EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.1.2010
KOM(2009)710 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG

SEK(2009)1735

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 2111/2005[1] über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, (nachstehend die „gemeinschaftliche Liste“) sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens trat am 16. Januar 2006 in Kraft. Im Einklang mit der Verordnung Nr. 473/2006 der Kommission zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen bezüglich der gemeinschaftlichen Liste[2] wurde die erste auf den gemeinsamen Kriterien beruhende Liste am 22. März 2006 verabschiedet und trat am 24. März 2006 in Kraft (Verordnung (EG) Nr. 474/2006 der Kommission)[3]. Sie wurde seither zwölfmal aktualisiert.

In diesem Bericht wird die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 über die Erstellung der gemeinschaftlichen Liste gemäß Artikel 14 der Verordnung analysiert.

Einzelheiten zur Anwendung der gemeinsamen Kriterien für die Entscheidung über eine (vollständige oder partielle) Betriebsuntersagung gegen Luftfahrtunternehmen finden sich im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2009) 1735.

2. 2006-2009: DREI JAHRE DURCHFÜHRUNG UND DURCHSETZUNG

Im Rahmen der Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005 wurde die gemeinschaftliche Liste bisher zwölfmal aktualisiert[4]. Die Aktualisierungen ergaben sich aus der kontinuierlichen Überwachung der Sicherheit von Luftfahrtunternehmen, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Streckennetz.

Seit der Erstellung der ersten Liste im März 2006 hat die Kommission mehr als 400 Luftfahrtunternehmen aus über 30 Ländern überprüft.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 umfasst die Liste zwei Anhänge: Anhang A mit Luftfahrtunternehmen, denen der gewerbliche Betrieb auf dem Hoheitsgebiet der

---

1 ABl. L 344 vom 27.12.2005, S. 15.
2 ABl. L 84 vom 23.3.2006, S. 8.
3 ABl. L 84 vom 23.3.2006, S. 14.
4 Juni 2006, Oktober 2006, März 2007, Juli 2007, September 2007 (nach der Verhängung von Betriebsuntersagungen durch bestimmte Mitgliedstaaten), November 2007, März 2008, Juli 2008, November 2008, April 2009, Juli 2009 und November 2009.

Mitgliedstaaten vollständig untersagt ist, und Anhang B mit Luftfahrtunternehmen, denen der gewerbliche Betrieb auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten teilweise untersagt ist oder gegen die Betriebsbeschränkungen auf dem Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten bestehen.

Zum Zeitpunkt ihrer zwölften Aktualisierung (25. November 2009) waren in Anhang A der gemeinschaftlichen Liste 5 einzelne Luftfahrtunternehmen[5] sowie alle in 15 Nicht-EU-Staaten zugelassenen Luftfahrtunternehmen (mindestens 228)[6] und in Anhang B 8 Luftfahrtunternehmen[7] aufgeführt.

2.1. Erstellung und Pflege der Liste

Entscheidungen und Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission beruhen ausschließlich auf Sicherheitsüberlegungen und sind stets einvernehmlich erfolgt. In reibungsloser Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Luftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten hat die Kommission den vereinbarten Entwurf der Liste stets so schnell wie möglich verabschiedet und dabei den verfahrens- und verwaltungsbedingten Zeitaufwand minimiert, da sie sich der unmittelbaren Bedeutung dieser Maßnahmen für die Sicherheit des Luftverkehrs und reisender EU-Bürger auf der ganzen Welt bewusst ist.

Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 und Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 473/2006 über ihre Durchführung unterrichtet die Kommission die Luftfahrtunternehmen und die zuständigen Aufsichtsbehörden über die Absicht, ihre Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste vorzuschlagen, und teilt ihnen die Gründe hierfür mit.

Diese Luftfahrtunternehmen und die zuständigen Aufsichtsbehörden werden aufgefordert, binnen zehn Tagen Stellungnahmen oder Dokumente zu ihrer Entlastung zu übermitteln. Dies gewährleistet die Fairness und vollständige Transparenz des Verfahrens.

Die meisten Luftfahrtunternehmen haben umgehend auf eine solche Aufforderung reagiert und teilweise sogar darum gebeten, ihren Fall (gemäß Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 473/2006) persönlich mit den Kommissionsdienststellen und Vertretern der Mitgliedstaaten zu besprechen. Die Luftfahrtunternehmen erhalten darüber hinaus Gelegenheit zu einer Anhörung vor dem Flugsicherheitsausschuss, bevor eine endgültige Entscheidung über ihre Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste getroffen wird. Bisher wurden alle für die Aufnahme in die Liste vorgeschlagenen Luftfahrtunternehmen vor einer Entscheidung angehört.

Zudem wurde bislang auch dann keine Betriebsuntersagung ohne die vorherige Anhörung der betroffenen Luftfahrtunternehmen verhängt, wenn dringende Fälle vorlagen, in denen eine Anhörung nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 und Artikel 4

---

[5] Zum 25. November 2009 ist den folgenden 5 Luftfahrtunternehmen der Betrieb in der Gemeinschaft gemäß der Verordnung [--]/2009 völlig untersagt: Air Koryo (Demokratische Volksrepublik Korea), Air West (Sudan), Ariana Afghan Airlines (Afghanistan), Silverback Cargo Freighters (Ruanda) und Siem Reap Airways International (Kambodscha).

[6] Benin, Dschibuti, Äquatorialguinea, Indonesien, die Kirgisische Republik, Liberia, Sierra Leone, Swaziland, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, São Tomé und Príncipe, Sambia sowie Angola (mit Ausnahme des Luftfahrtunternehmens TAAG in Anhang B), Kasachstan (mit Ausnahme von Air Astana in Anhang B) und Gabun (mit Ausnahme von Gabon Airlines, Afrijet und SN2AG in Anhang B).

[7] TAAG Angola Airlines, Air Astana (Kasachstan), Gabon Airlines, Afrijet und SN2AG (Gabun), Air Bangladesh, Air Service Comores, Ukraine Mediterranean Airlines (Ukraine).

Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 473/2006 nicht zwingend erforderlich ist. Diese Artikel finden insbesondere dann Anwendung, wenn ein weiterer Betrieb des Luftfahrtunternehmens in der Gemeinschaft voraussichtlich ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko darstellt.

Es ist anzumerken, dass diese Möglichkeiten auch Luftfahrtunternehmen gewährt werden, denen der Betrieb vollständig oder teilweise untersagt wurde, wenngleich die Vorschriften dies nicht zwingend vorsehen. Dazu wird regelmäßig geprüft, ob sie in der Lage sind, einen sicheren Betrieb zu gewährleisten, um sie aus der Liste streichen zu können, wenn sie die einschlägigen Sicherheitsnormen nachweislich vollständig einhalten.

Während der letzten drei Jahre haben Expertenteams der Mitgliedstaaten, der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und der Kommission Kontrollbesuche in über 10 Ländern durchgeführt, um die Situation der Zivilluftfahrtbehörden und der von ihnen zugelassenen Luftfahrtunternehmen vor Ort zu prüfen. Diese Besuche wurden sowohl vor dem Hintergrund einer möglichen Aufnahme in die Liste als auch im Hinblick auf eine Streichung aus der Liste organisiert.

2.2. Kriterien für eine vollständige oder partielle Betriebsuntersagung

Die gemeinsamen Kriterien für die Verhängung einer vollständigen oder partiellen Betriebsuntersagung und für die Aufhebung von Betriebsuntersagungen für einzelne Luftfahrtunternehmen oder Gruppen von Luftfahrtunternehmen sind im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 aufgeführt. Jedes dieser Kriterien kann allein oder in Kombination mit anderen Kriterien die Grundlage für die Aufnahme in die Liste bzw. die Streichung aus der Liste bilden.

Die Kriterien selbst beruhen sämtlich auf den in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 definierten internationalen Sicherheitsnormen. Bei Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten handelt es sich dabei um die mit dem Abkommen von Chicago und seiner Anhänge eingeführten Normen der ICAO (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation), während EU-Luftfahrtunternehmen den gemeinschaftlichen Flugsicherheitsvorschriften unterliegen.

Gemäß Artikel 1 und 2 gilt die Verordnung für alle Luftfahrtunternehmen, denen der Betrieb in der Gemeinschaft aus Sicherheitsgründen untersagt wurde, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Streckennetz. Die Verordnung findet ausschließlich auf gewerbliche Luftfahrtunternehmen Anwendung. Sie gilt jedoch auch für Luftfahrtunternehmen, die keine Gemeinschaftsflughäfen anfliegen, da die Fluggäste nach Artikel 11 der Verordnung bei Reisen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft über eine Betriebsuntersagung in der Gemeinschaft informiert werden müssen. Mit der Verordnung werden somit zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll sichergestellt werden, dass Fluggesellschaften, die den gemeinsamen Kriterien nicht entsprechen, keine Flüge in die Gemeinschaft anbieten; zum anderen soll sie gewährleisten, dass europäische Fluggäste über die Identität dieser Luftfahrtunternehmen informiert werden, um sie bei Reisen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft zu schützen.

Die gemeinsamen Kriterien umfassen drei Kategorien: a) objektiv nachgewiesene Sicherheitsmängel seitens eines Luftfahrtunternehmens; b) fehlende Fähigkeit und/oder Bereitschaft eines Luftfahrtunternehmens, Sicherheitsmängel zu beheben, und c) fehlende Fähigkeit und/oder Bereitschaft der für die Beaufsichtigung der Luftfahrtunternehmen zuständigen Behörden, Sicherheitsmängeln abzuhelfen.

2.3. Aktualisierung der Liste

Nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 beschließt die Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats, die gemeinschaftliche Liste bei Bedarf auf den neuesten Stand zu bringen. Artikel 4 verpflichtet die Kommission zudem, mindestens alle drei Monate darüber zu entscheiden, ob eine Aktualisierung der gemeinschaftlichen Liste angezeigt ist. Im Rahmen dieses regulären Zyklus wurde die Liste bisher zehnmal aktualisiert.

Nach Artikel 6 der Verordnung können die Mitgliedstaaten in dringenden Fällen als Reaktion auf unvorhergesehene Sicherheitsprobleme eine sofortige Betriebsuntersagung für ihr eigenes Hoheitsgebiet erlassen. In diesen Fällen hat der Mitgliedstaat die Kommission umgehend zu unterrichten und eine Aktualisierung der Liste zu beantragen, wobei geprüft wird, ob eine Ausweitung der Betriebsuntersagung auf die gesamte Gemeinschaft erforderlich ist. Außerordentliche Maßnahmen in Form einer vollständigen oder partiellen Betriebsuntersagung auf nationaler Ebene wurden bisher zehnmal getroffen und haben dazu geführt, dass die Liste einmal (im September 2007) im Rahmen eines solchen außerordentlichen Verfahrens[8] aktualisiert wurde und weitere Betriebsuntersagungen bei regelmäßigen Aktualisierungen auf die Gemeinschaft ausgeweitet wurden.

Artikel 5 der Verordnung regelt Situationen, in denen der weitere Betrieb eines Luftfahrtunternehmens in der Gemeinschaft offensichtlich ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko darstellen kann. Kann ein solches Risiko nicht durch außerordentliche Maßnahmen des Mitgliedstaates bzw. der betroffenen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 behoben werden, so kann die Kommission eine vorläufige Betriebsuntersagung gegen ein Luftfahrtunternehmen verhängen oder die Bedingungen einer bereits bestehenden Betriebsuntersagung ändern. Solche Maßnahmen waren bisher nicht erforderlich, da eine entsprechende Situation bislang nicht aufgetreten ist.

2.4. Mitteilungen und Informationen für Fluggäste

In der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 wird den Mitteilungen und Informationen für Fluggäste über diese Luftfahrtunternehmen ebenfalls eine hohe Bedeutung beigemessen, um ihnen fundierte Entscheidungen bei ihren Flugreisen zu ermöglichen.

Nach der Verordnung sind alle Fluggäste bei der Buchung über die Identität der ausführenden Luftfahrtunternehmen zu informieren, wenn der Flug von oder zu einem Gemeinschaftsflughafen erfolgt oder Bestandteil einer Reise ist, die auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates beginnt oder endet. Ändert sich ein Luftfahrtunternehmen bei irgendeinem Teil der Reise nach der Buchung, so sind die Fluggäste baldmöglichst über die Identität des neuen Luftfahrtunternehmens zu unterrichten.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die Fluggäste – z. B. durch Aushänge und Broschüren auf Gemeinschaftsflughäfen – über das ihnen nach der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 zustehende Informationsrecht zu informieren.

Um konkrete Informationen über die Luftfahrtunternehmen bereitzustellen, gegen die Betriebsuntersagungen in der EU bestehen, hat die Kommission darüber hinaus eine eigene

[8] Betriebsuntersagungen durch Italien und Deutschland (in Bezug auf Ukrainian Mediterranean Airlines, Ukraine) und das Vereinigte Königreich (in Bezug auf Mahan Air, Iran).

Website[9] eingerichtet, die bei jeder Änderung der gemeinschaftlichen Liste aktualisiert wird. Gemäß der Verordnung haben auch die nationalen Luftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen zur Information über Fluggastrechte getroffen, und dazu unter anderem Links zu näheren Informationen auf die Website der Kommission eingerichtet.

Darüber hinaus werden mehr als 40 000 Reisebüros in der EU umgehend über Änderungen der gemeinschaftlichen Liste unterrichtet, damit sie ihre Kunden im Einklang mit Gemeinschaftsrecht entsprechend informieren können. Diese Informationen erleichtern es ihnen zudem, ihren Kunden geeignete Alternativen anzubieten, wenn deren Reisepläne von einer Betriebsuntersagung betroffen sind. Ähnliche Verbindungen bestehen zu internationalen Reisebüroverbänden, regionalen und internationalen Organisationen von Fluggesellschaften und Flughäfen, nationalen Luftfahrtbehörden in Nicht-EU-Ländern und Informationsmedien in den Bereichen Luftfahrt, Tourismus und Verbraucherrechte (darunter eine Reihe nicht profitorientierter Websites zur Unterstützung der Flugsicherheit). Die Kommission dankt allen Beteiligten nochmals für ihren Beitrag, im Interesse der europäischen und internationalen Luftverkehrssicherheit für eine möglichst weite Verbreitung der Liste zu sorgen.

Diese Bestimmungen werden durch die im Januar 2009 verabschiedete Verordnung über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen (CRS) ergänzt. Diese sieht vor, dass a) Flüge, die von Luftfahrtunternehmen durchgeführt werden, die in der Liste aufgeführt sind, in CRS-Anzeigen klar und spezifisch gekennzeichnet sind und b) der CRS-Verkäufer in der CRS-Anzeige ein spezifisches Symbol einführt, anhand dessen die Nutzer die Informationen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 in Erfahrung bringen können.

Die Kommission hat Kommunikationskanäle eingerichtet, um die CRS bei jeder Aktualisierung der gemeinschaftlichen Liste detailliert, klar und rechtzeitig auf den neuesten Stand zu bringen.

3. BEURTEILUNG DER ANWENDUNG IN DER PRAXIS

Die Einführung der gemeinschaftlichen Liste sowie ihre Entwicklung während der letzten drei Jahre sind in jeder Hinsicht als Erfolg zu bezeichnen. Die Liste gilt heute international als wirksames Mittel zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus bei Flugreisen, da sie die Einhaltung der einschlägigen Flugsicherheitsnormen fördert.

3.1. Betriebsuntersagungen als vorübergehende Maßnahme

In einer Reihe von Fällen haben auf der Liste aufgeführte Luftfahrtunternehmen anerkannt, dass ihre Sicherheitsmaßnahmen international anerkannten Normen nicht entsprechen, und daraufhin erfolgreich Abhilfe- und Korrekturmaßnahmen eingeleitet sowie deren erfolgreichen Abschluss nachgewiesen. Sie wurden daher aus der Liste gestrichen. Dies verdeutlicht, dass eine Betriebsuntersagung eine vorübergehende und verhältnismäßige Maßnahmen ist, die nur so lange aufrechterhalten wird, bis das von der Untersagung (oder Einschränkung) betroffene Luftfahrtunternehmen nachweisen kann, dass es alle festgestellten gravierenden Sicherheitsmängel nachhaltig beseitigt hat und im Einklang mit geltenden

[9] http://ec.europa.eu/transport/air-ban.

Sicherheitsnormen operiert. Dies traf auch auf einige Luftfahrtunternehmen zu, die in die gemeinschaftliche Liste aufgenommen wurden, nachdem nationale Zivilluftfahrtbehörden Sicherheitsmängel festgestellt hatten. In diesen Fällen konnten Betriebsuntersagungen aufgehoben oder in Beschränkungen gemäß Anhang B umgewandelt werden, da die Luftfahrtunternehmen und die für ihre Beaufsichtigung und Zulassung zuständigen Behörden angemessene Fortschritte erzielt hatten.

Der zeitlich begrenzte Charakter der vollständigen bzw. partiellen Betriebsuntersagungen wird durch die ständige Überwachung der Sicherheit der betroffenen Luftfahrtunternehmen gewährleistet. Dies erfolgt durch regelmäßige Berichte der betroffenen Luftfahrtunternehmen und ihrer Aufsichtsbehörden, durch den Informationsaustausch mit den Behörden anderer Drittstaaten und internationalen Organisationen sowie durch Kontrollbesuche, bei denen der erfolgreiche Abschluss der vorgesehenen Maßnahmen überprüft wird. Alle diese Informationen werden laufend an den Luftsicherheitsausschuss übermittelt, damit dieser sich ein vollständiges Bild vom Sicherheitsniveau der betroffenen Luftfahrtunternehmen und der zuständigen Behörden machen kann.

Ebenso werden Luftfahrtunternehmen regelmäßig aus der gemeinschaftlichen Liste „gestrichen“, wenn sie ihre Tätigkeiten einstellen und die zuständigen Aufsichtsbehörden ihr Luftverkehrbetreiberzeugnis (AOC) zurückziehen, was oft unmittelbare Folge einer Betriebsuntersagung durch die Gemeinschaft ist.

3.2. Vorbeugende und abschreckende Wirkung

In mehreren Fällen haben Staaten nach der Vorlage geprüfter Hinweise auf ernsthafte Sicherheitsmängel von Luftfahrtunternehmen die Initiative ergriffen und dazu entweder das Luftverkehrbetreiberzeugnis der betroffenen Luftfahrtunternehmen suspendiert oder den Unternehmen strenge Beschränkungen für Flüge in den Luftraum von Mitgliedstaaten auferlegt. Anschließend leiteten sie umfassende Abhilfe- und Korrekturmaßnahmen ein, bis sie nachweisen konnten, dass die Luftfahrtunternehmen geeignete Korrekturmaßnahmen umgesetzt hatten und eine Wiederholung der festgestellten Sicherheitsmängel ausgeschlossen war. In dieser Phase wurden die Aussetzung bzw. die strengen Beschränkungen aufgehoben. Ein solcher kooperativer Austausch zwischen der Kommission und den beteiligten Akteuren trägt inzwischen immer häufiger zur Problemlösung bei, ohne dass dazu eine Betriebsuntersagung als Strafmaßnahme der letzten Stufe erforderlich ist.

3.3. Weltweite Bedeutung

Ein klarer Indikator für die der gemeinschaftlichen Liste auch außerhalb Europas beigemessene Bedeutung ist die Entscheidung mehrer Nicht-EU-Staaten, die von der Kommission herausgegebene und aktualisierte Liste freiwillig zu übernehmen; diese Staaten gehen somit davon aus, dass die auf der Liste aufgeführten Luftfahrtunternehmen den einschlägigen Sicherheitsnormen nicht entsprechen, und untersagen ihnen ebenfalls den Betrieb auf ihrem Hoheitsgebiet.

Wie die zunehmende Bedeutung der Ergebnisse der von der ICAO durchgeführten USOAP-Audits für die Aktualisierung der gemeinschaftlichen Liste verdeutlicht, hat die Gemeinschaft Betriebsuntersagungen gegen Luftfahrtunternehmen aus Staaten verhängt, deren Leistung deutliche Abweichungen von den ICAO-Richtlinien und -Empfehlungen (SARP) aufweist oder die nach ICAO-Audits gemäß Artikel 54 des Abkommens von Chicago Anlass zu erheblichen Sicherheitsbedenken geben. Die Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005

hat gezeigt, dass die Gemeinschaft die Durchsetzung internationaler Sicherheitsnormen fördert, indem sie Luftfahrtunternehmen und die für ihre Sicherheit zuständigen Behörden verpflichtet, die in USOAP-Auditberichten aufgeführten Sicherheitsmängel zufriedenstellend zu beheben, bevor sie Flüge in die Europäische Gemeinschaft (erneut) anbieten dürfen.

Die Gemeinschaft hat gegen Luftfahrtunternehmen aus Staaten vollständige Betriebsuntersagungen verhängt, die gemäß dem USOAP-Verfahren der ICAO erhebliche Probleme mit der Erfüllung ihrer sicherheitsbezogenen Aufsichtsverpflichtungen aufweisen (d. h. die zu mehr als 75 % von den ICAO-SARP abweichen) oder Anlass zu erheblichen Sicherheitsbedenken der ICAO geben. Ergeben sich aus den USOAP-Berichten der ICAO besonders große Versäumnisse bei der Umsetzung der Sicherheitsnormen und besteht Anlass zu erheblichen Sicherheitsbedenken, so erfüllen die EU-Mitgliedstaaten mit der Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste gleichzeitig diejenigen Bestimmungen des Abkommens von Chicago, nach denen Bescheinigungen, Zulassungen und Ausrüstungen nur dann von den Vertragsstaaten anzuerkennen sind, wenn sie zumindest den Mindeststandards der ICAO entsprechen.

Durch den regelmäßigen Austausch von Sicherheitsinformationen mit der ICAO konnte die Kommission genauere Kenntnisse über die Sicherheitslage in verschiedenen Weltregionen gewinnen und ihre technischen Hilfsprogramme bei Bedarf entsprechend anpassen.

Seit der Erstellung der ersten gemeinschaftlichen Liste wurden Betriebsuntersagungen gegen Luftfahrtunternehmen stets als letztes Mittel verhängt, wenn die kontinuierliche Überwachung der Sicherheitslage in einem Land gezeigt hat, dass Sicherheitsmängel trotz technischer Hilfsprojekte der ICAO, sonstiger regionaler Organisationen oder der Kommission fortbestanden.

3.4. Engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen

Die Erstellung der gemeinschaftlichen Liste hat zu einer engeren Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittstaaten und internationalen Organisationen bei der Überprüfung der Einhaltung einschlägiger Flugsicherheitsnormen geführt und so die Aufsicht über die internationale Flugsicherheit verbessert.

So arbeitet die Kommission eng mit dem Sekretariat der ICAO und der Luftfahrtkommission zusammen, um nähere Kenntnisse über die von der ICAO in verschiedenen Weltregionen durchgeführten Projekte (COSCAP-Projekte) zu gewinnen. Durch diese Zusammenarbeit konnte die Kommission genauer in Erfahrung bringen, wie die ICAO die Sicherheitslage der im Rahmen des USOAP-Programms geprüften Staaten bewertet. Ferner konnte sie durch die Zusammenarbeit dieser Staaten mit den Regionalbüros der ICAO Einblicke in die Ergebnisse der kontinuierlichen Überwachung dortiger Entwicklungen gewinnen.

Seit 2005 leistet die Kommission darüber hinaus einen finanziellen Beitrag zu verschiedenen von der ICAO geleiteten Projekten (COSCAP-Projekte). Diese dienen vor allem dazu, die Luftverkehrssicherheit zu verbessern, die Übernahme internationaler Flugsicherheitsnormen sowie die Harmonisierung/Konvergenz der Vorschriften zu fördern, Mitarbeiter von Zivilluftfahrtbehörden auszubilden und weitere Hilfen für Betrieb, Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und den Umweltschutz bereitzustellen.

Die Kommission hat technische Hilfsprojekte sowohl im Hinblick auf die Sicherheitsziele der ICAO für 2008-2011 als auch mit dem Ziel durchgeführt, die Zivilluftfahrtbehörden anderer

ICAO-Vertragsstaaten bei der konsequenten Umsetzung internationaler Normen zu unterstützen, und dazu Hilfen für den Aufbau wirksamer Aufsichtskapazitäten bereitgestellt.

4. ERKENNTNISSE FÜR DIE ZUKUNFT

Die Anwendung der Liste hat einerseits gezeigt, dass sie ein wirksames Mittel zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus in der Gemeinschaft darstellt. Andererseits ist sie jedoch nicht als umfassende Garantie für die Sicherheitsleistung von Fluggesellschaften anzusehen. Sie unterliegt zwei Beschränkungen: 1) Die Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste hängt von verfügbaren und nachprüfbaren Informationen ab; 2) die gemeinschaftliche Liste gilt ausschließlich für Europa, während die betroffenen Fluggesellschaften auch weiterhin in anderen Weltregionen tätig sind. Der Austausch nachprüfbarer und zuverlässiger Informationen sollte daher weiter gefördert und auf internationaler Ebene verstärkt werden.

So hat sich bei der Anwendung der gemeinschaftlichen Liste während der letzten drei Jahre insbesondere gezeigt, dass die Einhaltung der ICAO-Sicherheitsnormen erforderlich ist, um ein hohes Sicherheitsniveau zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Es sind daher geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung dieser Normen durch die Staaten und Luftfahrtunternehmen sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund plant die Kommission, ihre Vorgehensweise weiterzuentwickeln und dazu interne und externe Maßnahmen in einer Reihe von Bereichen zu ergreifen.

A. Interne Maßnahmen

1. Präzisierung des Rechtsrahmens für die Verhängung/die Aufhebung von Betriebsuntersagungen

Die wertvollen Erfahrungen mit der Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005 in den letzten drei Jahren umfassen eine Reihe von Fällen, in denen genauere Durchführungsbestimmungen wünschenswert gewesen wären.

Die Kommission wird daher parallel zu ihren Maßnahmen auf internationaler Ebene damit beginnen, im Rahmen einer Änderung der Durchführungsvorschriften genauere Bestimmungen zu formulieren. Dabei soll unter anderem geklärt werden, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten bei versuchten Verstößen gegen eine Betriebsuntersagung (einschließlich Überflügen) treffen sollten, welche Arten von Flügen nicht von Betriebsuntersagungen erfasst sind (z. B. Überführungsflüge, Inspektionsflüge, private Flüge, staatliche Flüge, technische Flüge usw.) und welche Möglichkeiten zur Erfassung der Entscheidungen von Staaten weltweit bestehen, Zulassungen von Luftfahrtunternehmen hinsichtlich Flügen in die EU zu beschränken.

2. Stärkung des SAFA-Programms der EG

Durch Verbesserungen des SAFA-Programms aus dem Jahr 2008 konnten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten ein genaueres Bild von der Leistung verschiedener Luftfahrtunternehmen machen. Diese Verbesserungen umfassen regelmäßige Analysen der Datenbankinformationen durch die EASA, die Harmonisierung der Inspektorenausbildung und -qualifikationen sowie die Einführung „gezielter“ Inspektionen. Vorfeldinspektionen von Luftfahrzeugen im Rahmen des SAFA-Programms der EG und insbesondere die Festlegung von Prioritäten für solche Inspektionen haben sich als wirksames Mittel zur Erkennung von

Sicherheitsmängeln erwiesen und ermöglichen es den Mitgliedstaaten, Sicherheitsrisiken rasch zu verringern. Die Kommission beabsichtigt daher, die bestehenden Rechtsvorschriften weiter zu präzisieren und eine Mindestanzahl von Inspektionen der Mitgliedstaaten vorzuschreiben, um ihre Zuverlässigkeit weiter zu erhöhen.

3. Modernisierung des Unfalluntersuchungssystems der EG

Untersuchungen von Unfällen und Störungen gewinnen bei der Aktualisierung der gemeinschaftlichen Liste zunehmend an Bedeutung. Seit dem Erlass der Richtlinie 94/56/EG über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt im Jahr 1994 haben sich die Unterschiede in den Untersuchungskapazitäten der EU-Mitgliedstaaten beträchtlich verstärkt. Ebenso haben sich die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Luftverkehrssicherheit in der EU seither stark verändert. Die Luftfahrzeuge und ihre Systeme werden immer komplexer, weshalb die Unfalluntersuchung erheblich stärker diversifizierte Fachkenntnisse und Ressourcen erfordert als noch vor einem Jahrzehnt.

Die Kommission hat am 29. Oktober Vorschläge (KOM(2009) 611 endgültig) zur Modernisierung des Rechtsrahmens für die Unfalluntersuchung und für die Stärkung der Untersuchungskapazität Europas vorgelegt. So schlägt sie vor, ein Netz von Unfalluntersuchungsstellen einzurichten, die Rolle der EASA in diesem Bereich zu klären, die Umsetzung von Sicherheitsempfehlungen zu verbessern, den Schutz sensibler Sicherheitsinformationen zu verstärken und gemeinsame Normen für die Verfügbarkeit von Passagierlisten einzuführen.

4. Verstärkung der technischen Hilfsprojekte und -maßnahmen

Die Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005 hat gezeigt, dass Betriebsuntersagungen gegen Luftfahrtunternehmen oder Gruppen von Luftfahrtunternehmen zur Verringerung von Sicherheitsrisiken erforderlich sind. Jedoch können auch angemessene technische Hilfsmaßnahmen ein geeignetes Mittel zur Unterstützung der zuständigen Zivilluftfahrtbehörden darstellen.

Die Kommission wird sich auch weiterhin an verschiedenen technischen Hilfsprojekten beteiligen, um Zivilluftfahrtbehörden bei der wirksamen Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen. Sie beabsichtigt, ihre technischen Hilfstätigkeiten mit Unterstützung der EASA insbesondere in Afrika fortzusetzen und zu erweitern. In diesem Zusammenhang sind auch privilegierte Partnerschaften mit Zivilluftfahrtbehörden vorgesehen, um ein hohes und einheitliches Niveau der Luftverkehrssicherheit sicherzustellen und die Verwaltungskosten der Luftfahrtindustrie zu verringern.

Auf internationaler Ebene beabsichtigt die Kommission, die ICAO im Rahmen des Globalen Luftverkehrssicherheitsplans (Global Aviation Safety Plan, GASP) dabei zu unterstützen, die Herausforderungen in der internationalen Zivilluftfahrt zu bewältigen. Dazu plant sie, die weltweiten Bemühungen zur Unterstützung von Ländern bei Verbesserungen ihres Sicherheitsniveaus verstärkt zu koordinieren. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen nach Ansicht der ICAO Anlass zu erheblichen Sicherheitsbedenken besteht oder die den Auditberichten zufolge sehr große Versäumnisse bei der Umsetzung internationaler Sicherheitsnormen aufweisen. Ziel ist eine weltweite Harmonisierung auf dem Gebiet der Sicherheit und eine höhere Effizienz der technischen Hilfsprojekte durch eine verstärkte

Koordinierung, wobei auch große regionale Projekte wie der „Comprehensive Regional Plan for Aviation Safety in Africa“ einbezogen werden sollen.

B. Internationale Maßnahmen

1. Stärkere Verbindungen zu Nicht-EU-Staaten

Die Anwendung der gemeinschaftlichen Liste hat gezeigt, dass Sicherheit als „Katalysator“ bei der Entwicklung der Luftverkehrsbeziehungen mit Nicht-EU-Ländern wirken kann. Die Gemeinschaft hat von der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit ihren Partnern erheblich profitiert. Die Kommission wird daher versuchen, starke Verbindungen mit Partnern aufzubauen, die ihre Ziele im Bereich der Sicherheit teilen.

Die Kommission plant, die bestehende Zusammenarbeit mit strategischen Partnern zu verstärken, um den Austausch von Sicherheitsdaten zu vereinfachen und ein Netz von zuverlässigen Ansprechpartnern aufzubauen. So soll die Beurteilung der Sicherheitsmaßnahmen nicht nur Organisationen umfassen, die an Herstellung, Betrieb, Instandhaltung und Ausbildung beteiligt sind, sondern auch auf die Anwendung der Sicherheitsprogramme auf staatlicher Ebene eingehen. Eine solche Zusammenarbeit sollte auch einen Austausch vergleichbarer Sicherheitsdaten aus Vorfeldinspektionen umfassen. So soll das Format der Berichtssysteme für Sicherheitsdaten so weit wie möglich vereinheitlicht werden, um die Nutzbarkeit der Daten zu verbessern.

Neben der Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs sollten diese Verbindungen die Konvergenz der vorgenommenen Bewertung und der Maßnahmen zur Behebung von Sicherheitsmängeln fördern, die von Drittstaaten ermittelt wurden.

2. Erweiterter Austausch von Sicherheitsdaten

Zuverlässige und nachprüfbare Sicherheitsdaten stehen im Mittelpunkt der Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005. Der Austausch von Sicherheitsdaten über die Sicherheit von Luftfahrtunternehmen, den Eintragungsstaat von Luftfahrzeugen und die Aufsichtstätigkeiten der Behörden hat in vielen Fällen dazu geführt, dass die Maßnahmen der Gemeinschaft denen anderer Länder entsprachen.

Dabei hat sich jedoch auch gezeigt, dass die Sicherheitsdaten rückverfolgbar, objektiv und quantifizierbar sein müssen und auf einem gemeinsamen Verständnis der zugrunde liegenden Kriterien beruhen sollten, um zuverlässige Leistungsindikatoren darzustellen.

Im Rahmen einer Änderung der einschlägigen ICAO-Vorschriften (Anhang 6, Teil I, 4.2.2.2) im November 2008 wurde den Vertragsstaaten die Verpflichtung auferlegt, ein Programm zur Überwachung des Betriebs ausländischer Luftfahrtunternehmen auf ihrem Hoheitsgebiet einzurichten und dazu geeignete Maßnahmen zu treffen. Die Ergebnisse des EG-SAFA-Programms im Rahmen der Durchführung der Verordnung Nr. 2111/2005 zeigen, dass es für die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittländern sinnvoll wäre, auf internationaler Ebene ein Programm für Vorfeldinspektionen von Flugzeugen zu entwickeln, das auf den gemeinschaftlichen Verfahren beruht. So könnten die dabei gewonnenen Informationen harmonisiert und standardisiert und somit austauschbar werden. Dies würde die Zusammenarbeit der Staaten weiter verbessern und die objektive Bewertung der Sicherheitsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen erleichtern.

3. Weltweite Betriebsuntersagungen gegen unsichere Luftfahrtunternehmen

Bei der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 ist deutlich geworden, dass die Entscheidungen der Mitgliedstaaten, der EWR-Partner und der Schweiz im Bereich der Sicherheit stark auf den Ergebnissen der ICAO-Sicherheitsaudits im Rahmen des USOAP-Programms beruhen.

So bildet die kontinuierliche Überwachung der Korrekturmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen und Zivilluftfahrtbehörden nicht nur die Grundlage für Betriebsuntersagungen, sondern auch für deren Aufhebung. Ferner möchte die Kommission auch weiterhin sicherstellen, dass Luftfahrtunternehmen, die in Ländern zugelassen sind, in denen gemäß einem USOAP-Audit der ICAO Anlass zu erheblichen Sicherheitsbedenken besteht oder zahlreiche schwere Mängel festgestellt wurden, so lange nicht in die Gemeinschaft einfliegen dürfen, bis ihre Behörden die Einhaltung der ICAO-Normen gewährleisten können. Es wird auch weiterhin erforderlich sein, einigen oder allen Luftfahrtunternehmen eines Staates den Betrieb vollständig oder teilweise zu untersagen, wenn eine Verringerung der Sicherheitsrisiken durch Kooperationsmaßnahmen allein nicht möglich ist.

Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 hat gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft die Richtlinien und Empfehlungen (SARP) der ICAO konsequent einhalten sollte. Die Kommission beabsichtigt daher, dem ICAO-Rat vorzuschlagen, im Rahmen seiner Kompetenzen nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago folgende Maßnahmen zu ergreifen:

a) Unbeschränkte Veröffentlichung erheblicher Sicherheitsbedenken, die sich aus USOAP-Audits ergeben, zur Information der breiten Öffentlichkeit;

b) Festlegung einer Schwelle für ein akzeptables Sicherheitsrisiko, bei deren Überschreiten empfohlen werden sollte, Zulassungen von Luftfahrtunternehmen nicht anzuerkennen; diese Schwelle sollte auf den Versäumnissen des betroffenen Staates bei der Umsetzung der ICAO-Normen beruhen;

c) Entscheidung der ICAO, aktiver bei der Koordinierung der Tätigkeiten wichtiger Unterstützer mitzuwirken, um im Anschluss an Audits zur Verbesserung der Sicherheit beizutragen.

Dieser Schritt sollte die Einhaltung der internationalen Sicherheitsnormen durch alle ICAO-Vertragsstaaten fördern und somit dazu beitragen, weltweit – und nicht nur dort, wo Rechtsvorschriften wie die Verordnung gelten – ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Das Ergebnis wäre eine internationale „schwarze Liste“ von Luftfahrtunternehmen.

Die Vorschläge zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in allen Fragen der Flugsicherheit werden weiter ausgearbeitet und im März 2010 bei der nächsten Internationalen Sicherheitskonferenz der ICAO als europäischer Beitrag vorgestellt. Diese Konferenz soll den Weg für die Entwicklung neuer Sicherheitsstrategien bereiten und bei der ICAO-Generalversammlung im September 2010 ambitionierte Entscheidungen ermöglichen.