



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.9.2023
COM(2023) 524 final

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

**über die Bewertung der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit und der
Verordnung (EU) 2018/1139 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die
Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für
Flugsicherheit**

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Kommission hat eine Bewertung der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) und der Verordnung (EU) 2018/1139 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit ⁽¹⁾ durchgeführt. Bei der Bewertung wurden die Wirksamkeit der Verordnung in Bezug auf die Erreichung ihrer Ziele, die Effizienz, die Relevanz im Hinblick auf die Bedürfnisse der Interessenträger, die Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen sowie ihr allgemeiner EU-Mehrwert beurteilt. Ebenfalls bewertet wurde die Leistung der EASA im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Auftrag und ihren Aufgaben. Der vorliegende Bericht wird auf der Grundlage von Artikel 124 der Verordnung (EU) 2018/1139 dem Parlament und dem Rat vorgelegt. In dem Bericht werden die Ergebnisse dieser Bewertung vorgestellt und die Erfolge sowohl der EASA als auch der Verordnung im Hinblick auf das übergeordnete Ziel der Erreichung und Aufrechterhaltung eines hohen einheitlichen Niveaus der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt in der Union hervorgehoben. Darin werden auch Bereiche aufgezeigt, in denen künftige Verbesserungen erforderlich sind, z. B. eine angemessene Finanzierung der Tätigkeiten der EASA. Die in diesem Bericht dargelegten Ergebnisse werden in einer speziellen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ⁽²⁾ weiter ausgeführt und stützen sich auf Daten, die in einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Bewertung sowohl der EASA als auch der Verordnung ⁽³⁾ erhoben wurden.

1. EINFÜHRUNG

Die **Verordnung (EU) 2018/1139 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit** gilt seit dem 1. September 2018. Angesichts der Tatsache, dass Sicherheit die Voraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Luftfahrtsektor ist, besteht das **Hauptziel der Verordnung darin, in der Union ein einheitlich hohes Niveau der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt zu erreichen und aufrechtzuerhalten**. Die Verordnung zielt außerdem darauf

⁽¹⁾ Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

⁽²⁾ SWD(2023) 298.

⁽³⁾ Studie zur Unterstützung der Bewertung der Leistung der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Auftrag und ihren Aufgaben gemäß der Verordnung (EU) 2018/1139 – Abschlussbericht 2023.

ab, in den von dieser Verordnung erfassten Bereichen den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu erleichtern, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure des Luftfahrtbinnenmarkts zu schaffen, zu einem hohen, einheitlichen Umweltschutzniveau beizutragen und die Auffassungen der Union hinsichtlich Zivilluftfahrtstandards und -vorschriften weltweit zu verbreiten und dazu eine angemessene Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen zu schaffen.

Die Ziele der Verordnung werden unter anderem durch die Ausarbeitung, Annahme und einheitliche Anwendung von Anforderungen in allen Schlüsselbereichen der Zivilluftfahrt, darunter Lufttüchtigkeit, Flugbetrieb, fliegendes Personal, Flugplätze und Flugsicherungsdienste, erreicht. Die Verordnung erfasst auch neue Technologien, insbesondere Drohnen (unbemannte Luftfahrzeugsysteme).

Die Ziele der Verordnung werden hauptsächlich mit Unterstützung der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) erreicht, die mit einem breiten Spektrum von Zuständigkeiten betraut ist.

Was den geografischen Anwendungsbereich anbelangt, so ist diese Verordnung in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat. Sie gilt auch in der Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein, die aufgrund der mit diesen Ländern unterzeichneten Unionsabkommen Mitglied der EASA sind. ⁽⁴⁾

Die EASA wurde 2002 gegründet und nahm 2003 ihre Tätigkeit auf⁵. Seitdem wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 und der Verordnung (EG) Nr. 1108/2009 ⁽⁶⁾ der Zuständigkeitsbereich der Union und die Verantwortlichkeiten der EASA erweitert. Der Sitz der EASA befindet sich in Köln, mit Büros in Brüssel, Washington, Peking, Singapur und Panama City.

Die Verordnung ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit ⁽⁷⁾. In ihrer Folgenabschätzung ⁽⁸⁾ von 2015 zur Überarbeitung der Verordnung

⁽⁴⁾ Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und das bilaterale Abkommen mit der Schweiz.

⁽⁵⁾ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:32002R1592>.

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 1108/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2006/23/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1108>.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1).

⁽⁸⁾ SWD(2015) 262 final, 7.12.2015.

(EG) Nr. 216/2008 ermittelte die Kommission die folgenden **Hauptprobleme des damals bestehenden Rechtsrahmens**:

- Das bestehende Regulierungssystem war möglicherweise nicht ausreichend in der Lage, Sicherheitsrisiken mittel- bis langfristig zu erkennen und zu mindern.
- Das bestehende Regulierungssystem war nicht verhältnismäßig, da es vor allem für kleinere Unternehmen mit übermäßigen Belastungen verbunden war.
- Das bestehende Regulierungssystem war nicht flexibel genug, um auf Marktentwicklungen zu reagieren.
- Unterschiedliche Ressourcen in den Mitgliedstaaten führten zu potenziellen Sicherheitsrisiken und schürten Misstrauen unter den Mitgliedstaaten.

Um diese Probleme zu beheben, wurden in der Folgenabschätzung von 2015 daher die folgenden **spezifischen Ziele für die Überarbeitung der Verordnung** festgelegt:

- Beseitigung unnötiger Anforderungen und Gewährleistung einer Regulierung, die gegenüber den mit den verschiedenen Arten von Luftfahrttätigkeiten verbundenen Risiken verhältnismäßig ist,
- Gewährleistung einer effizienten Integration und wirksamen Beaufsichtigung neuer Technologien und Marktentwicklungen,
- Einrichtung eines kooperativen Sicherheitsmanagementprozesses zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Erkennung und Minderung von Risiken für die Zivilluftfahrt,
- Schließung der Lücken im Regulierungssystem und Gewährleistung seiner Einheitlichkeit, z. B. mit umweltpolitischen Maßnahmen,
- Schaffung eines wirksamen Systems für die Bündelung und gemeinsame Nutzung der Ressourcen zwischen den Mitgliedstaaten und der Agentur.

Gemäß der Verordnung muss die Kommission die Verordnung sowie die Leistung der Agentur im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Auftrag und ihren Aufgaben bis spätestens 12. September 2023 bewerten. Ferner ist die Kommission nach der Verordnung verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ergebnisse dieser Bewertung zu übermitteln. Daher werden in diesem Bericht zunächst die von der Kommission zur Durchführung der Evaluierung angewandte Methodik und anschließend die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Bewertung vorgestellt.

2. BEWERTUNGSMETHODIK

Die **Bewertung** durch die Kommission erfolgte **im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung**. Bei der Bewertung wurden die **Wirksamkeit** der Verordnung in Bezug auf die Erreichung ihrer Ziele, die **Effizienz**, die **Relevanz** im Hinblick auf die Bedürfnisse der Interessenträger, die **Kohärenz** mit anderen EU-Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen sowie ihr allgemeiner **EU-Mehrwert**

beurteilt. Ebenfalls bewertet wurde die **Leistung der EASA im Verhältnis zu ihren Zielen, ihrem Auftrag und ihren Aufgaben**. Die Bewertung betrifft den Zeitraum von August 2018 bis Dezember 2022. Häufig lagen jedoch nur für den Zeitraum bis Ende 2021 vollständige Daten vor. Die Bewertung wurde durch eine externe Begleitstudie ergänzt⁽⁹⁾.

Die Bewertung **stützt sich auf qualitative und quantitative Daten**, die im Rahmen einer umfangreichen Sekundärforschung erhoben wurden. Weitere Erkenntnisse wurden durch Interviews und Fragebögen gewonnen, die den verschiedenen einschlägigen Interessenträgern (Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Hersteller von luftfahrttechnischen Erzeugnissen, nationale Luftfahrtbehörden, Institutionen und Agenturen auf EU-Ebene) zur Beantwortung vorgelegt wurden. Darüber hinaus wurden zwei spezielle Workshops mit der Luftfahrtbranche und den nationalen Luftfahrtbehörden abgehalten, um die Meinung der Interessenträger einzuholen.

Trotz aller unternommenen Anstrengungen, die für die Bewertung der Verordnung erforderlichen Informationen zu sammeln, konnten mangels ausreichender Daten nicht alle Aspekte bewertet werden. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Kommission gemäß der Verordnung in einigen von ihr erfassten neuen Bereichen weitere detaillierte Vorschriften erlassen muss. Während diese Arbeiten in einigen Fällen, z. B. im Bereich der Drohnen, schon recht weit fortgeschritten sind, wurden sie in anderen Bereichen, z. B. bei der Bodenabfertigung oder der Zertifizierung von ATM/ANS-Bodenausrüstung, erst kürzlich aufgenommen. Es war daher nicht möglich zu bewerten, ob alle erklärten Ziele der Verordnung erreicht wurden.

Darüber hinaus wurden mit der Verordnung relativ begrenzte Änderungen gegenüber der Vorgängerversion eingeführt, sodass es für die Interessenträger schwierig war, die Befolgungskosten im Zusammenhang mit der Verordnung von den Kosten für die Einhaltung der bereits bestehenden Anforderungen zu trennen. Folglich wurden bei der Effizienzanalyse ungenaue Schätzungen dieser Befolgungskosten herangezogen.

Darüber hinaus war der Bewertungszeitraum aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehr, sowohl während der eigentlichen Pandemie als auch danach während der andauernden Erholungsphase, weitgehend untypisch. Die Passagiereinnahmen gingen in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie deutlich zurück. Die Flughäfen wiesen im Jahr 2020 erhebliche Verluste aus, und ihr Schuldenstand erhöhte sich. Vor dem Hintergrund des Einbruchs des Luftverkehrs waren die Anbieter von Flugsicherungsdiensten (ANSP) nur begrenzt in der Lage, ihre Ausgaben zu reduzieren. Sie mussten die Einnahmelücke mit Eigenmitteln, Darlehen oder Eigenkapitalzuführungen ihrer Eigentümer (größtenteils die Mitgliedstaaten) schließen. Auch die Beschäftigungszahlen in der Luftfahrtbranche gingen aufgrund der COVID-19-Pandemie zurück.

Darüber hinaus beeinträchtigte die COVID-19-Pandemie unmittelbar die Fähigkeit der Agentur, die Verordnung und insbesondere ihre neuen Bestimmungen umzusetzen. Mit der

⁽⁹⁾ Die von Ramboll et al. in den Jahren 2022–2023 durchgeführte externe Begleitstudie wird zusammen mit dieser Bewertung veröffentlicht.

COVID-19-Pandemie waren somit erhebliche Herausforderungen für diese Bewertung verbunden, darunter, aber nicht nur, die Verfügbarkeit von Daten und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit deren Interpretation.

Die Kommission hat das in der Folgenabschätzung von 2015 enthaltene Überwachungs- und Bewertungssystem überprüft und Überarbeitungen vorgeschlagen, um eine bessere Verfügbarkeit von Daten für künftige Bewertungen zu gewährleisten. Im überarbeiteten System werden die jüngsten Entwicklungen und zusätzliche Arten von Daten berücksichtigt, die seit der Veröffentlichung der Folgenabschätzung von 2015 verfügbar geworden sind. Die entsprechenden Datenpunkte werden jährlich von der EASA erhoben, was die Wirksamkeit und Effizienz der nächsten Bewertung erleichtern dürfte.

Angesichts der Komplexität des allgemeinen Rechtsrahmens der Union im Bereich der Flugsicherheit (der hauptsächlich in den auf Grundlage der Verordnung erlassenen zahlreichen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten enthalten ist) konzentriert sich diese Bewertung auf die Rolle und die Auswirkungen der Verordnung selbst. Diese Bewertung geht daher nicht im Detail auf die Vorschriften in den verschiedenen technischen Bereichen ein, die in Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten geregelt sind.

3. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Bezüglich Tätigkeiten im Bereich der Festlegung von Vorschriften ist die EASA bestrebt, bei Vorschlägen für Anforderungen und Verfahren einen leistungsbezogenen Ansatz zu verfolgen. Der „inklusive“ Charakter des Prozesses der Festlegung von Vorschriften (d. h. die Abwägung zwischen den Bedürfnissen und den bevorzugten Ansätzen der Branche und denen der zuständigen nationalen Behörden) führt jedoch **in einigen Fällen zur Ausarbeitung präskriptiver Vorschriften**. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um ein Gleichgewicht zwischen den rechtlichen Anforderungen und nicht verbindlichen und flexibleren Maßnahmen wie annehmbaren Nachweisverfahren und Anleitungen herzustellen.

Bestimmte Aufgaben der EASA im Zusammenhang mit der Ermittlung und Minderung von Luftfahrtrisiken sind im Legislativvorschlag der Kommission zu SES 2+ ⁽¹⁰⁾ enthalten. Zu diesen wichtigen sicherheitsrelevanten Fortschritten gehören die Verbesserung der Leistungsüberprüfung durch die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen dem SES-Leistungsüberprüfungsgremium und der EASA, der Ausbau der Rolle des Netzmanagers (Schaffung von Anreizen zur Verringerung der Umweltauswirkungen) und die neuen Vorschriften zur Bereitstellung eines gemeinsamen Informationsdienstes für den unbemannten Flugbetrieb. Das Gesetzgebungsverfahren zu SES 2+ ist leider noch nicht abgeschlossen.

Was die Sicherheitsleistung der EASA betrifft, so sind die positiven Ergebnisse hauptsächlich auf die seit Langem bestehende Wirksamkeit der Tätigkeiten der EASA in den Bereichen

⁽¹⁰⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky/single-european-sky-ii_en

Festlegung von Vorschriften, Zertifizierung und Standardisierung zurückzuführen und weniger auf die spezifischen Auswirkungen der Verordnung.

Der Luftfahrtsektor war im Berichtszeitraum mit drei großen Krisen konfrontiert (der COVID-19-Pandemie, dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine), auf die die EASA in wirksamer und effizienter Weise reagieren konnte.

Insgesamt ist die **Leistung der EASA in den Bereichen Festlegung von Vorschriften, Zertifizierung und Standardisierung weitgehend positiv**. Die COVID-19-Pandemie hatte jedoch Auswirkungen auf die Tätigkeiten der EASA. Sie war gezwungen, sich auf diese neuen Herausforderungen zu konzentrieren, und wurde von ihrer regulären Arbeit abgelenkt.

Es besteht der Eindruck, dass die Kosten für die Interessenträger durch die Verordnung gestiegen sind (in erster Linie aufgrund der neuen Anforderungen und der Durchführungsverordnungen und delegierten Verordnungen). Die Interessenträger nannten jedoch auch Vorteile im Hinblick auf eine erhöhte Sicherheit. Die Meinungen der Interessenträger über die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Nutzen der Verordnung gingen auseinander.

Die Konsultationen der beratenden Gremien der EASA haben an Wirksamkeit gewonnen. **Ein verbesserter kooperativer Ansatz führte zu erheblichen Fortschritten in der Funktionsweise der EASA-Beratungsstruktur** und in den Beziehungen zwischen der EASA und den zuständigen nationalen Behörden.

Die Verordnung hat sich bei der **Verwirklichung ihrer Ziele insgesamt als wirksam erwiesen**. Trotz der begrenzten Ergebnisse dieser Bewertung gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die EASA und die Verordnung zur europäischen Integration im Bereich des Luftverkehrs beigetragen haben, was erhebliche Vorteile für die Sicherheit, die Effizienz, die Umwelt und die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die Luftfahrtbranche mit sich gebracht hat.

Trotz einiger festgestellter Bereiche mit Verbesserungsbedarf (z. B. die erforderliche konsequente Harmonisierung der Vorschriften in allen Bereichen der Flugsicherheit) schätzen die Interessenträger der Luftfahrt in der Union die Qualität der Flugsicherheit in der Union insgesamt als sehr hoch ein. Die EASA hat ihre in der Verordnung festgelegten Kernaufgaben erfüllt. Das bedeutet, dass die Tätigkeiten in den Bereichen Produktzertifizierung, Festlegung von Vorschriften und Standardisierung – mit einigen geringfügigen Einschränkungen (z. B. im Vergleich zur raschen Entwicklung der Technologie zu langwieriger Prozess der Festlegung von Vorschriften) – insgesamt als wirksam angesehen werden. Darüber hinaus konnte die EASA ihre Wirksamkeit trotz anhaltender Ressourcenbeschränkungen seit 2018 unter anderem deshalb aufrechterhalten, weil sie frühzeitig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit fortgeschrittenem Fachwissen in höheren Besoldungsgruppen einstellen konnte, was Wissen und Effizienz einbrachte.

Darüber hinaus zeigt sich die Effizienz der EASA an der Rolle, die sie bei der Reaktion auf die externen Schocks und den politischen Druck gespielt hat: In Bezug auf die Rolle der EASA im Zusammenhang mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union, bei der Gewährleistung eines sicheren Flugbetriebs während der COVID-19-Pandemie und in der Zeit nach der Pandemie oder hinsichtlich ihrer Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wurde weitgehend positives Feedback gegeben.

In der Verordnung wird der EASA zwar eine sehr umfassende Rolle bei der Unterstützung der Umsetzung zugewiesen, aufgrund der bestehenden Ressourcenbeschränkungen ist die EASA jedoch nicht in der Lage, diese Aufgabe in vollem Umfang zu erfüllen. Daher sollte die künftige Arbeitslast der EASA vor dem Hintergrund ihrer begrenzten Ressourcen sorgfältig bewertet werden. **In der Verordnung ist weder eine Priorisierung der verschiedenen Tätigkeiten der EASA vorgesehen, noch wird darin ein direkter Zusammenhang mit ihren Ressourcen hergestellt.** So erfordern beispielsweise die Aufgaben der Agentur in den Bereichen Innovation und Forschung eine Balance zwischen der Wahrnehmung der aktuellen Kernaufgaben der EASA und der Notwendigkeit, an Zukunftsbereichen zu arbeiten.

Die EASA und die Verordnung haben erwiesenermaßen einen harmonisierten Rechtsrahmen geschaffen, der zu einem hohen Sicherheitsniveau beiträgt und gewährleistet, dass sich alle Betreiber an die gleichen Standards halten müssen. Die EASA hat auch zur Standardisierung der Vorschriften in der Union beigetragen, was zu einer verstärkten Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen nationalen Behörden geführt hat.

Um jedoch die Fähigkeit der EASA aufrechtzuerhalten, wirksam auf externe Schocks zu reagieren, und weiterhin in vollem Umfang an der Erreichung allgemeiner politischer Ziele der EU (z. B. Umweltziele) mitzuwirken, **ist es für die Agentur von entscheidender Bedeutung, dass sie über eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung verfügt**, ihre begrenzten Ressourcen klug einsetzt und ihre Aufgaben entsprechend den Prioritäten anpasst.

Der von der EASA verfolgte leistungsbezogene Ansatz ist für die Erreichung der Ziele der Verordnung von wesentlicher Bedeutung. Der Notwendigkeit einer größeren Ausgewogenheit zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität der Anforderungen, die bereits in der Folgenabschätzung von 2015 als eines der Probleme des bestehenden Rechtsrahmens genannt wurde, wurde jedoch noch nicht vollständig Rechnung getragen.

Obwohl unter den Interessenträgern (und innerhalb der EASA selbst) ein breiter Konsens darüber besteht, dass ein leistungsbezogener und weniger präskriptiver Ansatz verfolgt werden muss, besteht immer noch ein gewisser Widerstand gegen diesen Ansatz. Während die Interessenträger aus der Luftfahrtbranche leistungsbezogene/nicht präskriptive Vorschriften bevorzugen, sind die Behörden eher für stärker präskriptive Vorschriften, da sie mehr Rechtssicherheit bieten.

Mehr Flexibilität im Prozess der Festlegung von Vorschriften würde die diesbezügliche Wirksamkeit der EASA erhöhen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die von der

EASA ausgearbeiteten Anleitungen zur Gewährleistung einer harmonisierten Umsetzung von Vorschriften beitragen.

Die **Wirksamkeit der Konsultation der Interessenträger in den beratenden Gremien der EASA ist weitgehend gut**, und die EASA spielt eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung eines ordentlichen Verfahrensablaufs bei der Konsultation aller einschlägigen Interessenträger ohne Ad-hoc-Änderungen der Verfahren.

Aus den Rückmeldungen der Interessenträger ging hervor, dass sich die **Beziehungen innerhalb der beratenden Gremien der EASA im Laufe der Jahre erheblich verbessert haben** und dass statt eines wettbewerbsorientierten zunehmend ein kooperativer Ansatz verfolgt wird. Um die Wirksamkeit der Tätigkeiten im Bereich der Konsultation von Interessenträgern weiter zu verbessern, leitete die EASA im Jahr 2022 eine Überprüfung der Tätigkeiten der beratenden Gremien ein, die zur Einrichtung zusätzlicher Gruppen mit Schwerpunkt auf bestimmten Themen führte.

Der Nutzen einer frühzeitigen Einbeziehung der Interessenträger (d. h. im Rahmen von Gruppen zur Festlegung von Vorschriften und anderen themenspezifischen Gruppen) wird von der EASA, den zuständigen nationalen Behörden und den Interessenträgern der Luftfahrtbranche allgemein anerkannt. Dennoch **könnten gezieltere Konsultationen von Interessenträgern außerhalb der beratenden Gremien die Wirksamkeit des Konsultationsmechanismus der EASA weiter verbessern**.

Was die **Effizienz** betrifft, so war die EASA bei der Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Finanzmittel insgesamt erfolgreich. Andererseits hat sich der Aufgabenbereich der EASA erweitert (und wird weiter ausgeweitet), während die Ressourcen nicht immer entsprechend aufgestockt wurden. Dies stellte die EASA vor die Herausforderung, ihre Aufgaben langfristig zu erfüllen.

Die EASA war in der Lage, hohe Haushaltsvollzugsquoten zu halten, indem sie die verfügbaren jährlichen Finanzmittel über die Jahre hinweg nutzte. Die COVID-19-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Tätigkeiten der EASA und ihre Einnahmen aus Gebühren und Entgelten. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union wirkten sich ebenfalls auf die operativen Ressourcen der EASA aus. Sie musste sich entsprechend diesen neuen Prioritäten umorganisieren und ihr Personal an die neuen Herausforderungen in der Luftfahrt anpassen bzw. schulen.

Unabhängig von der COVID-19-Pandemie sah sich die EASA mit einem **stetigen Rückgang der Humanressourcen** (in Vollzeitäquivalenten – VZÄ) konfrontiert, was eine Herausforderung für die EASA darstellte, ihre Aufgaben zu erfüllen. Während in der Folgenabschätzung von 2015 davon ausgegangen wurde, dass die Einführung der Verordnung zusätzliche VZÄ erfordern würde, **ist die Zahl der VZÄ bei der EASA im Bewertungszeitraum sogar zurückgegangen**. Dieser Rückgang ist angesichts der Ausweitung der Aufgaben der EASA besonders hervorzuheben.

Der Unionszuschuss an die EASA trägt unvorhergesehenen neuen Bedürfnissen nicht Rechnung. **Es bleibt zu prüfen, ob der Unionsbeitrag nach wie vor ausreicht, um die Aufgaben der EASA zu finanzieren.** Dies erfordert, dass sich die EASA um eine anderweitige Finanzierung dieser Tätigkeiten bemüht (z. B. im Rahmen anderer EU-Finanzierungsprogramme wie der Fazilität „Connecting Europe“). Die neu hinzukommenden Aufgaben der EASA erfordern eine eingehende Analyse, inwieweit sie in der Lage ist, diese in effizienter Weise zu erfüllen. Außerdem muss sich **die EASA auf unvorhergesehene Ereignisse vorbereiten, die sich auf ihren Geschäftsbetrieb und ihre Einnahmenströme auswirken könnten.**

Die EASA hat zwar unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage ist, ihre jährlichen Haushaltsmittel effizient einzusetzen und durch ihre Tätigkeiten Einnahmen zu erwirtschaften, die wachsende Zahl der Aufgaben der EASA erfordert jedoch eine Bewertung der Verfügbarkeit der erforderlichen Ressourcen. Dies wirft die **Frage auf, ob eine vollständig über Nutzergebühren finanzierte Agentur für die Union nicht besser wäre.**

Die Diskussion über den langfristigen Finanzbedarf der EASA ist eng mit **den laufenden Gesprächen über den Haushalt der EASA für die Jahre 2025–2027** verknüpft, in denen die EASA infolge inflationsbedingter Kostensteigerungen und der notwendigen Aktualisierung der IT-Infrastruktur mit Blick auf einen ausgeglichenen Haushalt vor großen Herausforderungen steht. Angesichts dieser kurzfristigen Haushaltszwänge, die sich aus den Beschränkungen des laufenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 ergeben, wird die EASA eine Neuorganisation und Umstrukturierung ihrer derzeitigen Arbeitsmethoden in Betracht ziehen müssen.

Ein in diesem Zusammenhang neben der Frage des Unionsbeitrags weiterer wichtiger Aspekt ist der **Grad der Flexibilität im Stellenplan der EASA** für Posten, die durch Gebühren und Entgelte der Nutzer finanziert werden. Derzeit hindert der Stellenplan, in dem die Anzahl der EASA-Stellen in der gesamten Organisation unabhängig von der Finanzierungsquelle festgelegt ist, die EASA daran, nachhaltige Gebühreneinnahmen aus neuen Anwendungen, der Beteiligung an gebührenfinanzierten EU-Programmen oder anderen Dienstleistungen (z. B. in den Bereichen Drittländbetreiber oder Organisation von Veranstaltungen) zu erzielen, da die EASA für diese Aufgaben kein weiteres Personal einstellen darf. Ein flexiblerer Stellenplan könnte auch die Einstellung von Fachkräften erleichtern, die für Aufgaben wie Zertifizierung, Forschungs- und Innovationsprojekte oder spezifische Aufgaben benötigt werden, die der EASA im Rahmen der bevorstehenden Verordnung „ReFuelEU Aviation“ übertragen werden (z. B. in Bezug auf Kraftstoffnormen, Umweltkennzeichnung oder Berichterstattungsaufgaben zu nachhaltigen Kraftstoffen).

Im Stellenplan der EASA sollte daher die nötige finanzielle Flexibilität vorgesehen werden.

Die **Verordnung wird von der Mehrheit der Interessenträger als kostentreibend empfunden**, was vor allem auf die Zunahme neuer Anforderungen sowie Durchführungsverordnungen und delegierter Verordnungen zurückzuführen ist. Andererseits nannten die **Interessenträger auch Vorteile im Hinblick auf eine erhöhte Sicherheit.**

Während die Aufsichtskosten der EASA als weitgehend gerechtfertigt angesehen wurden, äußerten die Interessenträger Bedenken hinsichtlich der Schwierigkeit, einige der Durchführungsanforderungen, insbesondere für kleinere Länder und Betreiber, zu erfüllen. Die in der Folgenabschätzung von 2015 vorgesehene Vereinfachung und Verringerung des Aufwands ist noch nicht erfolgt, doch dürfte eine bessere Nutzung der von der Verordnung gebotenen Instrumente mittel- bis langfristig die Befolgings- und Betriebskosten für die Interessenträger senken.

Zur weiteren Steigerung der Effizienz des bestehenden Rechtsrahmens **sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, um einen weniger präskriptiven und stärker leistungsbezogenen Rechtsrahmen zu entwickeln.** Darüber hinaus sollte der **Bewertung des Kosteneffekts neuer Anforderungen**, die im Rahmen der Verordnung entwickelt werden, im Hinblick auf die Interessenträger (insbesondere kleine Unternehmen) mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Insgesamt ist die Verordnung intern und extern kohärent. Nur in einzelnen Bereichen ist die Verordnung nicht vollständig im Einklang mit dem Rechtsrahmen für den einheitlichen europäischen Luftraum und mit einigen internationalen Normen, insbesondere den von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ausgearbeiteten Richtlinien und Empfehlungen. Daher sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Kohärenz der EU-Rechtsvorschriften für den Luftverkehr und eine bessere Angleichung an die auf internationaler Ebene angenommenen Normen zu gewährleisten.

Die Rückmeldungen der Interessenträger zur Kohärenz der Verordnung in sich waren insgesamt positiv. Einige Interessenträger wiesen jedoch auf unterschiedliche Auslegungen der Durchführungsbestimmungen und Diskrepanzen unter den Mitgliedstaaten hin.

Was den **EU-Mehrwert** angeht, so erfüllt die EASA ihre Aufgabe, die Anwendung gemeinsamer Vorschriften und Normen für die Flugsicherheit und die Zusammenarbeit in den Bereichen Umweltschutz, Forschung und Innovation zu gewährleisten, sowie ihre Rolle bei der internationalen Zusammenarbeit.

Die Verordnung hat Vorteile gebracht, die auf nationaler Ebene oder durch andere internationale Gremien nicht hätten erreicht werden können. Das Bestehen der Verordnung ist einem stärker fragmentierten System mit unterschiedlichen Vorschriften auf verschiedenen Ebenen vorzuziehen. Ein wesentlicher Vorteil eines unionsweiten Rechtsrahmens besteht in der Festlegung gemeinsamer Anforderungen in der gesamten Union.

Die Verordnung bietet auch einen Mehrwert gegenüber dem bisherigen Rechtsrahmen, vor allem aufgrund ihres erweiterten Anwendungsbereichs, der wichtige neue Bereiche wie unbemannte Luftfahrzeuge, die Zertifizierung von ATM-Bodenausrüstungen und den Umweltschutz umfasst.

Die Bedürfnisse und Anforderungen des Zivilluftfahrtsektors entwickeln sich jedoch ständig weiter, und die EASA muss sich weiterhin an diese Bedürfnisse anpassen. Einige

der neuen Anforderungen der Verordnung müssen noch durch zusätzliche Durchführungsbestimmungen umgesetzt werden (z. B. für die Bodenabfertigung), und einige andere neue Bereiche müssen in naher Zukunft in Angriff genommen werden (z. B. Flugbetrieb im oberen Luftraum (Higher Airspace Operations, HAO ⁽¹¹⁾) oder technologische Entwicklungen beim ATM).

Die EASA nimmt bei der Harmonisierung von Vorschriften, der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der gesamten Union und der Unterstützung aller Akteure in der europäischen Luftfahrt und der breiten Öffentlichkeit weiterhin eine wichtige und herausragende Rolle ein.

Sie hat auch erfolgreich Beziehungen zu internationalen Luftfahrtpartnern aufgebaut, unter anderem bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), was zur gegenseitigen Anerkennung von Zertifizierungs- und Aufsichtstätigkeiten zwischen der Union und Drittländern geführt hat. Dies hat die internationale Akzeptanz von Luftfahrterzeugnissen und -dienstleistungen der Union gefördert. Die EASA ist Vorreiterin bei der Entwicklung und Umsetzung innovativer Technologien, z. B. bei unbemannten Luftfahrzeugsystemen und elektrischen Luftfahrzeugen. Sie zeigt auch, dass die Union in der Lage ist, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu behaupten.

Bei ihren Bemühungen um die Harmonisierung von Vorschriften und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit internationalen Luftfahrtpartnern muss sich die EASA ständig an ein sehr komplexes und sich rasch veränderndes Umfeld anpassen.

Sowohl die Verordnung als auch die EASA werden als relevant für die aktuellen und künftigen Bedürfnisse des Luftfahrtsektors angesehen. Die Verordnung ist für die Behandlung wichtiger neu entstehender Bedürfnisse mit Auswirkungen auf die Flugsicherheit, wie neue Technologien, Digitalisierung und künstliche Intelligenz, von Relevanz.

Es bestehen jedoch **Bedenken, ob die Agentur in der Lage ist, diese neuen Aufgaben zu erfüllen, ohne dass ihre Kernaufgaben im Bereich der Flugsicherheit darunter leiden.** Es muss geprüft werden, ob die EASA über ausreichende Ressourcen verfügt, um die wachsende Zahl ihrer Aufgaben zu erfüllen.

Innovationen und technologische Entwicklungen wirken sich auf das ohnehin schon komplexe Umfeld aus, in dem die EASA ihre Aufgaben erfüllt. Viele neue Instrumente beruhen auf dem Einsatz von maschinellem Lernen und künstlicher Intelligenz. Solche Entwicklungen können auch Auswirkungen auf die Flugsicherheit haben und müssen daher von der EASA sorgfältig geprüft werden. **Die EASA sollte über das erforderliche technische Fachwissen verfügen, ihr Personal ausbilden und weiterhin an den einschlägigen Forschungsprojekten und Innovationsprogrammen beteiligt sein.**

⁽¹¹⁾ Unter HAO versteht man den Flugbetrieb im oberen Luftraum, der typischerweise oberhalb der Höhen liegt, in denen heute die meisten Flugdienste erbracht werden (typischerweise Flugfläche 550). <https://www.easa.europa.eu/en/newsroom-and-events/news/roadmap-higher-airspace-operations-hao-proposed-easa>.

Die EASA sollte ihre Bemühungen zur Vorbereitung auf wichtige technologische Veränderungen in der Luftfahrt, wie neu auftretende Risiken oder Trends, neue Geschäftsmodelle oder bahnbrechende Technologien, fortsetzen und sicherstellen, dass die Fähigkeiten und Kompetenzen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Systeme und Verfahren auf der Höhe dieser neuen Technologie- und Innovationsanforderungen sind.

Die EASA sollte weiterhin neue Wege erkunden, um mit den jüngsten technologischen Innovationen Schritt zu halten und deren Auswirkungen auf die Luftfahrt richtig einzuschätzen. **Die ständige Zusammenarbeit mit anderen Agenturen und Organisationen der Union, die an Forschungs- und Innovationsprogrammen mitwirken,** sollte weiter dazu genutzt werden, das Wissen und die Daten über neuartige Produkte, Technologien, neue Betriebsformen und neue Geschäftsmodelle zu erweitern.

Forschungsprojekte zu neu aufkommenden Technologien sollten gefördert werden, um sicherzustellen, dass die Fähigkeiten und Kompetenzen in der EASA sowie in den zuständigen nationalen Behörden auf dem neuesten Stand sind und dass die EASA in der Lage ist, zu einer sicheren und raschen Markteinführung dieser neuen Technologien beizutragen. **Die Erprobung innovativer Lösungen in einem sicheren Umfeld (Reallabore) könnte von zusätzlicher regulatorischer Flexibilität profitieren.**

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verordnung war insgesamt erfolgreich und hat zu Sicherheit und Effizienz bei gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Luftfahrtbranche der Union und zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Luftfahrt beigetragen. Dies ist in erster Linie den Tätigkeiten der EASA im Bereich der Festlegung von Vorschriften und der Zertifizierung zu verdanken, aber auch der rechtzeitigen und wirksamen Reaktion auf externe Schocks. Die Wirksamkeit der Konsultationen zwischen der EASA, der Luftfahrtbranche und den zuständigen nationalen Behörden hat im Laufe der Jahre zugenommen. Die EASA war auch effizient, was die angemessene Verwendung der ihr zur Verfügung stehenden jährlichen Haushaltsmittel angeht.

Allgemein **haben sowohl die EASA als auch die Verordnung zur europäischen Integration im Bereich des Luftverkehrs** beigetragen, was sich insgesamt positiv auf die Sicherheit, den Umweltschutz, die Effizienz und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Luftfahrtbranche auswirkt.