

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt“

KOM(2009) 611 endg. — 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Hauptberichterstatter: **Jacek KRAWCZYK**

Der Rat beschloss am 20. November 2009 gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt“

KOM(2009) 611 endg. - 2009/0170 (COD).

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft am 15. Dezember 2009 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 Absatz 1 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 463. Plenartagung am 26./27. Mai 2010 (Sitzung vom 27. Mai) Jacek KRAWCZYK zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 157 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Das derzeitige Gemeinschaftssystem für die Untersuchung von Unfällen in der Zivilluftfahrt und für die Meldung von Ereignissen funktioniert nicht mit optimaler Effizienz. So werden die erheblichen Fortschritte bei der Errichtung eines Luftverkehrsinnenmarkts, insbesondere die Schaffung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), nicht berücksichtigt.

1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag als Schritt in die richtige Richtung, um die Unzulänglichkeiten aufgrund der derzeitigen Fragmentierung der Unfalluntersuchung in der EU auszuräumen.

1.3 In dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission wird die Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit durch ein europäisches Netz der Untersuchungsstellen für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt geregelt. Der Ausschuss stimmt der Bewertung der Europäischen Kommission zu, dass die Schaffung einer europäischen Agentur für die Unfalluntersuchung in der Zivilluftfahrt verfrüht wäre.

1.4 Der Ausschuss verweist darauf, dass die Untersuchung von Flugunfällen und Störungen einzig und allein auf die Vorbeugung von Unfällen und Störungen und nicht auf die Klärung der Schuldfrage abheben darf. Daher sollte nach Ansicht des Ausschusses der Wortlaut von Artikel 15 unbedingt verbessert werden, damit dieser vollkommen im Einklang mit Anhang 13 des ICAO-Abkommens steht.

1.5 Der Ausschuss unterstreicht die grundlegende Bedeutung einer wirklich unabhängigen Unfalluntersuchung ohne jedwede Einmischung der betroffenen Parteien sowie von öffentlicher Seite, Politik, Medien und Justizbehörden.

1.6 Der Ausschuss verweist auf die Bedeutung einer „Sicherheitskultur“ und die Notwendigkeit für alle Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Strafrecht für eine „Just Culture“ Sorge zu tragen. Die EU muss mehr Maßnahmen ergreifen, damit alle Mitgliedstaaten ihr nationales Strafrecht zur Sicherstellung einer „Just Culture“ anpassen.

1.7 Nach Ansicht des Ausschusses muss insbesondere eine „EU-Charta der Just Culture“ in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Interessenträgern ausgearbeitet werden.

1.8 Der Ausschuss betont, dass die Unabhängigkeit der Unfalluntersuchung von jedweder Einmischung der betroffenen Parteien einschl. der EASA gewährleistet werden muss. Daher müssen umfassendere Vorkehrungsmaßnahmen in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden, um die Führungsrolle der Unfalluntersuchungsbehörden zu untermauern.

1.9 Der Ausschuss unterstreicht, dass die Passagierlisten rechtzeitig für die Familienangehörigen der Opfer verfügbar sein müssen. Allerdings ist es nach Ansicht des Ausschusses genauso wichtig, dass diese auch die korrekte Liste ist.

2. Einleitung

2.1 Der Luftverkehr ist einer der sichersten Verkehrsträger. Gemäß den Statistiken hat die EU trotz einer massiven Zunahme des Luftverkehrs seit der Errichtung des Luftverkehrsinnenmarkts 1992 die Flugsicherheit erfolgreich erhöht. Die EU-Luftfahrtunternehmen zählen daher zu den sichersten Luftfahrtunternehmen weltweit.

2.2 Allerdings darf die Sicherheit niemals als Selbstverständlichkeit betrachtet werden, und es gilt, kontinuierlich an der weiteren Verbesserung der Flugsicherheit zu arbeiten. Die EU-Luftfahrt kann noch so sicher sein, Unfälle oder schwere Störungen lassen sich niemals ausschließen. Unabhängige Untersuchungen dieser Unfälle bzw. Störungen sind unerlässlich. Nach Aufklärung der Unfallumstände werden Empfehlungen ausgesprochen, um künftige Unfälle zu verhindern.

2.3 Die Verpflichtung zur Untersuchung von Unfällen in der Zivilluftfahrt ist im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Abkommen von Chicago) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) verankert, dem alle Mitgliedstaaten als Vertragspartei angehören; detaillierte internationale Richtlinien und Empfehlungen sind in Anhang 13 dieses Abkommens enthalten.

2.4 Weil die Europäische Gemeinschaft der Untersuchung von Unfällen und Störungen eine hohe Bedeutung beimaß, hatte sie bereits 1980 die Richtlinie 80/1266/EWG über die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugunfalluntersuchung erlassen ⁽¹⁾. Diese Richtlinie wurde später durch die Richtlinie 94/56/EG ⁽²⁾ ersetzt. Darüber hinaus wurde 2003 die Richtlinie 2003/42/EG über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt erlassen ⁽³⁾.

2.5 Das bestehende Gemeinschaftssystem für die Untersuchung von Unfällen in der Zivilluftfahrt und für die Meldung von Ereignissen funktioniert aufgrund seiner Fragmentierung nicht mit optimaler Effizienz. So werden die erheblichen Fortschritte bei der Errichtung eines Luftverkehrsbinnenmarkts nicht angemessen berücksichtigt, durch die die Befugnisse der EU im Bereich Flugsicherheit, insbesondere durch die Schaffung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), ausgeweitet worden sind. Folglich hat die Europäische Kommission am 29. Oktober 2009 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt zur Aufhebung geltender Rechtsvorschriften angenommen.

3. Kommissionsvorschlag

3.1 In dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission wird die Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit geregelt, d.h. die bestehende informelle Zusammenarbeit wird in ein europäisches Netz der Untersuchungsstellen für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (das „Netz“) überführt. Dieses Netz wird keine Rechtspersönlichkeit haben, und sein Mandat wird sich auf beratende und koordinierende Aufgaben beschränken.

3.2 Außerdem ergänzt die vorgeschlagene Verordnung die freiwillige Zusammenarbeit durch eine Reihe rechtsverbindlicher Pflichten, u.a.:

- Umsetzung der internationalen Richtlinien und Empfehlungen, die sich auf den Schutz von Beweismitteln und sensible Sicherheitsinformationen nach Anhang 13 des ICAO-Abkommens beziehen, in Gemeinschaftsrecht;

- Festlegung gemeinsamer Anforderungen hinsichtlich der Organisation nationaler Stellen für die Sicherheitsuntersuchung und Stärkung des unabhängigen Status von Sicherheitsuntersuchungen;
- bessere Koordinierung der verschiedenen Untersuchungen zu den Ursachen von Unfällen und Störungen;
- Klärung der jeweiligen Rechte und Pflichten der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und der nationalen Stellen für die Sicherheitsuntersuchung, ohne die Unabhängigkeit der Sicherheitsuntersuchungen zu beeinträchtigen;
- Festlegung der Kriterien, auf deren Grundlage die Sicherheitsuntersuchungsstellen akkreditierte Vertreter für den „Entwurfsstaat“ ernennen;
- Gewährleistung einer „Just Culture“ durch die Festlegung der Grundsätze eines Meldesystems ohne Sanktionscharakter;
- Festlegung gemeinsamer Anforderungen an Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft hinsichtlich der Passagierlisten und des Schutzes der darin enthaltenen Daten (siehe Artikel 23 des Verordnungsvorschlags);
- Stärkung der Rechte der Opfer von Flugunfällen und ihrer Angehörigen;
- besserer Schutz der Anonymität der an Unfällen Beteiligten;
- Schaffung einer zentralen Datenbank von Sicherheitsempfehlungen und damit verbundenen Folgemaßnahmen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag als Schritt in die richtige Richtung, um die Unzulänglichkeiten aufgrund der derzeitigen Fragmentierung der Unfalluntersuchung in der EU auszuräumen. Er betont jedoch, dass die Wirksamkeit dieses Vorschlags überwacht werden muss, da einige kleinere Mitgliedstaaten nicht über das erforderliche Know-how und/oder die notwendigen Ressourcen zur Unfalluntersuchung verfügen. Er fordert die Europäische Kommission daher auf, Mindestkriterien für die technische Kompetenz der Unfalluntersuchungsbehörden und -beauftragten festzulegen und die Mitgliedstaaten zu deren Einhaltung anzuhalten.

4.2 Der Ausschuss befürwortet insbesondere den pragmatischen Ansatz der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Er stimmt der Bewertung der Europäischen Kommission zu, dass die Schaffung einer europäischen Agentur für die Unfalluntersuchung in der Zivilluftfahrt längerfristig nicht ausgeschlossen werden sollte, zum jetzigen Zeitpunkt allerdings verfrüht wäre. Nach Meinung des Ausschuss muss das Netz auch den Nicht-EU-Ländern offenstehen, die an der EU-Außengrenze liegen und eng mit der EU zusammenarbeiten, insbesondere den Vertragspartnern der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC).

⁽¹⁾ ABl. L 375 vom 31.12.1980, S. 32.

⁽²⁾ ABl. L 319 vom 12.12.1994, S. 14.

⁽³⁾ ABl. L 167 vom 4.7.2003, S. 23.

4.3 Der Ausschuss unterstreicht die grundlegende Bedeutung einer wirklich unabhängigen Unfalluntersuchung ohne jedwede Einmischung der betroffenen Parteien sowie von öffentlicher Seite, Politik, Medien und Justizbehörden.

4.4 Der Ausschuss verweist darauf, dass die Untersuchung von Flugunfällen und Störungen einzig und allein auf die Vorbeugung von Unfällen und Störungen und nicht auf die Klärung der Schuldfrage abheben darf. Daher sollte nach Ansicht des Ausschusses der Wortlaut von Artikel 15 unbedingt verbessert werden, damit dieser vollkommen im Einklang mit Anhang 13 des ICAO-Abkommens steht. So wäre insbesondere der Vorschlag, Justizbehörden und dem öffentlichen Interesse Rechte einzuräumen, die über die reine Sicherheitsuntersuchung hinausgehen, kontraproduktiv und könnte die freiwillige Meldung von Ereignissen bzw. Störungen behindern. Der Ausschuss betont, dass die Unfalluntersuchung streng von jedwedem Rechtsverfahren getrennt bleiben muss, da sonst möglicherweise gegenteilige Auswirkungen auf die Sammlung von Sicherheitsinformationen und eine Verschlechterung der Flugsicherheit in der EU entstehen könnten. Der Ausschuss unterstreicht, dass dies keinesfalls das Recht der Opfer auf Entschädigung im Zuge unabhängiger Verfahren beeinträchtigt, die getrennt von der Unfalluntersuchung durchgeführt werden, und dass sensible Sicherheitsdaten und die Arbeitnehmer, die Sicherheitsereignisse melden, unbedingt geschützt werden müssen.

4.4.1 Der Ausschuss anerkennt die Bedeutung der Erklärung der in der Luftverkehrsbranche tätigen Organisationen vom 26. April 2010 zu dem Vorschlag für eine EU-Verordnung über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt, in dem diese ernste Vorbehalte gegen den Kommissionsvorschlag (der vom Rat „Verkehr“ am 11. März 2010 unterstützt wurde) geltend machen, der ihres Erachtens der strafrechtlichen Untersuchung gegenüber der Sicherheitsuntersuchung Vorrang einräumt. Gemäß den Unterzeichnern würde dies die Möglichkeit der Unfalluntersuchungsbehörden ernsthaft beeinträchtigen, in gegenseitigem Vertrauen die erforderlichen Informationen zu erlangen, um die Faktoren zu ermitteln, die zu dem Unfall beigetragen haben. Daher könnten sie letztlich keine gut fundierten Sicherheitsempfehlungen aussprechen, die jedoch erforderlich sind, um die Flugsicherheit zu verbessern und künftigen Unfällen vorzubeugen. Dies wäre wiederum nicht im Interesse der europäischen Fluggäste.

4.5 Der Ausschuss verweist auf die Bedeutung einer „Sicherheitskultur“ und die Notwendigkeit für alle Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Strafrecht für eine „Just Culture“ Sorge zu tragen. Im Interesse der Flugsicherheit müssen die Ergebnisse der Unfalluntersuchungen zur Vorbeugung künftiger Unfälle herangezogen werden und nicht zur Bestrafung unbeabsichtigter Fehler, wodurch eine angemessene Unfalluntersuchung behindert würde. Nach Meinung des Ausschusses sollte die Verordnung einen Rahmen vorgeben, in dem alle an Unfällen beteiligten Parteien Informationen austauschen sowie frei und in gegenseitigem Vertrauen sprechen können. Es gilt, die Rechtssicherheit, d.h. aussagekräftige Rechtsvorschriften, in denen eindeutig festgelegt ist, wann Sicherheitsinformationen außerhalb der Unfalluntersuchung verwendet werden können, zu gewährleisten, um eine offene Kommunikation in vollstem Vertrauen sicherzustellen. Ohne derartige Rechtssicherheit würden sich die Beteiligten vor einer Mitwirkung an der Untersuchung scheuen. Der Ausschuss betont, dass die EU mehr Maßnahmen ergreifen

muss, damit alle Mitgliedstaaten ihr nationales Strafrecht zur Sicherstellung einer „Just Culture“ anpassen. So muss insbesondere eine „EU-Charta der Just Culture“ ausgearbeitet werden. Der Ausschuss befürwortet die von den Sozialpartnern der europäischen Zivilluftfahrt am 31. März 2009 vereinbarte „Just Culture“-Charta.

4.6 Aus Sicht des Ausschusses ist es wichtig, dass die Passagierlisten rechtzeitig für die Familienangehörigen der Opfer verfügbar sind. Allerdings ist es nach Meinung des Ausschusses genauso wichtig, dass diese auch die korrekte Liste ist. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass eine einstündige Frist für die Erstellung der Passagierliste beibehalten werden könnte, sofern Ausnahmen für Fälle vorgesehen werden, in denen dies technisch nicht machbar ist, insbesondere für Flüge aus Drittländern. Ein Luftfahrtunternehmen könnte problemlos innerhalb einer Stunde eine unüberprüfte Liste vorlegen, doch ist eine überprüfte Liste von grundlegender Bedeutung, insbesondere für Langstreckenflüge aus Drittländern. Der Ausschuss verweist außerdem auf die Bedeutung des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes. Die Passagierlisten, die die Luftfahrtunternehmen auf der Grundlage der Abfertigungs- und Buchungssysteme vorlegen können, sollten hierfür ausreichen.

4.7 Nach Meinung des Ausschusses muss die Unabhängigkeit der Unfalluntersuchung von jedweder Einmischung der betroffenen Parteien einschl. der EASA gewährleistet werden. Daher müssen umfassendere Vorkehrungsmaßnahmen in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden, um die Führungsrolle der Unfalluntersuchungsbehörden zu untermauern. Die EASA könnte als Akteur (Beratungsfunktion) in die Untersuchung gemeinsam mit anderen betroffenen Parteien (Luftfahrtunternehmen, Hersteller usw.) eingebunden werden, doch sollte sie keinerlei Einfluss auf den Untersuchungsverlauf oder das Untersuchungsergebnis haben dürfen. Der Ausschuss weist insbesondere darauf hin, dass die EASA nicht das Recht haben sollte, als Sachverständiger bei einer Sicherheitsuntersuchung aufzutreten, da dies einen Interessenkonflikt mit ihrer Rolle als Sicherheitsregulierungsbehörde hervorrufen und somit nicht im Einklang mit Anhang 13 des ICAO-Abkommens stehen würde. Der Ausschuss betont jedoch, dass Untersuchungsempfehlungen an die EASA weitergeleitet werden sollten, wenn dies angemessen und erforderlich ist, damit sie auf dringliche Sicherheitsfragen eingehen kann.

4.8 Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag zur Schaffung einer zentralen Datenbank von Sicherheitsempfehlungen einschl. damit verbundener Folgemaßnahmen. Gemäß dem Vorbild des Systems der Bewertung der Empfehlungen der US-amerikanischen Verkehrssicherheitsbehörde (National Transportation Safety Board, NTSB) durch das US-amerikanische Luftfahrtbundesamt (Federal Aviation Administration, FAA) sollte die EASA nach Ansicht des Ausschusses den zusätzlichen Sicherheitsnutzen und die rechtlichen Auswirkungen jedweder Sicherheitsempfehlung bewerten, ehe Rechtsvorschriften in Erwägung gezogen werden.

4.8.1 Der Ausschuss fordert weitere EU-Maßnahmen, um eine eingehende Analyse der Unfallberichte sicherzustellen und die europaweite Zusammenführung der diesbezüglichen Ressourcen zu verbessern.

4.9 Der Ausschuss weist darauf hin, dass im Interesse der Sicherheit alle Mitgliedstaaten (wie auch Nicht-EU-Länder) den Inhalt des Unfallsuntersuchungsberichts (Artikel 19) verstehen müssen. Die nationalen Unfallsuntersuchungsstellen für die Zivilluftfahrt erstellen ihre Berichte oftmals nur in der Landessprache, selbst wenn ausländische Akteure betroffen sind. Der Ausschuss empfiehlt, dass zumindest eine englische Übersetzung für jeden Unfallsuntersuchungsbericht bereitgestellt wird.

4.10 Der Ausschuss hält fest, dass die Sicherheit immer Vorrang vor anderen Anforderungen wie Datenschutz und Schutz

des geistigen Eigentums haben wird, unterstreicht jedoch gleichzeitig die Bedeutung umfassenderer Vorkehrungsmaßnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums (Artikel 15). Sensible kommerzielle Informationen sollten nur den Behörden zugänglich gemacht werden, jedoch nicht an Konkurrenten weitergegeben werden dürfen. Originalgerätehersteller (Original Equipment Manufacturers, OEM), sollten nicht alle Informationen über Ersatzteiltypenzeugnisse oder sonstige Änderungen und Reparaturen erhalten und umgekehrt (da diese kommerziell relevantes geistiges Eigentum des Entwicklungsbetriebs (DOA) enthalten könnten, die in keinerlei Verbindung zu dem Unfall bzw. der Störung stehen).

Brüssel, den 27. Mai 2010

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI
