden kann. Solche grundlegenden Anforderungen bilden fortan die Grundlage für detaillierte Durchführungsbestimmungen, in denen in detaillierterer Art und Weise die Pflichten der einer Regulierung unterliegenden Personen zum Ausdruck kommen werden und in denen auch die geltenden Normen und Empfehlungen der ICAO (ICAO Standards and Recommended Practices, SARPS) ihren Niederschlag finden werden.
7. In dem Konsultationspapier wurden außerdem die Vorschläge der Agentur zu Grundsatzregelungen für die Regulierung der Sicherheit im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten vorgestellt. Zu diesem Zweck wurde auch die Meinung der Interessengruppen zu verschiedenen Fragen eingeholt, für die die Agentur Beiträge zur Festlegung einer hinreichend einvernehmlichen Strategie als Grundlage für die vorliegende Stellungnahme benötigte.

b. Kommentarantwortdokument (Comment Response Document, CRD)

8. Die NPA stieß auf breites Interesse, und bis zum Stichtag (21. Januar 2008) gingen bei der Agentur 1 860 Kommentare von nationalen Behörden, Berufsverbänden und privatwirtschaftlichen Unternehmen ein. Alle eingegangenen Kommentare wurden bestätigt und in einem Kommentarantwortdokument (Comment Response Document, CRD) zusammengefasst, das am 18. März 2008 auf der Website der Agentur veröffentlicht wurde. Dieses CRD enthält ein Verzeichnis sämtlicher Personen und/oder Organisationen, die Kommentare und Antworten auf die Fragen der Agentur eingereicht haben.
9. Diese Ergebnisse gestatteten die Schlussfolgerung, dass die Konsultation der Agentur eine solide Grundlage für die Erarbeitung der folgenden Dokumente Ihres Regelsetzungsprozesses bot. Offensichtlich war auch, dass in den Kommentaren insgesamt ein starker Konsens hinsichtlich des alle Bereiche der Luftfahrt abdeckenden, umfassenden Gesamtkonzepts für die Regulierung im Bereich der Sicherheit und damit für den Grundsatz der Anwendung des EASA-Systems zum Ausdruck kam. Das CRD präsentiert deshalb, basierend auf der Konsultation, die anfänglichen Schlussfolgerungen der Agentur dazu, wie der Entwurf der grundlegenden Anforderungen geändert werden sollte und wie die Grundsatzregelungen für die Regulierung der Sicherheit von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten in der erweiterten

⁸ http://www.easa.europa.eu/ws_prod/r/doc/NPA/NPA%202007-16.pdf

Grundverordnung verankert werden sollten. Diese anfänglichen Schlussfolgerungen sollten dann durch diese Stellungnahme ausgearbeitet werden.

10. Die Konsultation ergab jedoch, dass viele Akteure durch den in der NPA vorgeschlagenen Ansatz verwirrt waren, da sie der Ansicht waren, dass die Sicherheitsregulierungsfunktion der Agentur in die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum eingebettet werden würde, statt die gesamte Sicherheitsregulierung im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten auf das EASA-System zu übertragen. Zudem brachten die Antworten auf die Fragen im Zusammenhang mit dem Regulierungs- oder Dienstleistungscharakter der Annahme der Betriebskonzepte sowie des Managements des Luftraums und der Flugverkehrsströme keine hinreichende Klarheit, um der Agentur im diesem Stadium des Prozesses Schlussfolgerungen zu gestatten. Daher und zur Stützung ihrer abschließenden Stellungnahme unternahm die Agentur eine weitere Bewertung möglicher Alternativen in Rahmen der Folgenabschätzung, die ihren Stellungnahmen beigefügt sein wird.

c. Reaktionen auf das CRD

11. Bei der Agentur gingen 100 Reaktionen von 18 Akteuren ein: zehn Behörden, vier Berufsverbände, drei Diensteanbieter und ein Vertreter der Industrie. Diese vertreten etwas mehr als 20 % der Interessengruppen, die ursprünglich auf die NPA geantwortet hatten; diese Zahl entspricht der üblichen Reaktionsquote auf die CRDs der Agentur. In den meisten der Reaktionen ging es um die Klarstellung der Kommentare auf die NPA, wenn davon ausgegangen wurde, dass Missverständnisse vorlagen. Die Agentur hat analysiert, ob derartige Fehldeutungen eine Änderung der im CRD dargelegten vorläufigen Schlussfolgerungen zur Folge haben müssen; wann immer dies der Fall war, erfolgte eine angemessene Berücksichtigung in der vorliegenden Stellungnahme. In derselben Weise wurden in einigen Reaktionen Verbesserungen an dem Entwurf der grundlegenden Anforderungen vorgeschlagen, die von der Agentur begrüßt wurden und in die Verbesserung ihres beigefügten abschließenden Entwurfs einfließen. In mehreren Reaktionen wurde die Agentur in ihrer Stellungnahme zu manchen Aspekten ihrer Vorschläge um eindeutigere Ausführungen ersucht. Dies gilt insbesondere für Reaktionen einiger Berufsverbände, die die Sicherheitskritikalität der Funktionen ihrer Mitglieder hervorheben. Dies ist in diesem Dokument und seinen Anlagen soweit wie möglich geschehen.
12. Zahlreiche Interessengruppen brachten außerdem erneut ihre Frustration über die kurze Konsultationsfrist und die kurze Zeitspanne für die Analyse des relativ umfassenden CRD zum Ausdruck. Die Agentur kann nur erneut betonen, dass mit dem engen Zeitplan eine Unterstützung der Kommission bei der Einhaltung ihrer eigenen Legislativagenda bezweckt wurde. Sie hebt auch die Tatsache hervor, dass das Ziel der geplanten Maßnahme nur darin besteht, bestimmte Aspekte der Regulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten vom Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) in den Rahmen der EASA zu überführen; dies ist die Folge einer breit angelegten und offenen Debatte, die zu der Schlussfolgerung führte, dass eine solche Maßnahme von der klaren Mehrheit der Interessengruppen unterstützt wurde. Wie in der NPA und im CRD betont wurde, wird in diesem Kontext ein reibungsloser Übergang angestrebt, bei dem die im Rahmen des Einheitlichen Europäischen Luftraums eingeführten Vorschriften und entwickelten Prozesse zur Anwendung kommen; da dies mittels der Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft und des Regelsetzungsprozesses der Agentur geschehen wird, werden die Interessengruppen reichlich Gelegenheit haben, sich zu vergewissern, dass dies auch wirklich geschieht, sowohl in Bezug auf die Änderung der Grundverordnung als auch in Bezug auf die Annahme der Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung.

13. Einige Interessengruppen machten zudem allgemeine Bemerkungen zu der Tatsache, dass die Zahl der von der Agentur als „zur Kenntnis genommen“ eingestuften Kommentare sehr hoch war und fragten sich, ob dies impliziere, dass die Agentur diese bei der Ausarbeitung ihrer Stellungnahme nicht berücksichtigen würde. Diesbezüglich möchte die Agentur klarstellen, dass sie die Antwort „zur Kenntnis genommen“ verwendet, um zum Ausdruck zu bringen, dass der Kommentar ihrer Ansicht nach nicht geeignet ist, den Umfang oder den Inhalt der geplanten Stellungnahme zu beeinflussen. „Zur Kenntnis genommen“ bedeutet daher weder, dass die Agentur dem Kommentar zustimmt oder nicht zustimmt, sondern nur, dass sie keinen Konflikt zwischen ihren Planungen und den Vorschlägen in dem Kommentar erkennt.
14. Einige wenige Reaktionen schließlich zeigen, dass Missverständnisse hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „Regulierungsfunktion“ vorliegen. Eine Interessengruppe merkt insbesondere an, dass die Verkehrsflussregelung eine Regulierungsfunktion sei und daher reguliert werden solle. Um eine Begriffsverwirrung zu vermeiden, erachtet es die Agentur für sinnvoll klarzustellen, dass sie eine Regulierungsaufgabe als eine Aufgabe betrachtet, die sich auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse bezieht und mit der somit keine Diensteanbieter betraut werden können; zudem müssen nach Ansicht der Agentur derartige Regulierungsaufgaben von öffentlichen Stellen ausgeführt werden, und zwar unter vom Gesetzgeber bei der Festlegung der diesen Stellen übertragenen Befugnisse festgeschriebenen Bedingungen. Infolgedessen sind diese Stellen Regulierer, keine regulierten Personen.
15. Abschließend ist festzustellen, dass die Agentur die vorliegende Stellungnahme unter Berücksichtigung der auf die NPA eingegangenen Kommentare und der Reaktionen auf ihr CRD herausgegeben hat. Diese Stellungnahme reflektiert ihrer Ansicht nach eine Mehrheitsansicht bezüglich der Bedingungen, unter denen die Sicherheit und bestimmte Aspekte der Interoperabilität von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten im Rahmen des EASA-Systems, in enger Koordinierung mit und aufbauend auf dem Rahmenwerk des Einheitlichen Europäischen Luftraums, reguliert werden sollen.

III. Inhalt der Stellungnahme der Agentur

Allgemeines

16. In der NPA der Agentur wurde, basierend auf ihrem Verständnis der Empfehlungen der von Jacques Barrot, dem Vizepräsidenten der Kommission, eingesetzten Hocharrangigen Gruppe zur künftigen Luftfahrtregulierung und der Schlussfolgerungen der in der in Absatz 2 genannten Mitteilung der Kommission vorgestellten Folgenabschätzung, davon ausgegangen, dass die Erweiterung des EASA-Systems auf die Sicherheitsregulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten unter Anwendung des in der Grundverordnung festgelegten und in dieser NPA eingehender beschriebenen EASA-Systems erfolgen sollte. Dies bedeutet, dass das umfassende Systemkonzept für die Sicherheitsregulierung gelten würde, nicht für die Regulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten. In diesem Kontext muss das umfassende Systemkonzept für die Sicherheit so verstanden werden, dass alle Elemente der Sicherheitskette im Bereich der Luftfahrt, insbesondere Schnittstellen, in zentralisierter Weise analysiert werden müssen, um jedem Akteur in der Sicherheitskette vorzugeben, welche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, um nicht nur den eigenen Beitrag zu den Risiken zu mindern, sondern den Expositionsgrad insgesamt zu senken. Es ist nämlich eine Tatsache, dass die Einführung sicherer Verhaltensweisen an sich nicht ausreicht, um für ein insgesamt sicheres System zu sorgen.

17. Dies stellt zweifellos eine signifikante Abkehr von der logischen Grundlage des Konzepts des Einheitlichen Europäischen Luftraums dar, das sich mit den verschiedenen Aspekten der Regulierung gleichzeitig befasst; infolgedessen werden Kapazität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Interoperabilität von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdienstsystemen und deren Komponenten, Luft/Boden-Interoperabilität, Sicherheit, Umweltschutz und andere Aspekte der Regulierung sowohl bei den anwendbaren Vorschriften als auch bei den Zulassungsverfahren eng vermischt. Diese Vision des das umfassenden Systemkonzepts reflektiert die herkömmliche Praxis in diesem Bereich, wo bis vor Kurzem sogar die Funktion der Dienstleistung und die Regulierungsfunktion als die zwei Seiten derselben Medaille betrachtet wurden. Das Ziel besteht vorwiegend in der Unterstützung eines das umfassenden Systemkonzepts zur Verbesserung der allgemeinen Leistungsfähigkeit des Flugverkehrsmanagementsystems, insbesondere im Hinblick auf Kapazität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dies weist auch gewisse Vorteile auf, da durch eine einzige Genehmigung alle regulatorischen Verpflichtungen der regulierten Personen abgedeckt werden können, als ob die Lizenzierung von Flugverkehrsunternehmen sämtliche Aspekte in den Bereichen Sicherheit, finanzielle/versicherungsrechtliche Verpflichtungen und Benennung abdecken würde.
18. Das Konzept des Einheitlichen Europäischen Luftraums weist jedoch gewisse Nachteile auf, da unklar ist, wie die Sicherheit und andere Ziele in Einklang gebracht werden; aus diesem Grund wird jetzt allseits akzeptiert, dass die Sicherheitsregulierung von der Regulierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit getrennt sein sollte; dieser Grundsatz wird in der Empfehlung Nr. 1 der Hochrangigen Gruppe aufgegriffen: „... and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation.“ (... und sicherzustellen, dass Aktivitäten im Bereich der Sicherheitsregulierung unabhängig von anderen Formen der Regulierung erfolgen). Er kann auch als Hindernis für die Entflechtung der in Betracht kommenden Komponenten des Flugverkehrsmanagementsystems betrachtet werden, da er dem Enddiensteanbieter von Flugverkehrskontrolldiensten die letztendliche Entscheidung über das Sicherheitsniveau in dem Luftraum, in dem dieser sein Monopol ausübt, überträgt. Derartige Gründe erklären unter anderem, warum dieser Ansatz in den anderen Bereichen der Luftfahrtregulierung nicht beibehalten wurde, die sich mit der Zeit in Richtung des dem EASA-System zugrunde liegenden das umfassenden Systemkonzepts für die Sicherheit entwickelten. Dies bewirkt dann Ungereimtheiten in Bezug auf das für die anderen Akteure in der Sicherheitskette des Flugverkehrsmanagements geltende Regulierungssystem, beispielsweise Luftraumnutzer (einschließlich Luftfahrzeugführer und Betreiber) und Hersteller der Bordausrüstung, deren Erfüllung vieler Flugverkehrsmanagementanforderungen (Ausrüstung, Verfahren, Boden/Bord-Interoperabilität, Geräteleistung ...) mittels des EASA-Systems durchgesetzt wird, wie es durch den ICAO-Grundsatz, der dem Eintragsstaat die Verantwortung überträgt, verlangt wird. Wie im Kontext des Einheitlichen Europäischen Luftraums festgestellt, kann es daher zu einer Doppelregulierung kommen, wenn derartige ICAO-Grundsätze nicht befolgt werden.
19. Um in dieser Debatte voran zu kommen, hat die Agentur in der Folgenabschätzung, die sie zur Unterstützung ihrer Stellungnahmen vorzulegen hat, das Für und Wider beider Optionen analysiert. Die Schlussfolgerung laut Anlage 2 unterstützt die Erweiterung des EASA-Systems als beste Lösung in Bezug auf Sicherheit und Regulierungseffizienz; sie ist tatsächlich die kostengünstigste und am besten geeignete Lösung für die Begrenzung der Zulassung auf Sicherheitsaspekte, wie durch die Hochrangige Gruppe zur künftigen Luftfahrtregulierung in Europa empfohlen. Ferner können die geringen sozialen Auswirkungen dieser Lösung problemlos gemindert werden.

20. Diese Entscheidung hat selbstverständlich Konsequenzen für die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Verzahnung der erweiterten Grundverordnung und ihrer künftigen Durchführungsbestimmungen mit den Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum und deren Durchführungsbestimmungen. Es würde nämlich die Schwierigkeiten für die Industrie vergrößern, wenn diese im Rahmen beider Systeme Sicherheitsanforderungen erfüllen müsste, die aus einem zweifachen Regelsetzungsprozess resultieren. Beim gegenwärtigen Sachstand ist es jedoch nicht möglich, präzise diejenigen Bestimmungen der Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum zu ermitteln, die geändert werden müssten, wenn die erweiterte Grundverordnung in Kraft tritt, ebenso wenig wie diejenigen Bestimmungen, auf die die Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung Auswirkungen hätten. Zudem ist die Agentur nicht befugt, Vorschläge in Bezug auf die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum zu unterbreiten. Zu gegebener Zeit wird eine sachgerechte Koordinierung erfolgen müssen, um die nötigen Anpassungen auszuarbeiten. Eine flexible Option bestünde darin, dass der Gesetzgeber der Kommission für jeden Einzelfall die Befugnisse zur Ausarbeitung der nötigen Anpassungen überträgt. Eine weitere Option wäre, dass die Überprüfung der Auswirkungen der Annahme der erweiterten Grundverordnung am Ende des Rechtsetzungsakts erfolgt, um im vorletzten Artikel die Bestimmungen der Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum zu spezifizieren, die aufgehoben oder geändert werden müssen.
21. In diesem Kontext bekräftigt die Agentur ihre wiederholt geäußerte Zusage, dass eventuelle künftige Durchführungsbestimmungen der EASA auf den dann geltenden Bestimmungen für den Einheitlichen Europäischen Luftraum, insbesondere den umgesetzten ESARRs, aufbauen werden. Im Hinblick darauf werden Übergangsmechanismen konzipiert, um für die Kontinuität von bereits gemäß den Bestimmungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum gewährten Zulassungen zu sorgen. Es gibt viele Beispiele für derartige Bestandsschutzklauseln beim Übergang von nationalen Bestimmungen zu den EASA-Bestimmungen, die einen reibungslosen Übergang ohne zusätzliche Belastungen für die Industrie gewährleisten. Gleichzeitig wird die Kohärenz zwischen dem EASA-System und dem System des Einheitlichen Europäischen Luftraums sichergestellt werden müssen, und zwar unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Ad-hoc-Gruppe Doppelregulierung⁹. Es ist nämlich möglich, Verfahren zu entwickeln, mit denen harmonisierte Anforderungen und Zulassungsverfahren gewährleistet werden, um mehrfache Konformitätsbeurteilungen zu vermeiden. Die Agentur arbeitet gegenwärtig an einer Straffung der Zulassungen der Organisationen im Kontext der Erweiterung des EASA-Systems auf den Flugbetrieb und die Umsetzung der ICAO SMS SARPS; diese Arbeiten werden bei der Entwicklung der künftigen Durchführungsbestimmungen für Flughafenbetreiber und Betreiber von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten zur Anwendung kommen.

Sicherheitsziele

22. Wie in der NPA erläutert, sind in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft die Ziele festgelegt, die der Gesetzgeber durch gemeinsame Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erreichen will. Dadurch wird klargestellt, was die regulierten Personen und die Exekutivbehörden tun müssen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen, und es werden die nötigen Instrumente für die politische und justizielle Kontrolle ihrer Handlungen bereitgestellt. Die Erfahrung hat in den anderen Bereichen der Luftfahrt gezeigt, dass die Umsetzung durch Bezugnahme auf die ICAO SARPS keine zufriedenstellende Lösung darstellte, da diese ursprünglich konzipiert wurden, um für die Freizügigkeit von Luftraumnutzern zu sorgen. Sie vermischen daher Sicherheitsanforderungen und andere Anforderungen – in den Bereichen

⁹ <http://www.eurocontrol.int/src/gallery/content/public/documents/DRAHG/DRAHG%20Report.pdf>

Interoperabilität und Administration – in einer Weise, die kein leistungsorientiertes Konzept für die Sicherheitsregulierung zulässt. Infolgedessen ist die Agentur der Meinung, dass der Gesetzgeber als zusätzlichen Anhang zu der Grundverordnung spezifische grundlegende Sicherheitsanforderungen annehmen muss.

Inhalt der grundlegenden Anforderungen

23. Die NPA enthielt einen Entwurf grundlegender Anforderungen, die von der Agentur gemäß dem in allen anderen vorangegangenen Fällen angewandten Standardverfahren ausgearbeitet wurden. Mithilfe von Sachverständigen in diesem Bereich ermittelte die Agentur die mit der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten verbundenen Gefahren, nahm im Anschluss daran eine Einschätzung der damit verbundenen Risiken vor und entwickelte schließlich Risikominderungsstrategien, die die vorgeschlagenen grundlegenden Anforderungen darstellen. Diese grundlegenden Anforderungen sollen auch eine geeignete Grundlage für die Festlegung von Durchführungsmaßnahmen bilden, die die Kohärenz und Kontinuität bezogen auf die bestehenden Verordnungen und Durchführungsbestimmungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum gewährleisten. Wie in vorangegangenen Fällen wurden in der NPA nicht die Details dieses Prozesses dargelegt, doch die zugehörigen Daten können bereitgestellt werden, um gegebenenfalls den Rechtsetzungsprozess zu unterstützen. Die während der Konsultation eingegangenen Kommentare wurden zur inhaltlichen Verbesserung der grundlegenden Anforderungen genutzt, soweit dies in der kurzen Zeit, die der Agentur für die Vorlage dieser Stellungnahme zur Verfügung stand, möglich war. Der resultierende Text wird in Anlage 1 vorgestellt, zusammen mit inhaltlichen Erläuterungen sowie der Verknüpfung mit den ICAO SARPS.

Art des Betriebskonzepts

24. Grundsätzlich – und weil die Grundverordnung in ihrer Gesamtheit unmittelbar anwendbar ist – generieren grundlegende Anforderungen Rechte und Pflichten für regulierte Personen. Sie sollten daher keine Bestimmungen enthalten, die an die beauftragten Exekutivorgane, die Kommission und die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Dies sollte besser mittels entsprechender Bedingungen für die Ausübung dieser übertragenen Befugnisse in den Artikeln der Grundverordnungen, durch die diese Befugnisse erteilt werden, geschehen. Aus diesem Grund hat die Agentur nach der Ermittlung von mit der Aufstellung der Betriebskonzepte verbundenen Gefahren die Frage gestellt, ob es sich bei deren Annahme um eine Regulierungs- oder Dienstleistungsfunktion handelt. Die eingegangenen Antworten zeigten eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Definition des Begriffs „Betriebskonzept“ sowie gewisse Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der genauen Art der damit verbundenen Funktion. Die Agentur hat diese Frage daher in der Folgenabschätzung, die ihren Stellungnahmen beigefügt sein muss, eingehender geprüft. Die Ergebnisse dieser Abschätzung haben zu den folgenden Schlussfolgerungen geführt.

25. Die gängigste Definition lautet, dass ein Betriebskonzept eine Kombination von durch Luftraumnutzer umzusetzenden Verfahren (die sich von einfachen „Flugverkehrsregeln“ in Lufträumen mit sehr geringer Verkehrsdichte bis zu sehr komplexen Verfahrenskombinationen in komplexen Lufträumen erstrecken), Anforderungen an Boden- und Bordausrüstung, zu erbringende und zu nutzende Dienste (einschließlich Flugverkehrskontrolle, Luftfahrtinformationen, Wetterdaten, Kommunikation, Navigation, Überwachung usw.), von den Anbietern dieser Dienste anzuwendenden Verfahren und Mitarbeiterqualifizierung ist. Es muss ein dediziertes Betriebskonzept zur Untermauerung der Nutzung jedes Luftraumblocks geben; es kann mehrere Betriebskonzepte geben, die im selben Luftraumblock gelten; in einem solchen Fall muss ein taktisches Management dieses Luftraumblocks erfolgen, um in jedem Einzelfall über das jeweils anwendbare Betriebskonzept zu entscheiden und die Luftraumnutzer über das jeweils anwendbare Betriebskonzept zu unterrichten. Ein

Betriebskonzept ist daher nicht das Ergebnis von Forschungstätigkeiten, die zu potenziellen Optionen zur Steigerung der Luftraumkapazität führen; es ist eine formelle Entscheidung, die sich auf den Flugbetrieb in einem bestimmten Luftraumblock auswirkt. Infolgedessen weist die Agentur darauf hin, dass dieses Konzept nicht mit den Ergebnissen von SESAR durcheinander gebracht werden darf, was allerdings der Fall zu sein scheint, wenn man manche der eingegangenen Kommentare liest.

26. Die Ziele, die ein Betriebskonzept zu erfüllen hat, umfassen nicht nur die Sicherheit, sondern auch wirtschaftliche Effizienz, Umweltschutz und eventuelle andere Kriterien, die ein Gesetzgeber festlegen kann, um den Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Infolgedessen impliziert die Entscheidung, dass einander widersprechende Ziele in Einklang gebracht werden, und sie kann daher keinen Parteien mit persönlichen Interessen überlassen werden. Daher muss die Annahme der Betriebskonzepte im Rahmen einer Exekutivkompetenz erfolgen. Dabei handelt es sich um eine Regulierungsfunktion. Die Ausübung dieser Funktion muss auf der Ebene der ICAO und der Gemeinschaft koordiniert werden, um sowohl aus Sicht der Luftraumnutzer als auch aus Sicht der Diensteanbieter für allgemeine Kohärenz und Interoperabilität zu sorgen. Infolgedessen gelangte die Agentur zu dem Schluss, dass es nicht nötig ist, grundlegende Anforderungen für die Definition spezieller Betriebskonzepte festzulegen. Da jedoch die zuständigen Behörden (unabhängig davon, ob es sich dabei um die Kommission oder die nationalen Behörden handelt) überprüfen müssen, dass derartige Betriebskonzepte die Sicherheit angemessen berücksichtigen, ist die Agentur der Auffassung, dass die Anforderungen, die sie in der Anlage zu der NPA zur Minderung der damit verbundenen Gefahren vorgesehen hat, in den Artikel der Grundverordnung aufgenommen werden müssen, in dem die Bedingungen für die Übertragung derartiger Befugnisse festgelegt sind. In diesem Kontext ist klarzustellen, dass die Agentur nicht beabsichtigt, in diesem Bereich eine Exekutivkompetenz auszuüben; sie ist jedoch der Ansicht, dass sie die Rolle eines technischen Beraters für die Evaluierung der sicherheitsrelevanten Auswirkungen von geplanten Betriebskonzepten sowie von Änderungen an solchen Konzepten übernehmen sollte; zudem hält sie es für nötig, dass ihr Prozess für die Kontrolle der Normung zur Anwendung kommt, um die Ausübung der den zuständigen nationalen Behörden in diesem Bereich übertragenen Befugnisse zu überwachen.
27. Spezielle Betriebskonzepte werden nach ihrer Annahme mithilfe von Bestimmungen umgesetzt, die für die Luftraumnutzer, die Mitarbeiter und die Diensteanbieter sowie für die Ausrüstungen, Systeme und Komponenten, die diese zu nutzen haben, gelten. Unter Berücksichtigung des geltenden ICAO-Rahmenwerks werden diese Bestimmungen, die sich überwiegend mit der Interoperabilität aus der Sicht der Luftraumnutzer befassen, von den Eintragungsstaaten gegenüber ihren Betreibern durchgesetzt; sie sind daher im Rahmen des EASA-Systems anzunehmen. Was die Mitarbeiter und die Diensteanbieter betrifft, so befassen sich diese Bestimmungen überwiegend mit der Interoperabilität aus der Sicht der Diensteanbieter sowie mit den zugehörigen Verfahren und Ausbildungsanforderungen. Da ihr sicherheitsrelevanter Inhalt üblicherweise marginal ist, ist davon auszugehen, dass sie im Rahmen des Systems des Einheitlichen Europäischen Luftraums angenommen werden, sofern nicht die Kommission in Ausübung der ihr übertragenen Exekutivkompetenz auf Einzelfallbasis anders entscheidet, wenn dies durch die Sicherheitsdimension gerechtfertigt wird. Derartige Bestimmungen können gegebenenfalls festlegen, welche Funktionen Diensteanbietern hinsichtlich der Umsetzung und taktischen Anpassung der von ihnen anzuwendenden Betriebskonzepte übertragen werden.

Geltungsbereich und Anwendbarkeit

Luftraum

28. Wie in der NPA dargelegt, erfordert die Regulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten durch die Grundverordnung, dass der Luftraum, in dem gemeinsame Bestimmungen gelten, in ihrem Geltungsbereich eindeutig definiert wird. Die Agentur ist der Meinung, dass neben dem Luftraum, in dem die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum gelten, die Sicherheitsregulierung des Flugverkehrs im Rahmen des EASA-Systems auch den gesamten Luftraum, in dem der EG-Vertrag gilt, abdecken muss¹⁰. Dies gestattet die Einbeziehung von kontrolliertem und unkontrolliertem Luftraum, da Sicherheitsziele notwendigerweise einen anderen Geltungsbereich abdecken als das Kapazitätsmanagement. Die Sicherheit des Flugverkehrs im unkontrollierten Luftraum wird durch die Flugverkehrsregeln gemäß ICAO Anhang 2¹¹ geregelt, die denjenigen Regeln ähnlich sind, die für die Gewährleistung der Straßenverkehrssicherheit zur Anwendung kommen. Dies wird den Vorteil mit sich bringen, dass diejenigen anwendbaren, sicherheitsrelevanten Flugverkehrsregeln, die sich derzeit von Staat zu Staat unterscheiden und damit aus Sicht der Luftraumnutzer aufgrund mangelnder Interoperabilität ein echtes Sicherheitsrisiko darstellen, harmonisiert werden. Wie bereits im CRD dargelegt, impliziert dies keineswegs, dass die Agentur die Absicht hat, in die Entscheidung darüber, was kontrollierter Luftraum ist oder nicht ist, eingebunden zu werden; derartige Entscheidungen sind – wie weiter oben erläutert – als Teil der Definition der Betriebskonzepte zu treffen.

29. In diesem Zusammenhang möchte die Agentur daran erinnern, dass manche Flugsicherungsdienste, beispielsweise die Kette der Bereitstellung von Luftfahrtinformationen sowie Kommunikations- und Navigationsdienste, oftmals in unkontrolliertem Luftraum verfügbar sind und sogar eine Voraussetzung für einen sicheren und ordnungsgemäßen Verkehrsfluss sein können; es ist legitim, dass auch derartige Dienste gemeinsamen Sicherheitsanforderungen unterworfen werden.

Luftraumnutzer

30. Wie im Abschnitt über das Betriebskonzept erläutert, müssen Flugverkehrsbetreiber die speziellen Betriebskonzepte beachten, die in dem Luftraum gelten, den sie zu einem gegebenen Zeitpunkt nutzen. Dazu gehören Ausrüstungs- und Ausbildungsanforderungen sowie Verpflichtungen zur Nutzung bestimmter Dienste und zur Umsetzung vorgeschriebener Verfahren. Das EASA-System umfasst bereits die entsprechenden Bestimmungen, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von ICAO Anhang 6. Daher ist die Agentur der Meinung, dass die Sicherheitsregulierung im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten für Luftraumnutzer besser im Rahmen dieses Systems erfolgen sollte. Dies impliziert keinerlei Änderungen an der Grundverordnung, deren Artikel über die Anwendbarkeit bereits den Betrieb auf Strecken in die, innerhalb der oder aus der Gemeinschaft mit einem in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat registrierten Luftfahrzeug erfasst. Dadurch werden für den Rahmen des Einheitlichen Europäischen Luftraums zudem die Durchsetzungsmaßnahmen bereitgestellt, die in der Grundverordnung verankert sind.

¹⁰ Ausgeschlossen davon ist selbstverständlich der Luftraum über dem offenen Meer, der von den Mitgliedstaaten im Auftrag der ICAO kontrolliert wird.

¹¹ Es wird anerkannt, dass alle in ICAO Anhang 2 enthaltenen Elemente keinen direkten Zusammenhang mit der Flugverkehrssicherheit aufweisen und daher nicht unter das EASA-System fallen werden.

31. In diesem Zusammenhang mag es angebracht sein, daran zu erinnern, dass die Grundverordnung aus ihrem Geltungsbereich nur die einer so genannten „staatlichen Verwendung“ (polizei-, zoll-, militärdienstlichen oder ähnlichen Verwendung) dienenden Luftfahrzeuge ausschließt. Dies impliziert umgekehrt, dass staatseigene Luftfahrzeuge den gemeinsamen Bestimmungen der Grundverordnung unterliegen, wenn sie keiner derartigen Verwendung dienen. Mit anderen Worten unterliegen sie denselben Bestimmungen wie Luftraumnutzer, wenn sie im allgemeinen Flugverkehr eingesetzt werden. Wie andere Nutzerkategorien haben sie das Recht, zu der Entwicklung von sie betreffenden Bestimmungen beizutragen und zu verlangen, dass derartige Bestimmungen in angemessenem Verhältnis zu dem Typ und der Art ihrer Aktivität stehen. Eine Sonderbehandlung wird, sofern gerechtfertigt, bei der Annahme der Betriebskonzepte oder der Entwicklung der Bestimmungen in Betracht gezogen werden. Eventuelle Freistellungen werden mittels der anwendbaren Verfahren, insbesondere der Verfahren nach Artikel 14 der Grundverordnung, gehandhabt.

Diensteanbieter

32. Die von der Agentur vorgenommene Gefährdungsbeurteilung ergab, dass mit der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten erhebliche Risiken verbunden sind, die in angemessener Weise begrenzt werden müssen. Es wird nämlich bereits allgemein akzeptiert, dass Anbieter von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten gemeinsamen Sicherheitsanforderungen unterliegen sollen und dass die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum die zugehörigen Zulassungsvoraussetzungen festgelegt haben. Die NPA gelangte daher zu dem Schluss, dass Anbieter derartiger Dienste gemeinsamen Bestimmungen im Rahmen des EASA-Systems unterliegen müssen.

33. Bei der Behandlung dieser Frage mag es angebracht sein klarzustellen, dass der EG-Vertrag eine unterschiedliche Behandlung von Unternehmen auf der Grundlage der jeweiligen Besitzverhältnisse nicht zulässt. Dies impliziert, dass staatseigene Diensteanbieter, einschließlich von Militärverwaltungen, nicht anders behandelt werden dürfen, als jede andere Organisation, sei sie privat oder körperschaftlich, die dieselben Dienste erbringt. Wie in Absatz 31 erläutert, werden eine Sonderbehandlung oder Freistellungen in Übereinstimmung mit den anwendbaren Verfahren gehandhabt werden.

34. Um für Rechtssicherheit zu sorgen, bemühte sich die Agentur ebenfalls darum, die betroffenen Dienste genauer zu ermitteln. Während klar war, dass die Anbieter von Flugverkehrsdiensten und Diensten in den Bereichen Kommunikation, Navigation, Überwachung, Wetterdaten und Luftfahrtinformationen, die in manchen Fällen bereits private oder körperschaftliche Organe sind, als regulierte Personen behandelt werden sollten, war dies für Anbieter, die im Bereich von Luftraummanagement und Verkehrsflussregelung tätig sind, weniger eindeutig. Das Paket zum Einheitlichen Europäischen Luftraum enthält zwar diese beiden letztgenannten Funktionen in seinem Geltungsbereich, aber es legt keine gemeinsamen (oder grundlegenden) Anforderungen für deren Erbringung fest und enthält keinerlei Verpflichtungen hinsichtlich der Zulassung für diese Funktionen; es ist nämlich fraglich, ob es sich bei diesen Funktionen um Dienstleistungs- oder Regulierungsmaßnahmen handelt. Daher holte die Agentur die Meinung von Interessengruppen ein, bevor sie eine diesbezügliche Entscheidung traf.

35. Die eingegangenen Antworten ließen darauf schließen, dass diese Funktionen aufgrund des Vorliegens von strategischen, prätaktischen und taktischen Elementen sowohl Regulierungsaspekte als auch Dienstleistungsaspekte umfassen. Die Agentur nahm daraufhin eine weitere Analyse der eingegangenen Antworten vor und führte für die möglichen Optionen in der Gesetzesfolgenabschätzung (*regulatory impact assessment*, RIA), die ihrer abschließenden Stellungnahme beigefügt sein muss, eine Folgenabschätzung durch. Ihre Schlussfolgerungen lauten, dass das

Luftraummanagement, bei dem es sich um die vorübergehende Zuteilung vorab konzipierter Luftraumblöcke oder Strecken an spezifische zivile oder militärische Nutzer handelt, besser als behördliche Funktion mit positiven Auswirkungen in sicherheitsrelevanter und wirtschaftlicher Hinsicht zu betrachten ist. Da die Verkehrsflussregelung zu kommerziellen Schäden für einzelne Wirtschaftsbeteiligte führen kann (z. B. verspätete Flüge, umgeleitete Flüge oder Bereitstellung einer größeren Kapazität zu einer gegebenen Zeit), gelangt die Folgenabschätzung zu dem Schluss, dass sie besser als Regulierungsfunktion zu betrachten ist, zumindest wenn es um ihre zentrale Funktion geht.

36. Auf dieser Grundlage gelangt die Agentur zu der Schlussfolgerung, dass die strategischen oder zentralen Elemente dieser Funktionen, die in vielen Aspekten dem Charakter des Betriebskonzepts nahe kommen, regulatorischer Art sind und daher der Entscheidung der bevollmächtigten zuständigen Behörden, der Europäischen Kommission oder gegebenenfalls der regionalen/lokalen zuständigen Behörden unterliegen, um die nötige Subsidiarität zu berücksichtigen. Infolgedessen sind die zugehörigen Sicherheitsanforderungen in die Bedingungen für eine derartige Bevollmächtigung aufzunehmen. Sie gelangt ferner zu der Schlussfolgerung, dass taktische Elemente von Luftraummanagement und Verkehrsflussregelung von Diensteanbietern abgewickelt werden können, sofern dies keine Interessenkonflikte nach sich zieht und die zuständige Behörde eine entsprechende Entscheidung trifft. Deshalb müssen derartigen Diensteanbietern die entsprechenden grundlegenden Anforderungen auferlegt werden.
37. Zusammenfassend ist die Agentur der Meinung, dass jede an der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten gemäß der Definition im Rahmenwerk des Einheitlichen Europäischen Luftraums beteiligte Organisation gemeinsamen Sicherheitsbestimmungen zu unterliegen hat.

Systeme und Komponenten

38. Die von der Agentur vorgenommene Gefährdungsbeurteilung ergab, dass mit der Auslegung, der Wartung und der Funktion von Systemen und Komponenten, die zur Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten beitragen, erhebliche Risiken verbunden sind, die in angemessener Weise begrenzt werden müssen. Dies wird durch die ICAO SARPS und die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum anerkannt, in denen Zulassungsanforderungen festgelegt werden. Die Agentur gelangt daher zu dem Schluss, dass derartige Systeme und Komponenten gemeinsamen Bestimmungen im Rahmen des EASA-Systems unterliegen müssen. Um jedoch eine Überregulierung zu vermeiden, sollte die Notwendigkeit einer Regulierung bei der Ausarbeitung der nötigen Durchführungsbestimmungen auf Einzelfallbasis festgestellt werden. Sollte ein solcher Beschluss gefasst werden, würde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die Durchführung einer Folgenabschätzung geprüft werden.

Personal

39. Durch ihre ICAO-Zusagen und in der Folge im Rahmen der Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum haben die Mitgliedstaaten bereits akzeptiert, dass Fluglotsen¹² in Bezug auf theoretische Kenntnisse, praktische Fähigkeiten, Sprachkenntnisse und medizinische Tauglichkeit gemeinsamen Anforderungen unterliegen müssen. Mit derartigen Anforderungen soll nicht nur gewährleistet werden, dass sie die nötige Ausbildung durchlaufen haben, was eine Anforderung für alle Berufe ist, sondern dass sie auch über die entsprechende

¹² Richtlinie 2006/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 22).

körperliche/medizinische Tauglichkeit und eine hinreichende laufende Berufspraxis verfügen. Die Notwendigkeit, derartige Anforderungen zu erfüllen, die die Freiheit dieser Personen in Bezug auf die Ausübung dieses Berufes einschränken und sie sogar zur Aufgabe ihrer Beschäftigung zwingen kann, wenn sie diese Anforderungen nicht mehr erfüllen, veranlasst die Agentur zu der Schlussfolgerung, dass dieses Personal einem regulierten Beruf angehört und daher der erweiterten Grundverordnung unterliegen wird. Die Agentur möchte auch weiter klarstellen, dass sie – anders als manche Interessengruppen in der NPA-Konsultation – keinen Grund dafür sieht, das für die Vorfeldkontrolle auf Flughäfen zuständige Personal in einen solchen regulierten Beruf einzubeziehen.

40. Bei der Ausarbeitung ihrer grundlegenden Anforderungen hat die Agentur zweifellos die Notwendigkeit erkannt, dass andere Personalkategorien angemessene Ausbildungs- und Kompetenzanforderungen erfüllen müssen, was allerdings nicht soweit geht, dass ihr Beruf im gleichen Maße wie der Beruf des Fluglotsen reguliert werden müsste. Sie gelangt daher zu dem Schluss, dass anderes Personal, beispielsweise das technische Flugverkehrsdienstpersonal, gemeinsamen Sicherheitsanforderungen unterliegen und daher in der erweiterten Grundverordnung genannt werden muss. Die Erfüllung von Anforderungen im Zusammenhang mit beruflicher Kompetenz und medizinischer Tauglichkeit wird jedoch in den normalen Zuständigkeitsbereich der Organisationen, bei denen diese Mitarbeiter beschäftigt sind, fallen. Betroffen sind diejenigen Mitarbeiter, deren Tätigkeiten durch ihre Beteiligung an der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten sowie an Auslegung, Fertigung, Instandhaltung und Betrieb der zugehörigen Systeme und Komponenten Einfluss auf die Sicherheit des Flugbetriebs haben können.

Organisationen

41. Bei der Ausarbeitung der grundlegenden Anforderungen ermittelte die Agentur Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit Auslegung, Fertigung, Instandhaltung und Betrieb von Systemen und Komponenten des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes (EATMN). Obwohl allseits akzeptiert wird, dass die Minderung dieser Risiken letztendlich in die Zuständigkeit der Diensteanbieter fällt, die derartige Systeme oder Komponenten nutzen, verringert dies nicht die Verantwortung der Organisationen, die direkt an deren Auslegung, Fertigung, Instandhaltung und Betrieb beteiligt sind. Die Agentur ist daher der Meinung, dass diese Organisationen in der erweiterten Grundverordnung aufgeführt werden sollen und möglicherweise ihre Kapazitäten werden nachweisen müssen, falls dies in den Durchführungsbestimmungen, basierend auf einer sachgerechten Folgenabschätzung, so beschlossen werden sollte.
42. Dies impliziert nicht, dass solche Organisationen systematisch direkt reguliert werden sollen, um die Nutzer von Systemen und Komponenten ihrer Verantwortung zu entheben. Es würde jedoch die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass dies gegebenenfalls geschehen kann. Dies wird voraussichtlich für GNSS-Systeme und komplexe Satelliten-Boden-Kommunikationsnetze der Fall sein. Dies könnte auch für einige Mehrwertdienste im Bereich Luftfahrtinformationen gelten, insbesondere für elektronische Navigationsdatenbanken, für die es gegenwärtig keine Rechtsgrundlage gibt, die ihre Regulierung gestattet. Wie in der Stellungnahme zur Regelung der Sicherheit von Flugplätzen erläutert, würde dies den Rückgriff auf Verfahren gestatten, deren Wirksamkeit seit Jahrzehnten im Bereich der Lufttüchtigkeit nachgewiesen wurde, ähnlich dem ETSO-System („European Technical Standard Order“) für Luftfahrzeugteile, wodurch die Arbeit kleiner Diensteanbieter erleichtert würde und die Kosten für normungsfähige Komponenten gesenkt würden. Zu guter Letzt würde dies die Entwicklung rationeller Zulassungsverfahren für Boden/Bord-Systeme und -Komponenten gestatten.

Mittel zur Umsetzung

43. Dieses Kapitel befasst sich mit den zur Umsetzung der grundlegenden Anforderungen anzuwendenden Mitteln. Es führt im Einzelnen aus, wie die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen nachgewiesen werden sollte; es stellt klar, welche Durchführungsbestimmungen von der Kommission erlassen werden sollten, um vorzugeben, was die regulierten Personen tun müssen, um die Bestimmungen einzuhalten; und es legt fest, welche Stellen für die Beaufsichtigung und/oder Bescheinigung dieser Einhaltung der Bestimmungen zuständig sein sollten. Die Gründe für diese Klarstellungen werden in der NPA eingehender behandelt.

Luftraumnutzer

44. Die Grundverordnung schafft bereits eine Grundlage dafür, allen Flugverkehrsbetreibern, unabhängig davon, ob es sich um EU-Bürger handelt oder nicht, Anforderungen bezüglich der Luftraumnutzung aufzuerlegen. Im Einklang mit den ICAO-Grundsatzregelungen werden derartige Bestimmungen generell durch vom Eintragungs- oder Betreiberstaat angenommene Betriebsvorschriften auferlegt, in denen die von den anderen Vertragsstaaten für die Nutzung ihres Luftraums angenommenen Betriebskonzepte zum Ausdruck kommen sollen. Der Gesetzgeber hat zudem entschieden, dass ausländische Betreiber die Anforderungen der Gemeinschaft werden erfüllen müssen, wenn sich ihre Luftfahrzeuge im Luftraum von Mitgliedstaaten befinden; dies gibt die Möglichkeit, ihnen die notwendigen Bestimmungen aufzuerlegen, um die Luftraumanforderungen zu erfüllen.

45. Bestimmungen, die von Flugverkehrsbetreibern die Ergreifung geeigneter Risikominderungsmaßnahmen für ihren eigenen Flugbetrieb verlangen, fallen unter das EASA-System und sind daher bereits durch die Grundverordnung abgedeckt. Die zusätzlichen Elemente betreffen die Umsetzungsmittel für die Betriebskonzepte und die Interoperabilität aus Sicht der Luftraumnutzer; diese werden von der Agentur ausgearbeitet werden, um den gemäß dem Rahmenwerk des Einheitlichen Europäischen Luftraums beschlossenen Betriebskonzepten zu entsprechen, und werden durch einen im Rahmen des Komitologieverfahrens erlassenen Beschluss der Kommission in die für Flugverkehrsbetreiber geltenden Bestimmungen aufgenommen werden. Der Kommission müssen somit durch die erweiterte Grundverordnung die nötigen Befugnisse übertragen werden.

46. In derartigen Bestimmungen werden die von Flugverkehrsbetreibern in dem von ihnen genutzten Luftraum anzuwendenden Verfahren sowie die von ihnen in diesem Luftraumblock einzusetzenden Ausrüstungen und Dienste vorgeschrieben werden. Derartige Bestimmungen werden in angemessenem Verhältnis zu der Art und Komplexität des Betriebs und den damit verbundenen Risiken stehen müssen. In Übereinstimmung mit dem EASA-System wird die Annahme derartiger Bestimmungen eine sachgerechte Konsultation und Folgenabschätzung erfordern.

47. Diese Bestimmungen werden auch diejenigen Subsidiaritätsbereiche klarstellen müssen, in denen die Mitgliedstaaten möglicherweise zusätzliche Bestimmungen werden entwickeln müssen, um lokalen Besonderheiten gerecht zu werden. In einem solchen Fall wären sie berechtigt, ihre eigenen lokalen Vorschriften herauszugeben, die einer Kontrolle durch die Gemeinschaft unterliegen würden, um ihre Kohärenz mit dem allgemeinen Betriebskonzept zu gewährleisten.

48. Im Rahmen des EASA-Systems wird die Einhaltung der obigen Bestimmungen mittels eines Zulassungsverfahrens (Ausstellung eines Zeugnisses oder einer Bescheinigung) nur für gewerbliche Betreiber erreicht. Bezüglich der Erfüllung von Anforderungen im Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste, die von nicht gewerblichen Betreibern zu erfüllen sind, beispielsweise die Mitführung der nötigen Ausrüstung für die reduzierte Höhenstaffelung (Reduced Vertical Separation Minima)

und die Fähigkeit der Besatzung, in einem solchen Umfeld zu operieren, mag dies unzureichend sein. Daher werden in die erweiterte Grundverordnung zusätzliche Zulassungsanforderungen aufgenommen werden müssen.

49. Die zuständigen Behörden für die Umsetzung der Betriebsvorschriften sind die nationalen Luftfahrtbehörden bei auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Betreibern¹³, bei ausländischen Betreibern ist es die Agentur. Aus Gründen der Einfachheit und zur Vermeidung von Verwechslungsgefahr sowie möglichen Schlupflöchern ist die Agentur der Meinung, dass für die Überprüfung der Einhaltung der geplanten Bestimmungen dieselbe Rollenverteilung wie im vorigen Absatz gelten soll.

Diensteanbieter

50. Die Situation von Anbietern von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten ist in vielfältiger Weise derjenigen gewerblicher Flugverkehrsunternehmen sehr ähnlich. Um ihre Dienste zu erbringen, müssen beide die Erfüllung von Sicherheitsanforderungen nachweisen und eine Genehmigung erlangen (Benennung oder Auswahl durch den zuständigen Anbieter von Flugverkehrsdiensten). Während mit der ersten Verpflichtung gewährleistet werden soll, dass Betreiber über die Mittel verfügen, um ihrer Verantwortung im Bereich der Sicherheit gerecht zu werden, geht es bei der zweiten Verpflichtung eher um die Marktregulierung. Beide Verfahren können entkoppelt werden, aber niemand kann Dienste erbringen, ohne beide Gruppen von Voraussetzungen zu erfüllen. Während die finanzielle Leistungsfähigkeit im Flugverkehrswesen als Voraussetzung für den Marktzugang betrachtet wird, um Kunden im Falle eines Unfalls oder eines Konkurses zu schützen, scheint sie im Rahmen des Einheitlichen Europäischen Luftraums als Voraussetzung für die Erfüllung von Sicherheitspflichten betrachtet worden zu sein. Daraus zieht die Agentur den Schluss, dass die für die Zulassung von Diensteanbietern geltenden Bestimmungen unter das EASA-System fallen sollten, da sie primär die Minderung von Sicherheitsrisiken bezwecken, während die Zulassung weiterhin durch das System des Einheitlichen Europäischen Luftraums oder gegebenenfalls auf nationaler Ebene reguliert werden sollte. Die zugehörigen Bestimmungen sollten von der Kommission im Wege des Komitologieverfahrens angenommen werden. Der Kommission müssen dann durch die erweiterte Grundverordnung die nötigen Befugnisse übertragen werden.
51. Wie bereits mehrfach erläutert, müssen derartige EASA-Bestimmungen offensichtlich auf der Grundlage der bestehenden Elemente, die bisher im Rahmen des Einheitlichen Europäischen Luftraums entwickelt wurden, ausgearbeitet werden, und es müssen geeignete Übergangsregelungen, einschließlich des Bestandschutzes für derzeitige Zulassungen, geschaffen werden, um einen nahtlosen Übergang zu organisieren. In Übereinstimmung mit dem EASA-System wird die Annahme derartiger Bestimmungen eine sachgerechte Konsultation und Folgenabschätzung erfordern. Das Inkrafttreten dieser Bestimmungen sollte zur Aufhebung der zugehörigen Bestimmungen im Rahmen des Systems des Einheitlichen Europäischen Luftraums führen, um eine Doppelregulierung zu vermeiden. Der Kommission müssen die nötigen Befugnisse übertragen werden, um die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum und die zugehörigen Durchführungsbestimmungen dementsprechend zu ändern, wie weiter oben in Absatz 20 dargelegt.
52. Den derzeitigen Bestimmungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum zufolge erfolgt die Konformitätsüberprüfung mittels einer Zulassung. Die Agentur stimmt diesem Ansatz zu. In Übereinstimmung mit bereits etablierten Grundsatzregelungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum und ihren eigenen Arbeiten zu einer

¹³ "Ansässig" bezeichnet in diesem Zusammenhang den gewöhnlichen Wohnsitz einer natürlichen Person oder den Hauptgeschäftssitz einer juristischen Person.

besseren Regulierung ist sie zudem der Ansicht, dass Mehrfachzulassungen vermieden werden müssen, damit ein Diensteanbieter mehrere Dienste mit einer einzigen Zulassung und im Rahmen eines einzigen Managementsystems erbringen kann; sie beabsichtigt, diesen Grundsatz auch auf die Erbringung von Flugplatzdienstleistungen und Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten auszuweiten, um die Regulierungskosten zu senken. Die Agentur hält jedoch ein vollständiges Zulassungsverfahren für weniger sicherheitskritische Dienste, beispielsweise Luftfahrtinformationen und Vorfeldkontrolle auf Flugplätzen, für unverhältnismäßig. Sie ist daher der Meinung, dass im Falle von Luftfahrtinformationen und Vorfeldkontrolle nur verlangt werden sollte, dass eine Erklärung abgegeben wird, in der die Erfüllung der geltenden Sicherheitsanforderungen und die Befolgung der zugehörigen Durchführungsbestimmungen bestätigt wird.

53. Im Einklang mit den dem EASA-System zugrunde liegenden Grundsatzregelungen sollte die Zuständigkeit für die Erteilung der oben genannten Zulassungen, wenn es um auf ihrem Hoheitsgebiet ansässige Betreiber geht, bei den nationalen Behörden liegen, und im Falle von ausländischen Organisationen, die im europäischen Luftraum Dienstleistungen erbringen, bei der Agentur.
54. Manche Zulassungsaufgaben können aus Gründen der Einheitlichkeit oder der Effizienz jedoch besser zentral ausgeführt werden, insbesondere in Bereichen, die seltene Fachkenntnisse erfordern. Dies könnte bei Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten, die sich auf mehrere Mitgliedstaaten erstrecken, der Fall sein, beispielsweise in den Bereichen Luftfahrtinformationen und Navigation oder Kommunikationsnetze; die SESAR-Entwicklungen werden voraussichtlich zum Aufbau von mehr gesamteuropäischen Diensten führen. Es könnte dann bedenklich sein, von dem Mitgliedstaat, in dem der Diensteanbieter seinen Hauptsitz hat, zu verlangen, die einzige zuständige Behörde zu sein. Die Agentur ist daher der Meinung, dass sie die Befugnis erhalten sollte, Diensteanbieter, die ihre Dienste in mehr als drei Mitgliedstaaten erbringen, zuzulassen und zu beaufsichtigen. Dies wird die einfache grenzüberschreitende Erbringung von Flugverkehrsdiensten ausschließen und sollte sich nicht auf funktionale Luftraumblocke auswirken, da derartige Blöcke nicht implizieren, dass innerhalb dieser Blöcke erbrachte Dienste von einem einzigen Anbieter erbracht werden.

Systeme und Komponenten

55. Wie bereits oben erklärt, ist die Agentur der Ansicht, dass Systeme und Komponenten im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten, wie in den Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum definiert, gemeinsamen Sicherheitsanforderungen unterliegen müssen. Zudem scheint es dem derzeitigen Rahmen des Einheitlichen Europäischen Luftraums an Klarheit hinsichtlich der Anforderungen, die derartige Systeme und Komponenten erfüllen müssen, zu fehlen; insbesondere enthält er keine Vorgaben dazu, anhand welcher Kriterien die Erklärungen (Überprüfung von Systemen und Konformität oder Gebrauchstauglichkeit von Komponenten) auszustellen sind. Sie hält es deshalb für notwendig, dass im Rahmen des EASA-Systems weitere Durchführungsbestimmungen erlassen werden, um den betroffenen Entwicklern, Herstellern, Instandhaltungsorganisationen und Betreibern die nötige Rechtssicherheit zu geben. Derartige Bestimmungen werden sich nur mit den Anforderungen in Bezug auf die Sicherheit und die Luft/Boden-Interoperabilität befassen. Sie werden daher durch die entsprechenden Anforderungen in Bezug auf die Leistung und die Boden/Boden-Interoperabilität zu ergänzen sein. Die letztgenannten Anforderungen leiten sich aus dem Betriebskonzept her und sind durch die jeweils zuständigen Organisationen herauszugeben, sei es die Kommission, die zuständige nationale Behörde oder der Anbieter von Flugverkehrsdiensten selbst.

56. Was die Überprüfung der Konformität mit den grundlegenden Anforderungen und den zugehörigen Durchführungsbestimmungen anbelangt, so erkennt die Agentur die durch die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum eingeführten Verfahren an und beabsichtigt nicht, eine Änderung dieser Verfahren nur um der Änderung willen vorzuschlagen. Die Eigenerklärung zur Konformität, möglicherweise unterstützt durch Überprüfungen durch benannte Stellen, ist ein etabliertes Verfahren im Rahmen des gemeinschaftlichen Gesamtkonzepts für die Zulassung. Um jedoch eine Verwechslung mit dem Begriff der qualifizierten Einrichtung zu vermeiden, der im EASA-System mit einer anderen Bedeutung verwendet wird, hält es die Agentur für nötig, derartige Stellen, einschließlich ihrer Vorrechte, in der Grundverordnung festzulegen und dort auch die Voraussetzungen für ihre Akkreditierung vorzugeben.
57. Wie in Absatz 42 erläutert, könnte es zudem künftig sinnvoll sein, für manche Systeme und Komponenten spezielle Zulassungsregelungen ins Auge zu fassen, um die Einführung integrierter Zulassungsregelungen für Systeme und Komponenten, die sowohl Boden- als auch Borelemente umfassen, zu erleichtern. Eine derartige Möglichkeit könnte auch angewandt werden, um die Entwicklung genormter Systeme und Komponenten zu unterstützen, ähnlich den ETSO-Artikeln. Schließlich könnte dies eine Möglichkeit darstellen, um die Verantwortung von System- und Komponentennutzern in Bezug auf komplexe Elemente, für deren Überprüfung die nötigen Fachkenntnisse rar sind, zu mindern. Dies würde nicht implizieren, dass eine derartige getrennte Zulassung einen vollständigen Verzicht auf die Verantwortung der Nutzer bedeuten würde, da die Festlegung der operationellen Spezifikationen und deren Integration weiterhin ihnen obliegen würden. Die Agentur ist daher der Meinung, dass in der erweiterten Grundverordnung eine Rechtsgrundlage geschaffen werden muss, um gegebenenfalls derartige Zulassungen zu ermöglichen. Diesbezügliche Entscheidungen würden auf Einzelfallbasis bei der Annahme der zugehörigen Durchführungsbestimmungen und nach einer sachgerechten Konsultation und Folgenabschätzung getroffen werden.
58. Auf jeden Fall sollte ungeachtet der Frage, ob Systeme und Komponenten einer Eigenerklärung oder speziellen Zulassungsregelungen unterliegen, bei der Entwicklung von Durchführungsbestimmungen und Konformitätsbewertungsverfahren mit Sorgfalt vorgegangen werden, um bei Regulierungsverfahren Überschneidungen oder Doppelarbeit zu vermeiden. Die nötige Koordinierung wird von der Kommission zu organisieren sein, da sie in diesen Bereichen die abschließenden Entscheidungen treffen wird.

Personal

59. Wie bereits in Absatz 39 dieses Dokuments erklärt, wurde rechtlich bindend vereinbart, dass Fluglotsen im Besitz einer Lizenz und entsprechender Leistungsbeurteilungen sein müssen, in denen die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen bescheinigt wird. Diesbezüglich wurde bereits eine Richtlinie angenommen. Aus Gründen der Kohärenz mit dem EASA-System sollte eine solche Richtlinie in die Form einer Verordnung der Kommission überführt werden, um für das durch die Grundverordnung vorgeschriebene gemeinsame und einheitliche Sicherheitsniveau zu sorgen, statt sich auf das durch Richtlinien der Gemeinschaft festgelegte Mindestsicherheitsniveau zu stützen¹⁴. Dies weist zudem den Vorteil auf, dass die daraus resultierende Bestimmung auf exekutiver Ebene angepasst werden kann, was langwierige Rechtsetzungsverfahren vermeidet. Dazu müssen

¹⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass Richtlinien Rechtsetzungsinstrumente sind, die durch die verbindliche Festlegung von Mindeststandards zur Angleichung nationaler Praktiken dienen. Bei der Annahme der Grundverordnung war der Gesetzgeber der Ansicht, dass ein solcher Ansatz nicht ausreichte, um den Erfordernissen des Flugverkehrsbinnenmarkts gerecht zu werden, und beschloss, einheitlich in allen Mitgliedstaaten durchgesetzten gemeinsamen Standards Vorrang einzuräumen.

selbstverständlich der Kommission die Befugnisse für die Annahme der zugehörigen Durchführungsbestimmung übertragen werden.

60. Bezüglich der Überprüfung der Konformität räumt die Agentur ein, dass die beste Alternative darin besteht, das bestehende Lizenzierungssystem fortzuführen. In Übereinstimmung mit der im EASA-System eingeführten Rollenverteilung sollten weiterhin auf nationaler Ebene benannte zuständige Behörden für die Erteilung derartiger Lizenzen zuständig sein.
61. In Bezug auf anderes an der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten beteiligtes Personal gelangt Absatz 40 zu dem Schluss, dass Diensteanbieter gewährleisten müssen, dass mit sicherheitskritischen Aufgaben – beispielsweise Engineering, Stromversorgung, Systemkontrolle und Echtzeitüberwachung, Luftfahrtinformationen und Wartungsfreigabe von Komponenten für den Betrieb – betraute Mitarbeiter über die nötigen Kompetenzen verfügen und eine angemessene berufliche Erst- und Folgeausbildung erhalten. Die zugehörigen Anforderungen werden daher in den für die Durchführung der erweiterten Grundverordnung anzunehmenden Bestimmungen verankert werden. Dies kann als Teil der für die Diensteanbieter oder Instandhaltungsorganisationen selbst geltenden Durchführungsbestimmungen erfolgen, wenn es für angebracht befunden wird, die Konformitätsüberprüfung den Arbeitgebern zu überlassen. Dies kann auch durch spezielle Bestimmungen erfolgen, sofern ins Auge gefasst werden sollte, für manche dieser Mitarbeiter spezifische Zulassungsregelungen einzuführen. Die Agentur ist sich selbstverständlich der laufenden Debatte über die Lizenzierung in diesem Bereich bewusst; sie hält diese jedoch eher für eine soziale als für eine sicherheitsbezogene Debatte und tendiert dazu, die Entscheidung dem Gesetzgeber zu überlassen.

Organisationen

62. Es ist bereits gesetzlich verankert, dass eine an der Ausbildung von Fluglotsen beteiligte Organisation zugelassen sein muss. Die damit verbundenen Voraussetzungen sind in der Richtlinie über gemeinschaftliche Fluglotsenlizenzen enthalten. Aus den oben erläuterten Gründen ist die Agentur der Meinung, dass die zugehörigen Anforderungen in eine Durchführungsbestimmung der Agentur überführt werden müssen und dass der Kommission die damit verbundenen Befugnisse übertragen werden müssen. Bei der Entwicklung derartiger Bestimmungen sollten diese Organisationen nach Ansicht der Agentur bei der Zulassung Vorrechte erhalten, damit sie selbst Prüfungen organisieren und Konformitätsbescheinigungen ausstellen können, auf deren Grundlage von den zuständigen Behörden Lizenzen erteilt werden können, wie es derzeit im Rahmen des EASA-Systems für Organisationen für Instandhaltungsausbildung der Fall ist.
63. Wie in den Absätzen 41 und 42 erläutert, könnte es angebracht sein, bestimmte, an Auslegung, Fertigung, Instandhaltung oder Betrieb von Systemen und Komponenten im Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste beteiligte Organisationen zu regulieren. Eine derartige Entscheidung sollte auf Einzelfallbasis bei der Annahme der zugehörigen Durchführungsbestimmungen getroffen werden. Daher müssen der Kommission die nötigen Befugnisse übertragen werden.
64. In Übereinstimmung mit der im EASA-System eingeführten Rollenverteilung muss es sich bei der für die Zulassung einer Organisation für die Fluglotsenausbildung bzw. einer an der Auslegung, der Fertigung, der Instandhaltung oder dem Betrieb von Systemen und Komponenten im Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste beteiligten Organisation zuständigen Behörde um die Behörde des Mitgliedstaats des Hauptsitzes dieser Organisationen beziehungsweise, im Falle ausländischer Organisationen, um die Agentur handeln.

IV. Subsidiarität

65. Mit der im Jahr 2002 angenommenen Grundverordnung gingen Kompetenzen im Bereich der Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft über, wodurch vor allem ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt aufrechterhalten werden soll. Die erste Erweiterung der Verordnung auf den Flugbetrieb, die Zulassung von Flugbesatzungen und die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten wurde am 20. Februar 2008 angenommen¹⁵. Außerdem nahm der Gesetzgeber die Zug um Zug vorgesehene Erweiterung auf sämtliche anderen Bereiche der Regelung der Sicherheit der Zivilluftfahrt vorweg, um ein umfassendes Systemkonzept für die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu schaffen, das die einzige Möglichkeit zur Vermeidung von Sicherheitslücken und unstimmgigen, möglicherweise widersprüchlichen Anforderungen bietet.
66. Der Gedanke, dass sich ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten nur durch gemeinsame Maßnahmen auf gesamteuropäischer Ebene erreichen lässt, ist nicht neu, und die Staaten Europas arbeiten bereits seit langem innerhalb von EUROCONTROL zusammen, um in diesem Bereich gemeinsame Regeln aufzustellen. Wie bereits beim Aufbau des EASA-Systems erkannt, lässt sich die angestrebte Einheitlichkeit allerdings mit keinem derartigen freiwilligen Konzept auf Regierungsebene herbeiführen. Infolgedessen wurde mit der Annahme des Pakets zum Einheitlichen Europäischen Luftraum ein erster Schritt zu einem wirklich zentralisierten System mit Entscheidungsbefugnissen unter der Ägide der Gemeinschaft unternommen. Damit erkannte der Gesetzgeber an, dass die Erreichung seiner Ziele in diesem Bereich Gemeinschaftsmaßnahmen rechtfertigte.
67. Das auf diese Weise geschaffene System vermengt jedoch die Sicherheit mit anderen regulatorischen Aspekten und sorgt nicht für das vom Gesetzgeber bei der Annahme der Grundverordnung geforderte, umfassende Systemkonzept für die Sicherheitsregulierung. Die Antworten auf die NPA 2007-16 zeigten nämlich, dass die überwiegende Mehrzahl der Beteiligten zwar die Notwendigkeit der Kohärenz und Kontinuität mit den bereits etablierten Verfahren für den Einheitlichen Europäischen Luftraum betont, zugleich aber von den Vorteilen einer Überführung der Sicherheitsregulierung im Bereich von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten in das EASA-System überzeugt ist, wobei gemeinsame Regeln einheitlich unter der Aufsicht einer zentralen unabhängigen Stelle zur Anwendung kommen. Die vorgeschlagene Maßnahme bezweckt daher eine weitere Rationalisierung der Gemeinschaftsmaßnahmen in diesem Bereich, ohne ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu beeinträchtigen.
68. Durch den Risikominderungsprozess im Zuge der Entwicklung der grundlegenden Anforderungen ist außerdem gewährleistet, dass bei den gemeinsamen Maßnahmen die Verhältnismäßigkeit zu den Sicherheitszielen gewahrt bleibt und das zum Erreichen dieser Ziele erforderliche Maß nicht überschritten wird. Ferner bietet das EASA-System mit seiner Möglichkeit, „harte“ und „weiche“ Rechtsvorschriften zu kombinieren, eine gute Lösung für die Erfordernisse der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Bereich der Regulierung der Sicherheit von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten. Natürlich ist auch darauf zu achten, dass diese Prinzipien auch bei der Ausarbeitung der zugehörigen Durchführungsbestimmungen beachtet werden.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 (Grundverordnung)

69. Zusammenfassend wird festgehalten, dass der vorliegende Vorschlag in Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft steht.

V. Folgenabschätzung

70. Die Folgenabschätzung der in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgte, um Doppelarbeit mit der Kommission zu vermeiden, die zur Durchführung einer eigenen Folgenabschätzung verpflichtet ist. Die beiliegende Folgenabschätzung verdeutlicht, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen unter den verschiedenen möglichen Alternativen die bestmögliche Lösung darstellen, wenn man die möglichen sicherheitstechnischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen sowie ihre Vereinbarkeit mit internationalen und anderen Rechtsvorschriften für den Flugverkehr in Betracht zieht. Es wurden keine signifikanten Umweltauswirkungen ermittelt.
71. Die Folgenabschätzung zeigt auch, dass die zusätzlichen Ressourcen, die auf der Ebene der Agentur für die Durchführung der zugehörigen Aufgaben benötigt werden, eher marginal sind. Diese Ressourcen umfassen 21 operative Mitarbeiter, überwiegend für die Regelsetzung und die Kontrolle der Normung; unter Berücksichtigung der indirekten Verwaltungsstellen, die für die Unterstützung dieser zusätzlichen Mitarbeiter notwendig sind, kann die Gesamtzahl der Mitarbeiter, die die Agentur für die Übernahme ihrer Aufgaben im Bereich der Regulierung von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten benötigt, auf 25 Stellen mit Gesamtkosten von weniger als 4 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt werden. Es wird nicht damit gerechnet, dass die Zulassungsaufgaben signifikante kurzfristige Auswirkungen haben werden, obwohl diese Auswirkungen mit künftigen Entwicklungen in Richtung gesamteuropäischer Systeme werden zunehmen können; die damit verbundenen Ressourcen würden jedoch durch Gebühren von Antragstellern ausgeglichen und somit keine zusätzliche Belastung für den Haushalt der Gemeinschaft darstellen.
72. Die Agentur vertritt daher die Meinung, dass die Erweiterung des Geltungsbereichs der Grundverordnung gemäß den Ausführungen in der vorliegenden Stellungnahme insgesamt positive Ergebnisse für die Betreiber und Bürger der Gemeinschaft bringt.

VI. Schlussfolgerung

73. Zusammenfassend vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Regulierung der Sicherheit und der Luft/Boden-Interoperabilität von Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdiensten unter der Ägide des EASA-Systems organisiert werden soll. Sie stellt daher fest:

- Die Grundverordnung sollte geändert werden, um die entsprechende Rechtsgrundlage zu bieten.
- Der gesamte unter die Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum fallende Luftraum sowie der unkontrollierte Luftraum über dem Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten, in dem der EG-Vertrag gilt, unterliegen den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft.
- Spezielle, allgemein gültige grundlegende Anforderungen zur Minderung sämtlicher Sicherheitsgefährdungen im Zusammenhang mit der Luftraumnutzung werden als zusätzlicher Anhang in die Grundverordnung aufgenommen.
- Die Nutzung jedes Luftraumblocks wird durch ein Betriebskonzept geregelt werden, mit dem die Risiken einer Kollision zwischen Luftfahrzeugen und zwischen diesen und dem Boden gemindert werden sollen.
- Luftraumnutzer befolgen die Bestimmungen, die zur Umsetzung der in dem Luftraum, in dem sie operieren, geltenden Betriebskonzepte erlassen wurden, und nutzen die Dienste, die für die Nutzung dieses Luftraums zwingend vorgeschrieben sind.
- Die an der Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten beteiligten Organisationen und Mitarbeiter sind für die Umsetzung der anwendbaren grundlegenden Anforderungen verantwortlich.
- Fluglotsen und die an ihrer Ausbildung beteiligten Organisationen unterliegen einer Zulassung.
- Die für die Erbringung von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten eingesetzten Systeme und Komponenten haben sachgerechte Sicherheitsanforderungen zu erfüllen, wenn ihre Kritikalität dies rechtfertigt.
- Der Kommission werden die Befugnisse zum Erlass von Durchführungsbestimmungen übertragen, in denen die ausführlichen Anforderungen, die von den vorstehend aufgeführten Organisationen, Mitarbeitern, Systemen und Komponenten erfüllt werden müssen, sowie die maßgeblichen Zulassungsverfahren festgelegt sind.
- Derartige Durchführungsbestimmungen stehen in angemessenem Verhältnis zum Grad der Komplexität der regulierten Tätigkeit oder der Kritikalität des betroffenen Systems bzw. der betroffenen Komponente; sie basieren anfänglich auf den zugehörigen Bestimmungen der Verordnungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum und der zur deren Umsetzung erlassenen Vorschriften, um für einen nahtlosen Übergang zu sorgen.
- Die Aufsicht über die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen und der zugehörigen Durchführungsbestimmungen durch die Organisationen erfolgt durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, ausgenommen die Aufsicht über Organisationen mit Sitz in Drittstaaten oder Organisationen, die Dienste im Luftraum von mehr als drei Mitgliedstaaten erbringen, die durch die Agentur gewährleistet wird.
- Regelsetzung, Sicherheitsanalyse und Normungskontrollen der zuständigen nationalen Behörden erfolgen durch die Agentur.
- Anbieter von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten führen ein vollwertiges Sicherheitsmanagementsystem ein und erhalten eine Zulassung, ausgenommen Anbieter, die ausschließlich Dienste in den Bereichen Luftfahrtinformationen oder Vorfeldkontrolle auf Flugplätzen erbringen, die nur ihre Leistungsfähigkeit zu erklären haben.

- Die Überprüfung von Systemen und Komponenten auf Einhaltung der geltenden Vorschriften ist Teil der Zulassung der Anbieter von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten, allerdings können sicherheitskritische Einrichtungen gesonderten Zulassungsverfahren unterworfen werden, bei denen gegebenenfalls die Befähigung von Konstrukteur und Hersteller geprüft wird, soweit dies in den Durchführungsbestimmungen vorgeschrieben ist, nachdem Sicherheit und wirtschaftliche Vorteile dieser Verfahrensweise angemessen geprüft wurden.

74. Die Agentur vertritt die Auffassung, dass die vorstehend beschriebene Verfahrensweise die beste Möglichkeit für die Regulierung der Sicherheit und der Luft/Boden-Interoperabilität des Flugverkehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten darstellt. In dieser Auffassung kommen die Standpunkte zum Ausdruck, die mehrheitlich von den Parteien, die auf die vorbereitend durchgeführten Konsultationen antworteten, vorgebracht wurden. Die vorgeschlagene Verfahrensweise führt außerdem zu einer ausgewogenen Verteilung der Befugnisse entsprechend den institutionellen Strukturen der Gemeinschaft, indem die Zentralisierung der Aufgaben auf jene Aufgaben beschränkt wird, die besser durch die Kommission oder die Agentur erbracht werden können. Die Agentur empfiehlt der Kommission daher die Einleitung des Rechtsetzungsprozesses auf der Grundlage der vorliegenden Stellungnahme und die entsprechende Änderung der für den Einheitlichen Europäischen Luftraum geltenden bestehenden Rechtsvorschriften, um Doppelregulierung und widersprüchliche Anforderungen zu vermeiden.

Köln, 15. April 2008

P. GOUDOU
Exekutivdirektor