



Brüssel, den 7.12.2015
COM(2015) 599 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Das europäische Flugsicherheitsprogramm

1. DIE MITTEILUNG DER KOMMISSION VON 2011

In der 2011 veröffentlichten Mitteilung der Kommission „*Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa*“¹ wurden die Herausforderungen für die Flugsicherheit dargelegt, denen die Union und ihre Mitgliedstaaten gegenüberstehen, und es wurde der Schluss gezogen, dass ein stärker proaktiver und evidenzbasierter Ansatz entwickelt werden muss. Die Mitteilung führte eine Reihe praktischer Maßnahmen auf, mit denen diesen Herausforderungen begegnet werden soll.

Einige dieser Maßnahmen wurden in den letzten Jahren umgesetzt, insbesondere durch die Annahme der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt². Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2015) 613) stellt einen weiteren Beitrag zur Umsetzung der Maßnahmen dar, die in der Mitteilung der Kommission von 2011 genannt wurden, um ein einheitliches, hohes Niveau der Sicherheit der Zivilluftfahrt und des Umweltschutzes in Europa zu schaffen und aufrechtzuerhalten.

Die Mitteilung der Kommission „*Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa*“ ging einher mit einem Dokument zur Beschreibung des europäischen Flugsicherheitsprogramms³.

2. DIE ERSTE AUSGABE DES DOKUMENTS ZUM EUROPÄISCHEN FLUGSICHERHEITSPROGRAMM

Das europäische Flugsicherheitsprogramm⁴ besteht aus einem integrierten Bündel von Verordnungen auf Unionsebene in Verbindung mit den Tätigkeiten und Verfahren, die verwendet werden, um die Sicherheit der Zivilluftfahrt auf europäischer Ebene gemeinsam zu verwalten. Es handelt sich nicht um einen Plan von Tätigkeiten, sondern entspricht funktionell auf EU-Ebene dem staatlichen Flugsicherheitsprogramm (State Safety Programme) gemäß Anhang 19 des Abkommens von Chicago.

Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm legt dar, wie die Sicherheit in der EU und ihren Mitgliedstaaten gewährleistet wird, wobei insbesondere die Rechtsvorschriften der Union sowie sonstige Strategien, Praktiken und Maßnahmen erläutert werden.

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa, KOM(2011) 670 endg.

² Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission, ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18.

³ Europäisches Flugsicherheitsprogramm, SEK(2011) 1261 endg.

⁴ Gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 17 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt.

Zwar kann es prospektive Elemente enthalten (da einige der Aktivitäten oder Vorschriften möglicherweise vorhanden, aber nicht vollständig umgesetzt sind), sein Hauptzweck ist aber nicht die Festlegung eines Fahrplans für die Zukunft. Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm umfasst eine „Momentaufnahme“ aller Vorschriften und Verfahren, die im Rahmen eines integrierten Ansatzes zur Unfallverhütung und Sicherheit der Luftfahrt in der Union beitragen.

Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm soll die Dokumente zu den Sicherheitsprogrammen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern sie vielmehr ergänzen. Da viele Vorschriften und Aktivitäten im Zusammenhang mit der Flugsicherheit auf EU-Ebene angenommen und koordiniert werden, sollte von den Mitgliedstaaten in ihrem eigenen staatlichen Flugsicherheitsprogramm auf das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm Bezug genommen werden, um umfassend darzulegen, wie die Flugsicherheit in ihrem Hoheitsgebiet gewährleistet wird, wie es das Abkommen von Chicago vorschreibt. Da die EU in vielen Bereichen der Flugsicherheit Rechtsvorschriften erlassen hat, ist es den Mitgliedstaaten in der Tat nicht möglich darzulegen, wie sie die Flugsicherheit gewährleisten, ohne die EU-Dimension einzubeziehen.

Zudem wurden in bestimmten Bereichen die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nach dem Abkommen von Chicago auf die Unionsebene übertragen. Das Dokument zum europäischen Programm für Flugsicherheit erläutert, wie die EU die internationalen Verpflichtungen, die sich aus dieser Übertragung von Zuständigkeiten ergibt, handhabt.

Durch die Beschreibung der Verfahren, die für das gemeinsame Sicherheitsmanagement auf europäischer Ebene verwendet werden, und insbesondere der Form, in der die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die EASA zusammenarbeiten, um Sicherheitsmängel festzustellen und Maßnahmen zur Minderung der Sicherheitsrisiken zu ergreifen, trägt das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm zur Klärung der Frage bei, wo die verschiedenen Verantwortlichkeiten für die Flugsicherheit in der EU angesiedelt sind und wie die EU als Ganzes ein hinreichendes Sicherheitsniveau erreichen und aufrechterhalten kann. Dies schafft außerdem Transparenz für alle Akteure mit einem Sicherheitsinteresse.

Das Dokument zum europäischen Programm für Flugsicherheit ist in seinem Format und seinem Aufbau an der Beschreibung eines State-Safety-Programms gemäß Anhang 19 des Abkommens von Chicago ausgerichtet.

- Der erste Teil des Dokuments befasst sich mit den europäischen Leitlinien und Zielen für die Flugsicherheit. Er umfasst insbesondere die Beschreibung des europäischen Rechtsrahmens für die Luftfahrt und erläutert die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Akteuren auf EU-Ebene. Schließlich legt er die bestehenden Mechanismen zur Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften dar.
- Der zweite Teil konzentriert sich auf das europäische Sicherheitsrisikomanagement. Er beschreibt die bestehenden Anforderungen an das Sicherheitsmanagement für die Branche und die Mitgliedstaaten und erläutert, wie die Flugsicherheitsrisiken innerhalb der EU kollektiv bewertet und gemindert werden.
- Der dritte Teil bezieht sich auf die europäische Dimension der Sicherheitsgewährleistung und erläutert hauptsächlich im Einzelnen, wie die Sicherheitsaufsicht innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten ausgeübt wird.

- Der vierte Teil schließlich führt aus, welche Tätigkeiten die EU im Bereich der Sicherheitsförderung, einschließlich Schulung und internationale Zusammenarbeit, durchführt.

3. EIN SICH WEITERENTWICKELNDES EUROPÄISCHES FLUGSICHERHEITSPROGRAMM

Damit sichergestellt wird, dass es bei der Verhütung von Unfällen und der Minderung von Risiken effizient bleibt, muss das Sicherheitsmanagement laufend an Veränderungen auf dem Luftfahrtmarkt, die technologische Entwicklung und die Entstehung neuer Sicherheitsrisiken angepasst werden. Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm muss daher regelmäßig aktualisiert werden, um diesen Änderungen Rechnung zu tragen. Die Notwendigkeit einer regelmäßigen Aktualisierung durch die Kommission wurde in der Mitteilung der Kommission von 2011 anerkannt (Maßnahme 8 der Mitteilung).

Seit der Veröffentlichung der ersten Fassung des Dokuments zum europäischen Flugsicherheitsprogramm im Jahr 2011 haben sich mehrere Rechtsvorschriften in der EU geändert. Einige Beispiele für solche Änderungen seit 2011 sind neue Vorschriften zur Flugzeitbegrenzung, für Drittlandsbetreiber, für den Flugbetrieb, zum Bereich ATM/ANS, für Flugplätze und über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen.

Zusätzlich zu dem geänderten Rechtsrahmen hat sich das Sicherheitsmanagement in anderen Bereichen weiterentwickelt. Ein Beispiel dafür ist die Weiterentwicklung der Tätigkeiten, die die EASA im Rahmen der Inspektionen zur Kontrolle der Normung durchführt. Darüber hinaus wird die Dimension der europäischen Sicherheitsförderung gestärkt, insbesondere nach der Umstrukturierung der EASA im Jahr 2014.

Das europäische Flugsicherheitsprogramm wird ergänzt durch den europäischen Plan für Flugsicherheit, der die spezifischen Risiken angibt, die derzeit das System der Luftfahrtsicherheit der Union betreffen, und schlägt Maßnahmen zur Beherrschung dieser Risiken vor. Während die Ausarbeitung des europäischen Plans für die Flugsicherheit bislang weitgehend in einem internen Verfahren innerhalb der EASA erfolgte, ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, diesem Verfahren eine wirklich europäische Dimension zu verleihen und Europa Eigenverantwortung zu geben, indem die Mitgliedstaaten und die Luftfahrtbranche stärker einbezogen werden. Zu diesem Zweck wurde das Verfahren für die Ausarbeitung und Annahme des europäischen Plans für die Flugsicherheit überarbeitet, um den Lehren aus dem ersten Durchführungszyklus Rechnung zu tragen. Da er ein wesentliches Element des Sicherheitsmanagements auf EU-Ebene darstellt, ist die Kommission der Auffassung, dass das Verfahren für die Ausarbeitung, Annahme und Aktualisierung des europäischen Plans für die Flugsicherheit im Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm ausführlicher dargelegt werden sollte.

Die Vorschriften, Tätigkeiten und Prozesse, die Teil des europäischen Flugsicherheitsprogramms sind, sollten überwacht werden, um insbesondere ihre Relevanz und Wirksamkeit zu bewerten. Diese Überwachung der Sicherheitsleistung sollte sich auf Indikatoren stützen, zu denen die Einhaltung der Vorschriften, die relative Häufigkeit bestimmter Arten von sicherheitsrelevanten Ereignissen, die Zahl der Unfälle oder Todesfälle und die Ausgereiftheit von Sicherheitsmanagementsystemen gehören könnten.

Diese Indikatoren werden verwendet, um das den ICAO-Anforderungen entsprechende nationale annehmbare Niveau der Sicherheitsleistung (Acceptable Level of Safety Performance) zu bestimmen, welches das Mindestniveau der Sicherheitsleistung in der

Zivilluftfahrt angibt, das auf nationaler Ebene erreicht werden sollte. Es wird im Rahmen des jeweiligen staatlichen Sicherheitsprogramms festgelegt.

Ein annehmbares Niveau der Sicherheitsleistung, das in der Union erreicht werden muss, könnte ebenfalls im europäischen Plan für die Flugsicherheit festgelegt werden, um die Sicherheitsleistung des EU-Luftfahrtsystems besser zu überwachen und die Änderungen festzulegen, die auf den verschiedenen Ebenen vorgenommen werden sollten, um die Flugsicherheit weiter zu steigern.

Die zweite Ausgabe des Dokuments zum europäischen Flugsicherheitsprogramm, in dem die oben genannten Änderungen berücksichtigt sind und dargelegt wird, auf welche Weise das Management der Flugsicherheit in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten derzeit erfolgt, wird angenommen und diesem Bericht als Anhang angefügt.