

STELLUNGNAHME Nr. 3/2007

DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT

**zur Änderung der 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 zur Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung auf die
Regelung der Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen**

I. Allgemeines

1. Bei der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit¹ („Grundverordnung“) forderte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Kommission auf, baldmöglichst² 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 der Zivilluftfahrt auf der Grundlage künftiger Vorschläge für Rechtsvorschriften vorweg.³ Daher gab die Kommission bei der Vorlage ihres Vorschlags⁴ für eine 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 bekannt⁵, diesen Zuständigkeitsbereich im Hinblick auf einen „Gesamtsystem-Ansatz“ auf die Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen/Flughäfen, Flugsicherungsdienste und das Luftverkehrsmanagement auszuweiten.
2. In der Grundverordnung ist als eine der Aufgaben der Agentur festgelegt, dass die Agentur der Kommission die erforderliche technische Unterstützung⁶ erbringt und Stellungnahmen ausarbeitet und beschließt, auf die die Kommission ihre eigenen Vorschläge für Rechtsvorschriften im Bereich der Sicherheit der Zivilluftfahrt stützt⁷. 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 endg. vom 15. November 2005 zur Flugplatzsicherheit und Interoperabilität festgelegten Verpflichtungen erfüllt werden sollen.
3. Diese Stellungnahme umfasst die vorliegende Begründung, in der der Standpunkt der Agentur zur Politik im Bereich der Verordnung zur Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen auf Gemeinschaftsebene erläutert wird und Vorschläge für den Inhalt von Änderungen unterbreitet werden, die zur Umsetzung dieser Politik an der Grundverordnung und der Bodenabfertigungsrichtlinie vorgenommen werden sollen. Als Teil dieser Stellungnahme werden als Anlagen auch ein neuer Anhang zur Grundverordnung mit den grundlegenden

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.), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 334/2007 (ABl. L 88 vom 29.3.2007, S. 39).

² Artikel 7 dieser Verordnung.

³ Erwägungsgründe 2 und 23 dieser Verordnung.

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung von Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15 Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit – KOM(2005) 579 endg. vom 16. November 2005.

⁵ Mitteilung KOM(2005) 578 endg. vom 15. November 2005 von 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“.

⁶ Artikel 12 der Grundverordnung.

⁷ Artikel 14.1 ebd.

Anforderungen für die Sicherheit von Flugplätzen sowie eine Folgenabschätzung vorgelegt.

II. Konsultation

a. Ankündigung eines Änderungsvorschlags (Notice of Proposed Amendment - NPA) Nr. 06/2006

4. Diese Stellungnahme wurde nach dem vom Verwaltungsrat der Agentur festgelegten Verfahren⁸ und in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Artikel 14 der Grundverordnung verabschiedet.
5. Auf der Website der Agentur (www.easa.europa.eu) wurde am 16. Mai 2006 ein Konsultationspapier zu den Grundprinzipien und grundlegenden Anforderungen an die Regelung der Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen veröffentlicht (NPA Nr. 06/2006). In diesem Dokument erläuterte die Agentur den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die Regelung derartiger Tätigkeiten erfolgen könnte, sowie die Gründe, warum die durch die Grundverordnung bereits vorgegebene Struktur für die Regelung anderer Aspekte der Sicherheit der Zivilluftfahrt auch auf die Regelung der Sicherheit von Flugplätzen anzuwenden ist. 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 Einhaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der ICAO⁹ gewährleistet werden kann.
6. In dem Konsultationspapier wurden außerdem die Vorschläge der Agentur vorgestellt, die sich auf die gegenwärtig akkreditierten Praktiken stützen, beispielsweise die Grundprinzipien für die Regelung der Sicherheit von Flugplätzen im Rahmen der Gemeinschaft. Außerdem wurde 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 06/2006

7. Die NPA Nr. 06/2006 stieß auf breites Interesse, weshalb die beteiligten Interessengruppen um eine Verlängerung der normalen Konsultationsfrist von drei Monaten ersuchten, um ihre Standpunkte besser vorbereiten zu können; diesem Ersuchen wurde stattgegeben. Der ursprüngliche Stichtag (16. August 2006) wurde daher um zwei Monate verlängert; außerdem berücksichtigte die Agentur auch bis zum November 2006 eingegangene Kommentare. Insgesamt gingen 3 010 Kommentare von ca. 1 850 Interessengruppen ein, darunter überwiegend von Einzelpersonen. Hervorzuheben ist allerdings, dass 91 Kommentare von Luftfahrtbehörden, Flugplatzbetreibern oder deren Verbänden, anderen

⁸ Beschluss des Verwaltungsrats bezüglich des von der Agentur anzuwendenden Verfahrens für die Veröffentlichung von Stellungnahmen, Spezifikationen und Leitlinien. EASA MB/7/03 vom 27.6.2003 („Regelsetzungsverfahren“), in der Folge geändert durch den Beschluss des Verwaltungsrats MB/08/2007 vom 13. Juni 2007.

⁹ Gemäß Anhang 14 (Flugplätze) des am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichneten Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt, auf dem die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) basiert.

Unternehmen oder Berufsorganisationen eingereicht wurden (siehe Übersicht in der beigefügten Folgenabschätzung). Unter quantitativen und qualitativen Aspekten kann also davon ausgegangen werden, dass die Kommentatoren einen repräsentativen Querschnitt der betroffenen Bürger Europas darstellen.

8. Alle eingegangenen Kommentare wurden bestätigt und in einem Kommentarantwortdokument (Comment Response Document – CRD) zusammengefasst. Dieses Dokument enthält eine Übersicht der Antworten auf die neun Fragen der NPA, ein Verzeichnis sämtlicher Personen und Organisationen, die Kommentare eingereicht haben, die Antworten der Agentur auf diese Kommentare sowie eine Begründung mit Vorschlägen für mögliche politische Leitlinien. Das CRD 06/2006 wurde am 5. Mai 2007 auf der Website der Agentur veröffentlicht und ist dort nach wie vor zur Einsicht zugänglich.

c. Reaktionen auf das CRD 06/2006

9. Bei der Agentur gingen von insgesamt 15 Kommentatoren 103 Reaktionen auf das CRD 06/2006 ein: vier Behörden (BMVBS-GE, CAA-UK, DGAC-FR & ENAC-IT), ACI Europe, vier weitere Interessengruppen aus dem Bereich der Flugplatzbetreiber, EUROCONTROL, AEA, eine Fluglinie, GAAC sowie zwei Berufsverbände; diese vertreten 16,5 % der 91 Organisationen, die ursprünglich auf die NPA geantwortet hatten. Dies könnte darauf hindeuten, dass mehr als 80 % der ursprünglichen Kommentatoren mit den vom CRD vorweggenommenen politischen Leitlinien hinreichend einverstanden waren. Dennoch sollen in den folgenden Abschnitten die wichtigsten in den Reaktionen angesprochenen Gesichtspunkte beschrieben und etwaige dabei aufgeworfene Bedenken beantwortet werden.
10. Grundsätzlich bekräftigen die Interessengruppen ihr Einverständnis mit der Einführung einheitlicher, auf hohem Niveau angesetzter grundlegender Anforderungen in der gesamten Gemeinschaft, sofern diese Anforderungen die Einhaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten nach den ICAO-Bestimmungen gewährleisten und keine radikalen Umwälzungen gegenüber den bestehenden einzelstaatlichen Praktiken bedeuten. Einige wenige Beteiligte ersuchten nochmals um eine Klarstellung der Zusammenhänge zwischen den allgemeinen Vorschriften der EU und den ICAO-Normen sowie der Verteilung der Rollen und Zuständigkeiten zwischen der Agentur und den auf einzelstaatlicher Ebene eingesetzten Regulierungsbehörden.
11. Die Agentur stellt anschließend klar, dass eines der Hauptziele der Grundverordnung¹⁰ darin besteht, die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Pflichten im Rahmen des ICAO-Abkommens zu unterstützen. Allerdings sind die ICAO-Anhänge nicht rechtlich bindend. Mit der vorliegenden Stellungnahme wird daher vorgeschlagen, dass die Umsetzung gleichzeitig für alle 31 beteiligten Staaten¹¹ zum gleichen Datum über die Verabschiedung eines gemeinsamen Anforderungskatalogs erfolgt. Diese Anforderungen sowie die für ihre Umsetzung verabschiedeten Durchführungsbestimmungen sollen das einzelstaatliche Recht

¹⁰ Gemäß Artikel 2.2 Buchstabe d.

¹¹ Hierzu zählen die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die vier assoziierten Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz); das Übereinkommen über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (ECAA) wird außerdem demnächst auf die zehn Balkanstaaten als Vertragsparteien dieses Übereinkommens ausgeweitet.

entsprechend dem Gemeinschaftssystem ablösen, ohne dass eine neue Gesetzgebungsebene geschaffen wird. Die einzelstaatlichen Regulierungsbehörden werden mit Unterstützung durch die Agentur für deren vorschriftsmäßige Umsetzung verantwortlich zeichnen, erhalten allerdings keine eigenständigen Befugnisse für den Erlass zusätzlicher Anforderungen in Bereichen, die diesen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unterliegen.

(i) Verlorengegangene Kommentare zu NPA 06/2006

12. Aufgrund einer Überlastung des IT-Systems der Agentur bei der Protokollierung der Kommentare gingen leider eine Nachricht der Union des Aéroports Français (UAF) mit zehn Kommentaren sowie zwei Kommentare der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) während des ursprünglichen Konsultationsprozesses verloren. Natürlich wurden diese Kommentare nochmals übermittelt und deren Inhalte in den 103 im CRD verzeichneten Reaktionen gezählt und ausgewertet. Diese Kommentare betreffen lediglich zwölf der insgesamt 3 010 eingegangenen Kommentare (also rund 0,4 %) und der überwiegende Teil dieser Kommentare bezieht sich auf Themen, die bereits in anderen Kommentaren angesprochen wurden. Ihre Auswertung ergibt keine Änderung des in der CRD dargestellten Gesamtbildes. In den wenigen Fällen, in denen in diesen Kommentaren Aspekte angesprochen wurden, die nicht während der Konsultation im Nachgang zu der NPA zur Sprache kamen, wurden diese aus Gründen der Fairness in der vorliegenden Stellungnahme berücksichtigt.

(ii) Reaktionen zur Richtigkeit der Auswertung der Antworten auf die NPA

13. Ein Beteiligter vertrat die Auffassung, dass die technisch fundierten Kommentare keine Änderungen im Text bewirkt hätten, sondern lediglich zur Kenntnis genommen worden seien. Die Agentur erinnert daran, dass es sich mit Ausnahme des Entwurfs der grundlegenden Anforderungen bei dieser Stellungnahme nicht um einen Vorschlag für einen Rechtstext handelt; hinsichtlich der beiliegenden grundlegenden Anforderungen ist sie der Ansicht, dass die erforderlichen Änderungen so weit wie möglich erfolgt sind, um technisch fundierten Kommentaren Rechnung zu tragen. Der gleiche Beteiligte führte außerdem aus, dass die Auswertung der Antworten auf die Frage zur Unterscheidung zwischen „großen“ und „kleinen“ Flugplätzen nicht ganz fair war. Aufgrund dieser Reaktion stellte die Agentur bei ihrer Überprüfung fest, dass drei der 30 Beteiligten, die diesen Punkt beantwortet hatten, keine eindeutige Position bezogen hatten, 13 die Unterscheidung zwischen „großen“ und „kleinen“ Flugplätzen für nicht relevant erachteten, dass aber 14 die Unterscheidung vielmehr grundsätzlich mehr oder weniger akzeptierten. Allerdings war unter diesen kein eindeutiger Konsens hinsichtlich der Kriterien und Grenzen für eine entsprechende Unterscheidung erkennbar. In dieser Stellungnahme wird daher nicht empfohlen, die Begriffe „groß“ und „klein“ im Rechtstext zu verwenden, sondern es sollen für die weniger komplexen Flugplätze vielmehr leichtere, verhältnismäßige Anforderungen festgelegt werden.

14. Zwei andere Kommentatoren vertraten die Auffassung, dass ihr Standpunkt, wonach die Zuständigkeit der Gemeinschaft ausschließlich auf Flugplätze beschränkt werden sollte, die für den gewerblichen Linienflugverkehr offenstehen, nicht verstanden worden war. Die Agentur stellt fest, dass sich eine überwiegende Mehrheit für die Einführung allgemein gültiger Regeln für sämtliche für die

Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätze ausspricht. Außerdem steht dies im Einklang mit dem Gesamtsystem-Ansatz, der von der Mehrheit der Interessengruppen befürwortet und durch objektive Sicherheits- und wirtschaftliche Gesichtspunkte entsprechend den Ausführungen in der beiliegenden Folgenabschätzung untermauert wird.

15. Darüber hinaus sind einige Kommentatoren der Ansicht, dass einige ihrer Kommentare zu bestimmten Einzelpunkten nicht ganz verstanden worden sind. Nach erneuter Prüfung dieser Kommentare im Detail erkennt die Agentur diesen Punkt an und hat ihn bei der endgültigen Formulierung dieser Stellungnahme berücksichtigt.
16. Zusammenfassend stellte die Agentur fest, dass die Richtigkeit der Abwicklung des Prozesses nur von einer kleinen Minderheit der Konsultationsteilnehmer kritisiert worden ist; dies dürfte darauf hindeuten, dass die Ergebnisse der Überprüfung von der Mehrheit generell akzeptiert werden. Daher sah die Agentur bei der Formulierung der Stellungnahme keine Veranlassung für die Änderung der Gesamtanalyse in der im Kommentarantwortdokument dargestellten Form, auch wenn die Schlussfolgerungen der Agentur natürlich nicht zur Zufriedenheit aller Interessengruppen in Europa ausfallen können. Sie ist der Ansicht, dass diese Stellungnahme ein faires Abbild der Standpunkte darstellt, die von der Mehrheit während der zweistufigen Konsultation, die die Agentur zu den geeignetsten Mitteln zur Regelung der Sicherheit von Flugplätzen durchgeführt hat, zum Ausdruck gebracht wurden.

(iii) Weitere Reaktionen auf das Kommentarantwortdokument (CRD)

17. In 22 Reaktionen wurden lediglich Kommentare wiederholt, die bereits bei der Auswertung der Antworten auf die NPA berücksichtigt worden waren.
18. Die übrigen 55 Reaktionen der Kommentatoren (ca. 54 %) enthielten verschiedene nützliche Vorschläge, die teilweise auf eine klarere Formulierung des Erläuterungstexts abzielten, in anderen Beiträgen wurden Korrekturen an der im CRD dargestellten möglichen Politik empfohlen, insbesondere im Hinblick auf die Definitionen, den Umfang der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, Anforderungen an das Personal der Rettungs- und Feuerlöschdienste oder den Wortlaut der grundlegenden Anforderungen. All diese Reaktionen wurden in dieser Stellungnahme berücksichtigt. Diese Reaktionen unterstreichen abermals die breite Unterstützung dafür, dass die Regelung der Sicherheit und Interoperabilität von für die Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätzen auf EU-Ebene zentral gehandhabt wird. Darüber hinaus bestätigen diese Reaktionen auch, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit der Zulassung und Sicherheitsaufsicht aus Gründen der Präsenz vor Ort den zuständigen Behörden überlassen bleiben sollten, sofern eine entsprechende Normungsaufsicht durch die Gemeinschaft erfolgt und überall gleiche Voraussetzungen existieren. Im Allgemeinen wird in den Reaktionen auch betont, dass die anschließenden Durchführungsvorschriften nicht zu einer Doppelung der Bestimmungen anderer Verordnungen der Kommission führen dürfen und außerdem verhältnismäßig und so flexibel gestaltet sein müssen, dass gegebenenfalls alternative Möglichkeiten zur Einhaltung der Vorschriften eingesetzt werden können, sofern ein gleichwertiges Sicherheitsniveau gewährleistet ist.

III. Inhalt der Stellungnahme der Agentur

a. Der gemeinsame Handlungsbereich

19. Grundsätzlich ist der gemeinsame Handlungsbereich in der Grundverordnung festgelegt, in deren Erweiterung eindeutig anzugeben ist, welche Infrastrukturen, Erzeugnisse, Systeme, Anlagen und Einrichtungen, Dienste, Personen oder Organisationen hiervon betroffen sind. Als Folge hieraus unterliegen sie den durch diese Verordnung festgelegten Anforderungen sowie gegebenenfalls den entsprechenden Durchführungsbestimmungen.
20. Umgekehrt unterliegen sämtliche Infrastrukturen, Erzeugnisse, Systeme, Anlagen und Einrichtungen, Dienste, Personen oder Organisationen, die nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, weiterhin in vollem Umfang der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die ihrerseits geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, mit denen das von ihren Bürgern erwartete Schutzniveau geboten wird.
21. Bei der Regulierung von Flugplätzen¹² sieht die Agentur das Ziel darin, die Sicherheit der einzelnen Luftfahrzeuge zu gewährleisten, indem geeignete Mittel bereitgestellt werden, die sichere Start-, Lande- und Bodenmanöver ermöglichen, wogegen das Luftverkehrsmanagement in erster Linie darauf abzielt, die Interaktionen von zwei oder mehr Luftfahrzeugen zu lenken und zu steuern. Da diese beiden Abläufe sich grundlegend voneinander unterscheiden, müssen sie separat behandelt werden, um Überschneidungen und Verwirrungen zu vermeiden. Diese Stellungnahme beschränkt sich daher auf die Sicherheit der Infrastrukturen am Boden und deren Betrieb aus dem Blickwinkel des Betriebs eines einzelnen Luftfahrzeugs. Die Agentur untersucht gegenwärtig in einem separaten Vorhaben die Aspekte der Flugsicherungsdienste bzw. des Luftverkehrsmanagements im Rahmen der Sicherheit der Zivilluftfahrt am Boden und in sämtlichen Phasen des Fluges, und zwar unter dem „Gate-to-Gate“-Blickwinkel. Hierzu wird eine gesonderte Konsultation durchgeführt und eine getrennte Stellungnahme veröffentlicht.
22. Luftfahrzeuge verkehren zwischen zwei Orten; die Regeln, mit denen das erforderliche Sicherheitsniveau gewährleistet werden soll, müssen sämtlichen Benutzern bekannt sein und von diesen verstanden werden. Die folglich notwendige Interoperabilität ist also nicht nur ein Instrument, das den freien Personenverkehr erleichtern soll, sondern auch eine Sicherheitsforderung von grundlegender Bedeutung. Die Agentur vertritt daher die Auffassung, dass die Interoperabilität bei der Regelung des Zivilluftfahrtsektors nicht getrennt von Sicherheitsaspekten betrachtet werden darf und diese Stellungnahme auch die Belange der Interoperabilität abdecken muss. Die „Interoperabilität“ lässt sich zwar auf verschiedenste Weise definieren, doch soll hier versucht werden, jene Anforderungen in gemeinschaftliche Bestimmungen umzusetzen, die notwendig sind, damit die in den Normen und Empfehlungen der ICAO enthaltenen Interoperabilitätsziele angemessene Beachtung finden und damit das

¹² D. h. alle besonders eingerichteten Flächen zu Land, auf dem Wasser oder künstlich errichtete bauliche Anlagen oder Schiffe, die zum Landen, Start und Rangieren von Luftfahrzeugen vorgesehen sind, einschließlich Flugplatzeinrichtungen, -anlagen und -dienste, die an diesen Vorgängen im Rahmen der Erfordernisse des Luftverkehrs beteiligt sind.

Gesamtsystem, zu dem sie als Teil des Ganzen gehören, geschützt wird. Dies muss in der Grundverordnung in angemessener Form zum Ausdruck kommen.

23. In diesem Zusammenhang verweist die Agentur darauf, dass die Ziele der Grundverordnung lediglich die Sicherheit der Zivilluftfahrt sowie bestimmte Umweltschutzaspekte abdecken, nicht aber Aspekte der wirtschaftlichen Regulierung, die Gegenstand gesonderter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften oder erforderlichenfalls entsprechender Initiativen sind, so beispielsweise Anfang 2007 in der Frage der Flughafengebühren¹³.

(i) Flugplätze

24. Wie oben bereits erwähnt, sprach sich die überwiegende Mehrheit der Beteiligten dafür aus, alle für die Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätze¹⁴ einheitlichen und verhältnismäßigen Regeln zu unterwerfen, und zwar unabhängig von Größe, Volumen, Art oder Komplexität des Flugverkehrs, Eigentumsverhältnissen (öffentlich-rechtlich oder privat) oder Rechtsform des Flugplatzbetreibers. Dieser Standpunkt wurde insbesondere von 18 der 20 auf die NPA antwortenden Luftfahrtbehörden vertreten. Von dieser Einschränkung bliebe natürlich das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, einzelstaatliche Rechtsvorschriften für Flugplätze aufzustellen, die nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Dies könnte beispielsweise bei Flugplätzen von Flugschulen sowie Hubschrauberlandeplätzen auf Bohrinseln oder Hubschrauberlandeplätzen auf Krankenhausbächern der Fall sein, soweit diese Flugplätze nicht für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Es sei hier daran erinnert, dass die Grundverordnung staatliche Luftfahrzeuge aus dem Geltungsbereich der Zuständigkeit der Gemeinschaft ausnimmt; auf Flughäfen und Flugplätzen, die ausschließlich für militärische Zwecke, durch den Zoll, die Polizei oder ähnliche Einrichtungen genutzt werden, findet die vorliegende Stellungnahme also keine Anwendung.
25. Auf der Grundlage der von den Beteiligten eindeutig formulierten Stellungnahmen vertritt die Agentur daher die Auffassung, dass die Anwendbarkeit der Grundverordnung auf sämtliche für die Öffentlichkeit zugängliche Flugplätze auszuweiten ist. Dies entspricht voll und ganz dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten „Gesamtsystem-Ansatz“, der von der Kommission in Mitteilung KOM(2005) 578 betont und auch von der Hochrangigen Gruppe angesprochen wurde, die vom Vizepräsidenten Barrot zur Untersuchung der Zukunft der Zivilluftfahrtgesetzgebung in der Gemeinschaft eingesetzt wurde. Da die allgemeine Luftfahrt hinsichtlich der Lufttüchtigkeit, des Flugbetriebs und der Zulassung von Piloten vollständig in das EASA-System integriert ist und natürlich diesem System in Fragen des Luftverkehrsmanagement unterliegen wird, wäre es nicht schlüssig und würde möglicherweise Sicherheitslücken verursachen, wenn lediglich die Flugplätze aus dem Rechtsrahmen ausgeklammert würden, der – soweit es die Zivilluftfahrt betrifft – für diesen Bereich maßgebend ist.

¹³ KOM(2006) 820 endg. vom 24. Januar 2007 – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Flughafenentgelten.

¹⁴ „Für die Öffentlichkeit zugänglich“ bedeutet, dass Flugplatzbereich und Flugplatzeinrichtungen von jedem Piloten im allgemeinen Flugverkehr (GAT) genutzt werden können, da entweder die Öffnungszeiten und Dienstleistungen des Flugplatzes der Öffentlichkeit bekannt sind, oder weil ergänzend zu den öffentlich verfügbaren Informationen über den Flugplatz eine Kontaktstelle, bei der eine entsprechende Erlaubnis eingeholt werden kann, veröffentlicht wird, sofern das Luftfahrzeug und die Qualifikationen des Piloten die nichtdiskriminierenden Sicherheitsbedingungen erfüllen.

(ii) Flugplatzeinrichtungen

26. In NPA 06/2006 wurde die Frage aufgeworfen, ob für bestimmte Flugplatzeinrichtungen wie z. B. Sicht- und Funknavigationshilfen, Erkennungs- oder meteorologische Systeme, Feuerlöscheinrichtungen und Löschfahrzeuge usw., die einen Beitrag zum sicheren Betrieb der Luftfahrzeuge auf dem Flugplatz oder in dessen Nähe leisten, eine Regulierung auf Gemeinschaftsebene erfolgen soll. Eine knappe Mehrheit der Beteiligten, die eine Antwort abgaben, sprach sich zwar gegen die Regulierung der Flugplatzeinrichtungen auf Gemeinschaftsebene aus, doch betonten die meisten Beteiligten, dass die sicherheitsrelevante Bedeutung der Flugplatzeinrichtungen nicht außer Acht bleiben dürfe. Einige Beteiligte betonten außerdem, dass eine bessere Normung der Flugplatzeinrichtungen nicht nur einen Beitrag zu mehr Sicherheit leisten könnte, sondern auch zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kosten und Qualität beitragen könnte. Sie betonten allerdings auch, dass eine Doppelung bestehender Vorschriften unbedingt vermieden werden müsse, beispielsweise im Bereich der Richtlinien des „neuen Konzepts“ oder der Durchführungsbestimmungen für den „einheitlichen europäischen Luftraum“¹⁵. Außerdem erging an die EASA die Aufforderung, die von den anerkannten Normungsstellen wie der ISO, CEN, CENELEC, ETSI oder EUROCAE veröffentlichten Normen zu nutzen.
27. Die Agentur vertritt daher die Auffassung, dass Flugplatzeinrichtungen, die einen unmittelbaren Beitrag zum sicheren Betrieb eines einzelnen Luftfahrzeugs am Boden leisten, in den Geltungsbereich des EASA-Systems einzubeziehen sind. Zwar lässt sich eine genaue Liste der davon betroffenen Einrichtungen nicht im Voraus festlegen, da die Technologie einem stetigen Wandel unterworfen ist, doch schlägt die Agentur vor, dass sicherheitskritische Einrichtungen und Ausrüstungen in den in Absatz c(i) unten angesprochenen Durchführungsbestimmungen auf Einzelfallbasis festgelegt werden. Die Agentur ist sich dabei dessen bewusst, dass Überschneidungen der für ein und dieselben Einrichtungen geltenden Anforderungen vermieden und bereits bestehende Vorschriften entsprechend angepasst werden müssen; auch die Abstimmung der Regelsetzungsprozesse auf die durch den „einheitlichen europäischen Luftraum“ und das „neue Konzept“ geschaffenen Bedingungen ist angemessen zu berücksichtigen.

(iii) Organisationen

28. Auf Ebene der ICAO und auf europäischer Ebene besteht allgemein Einigkeit und Einverständnis darüber, dass die Sicherheit der Luftverkehrsbewegungen auf Flugplätzen nicht nur durch die Gestaltung der Flugplatzinfrastruktur selbst gewährleistet wird, sondern auch durch ein zweckmäßiges Management der zugehörigen Betriebsabläufe und Dienstleistungen am Flugplatz. Dies wurde auch von den Beteiligten in den Antworten auf die NPA bestätigt. Bestimmte Gefahren lassen sich nur in Grenzen halten, indem den am Betrieb der Flugplätze beteiligten Organisationen eindeutige Auflagen vorgegeben werden. Dieser Standpunkt wird auch von der Agentur geteilt, die folglich die Flugplatzbetreiber¹⁶ in den

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (ABL. L 096 vom 31.3.2004, S. 1) und insbesondere Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes (ABL. L 96 vom 31.3.2004, S. 26-42).

¹⁶ D. h. sämtliche Verwaltungsvertreter, juristische oder natürliche Personen, die einen oder mehrere Flugplätze betreiben oder deren Betrieb beabsichtigen und die Verantwortung für die Sicherheit des Flugverkehrs auf den

Geltungsbereich der erweiterten Grundverordnung einbeziehen möchte. Die Verantwortung der Flugplatzbetreiber erstreckt sich vom Betrieb und der Instandhaltung der Infrastruktur und Einrichtungen und Anlagen des Flugplatzes (damit diese jederzeit den vorgesehenen Einsatzzweck erfüllen) bis zur Einleitung geeigneter risikomindernder Maßnahmen bei etwaigen Störungen oder Beeinträchtigungen.

29. Der sichere Betrieb eines Luftfahrzeugs umfasst mehrere Teilbetriebsschritte, an denen eine Kette unterschiedlicher Akteure beteiligt ist. Wichtigster Akteur ist der Flugplatzbetreiber, doch müssen auch zahlreiche andere Akteure der Dienstekette zusammenarbeiten und ihre Tätigkeiten dahingehend koordinieren, dass ein absolut sicheres Gesamtsystem erreicht wird. Nach Ansicht der Agentur müssen aufgrund der Bedeutung dieser Koordinierungsfunktion sämtliche Organisationen, deren Tätigkeit sich auf die Luftfahrzeugsicherheit auswirkt, d. h. Luftfahrzeugbetreiber, Luftnavigationen, Bodenabfertigungsdienste, Betankungsdienste, durch gesetzliche Auflagen zu einer qualifizierten Ausbildung und Schulung aller Mitarbeiter verpflichtet werden, die unbegleiteten Zugang zum Flughafengelände erhalten; außerdem müssen sie Arbeitsverfahrensanweisungen für die Tätigkeit auf dem Flugplatz entwickeln und anwenden und bei der Meldung und Auswertung sicherheitsrelevanter Vorfälle zusammenarbeiten. Damit die dabei notwendige Koordinierung gewährleistet ist, sind die entsprechenden Maßnahmen unter der Leitung des Flugplatzbetreibers festzulegen.
30. Fest eingebaute Flugplatzeinrichtungen werden im Allgemeinen im Rahmen des Flugplatz-Zulassungsverfahrens bewertet. Es wird davon ausgegangen, dass die im Rahmen des „neuen Konzepts“ angenommenen Richtlinien und die dazugehörigen Industrienormen für den Entwurf und die Herstellung dieser Einrichtungen gelten. Es wäre allerdings unfair, von den Flugplatzplanern und -betreibern die Übernahme der Verantwortung für Technologien zu verlangen, die außerhalb ihrer Zuständigkeit bzw. Befugnisse liegen. Bei Flugplatzeinrichtungen, die von kritischer Bedeutung für die Luftverkehrssicherheit sind, wäre es daher ggf. angebracht, auf Verfahren zurückzugreifen, deren Wirksamkeit seit Jahrzehnten im Bereich der Lufttüchtigkeit¹⁷ nachgewiesen wurde, ähnlich dem ETSO-System („European Technical Standard Order“) für Luftfahrzeugteile. Diese Systeme basieren auf den anerkannten Fähigkeiten der Organisationen, die diese Einrichtungen entwerfen bzw. herstellen. Die Agentur vertritt daher die Auffassung, dass die erweiterte Grundverordnung für Konstruktions- und Herstellungsbetriebe von kritischen Flugplatzeinrichtungen gelten soll, damit eine entsprechende Option zur Anwendung kommen kann, wenn diese als geeignetste Möglichkeit für die Regulierung der entsprechenden Einrichtungen in Betracht kommt. Wie in Abschnitt 27 bereits erläutert, ist eine Festlegung der unter derartige Prozesse fallenden Einrichtungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, weshalb die Festlegung, wann von dieser Option auf der Grundlage entsprechender Bewertungen und Begründungen Gebrauch gemacht wird,

und/oder in Nähe der Flugplätze tragen, einschließlich der Festsetzung von Verfahrens- und Ablaufvorschriften für andere Unternehmen.

¹⁷ Siehe hierzu insbesondere Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Grundverordnung in der gegenwärtigen Fassung, wonach die für den Entwurf und die Herstellung von Luftfahrzeugteilen zuständigen Organisationen zum Nachweis verpflichtet sind, dass sie über die Befähigung und die Mittel zur Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten verfügen, die mit ihren Sonderrechten verbunden sind. Dabei sind Regeln und Vorschriften zur Anwendung zu bringen, die in einem angemessenen Verhältnis zur Komplexität der jeweiligen Aufgaben stehen.

sinnvollerweise den zukünftigen Durchführungsbestimmungen vorbehalten bleiben sollte. Zu beachten ist dabei, dass dies im Bereich der Lufttüchtigkeit von Teilen und Ausrüstungen bereits jetzt der Fall ist.

(iv) Personal

31. Während des Konsultationsprozesses wurde in zahlreichen Kommentaren die Bedeutung fachlich qualifizierter Mitarbeiter für die Flugplatzsicherheit betont. Verschiedene Beteiligte schlugen sogar eine Regulierung der sicherheitskritischsten Berufe vor, z. B. für das Personal von Rettungsdiensten und Feuerwehren. Würde dies erfolgen, sollte in der erweiterten Grundverordnung eindeutig festgelegt werden, welche Personen diesen Regelungen unterliegen, wobei auch die Zulassungen bzw. Zeugnisse von Einzelpersonen einzubeziehen sind, durch die nachgewiesen wird, dass sie die Mindestanforderungen an die medizinische Tauglichkeit und fachliche Befähigung erfüllen. In anderen Kommentaren wurde allerdings angeführt, dass eine derartige Regulierung möglicherweise zu komplex und unverhältnismäßig wäre, zugleich wurde aber bestätigt, dass die beruflichen Qualifikationen reguliert werden sollten.
32. Zusammenfassend stellt die Agentur fest, dass für das im Flugplatzbetrieb tätige Personal einheitliche Sicherheitsanforderungen gelten müssen und daher ein entsprechender Verweis in der erweiterten Grundverordnung erforderlich ist. Die Einhaltung der Anforderungen im Bereich der beruflichen Qualifikation und medizinischen Tauglichkeit sollte allerdings im normalen Verantwortungsbereich der Organisationen liegen, die diese Mitarbeiter beschäftigen. Bei den betreffenden Mitarbeitern handelt es sich entweder um Personen, deren Tätigkeit die Sicherheit des Flugbetriebs auf oder um den Flugplatz berührt, wie z. B. unter anderem Mitarbeiter oder Unterauftragnehmer von Flugplatzbetreibern, Flugsicherungsdiensten, Bodenabfertigungsdiensten, der Flugplatzbetreiber selbst und sonstige Organisationen, deren Tätigkeiten oder Erzeugnisse die Luftfahrzeugsicherheit beeinflussen können. Dies gilt insbesondere für Beschäftigte, die ohne Begleitung Zugang zum Flugfeldgelände haben oder Fahrzeuge auf dem Roll- und Vorfeld führen dürfen.

(v) Unmittelbares Umfeld und Nutzung des Flugplatzes

33. Wie in NPA 06/2006 angedeutet, ist eine überwiegende Mehrheit der Beteiligten der Ansicht, dass bestimmte kritische Parameter, die zur Verringerung von Sicherheitsrisiken im Flugbetrieb in der Nähe der Flugplätze notwendig sind, rechtlich nicht dem Flugplatzeigentümer oder -betreiber zur Auflage gemacht werden können. Dies ist dadurch begründet, dass diese Gefahren ihren Ursprung in Bereichen außerhalb des Flugplatzumfeldes haben, auf die der Flugplatzeigentümer oder -betreiber keinen unmittelbaren Einfluss hat. Nach Ansicht der Agentur müssen daher in der Grundverordnung Auflagen für die Mitgliedstaaten selbst verankert werden, durch diese dazu verpflichtet werden, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Flugplätze gegen Aktivitäten oder Baumaßnahmen zu ergreifen, die zu inakzeptablen Risiken für die Luftfahrt in ihrem unmittelbaren Umfeld führen könnten.

b. Die Sicherheitsziele

(i) Grundlegende Anforderungen – der neue Anhang

34. In NPA 06/2006 wurde die Frage gestellt, ob die Beteiligten damit einverstanden sind, einheitliche grundlegende Anforderungen auf hohem Niveau in der gesamten Europäischen Gemeinschaft als geeignetes Mittel zur Festschreibung der Sicherheitsziele bei der Regulierung von Flugplätzen festzulegen, statt lediglich die maßgeblichen Normen, Richtlinien und Empfehlungen der ICAO durch Verweis hierauf umzusetzen. Die Antworten auf diese Frage zeigen, dass eine Mehrheit der Beteiligten die Festlegung individueller grundlegender Anforderungen auf Gemeinschaftsebene bevorzugt, sofern diese Forderungen gewährleisten, dass die ICAO-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten eingehalten werden und keine zusätzlichen ungerechtfertigten Auflagen entstehen. Aus den Kommentaren ging außerdem hervor, dass die Mehrheit Inhalt und Detaillierungsgrad der vorgeschlagenen Entwurfsfassung der grundlegenden Anforderungen insgesamt für akzeptabel hält.
35. Wie in der beiliegenden Erläuterung dargestellt, wurden diese grundlegenden Anforderungen auf der Grundlage festgestellter Gefahren entwickelt, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass spezifische Risiken, mit denen voraussichtlich zu rechnen ist, für den Flugplatzbetrieb auf geeignete Weise verringert werden können. Anschließend wurde in einer Gegenprüfung überprüft, ob die Mitgliedstaaten damit in der Lage sind, ihre ICAO-Verpflichtungen ohne zusätzliche Mehrbelastung zu erfüllen. Die Agentur ist daher der Ansicht, dass die individuellen grundlegenden Anforderungen, die dieser Stellungnahme beiliegen, und die Sicherheitsziele für die Regelung der Sicherheit von Flugplätzen darstellen, durch die Grundverordnung (EG) Nr. 1592/2002 festgeschrieben und in diese als Anhang aufgenommen werden sollen.

(ii) Verwaltungssysteme

36. Einer der zentralen Punkte in der NPA betraf die Frage, inwieweit es angebracht ist, alle Flugplatzbetreiber zur Übernahme und Einführung eines umfassenden offiziellen Sicherheitsmanagementsystems (SMS) zu verpflichten. Die Antworten der Beteiligten fielen sehr unterschiedlich aus. Nur zwei der Beteiligten bestanden darauf, dass diese SMS für alle Flugplatzbetreiber verbindlich vorgeschrieben werden. Zahlreiche Beteiligte wiesen darauf hin, dass viele kleine Organisationen kaum in der Lage wären, ein echtes SMS einzuführen; Betreiber kleiner Flugplätze derart zu belasten, wäre außerdem unverhältnismäßig im Hinblick auf die tatsächlichen bei ihrem Betrieb entstehenden Risiken. Die ICAO schreibt ein derartiges System zwar für sämtliche Flugplätze vor, doch ist dabei zu beachten, dass die ICAO-Normen nur für Flugplätze mit internationalem Flugverkehr gelten. Eine entsprechende Forderung würde Probleme auf Gemeinschaftsebene aufwerfen, wo sämtliche für die Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätze per Definition dem innergemeinschaftlichen Flugverkehr offenstehen.
37. Die Agentur stellt daher zusammenfassend fest, dass ein SMS nur für komplexe Flugplätze vorgeschrieben werden soll; um unter Einhaltung der Vorgaben der ICAO dieses Komplexitätsniveau in geeigneter Form festzulegen, schlägt die Agentur vor, dass diese Forderung nur für Flugplätze gelten sollte, die für den Linienflug genutzt werden¹⁸.

¹⁸ „Linienflugverkehr“ ist eine Folge von Flügen mit folgenden Merkmalen:

c. Die Mittel zur Umsetzung

38. In der Grundverordnung muss festgelegt werden, wie die grundlegenden Anforderungen umzusetzen sind. Ist dies zu komplex oder zu langwierig, können der Kommission, den Mitgliedstaaten, der Agentur oder der Industrie Exekutivbefugnisse zum Erlass von Durchführungsbestimmungen, einzelstaatlichen Durchführungsmaßnahmen, Zulassungsvorschriften oder Industrienormen übertragen werden. Die Stellen, die für die Ausstellung der Zulassungen bzw. Bescheinigungen zuständig sind oder deren Auflagen mit entsprechenden Nachweisen einzuhalten sind, sind gegebenenfalls anzugeben. Hierbei kann es sich um die Agentur selbst, andere zuständige Behörden¹⁹ oder akkreditierte Bewertungsstellen²⁰ handeln. In letzterem Fall sind die Zulassungskriterien anzugeben und die Akkreditierungsstellen zu benennen.
39. Die Sicherheitsziele können auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden. Diese Entscheidung ist eine politische Entscheidung, die von der öffentlichen Wahrnehmung, von Traditionen und kulturellen Praktiken in dieser Branche abhängig ist. Bei einer derartigen Entscheidung muss berücksichtigt werden, inwieweit eine Vereinheitlichung bestimmter Maßnahmen angestrebt wird, wobei eine Einheitlichkeit sich wahrscheinlich besser durch von der Kommission verabschiedete gemeinsame Durchführungsbestimmungen erreichen lässt. Bei dieser Entscheidung ist außerdem nicht nur zu berücksichtigen, dass Einheitlichkeit auch einen durchweg einheitlichen Schutz aller Bürger und die Schaffung gleicher Voraussetzungen für den Binnenmarkt bedeutet, sondern unter dem Aspekt der Interoperabilität auch, dass eine Harmonisierung mit den internationalen Rahmenbedingungen erreicht wird. Zudem muss sich eine solche Entscheidung auch auf die Prinzipien der verantwortungsvollen Verwaltungsführung („Governance“)²¹ stützen, so dass die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden und das Gefühl für Verantwortung und kulturelle Angemessenheit bei der Regelung der Zivilluftfahrt weiterentwickelt wird.

(i) Durchführungsbestimmungen

40. In NPA 06/2006 wurde davon ausgegangen, dass voraussichtlich Durchführungsbestimmungen formuliert werden müssen, in denen genauer

(a) Sie werden mit Luftfahrzeugen zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen, Fracht und/oder Post durchgeführt, wobei für jeden Flug der Öffentlichkeit Sitzplätze zum Einzelkauf — entweder bei dem Luftfahrtunternehmen oder bei dessen bevollmächtigten Agenturen — angeboten werden;

(b) sie dienen der Beförderung zwischen zwei oder mehr Flugplätzen entweder:

- nach einem veröffentlichten Flugplan oder
- in Form von so regelmäßigen oder häufigen Flügen, dass es sich erkennbar um eine systematische Folge von Flügen handelt.

¹⁹ „Zuständige Behörde“ bezeichnet die Agentur oder eine der von den Mitgliedern benannten oder eingerichteten Behörden, die für die Ausstellungen von Zulassungen bzw. Bescheinigungen und zur Ausübung der Sicherheitsaufsicht auf Flugplätzen bzw. über Erzeugnisse, Einrichtungen, Systeme, Teile oder Ausrüstungen, Organisationen oder Personen sowie über aus dem unmittelbaren Umfeld eines Flugplatzes ausgehenden Gefahren befugt ist. Die zuständige Behörde muss stets unabhängig von Betrieb und Verwaltung des Flugplatzes sein.

²⁰ „Bewertungsstelle“ bezeichnet eine zugelassene Stelle, die feststellt, ob juristische oder natürliche Personen die Bestimmungen einhalten, mit denen die Einhaltung der in dieser Verordnung festgelegten grundlegenden Anforderungen gewährleistet werden soll, und die entsprechenden Bescheinigungen ausstellen.

²¹ KOM (2001) 428 endg. vom 25.7.2001 – „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ (Amtsblatt 287 vom 12.10.2001, S. 0001 – 0029).

festgelegt wird, wie die grundlegenden Anforderungen zumindest im Falle von „großen“ Flugplätzen anzuwenden sind. Allerdings wurde dort die Frage aufgeworfen, ob dies auch für „kleine“ Flugplätze gelten solle. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage nach der Definition eines „kleinen“ Flugplatzes gestellt. Aus den Antworten auf diese Frage geht hervor, dass die Mehrheit der Beteiligten die Ausarbeitung detaillierter Durchführungsbestimmungen auf jeden Fall für erforderlich hält, unabhängig von Größe und Komplexität der Betriebsabläufe auf dem Flugplatz. Sie betonen allerdings, dass diese Bestimmungen in angemessenem Verhältnis zu Komplexität und Art der Betriebsabläufe stehen müssen.

41. Vor diesem Hintergrund befürchten verschiedene Beteiligte, dass der rechtliche Status der Durchführungsbestimmungen und die für deren Änderung erforderliche Zeitdauer dazu führen könnten, dass der Rechtsrahmen viel zu starr wird, um mit der technischen Weiterentwicklung Schritt zu halten. Außerdem ginge nach ihrer Auffassung mit der Aufnahme fast aller, wenn nicht gar aller technischer Details in die Durchführungsbestimmungen die Flexibilität verloren, die zur Abstimmung auf unterschiedliche Flugplätze, die sich alle voneinander unterscheiden, erforderlich ist. Die Agentur stimmt diesem Standpunkt zu. Ein derartiges Risiko ließe sich verringern, indem technische Bestimmungen oder Verfahren der Konformitätsbewertung – soweit möglich – in den Rang von Zulassungsspezifikationen²² erhoben werden, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen. Durch die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben würde dann die Einhaltung der Spezifikationen unterstellt werden, allerdings wäre dies nicht die einzige Möglichkeit der Einhaltung der Spezifikationen. Die Behörden und beteiligten Interessengruppen können noch andere Mittel zur Anwendung bringen, sofern damit die Einhaltung der Spezifikationen in gleichwertiger Form gewährleistet ist. Daher sollte Klarheit darüber bestehen, dass die Durchführungsbestimmungen, die entwickelt werden sollen, in erster Linie die Prozesse festlegen, die von den Beteiligten und zuständigen Behörden eingehalten werden müssen, insbesondere die Flexibilitätskriterien und Verfahren für die Anerkennung alternativer Nachweisverfahren.
42. Die Beteiligten betonten, dass bestimmte Aspekte der Flugplatzsicherheit bereits durch andere Rechtsvorschriften abgedeckt werden, beispielsweise bei Funksystemen für den Start-, Anflug- und Landevorgang, die bereits durch die Bestimmungen des „einheitlichen europäischen Luftraums“ abgedeckt werden könnten. Sicherheit und Leistungsfähigkeit dieser Systeme sind allerdings nicht nur von deren Entwurf bzw. Herstellung abhängig, sondern auch von der Einführung/Integration vor Ort. Daher ist dafür Sorge zu tragen, dass dieser Aspekt der Flugplatzeinrichtungen ebenfalls geregelt wird, während gleichzeitig die Komplementarität mit dem Konzept des „einheitlichen Luftraums“ gewährleistet ist, damit Überschneidungen oder Doppelungen von Anforderungen und Zulassungsverfahren vermieden werden.

²² Nach der Grundverordnung ist die Agentur zur Ausarbeitung von Zulassungsspezifikationen einschließlich der Lufttüchtigkeitsvorschriften und annehmbaren Nachweisverfahren als Instrumente im Zulassungsverfahren verpflichtet. Diese Materialien sind nicht bindend, spiegeln jedoch den Stand der Technik und die bewährten Verfahren wider, deren Verwendung zur Einhaltung der Rechtsvorschriften in Interesse der Regulierungsbehörden und der der Regulierung unterliegenden Beteiligten liegt.

43. Nach Auffassung der Agentur sollte daher der Gesetzgeber die Kommission dazu ermächtigen, entsprechend den in der Grundverordnung festgelegten Verfahren die notwendigen Bestimmungen für die Umsetzung der für die Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen geltenden grundlegenden Anforderungen zu verabschieden. Wie bereits erwähnt, muss bei diesen Regeln die Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Komplexität des Flugplatzes gewahrt bleiben und Umfang und Art der Flugtätigkeit des betreffenden Flugplatzes berücksichtigt werden.

(ii) Zulassung von Flugplätzen²³

44. Die NPA Nr. 06/2006 ging davon aus, dass zumindest „große“ Flugplätze einem Zulassungsverfahren unterzogen werden müssen, da dies bereits durch die ICAO vorgeschrieben ist.²⁴ Keine der Personen, die die NPA beantworteten, sprach sich dagegen aus. Allerdings wurde in dieser NPA auch die Frage aufgeworfen, ob dies auch bei für die Öffentlichkeit zugänglichen „kleinen“ Flugplätzen entsprechend den Empfehlungen der ICAO²⁵ und unter Berücksichtigung dessen erfolgen sollte, dass auch andere Optionen unter dem Aspekt einer möglichen „Selbstverwaltung“ denkbar wären. Aus den Antworten geht hervor, dass die Beteiligten derartige Optionen nicht befürworteten und vielmehr ein Zulassungsverfahren für sämtliche Flugplätze bevorzugten. Etwa die Hälfte der Beteiligten empfiehlt allerdings vereinfachte Verfahren für die weniger komplexen Flugplätze. Der Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit, für sämtliche Flugplätze im Rahmen der Grundverordnung ein Zulassungsverfahren vorzuschreiben, kommt bereits in der weithin praktizierten Umsetzung der diesbezüglichen ICAO-Normen und -Empfehlungen auf Ebene der Mitgliedstaaten zum Ausdruck.²⁶ Die Agentur ist daher der Ansicht, dass jeder für die Öffentlichkeit zugängliche, in einem Mitgliedstaat gelegene Flugplatz das Zulassungsverfahren durchlaufen soll. Durch diese Zulassung soll die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen überprüft und sowohl Gestaltung als auch Betrieb des Flugplatzes abgedeckt werden, damit gewährleistet ist, dass die Flugplatzgestaltung die erforderliche Sicherheit bietet und der Betreiber seine Befähigung und die Möglichkeit zur Erfüllung der ihm übertragenen Pflichten nachweist.

45. Flugplätze werden zwar seit jeher als Einheit betrachtet, doch sind Eigentümer und Betreiber in den meisten Fällen unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten mit sehr unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten. Der Bediener ist üblicherweise für Infrastruktur und Gestaltung des Flugplatzes zuständig, der Betreiber dagegen für dessen sicheren Betrieb. Es wäre unfair, einem dieser beiden Akteure Pflichten aufzuerlegen, die nur vom anderen erfüllt werden

²³ In diesem Zusammenhang bezeichnet – wie in der Grundverordnung ausgeführt – „Zulassung“ jede Form der Anerkennung, dass Flugplätze, Erzeugnisse, Einrichtungen, Systeme, Teile oder Ausrüstungen die geltenden Vorschriften, einschließlich der Bestimmungen der Grundverordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen, erfüllen, sowie die Ausstellung des entsprechenden Zeugnisses, mit dem diese Übereinstimmung bescheinigt wird.

²⁴ Absatz 1.4.1 von ICAO Anhang 14 legt fest, dass die einzelnen Staaten ab 27. November 2003 über geeignete Regulierungsvorschriften die Zulassung von Flugplätzen durchzuführen haben, die für den internationalen Flugbetrieb genutzt werden.

²⁵ In Absatz 1.4.2 des gleichen Dokuments wird empfohlen, dass die Staaten Zulassungen für sämtliche für die Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätze durchführen.

²⁶ In einer Erhebung der Gruppe der Flughafen-Sicherheitsregulierer (Group of Aerodrome Safety Regulators – GASR) aus dem Jahr 2006 wurde bestätigt, dass in 17 EU-Mitgliedstaaten mehr als 700 Flugplätze eine Zulassung erhalten hatten bzw. deren Zulassung unmittelbar bevorstand, darunter auch Flugplätze für nichtgewerbliche Flüge nach den Bestimmungen der Visual Flight Rules (VFR). Weitere Informationen zu den Flugplätzen, die unter diese Stellungnahme fallen, sind in der beiliegenden Folgenabschätzung zusammengestellt.

können. Außerdem darf der zunehmende Trend hin zu neuen Finanzierungsmodellen für den Bau oder die Erweiterung von Flugplätzen, mit denen diese der steigenden Kapazitätsnachfrage angepasst werden sollen, nicht durch die Art und Weise behindert werden, wie Sicherheitsbelange geregelt werden. Außerdem darf die Regelung der Sicherheit nicht die reibungslose Funktion des Binnenmarktes beeinträchtigen. Die Agentur hält es daher für notwendig, das Zulassungsverfahren für die Flugplatzgestaltung vom Zulassungsverfahren für den Flugplatzbetrieb bzw. –betreiber zu trennen. Es sind zwei getrennte Zulassungen zu erteilen: eine Zulassung, mit der die Einhaltung von Teil A der grundlegenden Anforderungen bestätigt wird, sowie eine weitere Zulassung für den Betreiber, die sich auf Teil B der grundlegenden Anforderungen bezieht. Falls es sich bei Eigentümer und Betreiber um ein und dieselbe juristische Person handelt, kann den Mitgliedstaaten allerdings das Recht eingeräumt werden, auf Antrag des betreffenden Akteurs die beiden Zulassungen zusammenfassen.

46. Bei Akteuren, die mehr als einen Flugplatz verwalten, geht aus den Antworten auf die NPA hervor, dass eine Mehrheit – unter anderem auch eine Mehrheit der Behörden und kleinen Betreiber – sich für eine gesonderte Betreiberzulassung für jeden betriebenen Flugplatz ausspricht. Die Behörden und Beteiligten in jenen Staaten, in denen Großunternehmen mehr als einen Flugplatz betreiben, sprechen sich mehrheitlich dafür aus, eine gemeinsame Betreiberzulassung für den Betrieb mehrerer Flugplätze auszustellen. Die beiliegende Folgenabschätzung zeigt, dass zwar keine Sicherheitsgründe für die verbindliche Festlegung einer dieser beiden Möglichkeiten bestehen, die zweite Möglichkeit aber eindeutige wirtschaftliche Vorteile bietet. In diesem Zusammenhang dürfte der Verweis darauf angebracht sein, dass eine entsprechende Möglichkeit bereits in sämtlichen Bereichen besteht, die der Grundverordnung unterliegen, da Organisationen mehrere Luftfahrzeuge, Wartungsbetriebe, Herstellungsstätten usw. unter einer gemeinsamen Zulassung betreiben können. Die Agentur ist daher der Ansicht, dass Flugplatzbetreibern, die mehr als einen Flugplatz betreiben und ein zentrales Sicherheits- und Qualitätsmanagementsystem eingerichtet haben, auf Wunsch die Möglichkeit zur Beantragung einer gemeinsamen Betreiberzulassung in dem Staat, in dem sich ihr Hauptgeschäftssitz befindet, eingeräumt werden sollte. Diese Entscheidungsmöglichkeit den Betreibern zu überlassen, wurde auch in verschiedenen Reaktionen auf das Kommentarantwortdokument unterstützt, wobei darauf verwiesen wurde, dass dieses Konzept besser für die zentralisierteren Strukturen geeignet ist, die in etlichen Mitgliedstaaten gelten.

(iii) Zulassung von Flugplatzeinrichtungen

47. Wie in Absatz 27 erläutert, hält die Agentur es für erforderlich, dass die Flugplatzeinrichtungen, die zum sicheren Betrieb der Luftfahrzeuge beitragen, entsprechende Anforderungen gemäß den Festlegungen in den Durchführungsbestimmungen erfüllen müssen. Die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften liegt zwar, wie in Absatz 30 erwähnt, je nach Art der Einrichtungen in der Zuständigkeit des Flugplatzeigentümers oder –betreibers, doch wäre es möglicherweise sinnvoller, bestimmte sicherheitskritische Einrichtungen, die außerhalb des Einflussbereichs des Eigentümers oder Betreibers liegen, einem direkten Zulassungsverfahren zu unterwerfen. Nach Ansicht der Agentur sollten daher bestimmte sicherheitskritische Einrichtungen ein eigenständiges Zulassungsverfahren durchlaufen und es sollte die Zulassung

hierfür entsprechend den Durchführungsbestimmungen erteilt werden, nachdem die Vorteile dieses Verfahrens eingehend geprüft wurden.

48. Bei der Ausstellung der Zulassungsbescheinigung ist ein mit dem so genannten „neuen Konzept“²⁷ vergleichbarer Ansatz empfehlenswert. Dies bedeutet, dass der überwiegende Teil der Verantwortung für die Konformitätsbewertung der Organisation übertragen wird, welche die Einrichtungen entwickelt und fertigt. Da dieser Ansatz auch beim „einheitlichen europäischen Luftraum“ zur Anwendung kommt, würde diese Delegation der Verantwortung auch Synergieeffekte bei der Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen fördern. Konformitätsbescheinigungen würden in entsprechender Form von der Herstellungsindustrie ausgestellt.
49. Wie in Absatz 30 erläutert, ist die Agentur außerdem der Ansicht, dass in großen Stückzahlen produzierte Erzeugnisse ein mit dem für bestimmte luftfahrttechnische Teile und Ausrüstungen geltenden ETSO-System vergleichbares Zulassungssystem durchlaufen sollten. Dies würde – wie von verschiedenen Beteiligten angeregt – die Standardisierung und Normung von Erzeugnissen erleichtern und zur Kostensenkung beitragen. Die Entscheidung über eine derartige Möglichkeit müsste fallweise nach eingehender regulatorischer Folgenabschätzung getroffen werden, wenn die entsprechenden Durchführungsbestimmungen erarbeitet werden. Außerdem müssten auch die Organisationen, die die betreffenden Einrichtungen entwerfen und herstellen, ihre Befähigung und die Mittel zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen nachweisen. Die Agentur vertritt daher die Auffassung, dass für Organisationen, die spezielle Flugplatzeinrichtungen entwerfen und herstellen, bestimmte Regeln und Genehmigungsverfahren gelten müssen, wenn dies nach eingehender Prüfung der Vorteile dieses Verfahrens in den Durchführungsbestimmungen festgelegt wird.
50. In sämtlichen Fällen wird darauf verwiesen, dass entsprechend den Ausführungen in Absatz 49 die Überprüfung der Installation und einwandfreien Funktion der Flugplatzeinrichtungen vor Ort Teil des Flugplatzzulassungsverfahrens ist. Zudem erfolgen Betrieb und Wartung dieser Anlagen unter der Aufsicht des Flugplatzbetreibers und sind daher durch die Zulassung und Aufsicht der Betreiber abgedeckt.

(iv) Überprüfung der Qualifikationen und medizinischen Tauglichkeit des Personals

51. Wie in Absatz 31 und 32 ausgeführt, hält die Agentur bei allen Mitarbeitern, deren Tätigkeit sich auf die Sicherheit des Flugplatzbetriebs auswirken kann, entsprechende Auflagen hinsichtlich ihrer laufenden Weiterqualifizierung und ggf. ihrer medizinischen Tauglichkeit für erforderlich. Außerdem ist sie der Auffassung, dass die Erfüllung dieser Auflagen im Allgemeinen in der Verantwortung der Arbeitgeber liegen sollte.
52. Im Rahmen der Konsultation wurde in einigen Kommentaren vorgeschlagen, dass die Regulierung der Mitarbeiter der Rettungs- und Feuerlöschdienste getrennt von der Regulierung der Flugplatzbetreiber erfolgen sollte und daher hierfür ein eigenständiges Zulassungsverfahren eingerichtet werden sollte; andere Beteiligte

²⁷ Rund 25 Richtlinien wurden seit 1987 auf der Grundlage des „neuen Konzepts“ gemäß Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung, Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung, in dem die Leitlinien für die Konformitätsbewertung festgelegt werden, und Entscheidung des Rates 93/465/EG zur Festlegung detaillierter Verfahren für die Konformitätsbewertung angenommen.

sprachen sich mit Nachdruck hiergegen aus. Wieder andere Beteiligte hielten ein geeignetes Kompetenzprogramm für diese Mitarbeiter für erforderlich, die Festlegung sollte allerdings auf einzelstaatlicher Ebene erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt die Agentur fest, dass nichts dafür spricht, das Personal der Rettungs- und Feuerlöschdienste anders als andere Mitarbeitergruppen zu behandeln, die sicherheitskritische Aufgaben im Flugplatzbereich ausführen. Die Überprüfung der beruflichen Qualifikationen und medizinischen Tauglichkeit dieser Mitarbeiter auf der Grundlage der anwendbaren allgemeingültigen Regeln ist als Teil der Pflichten des Flugplatzbetreibers und somit als eine der Voraussetzungen für die Erteilung einer Zulassung zu behandeln.

(v) Bewertungsstellen

53. In der NPA Nr. 06/2006 wurde die Frage gestellt, ob Bewertungsstellen anstelle der von den einzelstaatlichen Regierungen benannten zuständigen Behörden für die Bewertung der Einhaltung der Zulassungsvoraussetzung akkreditiert werden sollen, und zwar *„ausschließlich für die Gestaltung der am wenigsten komplexen Flugplätze und deren Betreiber“*. Eine deutliche Mehrheit der Beteiligten hielt es für machbar, derartigen Stellen zusätzlich zu den nationalen Regulierungsbehörden die Genehmigung für die Bewertung der Einhaltung der Anforderungen und für die Ausstellung von Zulassungsbescheinigungen zu erteilen, sofern daraus ein genauso sicheres, aber effizienteres System resultiert. Die meisten Beteiligten führten hierzu aus, dass, falls ein solches System in Betracht gezogen wird, die Organisationen, welche die Einhaltung überprüfen, ein eigenes Akkreditierungsverfahren durchlaufen müssen, bei dem überprüft wird, ob sie transparent und unabhängig agieren und ihrerseits ein fundiertes Verwaltungssystem einsetzen.
54. Die Agentur berücksichtigte diese Standpunkte und vertritt daher die Auffassung, dass die entsprechend akkreditierten Bewertungsstellen die Befugnis zur Beaufsichtigung und Zulassung von Flugplätzen – einschließlich ihrer Betreiber – erhalten sollen, welche keinen Linienflugverkehr abwickeln. Außerdem muss es dem Betreiber oder Planer des Flugplatzes freigestellt sein, seinen Antrag an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats oder an diese Bewertungsstelle zu richten. Um mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten diese Stellen von der Agentur selbst ihre Akkreditierung erhalten.

(vi) Zuständige Behörden

55. Natürlich darf die Ausweitung der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf Flugplätzen keine anderweitigen Auswirkungen auf die Rollen der Mitgliedstaaten und ihrer zuständigen Behörden – abgesehen von den oben angesprochenen Punkten – nach sich ziehen. Die institutionelle Form des jeweiligen Staats (z. B. eines Bundesstaats), die Ausweitung des Gebiets, die Zahl der Flugplätze sowie durch die geografische Nähe bedingte Gründe können dafür sprechen, dass Zulassungs- und Aufsichtsbehörden auf regionaler Ebene eingerichtet werden (wie z. B. gegenwärtig in den 16 Bundesländern der Bundesrepublik Deutschlands) und nicht auf staatlicher Ebene. Außerdem möchten manche Staaten möglicherweise die Aufsicht an die zuständige Behörde eines Nachbarlandes übertragen oder die Ressourcen zusammenlegen und eine regionale Aufsichtsbehörde einrichten. Die Entscheidung hierüber liegt bei den Mitgliedstaaten, die auch ihr Exekutivsystem nach eigenem Ermessen gestalten können (wie es heute bereits der Fall ist).

56. Die Agentur unterbreitet daher keine Vorschläge, durch die den Mitgliedstaaten eine bestimmte Struktur für ihr Aufsichtssystem vorgeschrieben würde. Die Mitgliedstaaten tragen auch künftig die alleinige Verantwortung für ihre eigene Verwaltungsstruktur. Allerdings muss diese Struktur zwei Hauptziele erfüllen. Zum einen muss damit eine wirksame Aufsicht erreicht werden, damit gewährleistet ist, dass die einzelnen der Regelung unterliegenden Stellen die Vorschriften richtig umsetzen. Zweitens müssen die zuständigen Behörden – wie im „einheitlichen europäischen Luftraum“²⁸ – unabhängig von den Planern und den Betreibern operieren und ihre Befugnisse unparteiisch und in transparenter Form wahrnehmen.
57. Dies hat zur Folge, dass – bis auf Absatz (v) oben als einzige Ausnahme – sämtliche Zulassungs- und Aufsichtsaufgaben von zuständigen Behörden wahrgenommen werden müssen, die durch die Mitgliedstaaten ernannt werden. Partner der Antragsteller ist die zuständige Behörde, die von dem Mitgliedstaat eingesetzt wurde, in dem sich der Flugplatz befindet oder in dem der Betreiber seinen Hauptgeschäftssitz hat. Dabei sei daran erinnert, dass die Agentur gemäß der Grundverordnung die Aufsicht darüber zu führen hat, wie die zuständigen Behörden ihren Pflichten nachkommen; diese Aufsicht erfolgt durch systematische und regelmäßige Inspektionen zur Kontrolle der Normung.

d. Übereinstimmung mit der Bodenabfertigungsrichtlinie

58. Aus einigen der in dieser Stellungnahme dargestellten Themen und aus bestimmten grundlegenden Anforderungen ergibt sich die Notwendigkeit einer strengen Koordinierung zwischen den Flugplatzbetreibern und den Bodenabfertigungsdiensten. Durch die erweiterte Grundverordnung werden den Bodenabfertigungsdiensten neue Pflichten auferlegt (wie in Absatz 29 erläutert). Da die Bodenabfertigung, insbesondere unter wirtschaftlichen und kaufmännischen Aspekten, bereits durch eine eigene Richtlinie²⁹ geregelt ist, die im Jahr 1996 angenommen wurde, sind Überschneidungen und einander möglicherweise widersprechende Anforderungen zu vermeiden. Die Agentur schlägt daher vor, diese Richtlinie dahingehend zu ändern, dass ihre Bestimmungen mit den in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Sicherheitsbestimmungen in Einklang gebracht werden und zugleich die jeweiligen Verantwortungsbereiche der Flugplatzbetreiber und der Bodenabfertigungsdienste in Sicherheitsfragen präzise festgelegt werden.

IV. Subsidiarität

59. Mit der im Jahr 2003 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 Zivillufftfahrt aufrechterhalten werden soll. Die erste Erweiterung der Verordnung auf den Flugbetrieb, die Zulassung von

²⁸ Artikel 4.2 der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (*ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 1-9*).

²⁹ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flugplätzen der Gemeinschaft (*Amtsblatt L 272 vom 25.10.1996, S. 0036 – 0045*).

Flugbesatzungen und die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten wurde bereits vom Europäischen Parlament (erste Lesung März 2007) befürwortet und vom Rat politisch gebilligt (Juni 2007). 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 zu schaffen, das die einzige Möglichkeit zur Vermeidung von Sicherheitslücken und unstimmiger, möglicherweise widersprüchlicher Anforderungen bietet.

60. Der Gedanke, dass sich ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau nur durch gemeinsame Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erreichen lässt, ist nicht neu. In Europa besteht in dieser Frage allgemeiner Konsens, und die Staaten Europas arbeiten bereits seit langem in der JAA und/oder EUROCONTROL zusammen, um gemeinsame Regeln für die Sicherheit der Zivilluftfahrt aufzustellen. Im Flugplatzsektor hoben fünf Staaten im Jahr 1996 die Gruppe der Flughafen-Sicherheitsregulierer (GASR) aus der Taufe. Inzwischen gehören der GASR 28 nationale Luftfahrtbehörden an, davon 22 aus EU-Mitgliedstaaten. Zu den übrigen sechs Mitgliedern der GASR zählen Island, Norwegen und die Schweiz, die auch Teil des EASA-Systems sind.
61. Die stetig steigende Mitgliederzahl der GASR, deren Mitgliedschaft auf freiwilliger Entscheidung jedes einzelnen Staates basiert, unterstreicht, dass selbst auf dem Gebiet der Flugplätze die Notwendigkeit gemeinsamer, europaweit einheitlich angewandter Regeln deutlich erkannt wird. Wie bereits beim Aufbau des EASA-Systems erkannt, lässt sich die angestrebte Einheitlichkeit allerdings mit keinem derartigen freiwilligen Konzept auf Regierungsebene herbeiführen. Aus den Antworten auf die NPA Nr. 06/2006 wurde daher deutlich, dass die überwiegende Mehrzahl der Beteiligten zwar betont, dass die Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit aus Gründen der geografischen Nähe in erster Linie durch die zuständigen Behörden erfolgen sollte, sie zugleich aber von den Vorteilen zentralisierter Maßnahmen unter der Aufsicht einer zentralen unabhängigen Stelle überzeugt sind, die sich auf gleichzeitig in Kraft tretende gemeinsame Regeln stützt.
62. Daher ist offenkundig, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme – die Aufstellung und einheitliche Anwendung gemeinsamer Regeln für die Regelung der Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen – von den Mitgliedstaaten selbst nicht hinreichend erreicht werden können und sich somit nur von der Gemeinschaft verwirklichen lassen. Wie in der beiliegenden Folgenabschätzung quantitativ dargestellt, ist eine gemeinsame Umsetzung der ICAO-Bestimmungen in der gesamten EU-27+4 wesentlich effizienter als separate Maßnahmen in jedem einzelnen Land.
63. 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 erforderlichen Maß nicht überschritten wird. Durch das hohe Niveau dieser grundlegenden Anforderungen und die Möglichkeit, auf rechtlich nicht bindende Zulassungsspezifikationen zur Feststellung der Einhaltung der Vorschriften zurückzugreifen, können außerdem lokale Besonderheiten berücksichtigt werden, die sich weder auf die erwarteten Vorteile noch auf das Sicherheitsniveau auswirken. Das EASA-System mit seiner Möglichkeit, „harte“

und „weiche“ Rechtsvorschriften zu kombinieren, bietet eine gute Lösung für die Erfordernisse der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Flugplatzsektor. Natürlich ist darauf zu achten, dass diese Grundprinzipien auch bei der Ausarbeitung der zugehörigen Durchführungsbestimmungen beachtet werden.

64. 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

65. 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 Luftverkehr in Betracht zieht.
66. Die Agentur vertritt daher die Meinung, dass die Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 auf die Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen auf der Grundlage dieser Stellungnahme insgesamt positive Ergebnisse für die Betreiber und Bürger der Gemeinschaft bringt.

VI. Schlussfolgerungen

67. Zusammenfassend vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Gemeinschaft die Zuständigkeit für die Regelung der Sicherheit und Interoperabilität von Flugplätzen übernehmen soll. Sie stellt daher fest:

- Sämtliche für die Öffentlichkeit zugänglichen Flugplätze müssen den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unterliegen.
- Spezielle allgemein gültige grundlegende Anforderungen zu physischen Merkmalen, Infrastruktur, Flugplatzeinrichtungen, Betrieb, Verwaltung und für die Verringerung von Gefahren im unmittelbaren Umfeld von Flugplätzen sind als zusätzlicher Anhang in die Grundverordnung aufzunehmen.
- Flugplatzeigentümer, Flugplatzbetreiber, Organisationen oder Mitarbeiter, die Dienstleistungen erbringen oder Anlagen und Einrichtungen liefern, die sich auf die Sicherheit des Flugplatzbetriebs auswirken können, sind für die Umsetzung dieser grundlegenden Anforderungen unter Kontrolle und Aufsicht der Mitgliedstaaten verantwortlich.
- Für Regelsetzung, Sicherheitsanalysen und Inspektionen zur Kontrolle der Normung ist die Agentur zuständig.
- Betreiber von Flugplätzen, die für den Linienflugbetrieb genutzt werden, sind zur Einführung und Anwendung eines umfassenden Sicherheitsmanagementsystems verpflichtet.

- Der Kommission sind die Befugnisse zum Erlass von Durchführungsbestimmungen zu übertragen, in denen die ausführlichen Anforderungen, die von den vorstehend aufgeführten Organisationen und Personen erfüllt werden müssen, sowie die maßgeblichen Zulassungsverfahren festgelegt sind.
 - Diese Durchführungsbestimmungen müssen auf den Komplexitätsgrad des Flugplatzes abgestimmt sein, wobei Art und Umfang der Betriebstätigkeit auf dem Flugplatz zu berücksichtigen sind.
 - Der Agentur sind die Befugnisse zum Erlass von Zulassungsbestimmungen zu übertragen, die im Zulassungsverfahren zur Anwendung kommen und die die erforderliche Flexibilität bei der Umsetzung der grundlegenden Anforderungen bieten und gleichzeitig ein einheitliches Sicherheitsniveau gewährleisten.
 - Für die Gestaltung und den Betrieb des Flugplatzes sind gesonderte Zulassungen zu erteilen, allerdings kann eine gemeinsame Zulassung erteilt werden, wenn Eigentümer und Betreiber des Flugplatzes identisch sind.
 - Eigentümer mehrerer Flugplätze, die geeignete zentrale Funktionen eingeführt haben, können die Erteilung einer gemeinsamen Zulassung für Betrieb und Verwaltung sämtlicher ihrer Verantwortung unterstehenden Flugplätze beantragen.
 - Zulassung und Aufsicht von Flugplätzen, die nicht für den Linienflugverkehr genutzt werden, können auf Antrag ihrer Eigentümer oder Betreiber durch akkreditierte Bewertungsstellen erfolgen.
 - Die Überprüfung der Flugplatzeinrichtungen auf Einhaltung der geltenden Vorschriften ist Teil der Zulassung der Flugplatzgestaltung oder des Flugplatzbetreibers, allerdings können sicherheitskritische Flugplatzeinrichtungen je nach vorgesehenem Verwendungszweck 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.
68. Die Agentur vertritt die Auffassung, dass die vorstehend beschriebene Verfahrensweise die beste Möglichkeit für die Regelung von Sicherheit und Interoperabilität auf den Flugplätzen und in deren Nähe 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 Gesetzgebungsprozesses auf der Grundlage der vorliegenden Stellungnahme.

Köln, XX. Monat 2007

P. GOUDOU
Exekutivdirektor