

043959/EU XXIII.GP
Eingelangt am 24/09/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.9.2008
K(2008) 5265 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittländern, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen

(Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/36/EG)

Text von Bedeutung für den EWR

{SEK(2008)2484}

BERICHT DER KOMMISSION

Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittländern, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen

(Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/36/EG)

Text von Bedeutung für den EWR

1. EINLEITUNG

Seit das Programm zur Sicherheitsüberprüfung von Luftfahrzeugen aus Drittländern (SAFA, Safety Assessment of Foreign Aircraft) 1996 unter Federführung der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Luftfahrtbehörden (JAA, Joint Aviation Authorities) konzipiert wurde, hat es sich als hervorragendes Instrument zur Verbesserung der Flugsicherheit nicht nur in Europa, sondern auch im internationalen Rahmen erwiesen. Trotz der offensichtlichen Grenzen des Programms – der begrenzten personellen und technischen Mittel sowie des begrenzten Umfangs der Vorfeldinspektionen selbst – hat sich dies zum Eckstein des Programms entwickelt.

Die Europäische Gemeinschaft (EG) hat das SAFA-Programm von Anbeginn an umfassend unterstützt und sich durch ihre Mitgliedschaft im SAFA-Lenkungsausschuss sowie durch die Bereitstellung von Mitteln der Europäischen Kommission für die JAA aktiv beteiligt.

Im Rahmen der Gesamtstrategie der Gemeinschaft zur Herstellung und Aufrechterhaltung eines einheitlich hohen Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt in Europa hat die Gemeinschaft am 21. April 2004 die Richtlinie 2004/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen¹, die sogenannte „SAFA-Richtlinie“, angenommen.

Wenngleich die sich aus dieser Richtlinie für die Mitgliedstaaten ergebenden gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen auch weitgehend durch Beteiligung der Mitgliedstaaten am SAFA-Programm der ECAC (dessen Verwaltung der JAA übertragen worden war) wahrgenommen werden konnten, hatte das Programm keine verbindliche europäische Rechtsgrundlage, sondern basierte auf den Zusagen der Abteilungsleiter für Luftfahrt der teilnehmenden ECAC-Mitgliedstaaten. Der Anwendungsbereich der Inspektionen von „ausländischen“ Luftfahrzeugen bezog sich auf solche Luftfahrzeuge, die nicht unter der Kontrolle einer zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Inspektion erfolgte, verwendet oder betrieben wurden.

Anders als beim „freiwilligen“ SAFA-Programm der ECAC wurde den EU-Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2004/36/EG eindeutig die verbindliche Verpflichtung auferlegt, Luftfahrzeuge aus Drittländern, die ihre Flughäfen anfliegen, zu inspizieren und sich an der Erfassung und dem Austausch von Informationen über die durchgeführten Vorfeldinspektionen zu beteiligen. In diesem Fall waren mit „Luftfahrzeugen aus Drittländern“ Luftfahrzeuge erfasst, die nicht unter der Kontrolle einer zuständigen Behörde

¹ ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 76.

eines EU-Mitgliedstaats verwendet oder betrieben wurden. Die Richtlinie untersagt den EU-Mitgliedstaaten aber nicht, auch Luftfahrzeuge aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu inspizieren.

Artikel 13 der SAFA-Richtlinie schreibt der Kommission vor, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. April 2008 über die Anwendung der Richtlinie zu berichten. Die Richtlinie legt ebenfalls fest, dass dem Bericht erforderlichenfalls Vorschläge für eine Überarbeitung der Richtlinie beizufügen sind. Der Bericht soll im Wesentlichen darlegen, inwieweit die Ziele der Richtlinie erreicht wurden und die Anwendung der Richtlinie zu einer Verbesserung der Flugsicherheit in Europa beigetragen hat.

Um diese Erörterung in einen größeren Zusammenhang zu stellen, werden in diesem Bericht auch Veränderungen bei Verwaltung und Entwicklung des Programms SAFA seit 2004 dargelegt und bewertet, und es wird ausgeführt, inwieweit der Regelungsrahmen der Richtlinie zu diesen Veränderungen beigetragen hat. Diese quantitativen und qualitativen Aussagen haben eine detaillierte Bestandsaufnahme der im Legislativprogramm der Kommission bereits getroffenen oder geplanten Maßnahmen erfordert.

2. DURCHFÜHRUNG

Rechtliche Aspekte

Die Richtlinie 2004/36/EG räumte den Mitgliedstaaten einen Zeitraum von zwei Jahren für die Verabschiedung nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie ein. Der in Artikel 11 der Richtlinie festgelegte Umsetzungsfristtermin war für die damalige EU-15 der 30. April 2006, für die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der Union am 1. Mai 2004 beitraten, waren Übergangsfristen für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehen.

Wie aus der nachstehenden Tabelle 1 hervorgeht, hatten zahlreiche Mitgliedstaaten die entsprechenden Rechtsvorschriften zwar nicht rechtzeitig erlassen, doch gab es – von zwei Ausnahmen abgesehen – keine größeren Probleme bei der Umsetzung. Dies lag hauptsächlich daran, dass die wesentlichen sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen bereits weitgehend durch die Teilnahme am SAFA-Programm der ECAC abgedeckt waren.

Tabelle 1: Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Umsetzungsfrist	Art der Frist	Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung	Gegenwärtiger Stand
Österreich	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 27.6.2007
Belgien	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		
Bulgarien	1.1.2007	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		

Zypern	30.4.2006	Übergangsfrist		
Tschechische Republik	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Abgeschlossen am 12.10.2006
Dänemark	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 12.10.2006
Irland	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 11.12.2007
Estland	30.4.2006	Übergangsfrist		
Finnland	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		
Frankreich	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 21.3.2007
Deutschland	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 12.10.2006
Griechenland	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 17.10.2007
Ungarn	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Abgeschlossen am 27.6.2007
Italien	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 31.1.2008
Lettland	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Abgeschlossen am 12.10.2006
Litauen	30.4.2006	Übergangsfrist		
Luxemburg	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Fehlende Umsetzung festgestellt durch EuGH-Urteil vom 1.4.2008
Malta	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Abgeschlossen am 27.6.2007
Niederlande	30.4.2006	Gewöhnliche	X	Abgeschlossen

		Umsetzungsfrist		am 12.12.2006
Polen ²	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Weitere Prüfung (am 28.11.2007 an den EuGH verwiesen)
Portugal	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		
Rumänien	1.1.2007	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		
Slowakei	30.4.2006	Übergangsfrist		
Slowenien	30.4.2006	Übergangsfrist	X	Abgeschlossen am 12.12.2006
Spanien	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist		
Schweden	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 12.12.2006
Vereinigtes Königreich	30.4.2006	Gewöhnliche Umsetzungsfrist	X	Abgeschlossen am 12.10.2006

Operative Aspekte

In fast allen Mitgliedstaaten übersteigt die Zahl der betriebenen Flüge die Inspektionskapazitäten bei weitem. SAFA-Vorfeldinspektionen können daher nur stichprobenartig erfolgen. Sie wurden bislang rein zufallsmäßig durchgeführt oder aufgrund einschlägiger Informationen (z. B. regelmäßige Auswertungen der Datenbank der Europäischen Agentur für Flugsicherheit, EASA) nach bestimmten Kriterien (*siehe Abschnitt 5.2*) schwerpunktmäßig vorgenommen, oder es wurden Empfehlungen der Europäischen Kommission oder nationale Grundsätze und Prioritäten zugrunde gelegt.

3. AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE

Als erstes wurde den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie 2004/36/EG die Inspektion von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen, als rechtliche Verpflichtung auferlegt.

Zweitens wurde mit der Richtlinie ein einheitliches Konzept zur wirksamen Durchsetzung internationaler Sicherheitsstandards innerhalb der Gemeinschaft eingeführt, indem die Regeln und Verfahren für Vorfeldinspektionen von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen der Gemeinschaft anfliegen, harmonisiert wurden. Innerhalb dieses Rahmens wurde auch die Grundlage für die harmonisierte Ausbildung von am Programm beteiligten Inspektoren und

² Polen hat am 13.3.2008 eine Reihe geänderter Umsetzungsvorschriften mitgeteilt, die derzeit vom Juristischen Dienst der Kommission geprüft werden.

sonstigem Personal, die Entwicklung von Verfahren und Vorschlägen für die Verbesserung des Programms und seiner Instrumente und die Berichterstattung zu den gesammelten Informationen gelegt.

Darüber hinaus hat die Richtlinie folgendes bewirkt:

- Sie hat im Laufe der letzten Jahre definitiv zu einem erheblichen Anstieg der SAFA-Vorfeldinspektionen durch die Mitgliedstaaten geführt (*siehe Tabelle 2*).
- Sie hat den Austausch von flugsicherheitsrelevanten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten selbst und mit der Kommission und der EASA sowie mit Zivilluftfahrtbehörden von Drittländern und internationalen Organisationen gefördert und vereinfacht.
- Sie wurde als zunehmend wirksames Abschreckungsinstrument gegenüber potenziell unsicheren Betreibern von Flügen in die Gemeinschaft anerkannt.

Die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie hat sich außerdem als wesentliche Stütze bei der – auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005³ erfolgenden – Erstellung einer Liste von Luftfahrtunternehmen erwiesen, die in der Gemeinschaft einem Betriebsverbot unterliegen (sogenannte „Schwarze Liste“).

Nach Inkrafttreten der genannten Verordnung haben die Berichte über SAFA-Vorfeldinspektionen und die Unterlagen über Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten höchste Bedeutung als Hauptkriterium bei der Prüfung von Vorschlägen für die Aufnahme und bei der letztendlichen Aufnahme mehrerer Betreiber in die „Schwarze Liste“ der Gemeinschaft erlangt.

³ ABl. L 344 vom 27.12.2005, S. 15.

Tabelle 2

Zahl der SAFA-Inspektionen je Staat und Jahr
EU-Mitgliedstaaten 2002-2007

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	Berichte insges.
1	Österreich					42	243	285
2	Belgien	104	92	74	73	84	100	527
3	Bulgarien				7			7
4	Zypern					2	9	11
5	Tschechische Republik	32	28	18	39	40	24	181
6	Dänemark	51	50	50	60	60	60	331
7	Estland	10	6	11	18	30	31	106
8	Finnland	24	7	51	56	113	125	376
9	Frankreich	1129	1277	1536	1468	1888	2357	9655
10	Deutschland	1065	992	840	793	786	845	5321
11	Griechenland	28	3	7	44	105	182	369
12	Ungarn	2	2	9	36	8	3	60
13	Irland	45	52	50	41	59	24	271
14	Italien			625	879	854	883	3241
15	Lettland		4	2	3	2	21	32
16	Litauen	3	1	7	21	24	14	70
17	Luxemburg	4		4	15		2	25
18	Malta		4	9	13	10	9	45
19	Niederlande	113	154	182	243	267	277	1236
20	Polen	60	25	111	141	115	135	587
21	Portugal		9	35	100	39	22	205
22	Rumänien	28	40	35	108	104	133	448
23	Slowakei	12	7	4		6	12	41
24	Slowenien	5	8	6	8	8	18	53
25	Spanien	50	4	43	368	1518	1513	3496
26	Schweden	54	52	60	62	102	101	431
27	Vereinigtes Königreich	194	213	224	197	251	233	1312
	Insgesamt:	3013	3030	3993	4793	6517	7376	28722

4. AUSÜBUNG DER GEMEINSCHAFTSKOMPETENZ UND ÜBERTRAGUNG AN DIE EASA

Auf der 125. Tagung der ECAC-Abteilungsleiter für Luftfahrt erörterten die ECAC-Mitgliedstaaten die Zukunft des SAFA-Programms und vereinbarten seine grundsätzliche Übertragung an Institutionen der Gemeinschaft (d. h. die Europäische Kommission und die EASA). Dabei unterstrichen sie die Notwendigkeit, die gesamteuropäische Dimension des Programms durch einen Mechanismus aufrechtzuerhalten, der die weitere Beteiligung von nicht der EU angehörenden ECAC-Mitgliedstaaten an dem Programm ermöglicht.

Ein erster konkreter Schritt in diese Richtung erfolgte durch den Erlass (per Komitologieverfahren nach Artikel 8 der Richtlinie 2004/36/EG) der **Verordnung (EG) Nr. 768/2006 der Kommission**⁴. Diese Verordnung sah die Übertragung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem SAFA-Programm (das bislang von den JAA geleitet worden war) an

⁴ ABl. C 134 vom 20.5.2006, S. 16.

die EASA vor, insbesondere auch die Zuständigkeit für die SAFA-Datenbank, Eckstein des Programms, zusammen mit ergänzenden Tätigkeiten, mit denen gemeinsame Standards für die Durchführung der Vorfeldinspektionen gewährleistet werden sollen, sowie damit zusammenhängende Schulungstätigkeiten.

Diese Übertragung erfolgte schrittweise im Laufe des Jahres 2006 und wurde zum Jahresende 2006 abgeschlossen. Die Kommission nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, wie reibungslos der Übergang zwischen den beiden Einrichtungen koordiniert wurde, was besonderes Gewicht hat, wenn man sich die praktischen, technischen und logistischen Hindernisse dieser Übertragung bei geringstmöglicher Beeinträchtigung der Kontinuität des SAFA-Systems insgesamt vor Augen hält.

4.1 1. JANUAR 2007 – SAFA-PROGRAMM DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (EG)

Am 1. Januar 2007 ist die Zuständigkeit für die Verwaltung und Weiterentwicklung des **SAFA-Programms der Europäischen Gemeinschaft (EG)** vollständig auf die Europäische Kommission, unterstützt durch die EASA, übergegangen.

Die weitere Beteiligung der nicht der EU angehörenden ECAC-Mitgliedstaaten, somit die gesamteuropäische Dimension des Programms, wurde gewährleistet durch die Unterzeichnung einer Arbeitsvereinbarung zwischen jedem einzelnen nicht der EU angehörenden ECAC-Mitgliedstaat und der EASA über die Erfassung und den Austausch von Informationen über die Sicherheit von Luftfahrzeugen, die Flughäfen in der Gemeinschaft und Flughäfen im Hoheitsgebiet des jeweiligen einzelnen Staates anfliegen.

Einschließlich der EU-27 umfasst das EG-SAFA-Programm somit jetzt **42 teilnehmende Staaten**: Albanien, Armenien, Österreich, Aserbaidschan, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Zypern, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Republik Moldau, Monaco, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, die Schweiz, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Türkei, die Ukraine und das Vereinigte Königreich.

Wie beim Vorgängerprogramm von ECAC/JAA ist der wesentliche Grundsatz des EG-SAFA-Programms, dass in jedem am SAFA-Programm teilnehmenden Staat Luftfahrzeuge („aus Drittländern“ im Fall von EU-Staaten oder „ausländische Luftfahrzeuge“ im Fall von nicht der EU angehörenden ECAC-Staaten) einer Vorfeldinspektion unterzogen werden können. Diese Inspektionen beziehen sich hauptsächlich auf die Bescheinigungen und Handbücher des Luftfahrzeugs, Lizenzen der Flugbesatzung, den offensichtlichen Zustand des Luftfahrzeugs und das Vorhandensein und den Zustand der vorgeschriebenen Sicherheitsausrüstung der Kabine. Bezugsdokumente für diese Inspektionen sind die Richtlinien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Anhänge 1 (Besatzungslizenzen), 6 (Flugbetrieb) und 8 (Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen). Diese Inspektionen werden nach einem Verfahren durchgeführt, das für alle teilnehmenden Staaten gleich ist. Die Inspektionsergebnisse werden in Berichten festgehalten, die einheitlich gestaltet sind. Im Fall schwerwiegender Mängel wird mit dem Betreiber und der zuständigen Behörde (Staat des Betreibers oder der Eintragung) Kontakt aufgenommen, damit Abhilfemaßnahmen nicht nur an dem überprüften Luftfahrzeug, sondern auch an anderen möglicherweise betroffenen Luftfahrzeugen vorgenommen werden, falls der Mangel

allgemeiner Art ist. Alle Berichtsdaten sowie zusätzliche Informationen werden in einer zentralen elektronischen Datenbank gespeichert, die von der EASA in Köln eingerichtet wurde und verwaltet wird.

Die wichtigsten Merkmale des EG-SAFA-Programms lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Anwendung durch alle 42 am SAFA-Programm teilnehmenden Staaten in ganz Europa
- breite Verbreitung der Inspektionsergebnisse mittels der zentralisierten Datenbank
- Ansatz auf der untersten Ebene: Kern des Programms sind Vorfeldinspektionen der Luftfahrzeuge
- Zweck des Programms: Überprüfung der Einhaltung von ICAO-Richtlinien, die für alle inspizierten Luftfahrzeuge generell international anwendbar sind.

Operative Struktur

Wie gemäß der Richtlinie 2004/36/EG in Verbindung mit der Durchführungsverordnung 768/2006/EG (Verordnung der Kommission) vorgesehen, umfasst die operative Struktur des Programms zwei Hauptorgane:

- Den nach Verordnung (EG) Nr. 3922/1991 eingesetzten **Flugsicherheitsausschuss**: Erste operative Komponente, auf die sich die Kommission bei der Annahme harmonisierter Durchführungsmaßnahmen zur Richtlinie 2004/36/EG stützt, mit denen die Wirksamkeit des EG-SAFA-Programms gesteigert werden soll, insbesondere hinsichtlich der Inspektions-/Berichtsvorschriften gemäß Artikel 8 und 12 der genannten Richtlinie.
- **EASA**: Zweite operative Komponente, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 768/2006 – zusätzlich zur Durchführung der mit der Datenbank zusammenhängenden betrieblichen Aufgaben – der Kommission und dem Flugsicherheitsausschuss Vorschläge für die weitere Verbesserung und den Ausbau des EG-SAFA-Programms macht und aktuelle Analysen (mittels geeigneter Analysewerkzeuge) der in die Datenbank übernommenen Berichte vorlegt.

Außerdem hat die Kommission – unter der Schirmherrschaft des Flugsicherheitsausschusses – eine **Europäische SAFA-Lenkungsgruppe (ESSG)** eingerichtet, die sich aus Vertretern aller 42 teilnehmenden Staaten zusammensetzt. Diese Gruppe vereint nicht nur nationale Sachverständige, die auf Antrag der Kommission und/oder des Flugsicherheitsausschusses selbst beratend tätig werden, sondern dient auch als unschätzbare Kommunikationskanal zwischen der Gemeinschaft und den nicht der EU angehörenden teilnehmenden Staaten. Dies unterstreicht erneut die erklärte Absicht der Kommission, die gesamteuropäische Dimension des Programms aufrechtzuerhalten und noch zu stärken.

5. STÄRKUNG DES EG-SAFA-PROGRAMMS

Angesichts der nach Inkrafttreten der Richtlinie 2004/36/EG gesammelten Erfahrungen, ihrer untrennbaren Verknüpfung mit der Verordnung über die „Schwarze Liste“ (2911/2005) sowie der Übertragung des gesamten SAFA-Programms in die Zuständigkeit der Gemeinschaft (was zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie noch nicht absehbar war), wurde der Kommission unmittelbar klar, dass die geltenden Bestimmungen der genannten Richtlinie einer dringenden Überprüfung bedurften, um das reibungslose Funktionieren und die Weiterentwicklung des Programms sicherzustellen.

Im Laufe des Jahres 2007 hat die Kommission daher zwei Vorschläge für neue Rechtsvorschriften vorgelegt, die sich mit den Verfahren für die Durchführung von Vorfeldinspektionen einerseits und der Priorisierung der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Inspektionen andererseits befassen (*siehe Abschnitte 5.1 und 5.2*). Nach umfangreichen Erörterungen im Flugsicherheitsausschuss und der Kontrolle der Endfassungen durch das Europäische Parlament wurden beide neuen Rechtsvorschriften am 16. April 2008 von der Kommission angenommen⁵.

Andere mögliche Verbesserungen und künftige Entwicklungen des Programms werden in den Abschnitten 5.3 und 5.4 erläutert.

5.1 RICHTLINIE DER KOMMISSION ZUR ÄNDERUNG DES ANHANGS II DER RICHTLINIE 2004/36/EG

In der ursprünglich angenommenen Fassung enthielt der Anhang II der Richtlinie 2004/36/EG nur sehr allgemeine Kriterien als Illustration des breiten Rahmens für umfassendere Verfahren zur Durchführung von Vorfeldinspektionen und der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten.

Aus einer damit zusammenhängenden Perspektive angesichts der erhöhten Bedeutung, die den Ergebnissen von Vorfeldinspektionen im Rahmen des SAFA-Programms als wichtiges Kriterium bei Entscheidungen der Kommission zur Aufnahme von Luftfahrtunternehmen in die „Schwarze Liste“ der Gemeinschaft zukommt, wurde es auch als notwendig erachtet, den genannten Anhang zu ändern, um den Kernelementen, die den Verfahren für die harmonisierte Durchführung von Vorfeldinspektionen und der Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten zugrunde liegen, rechtlichen Status (und Durchsetzbarkeit) zu verleihen. In diesem Sinne trägt der geänderte Anhang der Richtlinie mehreren Notwendigkeiten Rechnung, die sich in den vergangenen Monaten herausgeschält haben, nämlich

- (1) der Notwendigkeit, in den Anhang die Kernelemente eines Handbuchs für Verfahren von EG-SAFA-Vorfeldinspektionen aufzunehmen, das sich strikt auf diejenigen Bestimmungen beschränkt, deren vorgeschriebene Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten (durch Aufnahme in Anhang II der Richtlinie) erforderlich erscheint; dadurch werden sie für die nicht der EU angehörenden teilnehmenden Staaten durch deren Arbeitsvereinbarungen mit der EASA ebenso anwendbar. Diese Kernelemente betreffen:

⁵ ABl. L 109 vom 19.4.2008, S. 7 und 17.

- Qualifikationskriterien und Ausbildungsanforderungen von SAFA-Inspektoren
 - einschlägige Sicherheitsnormen von zentraler Bedeutung für das EG-SAFA-Programm
 - Inspektionsverfahren
 - Klassifizierung der Feststellungen
 - Folgemaßnahmen, die je nach den verschiedenen möglichen Ergebnissen einer Vorfeldinspektion zu ergreifen sind.
- (2) der Notwendigkeit, die „SAFA-Checkliste“, die Teil des ursprünglichen Anhangs war, durch die jetzigen „SAFA-Verfahren“ in der neuesten Fassung zu ersetzen.
 - (3) der Notwendigkeit einer besonderen Bestimmung, mit der alle teilnehmenden Staaten verpflichtet werden, eine Frist von nicht mehr als 15 Arbeitstagen zwischen einer Vorfeldinspektion und der Eingabe des betreffenden Inspektionsberichts in die zentrale Datenbank einzuhalten, damit die Genauigkeit und Relevanz der regelmäßig von der EASA durchgeführten Analyse der eingegebenen Berichte verbessert werden.
 - (4) der Notwendigkeit der Einführung eines standardmäßigen „Inspektionsnachweises“, der der Besatzung des inspizierten Luftfahrzeugs gegen Empfangsbestätigung teilweise ausgehändigt wird.
 - (5) der Notwendigkeit, verschiedene Abschnitte des ursprünglichen Textes der Klarheit und Lesbarkeit des Anhangs wegen umzuformulieren.

Im geänderten Anhang verpflichtet sich die EASA, diese Kernelemente durch die Ausarbeitung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu ergänzen. Dazu wird die EASA ein transparentes Verfahren für die Konsultation der Mitgliedstaaten einrichten, bei dem die in den Luftfahrt-Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten vorhandene Sachkenntnis herangezogen wird und gegebenenfalls auch entsprechende Sachverständige einschlägiger Beteiligter einbezogen werden. Sie kann zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einsetzen.

5.2 VERORDNUNG DER KOMMISSION ZUR ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2004/36/EG HINSICHTLICH DER PRIORISIERUNG DER VORFELDINSPEKTIONEN VON LUFTFAHRZEUGEN, DIE FLUGHÄFEN IN DER GEMEINSCHAFT ANFLIEGEN

Die Kommission hat wiederholt ihr Bestreben bekräftigt, alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente für die Erfassung von Informationen zur Flugsicherheit bestmöglich zu nutzen, um die Effizienz der beschränkten Ressourcen im Rahmen des EG-SAFA-Programms zu maximieren. Zu diesem Zweck ermächtigt diese Rechtsvorschrift die Kommission, förmlich die „qualitative Fokussierung“ durch Priorisierung einer Zahl von Vorfeldinspektionen der Mitgliedstaaten auf bestimmte Inspektionsobjekte zu verlangen, die aufgrund einer Reihe von Kriterien (die in der Verordnung festgelegt sind) als potenziell für Sicherheitsmängel anfällig eingestuft wurden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Maßnahme den Zufallscharakter des SAFA-Vorfeldinspektionsprogramms angemessen eingrenzen kann, indem eine bessere Ermittlung potenziell gefährlicher Inspektionsobjekte ebenso wie die Erfassung weiterer Daten über solche Objekte ermöglicht wird. Dies kann auch zur Vorlage besser dokumentierter Fälle für Entscheidungen nach der Verordnung über die „Schwarze Liste“ (2111/2005) beitragen.

5.3 „QUANTITATIVE FOKUSSIERUNG“

Bei Betrachtung der Tabelle 2 (*siehe S. 7*) ist festzustellen, dass die Zahl der SAFA-Vorfeldinspektionen in der Gemeinschaft sich seit 2001 zwar insgesamt mehr als verdoppelt hat, es aber erhebliche Unterschiede bei der Zahl der von den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Vorfeldinspektionen gibt.

Zu berücksichtigen sind zwar die ebenfalls erheblichen Unterschiede bei den personellen und materiellen Mitteln, die den verschiedenen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, doch nach Auffassung der Kommission sind die von vielen Mitgliedstaaten erzielten Ergebnisse, was die Zahl der jährlich durchgeführten Inspektionen angeht, ungeachtet der verfügbaren Mittel nahe an der Grenze des Akzeptablen. Beim Vergleich zwischen Mitgliedstaaten gilt dies für

- die tatsächliche Zahl der Inspektionen für sich genommen
- die Zahl der durchgeführten Inspektionen im Verhältnis zum Verkehrsvolumen von/nach dem betreffenden Mitgliedstaat.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission wiederholt darauf hingewiesen, dass sich dies bessern muss. Sie prüft weiterhin mit der EASA und den Mitgliedstaaten, wie eine Mindestzahl von Inspektionen festgelegt werden kann, die jeder Mitgliedstaat im Jahr durchzuführen hat, wobei natürlich verschiedene Parameter, wie Zahl der Flüge und der internationalen Flughäfen, die Intensität der zuvor in anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Inspektionen usw., zugrunde gelegt würden.

5.4 AUSWEITUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER EASA – RICHTLINIE (EG) NR. 216/2008

Am 20. Februar 2008 nahmen der Rat und das Europäische Parlament die Verordnung (EG) Nr. 216/2008⁶ 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 2003/36/EG (im Folgenden „die EASA-Verordnung“) an. Darin ist die Ersetzung der Richtlinie 2004/36/EG (und der zugehörigen Durchführungsbestimmungen) durch eine Reihe von Bestimmungen, die nach der EASA-Verordnung angenommen werden, wie folgt vorgesehen:

Artikel 10 dieser Verordnung – die am 8. April 2008 in Kraft trat – sieht die Maßnahmen vor, die bislang von der Richtlinie 2004/36/EG abgedeckt wurden. Artikel 10 Absatz 5 bestimmt zudem, dass Durchführungsmaßnahmen in Bezug auf diesen Artikel im Komitologieverfahren angenommen werden können („nach dem in Artikel 65 Absatz 4 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle“).

⁶ ABL L 79 vom 19.3.2008, S. 1.

Außerdem bestimmt Artikel 69 der Verordnung, dass die Richtlinie 2004/36/EG mit Inkrafttreten der in Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung genannten Durchführungsbestimmungen und unbeschadet der in Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2004/36/EG genannten Durchführungsbestimmungen aufzuheben ist.

Die in Artikel 10 aufgeführten Grundsätze gelten erst ab den in den jeweiligen Durchführungsbestimmungen genannten Terminen, spätestens jedoch ab dem 8. April 2012.

6. „ZUSAMMENFASSENDER BERICHT“ ZUM SAFA-PROGRAMM⁷

Nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2004/36/EG veröffentlicht die Kommission jährlich einen zusammenfassenden Bericht, der der Öffentlichkeit und der beteiligten Wirtschaft zugänglich ist und eine Analyse aller Informationen enthält, die aus Berichten über Vorfeldinspektionen von Luftfahrzeugen auf Gemeinschaftsflughäfen stammen. Diese Auswertung sollte einfach und verständlich abgefasst sein und deutlich machen, ob ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für Fluggäste besteht. Die Quelle dieser Informationen ist in der Analyse zu anonymisieren.

Ein erster zusammenfassender Bericht wurde von der Kommission im Februar 2008 angenommen und veröffentlicht. Darin wurden die Ergebnisse der im ersten Zeitraum vom 30. April 2006 bis 31. Dezember 2006 durchgeführten Vorfeldinspektionen analysiert. Für 2008 wird derselbe Bericht auf Ganzjahresbasis für den Zeitraum von 1. Januar bis 31. Dezember 2007, dem ersten vollen Jahr nach Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung und Entwicklung des SAFA-Programms von der ECAC und den JAA an die Gemeinschaft, erstellt (und künftig im jährlichen Rhythmus).

Die Kommission ist der Auffassung, dass im Interesse einer größeren Transparenz und Verantwortlichkeit hinsichtlich aller am Programm Beteiligten, die in einem solchen Dokument genannt werden, sowie gegenüber dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit allgemein die in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2004/36/EG auferlegten Beschränkungen abgeschwächt werden sollten. Damit könnten die jährlichen Berichte genauere Informationen zur Sicherheit verschiedener beteiligter Akteure liefern.

7. FAZIT

Die Erfahrungen mit SAFA-Inspektionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass diese Vorfeldinspektionen einen allgemeinen Hinweis auf die Sicherheit ausländischer Betreiber geben. Dieser Hinweis ist jedoch insofern beschränkter Art, als kein umfassendes Bild der Sicherheit eines bestimmten Luftfahrzeugs oder Betreibers gewonnen wird. Dies liegt daran, dass bestimmte Aspekte bei einer Vorfeldinspektion schwer zu bewerten sind (z. B. Arbeit als Besatzung [CRM], umfassender Lufttüchtigkeitsstatus usw.), da für die Inspektion nur wenig Zeit vorhanden ist und der Detaillierungsgrad der Inspektion daher begrenzt ist.

Eine umfassende Bewertung eines bestimmten Luftfahrzeugs oder Betreibers kann nur im Rahmen der fortlaufenden Aufsicht einer zuständigen Luftfahrtbehörde (Staat des Betreibers oder Staat der Eintragung) erfolgen. In dieser Hinsicht sind die beim EG-SAFA-Programm gewonnenen Informationen in der Tat sehr nützlich:

⁷ ABl. C 42 vom 15.2.2008, S. 1.

- Erstens als vorbeugendes Instrument, um potenziell negative Sicherheitstrends zu erkennen: Eine Vielzahl von Feststellungen und/oder immer wiederkehrende Feststellungen für einen bestimmten Betreiber sind ein sehr guter Indikator für potenzielle strukturelle Schwächen sowohl hinsichtlich des Qualitätskontrollmanagements dieses Betreibers als auch hinsichtlich des Niveaus der Sicherheitsaufsicht durch die zuständigen nationalen Zivilluftfahrtbehörden des Staates, in dem dieser Betreiber zugelassen ist. Ähnliche Negativtrends können auch bezüglich bestimmter Luftfahrzeugmuster erkannt werden.
- Unmittelbar können SAFA-Inspektionen zum sicheren Betrieb des jeweiligen soeben inspizierten Luftfahrzeugs beitragen, da die inspizierende Behörde sicherstellen wird, dass Behebungsmaßnahmen unmittelbar vor jedem weiteren Einsatz dieses Luftfahrzeugs im Flugbetrieb ergriffen werden.

Informationen über alle durchgeführten Inspektionen werden ausgetauscht, was zu einem vollständigeren Bild bestimmter Luftfahrzeuge, Luftfahrzeugmuster, Betreiber oder aller Betreiber eines bestimmten Staates beiträgt. Die zentrale SAFA-Datenbank ist daher von besonderem Nutzen, da sie für einen schnellen Informationsfluss an alle am EG-SAFA-Programm beteiligten Staaten sorgt.

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 („gemeinschaftliche Schwarze Liste“) haben SAFA-Inspektionen zudem erhöhte Bedeutung erlangt, da sie eines der Kriterien sind, die von der Kommission bei der Entscheidung über die Aufnahme von Luftfahrtunternehmen in die gemeinschaftliche Liste berücksichtigt werden. Dies wurde seit Erstellung der ersten gemeinschaftlichen Liste im März 2006 und bei den nachfolgenden regelmäßigen Aktualisierungen so gehandhabt.

Der Bericht kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Richtlinie 2004/36/EG hat in der Gemeinschaft eine verpflichtende Regelung für regelmäßige Vorfeldinspektionen von Luftfahrzeugen aus Drittländern, die Flughäfen der Gemeinschaft anfliegen, geschaffen und dabei die Grundlagen für harmonisierte Verfahren hinsichtlich Durchführung, Berichterstattung und Folgemaßnahmen solcher Inspektionen sowie für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und der EASA gelegt.
- Mit einigen geringfügigen Ausnahmen hat es den Mitgliedstaaten keine größeren Probleme bereitet, die Bestimmungen der Richtlinie umzusetzen und anzuwenden.
- Die Entscheidung zur Übertragung der Verwaltung und Entwicklung des gesamten SAFA-Programms der ECAC/JAA in die Zuständigkeit der Gemeinschaft hat es dringend notwendig gemacht, zusätzlich zur Richtlinie weitere Rechtsvorschriften zu erlassen, was auch rechtzeitig geschah, so dass ein reibungsloser Übergang des Programms erfolgen konnte.
- Die Kernelemente der gemeinschaftlichen Regelung für Vorfeldinspektionen wurden durch eine Änderung von Anhang II der Richtlinie rechtlich verbindlich gemacht, wodurch ihre Harmonisierung in allen Mitgliedstaaten sowie in den 15 weiteren am SAFA-Programm teilnehmenden Staate erreicht wurde. Diese Maßnahme sollte die Qualität der Vorfeldinspektionsberichte insgesamt erhöhen, was bezüglich Prüfungen im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen

„Schwarzen Liste“ von Luftfahrtunternehmen nach der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 von besonderer Bedeutung ist.

- Es wurden Durchführungsvorschriften erlassen, in denen die Bestimmungen und Kriterien für die Priorisierung von Vorfeldinspektionen bestimmter Inspektionsobjekte festgelegt sind, die nach bestimmten Kriterien ein potenzielles Risiko für die Flugsicherheit darstellen.
- Während sich die Zahl der SAFA-Vorfeldinspektionen in der Gemeinschaft seit 2001 insgesamt mehr als verdoppelt hat, gibt es erhebliche Unterschiede bei der Zahl der von den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Vorfeldinspektionen. Die Kommission prüft daher, ob eine Mindestzahl an Inspektionen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten durchzuführen sind, festgelegt werden kann.
- Durch die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit sollte die Richtlinie 2004/36/EG letztlich aufgehoben werden – spätestens bis 8. April 2012 – und schrittweise durch die Bestimmungen von Artikel 10 der genannten Verordnung sowie durch die nachfolgenden nach Artikel 10 Absatz 5 zu erlassenden Durchführungsbestimmungen ersetzt werden. In dieser Hinsicht ist vorgesehen, die Zuständigkeiten der EASA für die Verwaltung und Weiterentwicklung des Programms erheblich zu erweitern.