

einzelstaatlichen Gerichten zu klären wären, aber als Ersuchen um Vorabentscheidung auch bis vor den Luxemburger Gerichtshof gelangen könnten.

8.1.3. Der WSA schlägt vor, die Übergangszeit auf acht bis zehn Jahre zu erhöhen, wobei zu überlegen ist, ob in den verschiedenen Mitgliedstaaten auch unterschiedliche Regelungen angewendet werden können.

Zu Artikel 17 Absatz (2)

8.1.4. Auch die in Artikel 17 Absatz (2) genannte Verlängerungsfrist bei Unternehmen mit Investitionen in die Schieneninfrastruktur um bis zu weitere drei Jahre ist hinsichtlich der Amortisation von Investitionen noch zu knapp bemessen.

8.1.5. Durch die Änderung von Artikel 17 Absatz 1 würde sich Absatz 2 ohnehin erledigen.

8.1.6. Als konstruktive Alternative schlägt der Ausschuss daher eine selektive Regelung der Übergangsfristen vor, bei der zwischen den einzelnen Verkehrsdienstkategorien und Verkehrsträgern unterschieden wird.

8.1.7. Der Ausschuss äußert seine volle Zufriedenheit darüber, dass Unternehmen aus den Beitrittsländern für die Zwecke der Anwendung dieser Verordnung als Gemeinschaftsunternehmen angesehen werden sollen, und bringt die Hoffnung zum Ausdruck, dass diese Länder mit dem Inkrafttreten ihrer Beitrittsverträge ebenfalls zur vollständigen Umsetzung der im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Bestimmungen in der Lage sein werden.

Brüssel, den 30. Mai 2001.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit“

(2001/C 221/05)

Der Rat beschloss am 22. Dezember 2000 gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. Mai 2001 an. Berichterstatter war Graf von Schwerin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 382. Plenartagung am 30. und 31. Mai 2001 (Sitzung vom 30. Mai) mit 112 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In ihrer Einleitung macht die Kommission darauf aufmerksam, dass — als logische Ergänzung der Vorschriften für den Luftverkehrsbinnenmarkt — gemeinsame Vorschriften auf dem Gebiet der Flugsicherheit festgelegt werden müssen. Die derzeitige, auf der Verordnung 3922/91 und der Arbeit der Joint Aviation Authorities (JAA)⁽¹⁾ beruhende Regelung

funktioniert nach Ansicht der Kommission nicht ordnungsgemäß. Sie sei langwierig, nicht flexibel genug und häufig nicht mit den gemeinschaftlichen Verpflichtungen und der Gemeinschaftspolitik zu vereinbaren.

1.2. Um die Mängel der geltenden Regelung zu beheben und eine europäische Sicherheitsinstanz — ähnlich der US-amerikanischen Federal Aviation Administration (FAA) — zu schaffen, beschloss der Rat am 16. Juli 1998, die Kommission zu ermächtigen, mit Drittstaaten, die Vollmitglieder der JAA sind, ein Übereinkommen zur Errichtung einer Europäischen Flugsicherheitsbehörde (European Aviation Safety Authority, EASA) mit der Rechtsform einer internationalen Organisation auszuhandeln, die sämtliche Aufgaben zur Regulierung der Flugsicherheit umfasst.

⁽¹⁾ Die JAA besteht aus einer Reihe von Regulierungsbehörden für die Zivilluftfahrt, die vereinbart haben, bei der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsregeln und Verfahren zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck entwickeln und übernehmen sie Joint Aviation Requirements (JAR) und verpflichten sich, diese koordiniert und gleichmäßig umzusetzen.

1.3. Die Kommission äußerte jedoch Zweifel an der Realisierbarkeit eines solchen Systems, weil mit verfassungsrechtlichen Problemen einiger Mitgliedstaaten und mit langwierigen Verfahren zu rechnen sei und weil nicht sicher sei, ob das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente in die damit verbundene umfassende Übertragung von Befugnissen einwilligen würden. Auf Ersuchen des Rates legte die Kommission eine Analyse einer möglichen Gemeinschaftsalternative vor, die vom Rat als praktikabelster Weg angesehen wurde. Der hier zu prüfende Vorschlag enthält die Gemeinschaftsalternative.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Begründung des Kommissionsvorschlag enthält folgende Punkte:

2.2. Die Erreichung der ursprünglichen Ziele und die Bereitstellung der damit zusammenhängenden Mittel setzen die Einrichtung einer besonderen Stelle voraus, die über ein hohes Maß an Sachverstand verfügt. Damit sie ihre Rolle beim Schutz des öffentlichen Interesses innerhalb der Gemeinschaft und bei der Vertretung europäischer Standpunkte außerhalb der Gemeinschaft wirksam wahrnehmen kann, muss sie nach Ansicht der Kommission darüber hinaus mit effektiven Befugnissen und der nötigen Unabhängigkeit ausgestattet sein.

2.3. Der Kommission zufolge sind die Wahrnehmung von Exekutivbefugnissen und die Überwachung der Anwendung von Regeln und Vorschriften das Vorrecht der Kommission selbst. Die Übertragung auf eine andere Instanz dürfe nur auf der Grundlage von Regeln erfolgen, die deren Ermessen auf eine technische Beurteilung innerhalb ihres Kompetenzrahmens beschränke.

2.4. Um innerhalb des beschriebenen institutionellen Rahmens zu bleiben, schlägt die Kommission einen zweistufigen Ansatz vor:

- Der Vorschlag enthält grundlegende Prinzipien für die Zulassung und Instandhaltung von Luftfahrzeugzeugnissen und legt wesentliche Anforderungen auf der Grundlage von Anhang 8 des Abkommens von Chicago sowie geltender gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften für den Umweltschutz fest.
- Wie auf allen anderen Gebieten der Flugsicherheit, insbesondere was die Sicherheitsaspekte des Flugbetriebs, Zulassungen für Flugbesatzungen, den Flughafenbetrieb und das Flugverkehrsmanagement betrifft, müssen Grundsätze und wesentliche Anforderungen zu gegebener Zeit gemäß dem üblichen Gesetzgebungsverfahren zur Ergänzung des vorliegenden Verordnungsvorschlags erlassen werden.

Somit beschränkt sich der Vorschlag auf die ergebnisbezogenen Aspekte der Flugsicherheit — die für die europäische Luftfahrtindustrie von Bedeutung sind — und umfasst keine Aspekte des Fluglinienbetriebs, der Flughäfen und der Flugsicherung.

2.5. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung beruht auf folgenden Grundsätzen:

- das Europäische Parlament und der Rat legen grundlegende Prinzipien für die Regulierung und wesentliche Anforderungen fest, die das geforderte Sicherheits- und Umweltschutzniveau definieren;
- bezüglich der Einzelheiten der Umsetzung der wesentlichen Anforderungen, insbesondere des zur Erlangung der erforderlichen Genehmigungen einzuhaltenden Verfahrens, der durch solche Genehmigungen verliehenen Rechte sowie der anwendbaren technischen Normen wurde für eine Übertragung an die Kommission optiert.

2.6. Wie in Ziffer 2.4 vermerkt, beabsichtigt die Kommission, dieses System für Erzeugnisse und deren Instandhaltung umzusetzen. Bezüglich der grundlegenden Prinzipien und wesentlichen Anforderungen an den Flugbetrieb, das Personal, Flughäfen und die Flugsicherheit bestimmt Artikel 7 lediglich, dass die Kommission so bald wie möglich geeignete Vorschläge vorlegen wird. Somit wird ein zweigliedriger Ansatz gewählt, der derzeit noch die Erzeugnisse von anderen Flugsicherheitsaspekten trennt.

2.7. In Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Vorschriften anzuwenden haben, müssten diese vom Europäischen Parlament und dem Rat festgelegt werden. Die Kommission erhalte dann die Möglichkeit, Vorschriften, die sich auf genau eingegrenzte Fachgebiete beziehen, zu ergänzen und sie im Einzelfall an den wissenschaftlichen oder technischen Fortschritt anzupassen. Dies käme insbesondere bei den Zulassungsbedingungen für Luftverkehrsbetreiber und Erlaubnissen für Flugbesatzungen zum Tragen, die in dieser Phase nicht von dem vorgeschlagenen Rechtsakt erfasst sind, zu gegebener Zeit jedoch erlassen werden müssen.

2.8. Nach Ansicht der Kommission ist die Lage für Erzeugnisse jedoch eine andere. Einheitlichkeit würde am besten durch eine zentralisierte Zulassung erreicht. Außerdem wäre es angesichts der sich rasch weiterentwickelnden Technik nicht wünschenswert, technische Details auf gesetzgeberischer Ebene strikt vorzugeben. Somit würde die Kommission zum Erlass der notwendigen Durchführungsvorschriften ermächtigt. Es läge im fachlichen Ermessen der Agentur, die Übereinstimmung des Erzeugnisses mit den wesentlichen Anforderungen zu bewerten.

2.9. Bei Erzeugnissen wären die Durchführungsvorschriften hauptsächlich auf Verfahrensanforderungen, wie sie in den anwendbaren Lufttüchtigkeitscodes (Joint Airworthiness Requirements⁽¹⁾, JAR) der JAA enthalten sind, beschränkt. Die

⁽¹⁾ Die JAA hat sich zur gemeinsamen Zulassung neuer Luftfahrzeuge, Motoren und Propeller verpflichtet und ein gemeinsames Genehmigungsverfahren entwickelt. Neben der JAR-21 „Certification Procedures for Aircraft and Related Products and Parts“ hat die JAA derzeit u. a. Kodizes für die Zulassung von Großflugzeugen (JAR-25), Kleinflugzeugen (JAR-23) und Motorseglern (JAR-22), Hubschraubern (JAR-37/29), Motoren/Hilfsantriebseinheiten (JAR-APU), Propellern (JAR-P) und Ausrüstung (JAR-TSO) herausgegeben.

Agentur würde ermächtigt, Zulassungsscheine zur Bescheinigung der Übereinstimmung von Erzeugnissen mit den wesentlichen Anforderungen auszustellen, da dies als eine rein technische Beurteilung angesehen wird.

2.10. Bei der Instandhaltung, für die keine Zentralisierung vorgesehen ist, schlägt die Kommission ein Mischkonzept vor, demzufolge sie ermächtigt wird, ausreichend detaillierte Durchführungsvorschriften auf der Grundlage der anwendbaren geltenden JAR zu erlassen.

2.11. In Artikel 46 werden der Agentur Untersuchungsbefugnisse (auch „Inspektionen“ genannt) zuerkannt, um die ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. In Artikel 47 und 48 werden zwei besondere Untersuchungsbefugnisse näher festgelegt. Um die ordnungsgemäße Anwendung der Sicherheitsvorschriften zu gewährleisten, ist die Agentur befugt, zur Unterstützung der Kommission Mitgliedstaaten (Artikel 47) und Unternehmen (Artikel 48) zu inspizieren.

2.12. Schließlich hat die Kommission ein Verfahren zur richterlichen Kontrolle aufgenommen. Um eine Befassung des Gerichtshofes mit technischen Angelegenheiten zu vermeiden, wird eine erstinstanzliche, spezialisierte Ebene von Beschwerdekammern vorgeschlagen. Die Mitglieder einer solchen Kammer (oder solcher Kammern) werden aus einer von der Kommission erstellten Liste von Kandidaten ausgewählt und vom Verwaltungsrat der Agentur ernannt (Artikel 31-36).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Allgemeine Zielsetzung

3.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt die Zielsetzung der Gemeinschaftspolitik für Flugsicherheit und begrüßt den Kommissionsvorschlag.

3.1.2. Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass es einer handlungsfähigen Organisation mit erweiterten Befugnissen in allen Bereichen der Flugsicherheit bedarf. Sie sollte ausführende Aufgaben übernehmen können — die derzeit auf einzelstaatlicher Ebene wahrgenommen werden — wenn ein kollektives Vorgehen wirksamer erscheint. Er unterstützt den Standpunkt des Europäischen Parlaments, dass eine gemeinsame Regulierungsbehörde für Flugsicherheit geschaffen werden sollte, deren Hauptaufgabe die Gewährleistung eines einheitlichen, hohen Sicherheitsniveaus in Europa durch schrittweise Integration der einzelstaatlichen Systeme ist. Der Ausschuss stimmt der Kommission zu, dass für die Errichtung dieser Stelle der Rechtsrahmen der Europäischen Union optimal genutzt werden sollte. Der Ausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA).

3.2. Dennoch sieht der Ausschuss einige kritische Punkte, die angesprochen werden müssten. Der Ausschuss betrachtet es als wesentlich, dass der Verordnungsvorschlag tatsächlich seine festgelegten Ziele erreicht. Auch wenn der Vorschlag der Kommission ein kreativer und neuer erster Schritt ist, scheint es bisher nicht so, als ob er sein Versprechen halten würde. Er enthält immer noch eine Reihe von Unsicherheiten und Widersprüchen, die beseitigt werden müssen. Noch entscheidender ist jedoch, dass der Vorschlag in einigen Punkten wesentlich verbessert werden könnte. Der Ausschuss wiederholt die Anmerkung aus einer früheren Stellungnahme, dass es wichtig ist, dass die Agentur in der Lage ist, alle Vorschriften für die Flugsicherheit festzulegen⁽¹⁾. Der Vorschlag müsste sicherstellen, dass dieses Ziel tatsächlich in einem angemessenen Zeitrahmen erreicht wird.

3.3. Der vorgeschlagene Ansatz

3.3.1. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag sich auf die im Zusammenhang mit der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt geleistete Arbeit und die damit gewonnene Erfahrung stützt.

3.3.2. Der Ausschuss begrüßt, dass der Vorschlag den Standpunkten, die das Europäische Parlament und der Rat in früheren Beratungen über den Entwurf einer Konvention zum Ausdruck brachten, angemessen Rechnung trägt, und hat bei der Erarbeitung dieses Vorschlags eng mit dem Rat zusammengearbeitet.

3.3.3. Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission einen kreativen und fundierten Ansatz vorgelegt hat, der neue Konzepte für die Erreichung der genannten Ziele enthält.

3.4. Kritikpunkte und Vorschläge

3.4.1. Die Autonomie der Agentur

3.4.1.1. Für Erzeugnisse und deren Instandhaltung sieht der Vorschlag die Einführung eines Systems der Übertragung von Befugnissen an die Kommission vor. Der Ausschuss erkennt an, dass eine Delegation an die Kommission bei der Umsetzung von Vorschriften sinnvoll und wünschenswert ist. Trotzdem könnte der Vorschlag die Fälle näher aufführen, in denen die erforderliche Überwachungsfunktion des Europäischen Parlaments und des Rats bestehen bleibt.

3.4.1.2. Außerdem begrüßt der Ausschuss zwar die Bemühungen der Kommission um die Errichtung einer autonomen Agentur, fragt sich jedoch, ob der derzeitige institutionelle Rahmen nicht eine eigenständigere Stellung der EASA vorsehen könnte, insbesondere was die Festlegung hochtechnischer Umsetzungsregelungen und Normen betrifft.

⁽¹⁾ ABL C 14 vom 16.1.2001, S. 33, siehe Schlussfolgerungen betreffend Verordnung (EWG) Nr. 3922/91.

3.4.1.3. Des Weiteren stellt der Ausschuss fest, dass der Vorschlag der Agentur einen gewissen Spielraum lässt, innerhalb dessen sie Leitfäden und annehmbare Nachweisverfahren zur Verfügung stellen kann. Ob dies als Erlass von Vorschriften oder als Politik angesehen werden kann, könnte erörtert werden. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag insofern zweifellos einen gewissen Handlungsspielraum enthält, als die Agentur in der Tat über autonome Befugnisse zur Umsetzung technischer Vorschriften verfügen soll. Die Kommission hat ein an sich begrüßenswertes Maß an Unabhängigkeit in den Vorschlag aufgenommen.

3.4.1.4. Der Ausschuss unterstützt den in dem Vorschlag festgelegten Grundsatz, wonach der Gesetzgeber keine umfassende und detaillierte technische Verantwortung trägt, was seine Überwachungs- und politische Funktion vergrößern würde. Der Ausschuss fragt sich, ob dies, während es in der Tat für das Parlament und den Rat relevant ist, nicht auch für die Kommission von Belang wäre. Insbesondere für das Gebiet der Flugsicherheit ist es wesentlich, dass das grundlegende Sicherheitssystem auf der richtigen politischen Ebene festgelegt wird. (Daher sind hier das Europäische Parlament und der Rat eindeutig aufgefordert, ihre Verantwortung zu übernehmen.) Auch die Grundlage, auf der einzelne Sicherheitselemente vereinbart werden, ist eine Aufgabe für den Gesetzgeber, entweder direkt für das Europäische Parlament und den Rat oder, durch Delegation, die Kommission. Es wäre für den Gesetzgeber jedoch nicht wünschenswert, bei technischen Einzelheiten zu spezifische Vorgaben zu machen, wodurch ein Unfall automatisch die politische Verantwortung nach sich ziehen könnte. Hier käme die Aufgabe der Agentur als Sachverständiger in dieser Angelegenheit ins Spiel. Was unter normalen Umständen nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine weitere Delegation von Befugnissen zum Erlass von Vorschriften an eine Agentur wäre, scheint nach dem Vertrag nicht möglich zu sein.

3.4.1.5. In ihrer Begründung hält sich die Kommission an eine strikte Auslegung der Rechtsprechung, der zufolge nur Befugnisse übertragen werden dürfen, wenn es sich um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse handelt, „deren Ausübung einer strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale, die von der übertragenden Behörde festgesetzt werden“, unterliegt.

3.4.1.6. Daher beschränkt die Kommission die Übertragung von Befugnissen auf die EASA auf die Ausstellung von Bauartgenehmigungen. Der ursprüngliche Schwerpunkt des Vorschlags liegt auf den Erzeugnissen. Der Kommission zufolge erfordern Erzeugnisse eine zentralisierte Zulassung. Angesichts des rapiden technischen Fortschritts sei es darüber hinaus nicht ratsam, die technischen Einzelheiten allzu strikt vorzugeben. Diese Behauptung wird zwar nicht näher begründet, könnte aber nach Ansicht des Ausschusses zutreffen.

3.4.1.7. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum eine solche Schlussfolgerung nicht auch für den gesamten Luftverkehr und sämtliche Anforderungen an die Instandhaltung und die Besatzung gelten sollte. Gleichzeitig würde dies für Aspekte des Flughafenbetriebs und des Flugverkehrsmanagements gelten.

3.4.1.8. Die Schlussfolgerungen der Kommission scheinen somit für alle Bereiche der technischen Sicherheit zu gelten.

3.4.1.9. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Durchführungsvorschriften streng technischer Natur (Orientierungshilfen und empfohlene — oder vielmehr: annehmbare — Praktiken) sehr wohl als in den Geltungsbereich der Rechtsprechung fallend angesehen werden können. Viel wird vom Wortlaut der von der Kommission vorgeschlagenen grundlegenden Bestimmungen und den betreffenden technischen Einzelheiten abhängen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass entsprechend der Forderung des Europäischen Parlaments und dem Wunsch der Kommission, die notwendige Unabhängigkeit zu gewährleisten, mehr getan werden könnte, um die Agentur mit den erforderlichen technischen Durchführungsbefugnissen auszustatten — einschließlich spezifischer Befugnisse für den Erlass technischer Vorschriften —, vorausgesetzt, der Wortlaut ist präzise genug, tatsächlich auf die technischen Vorschriften beschränkt und einer strengen Kontrolle seitens der delegierenden Behörde unterworfen. Viel hängt von der Auslegung der Wendung „Befugnisse für den Erlass“ ab. Es wäre schwer, die Befugnis zum Erlass rechtlich verbindlicher Vorschriften zu delegieren. Verbesserungen wären jedoch möglich in Bezug auf die Durchführung von Vorschriften, wie z. B. Normen und Leitfäden, technische Details. Es gibt keinen Grund, warum sie nicht als verbindlich angesehen werden sollten, vor allem in dem Sinne, dass sich Einzelpersonen und Unternehmen auf sie verlassen und sich vor Gericht auf sie berufen können.

3.4.1.10. Darüber hinaus könnte diese unabhängige Stellung in den anderen Artikeln des Verordnungsvorschlags stärker betont werden, in denen die Unabhängigkeit nicht zum Ausdruck kommt und die Agentur eher als fester Bestandteil der Kommission aufgefasst wird. In dieser Phase scheint die Rolle der EASA hauptsächlich darin zu bestehen, die Kommission zu unterstützen und ihr technischen Sachverstand zur Verfügung zu stellen.

3.4.1.11. Die EASA ist eindeutig eng mit der Kommission verbunden, ihre Mitarbeiter haben den Status von Bediensteten auf Zeit und Beamten der Kommission. Bezüglich der Bediensteten auf Zeit müsste in dem Vorschlag die Notwendigkeit überdacht werden, dass die Kontinuität sowohl bei der Personalstärke als auch bei der Fachqualifikation gewahrt bleibt. Wo möglich, sollten längerfristige Verträge in Betracht gezogen werden.

3.4.1.12. Bei der Erarbeitung von Entwürfen für Rechtsvorschriften hat die Agentur keine andere Wahl, als die Anweisungen der Kommission zu befolgen. Fraglich ist, ob der Text der Agentur überhaupt die Möglichkeit zur Verweigerung oder zur Eigeninitiative gibt. Die Agentur müsste zumindest das Recht haben, die Erarbeitung von Regelungen abzulehnen, die sie mit Blick auf die Flugsicherheit nicht unterstützt.

3.4.1.13. In internationalen Fragen ist die Agentur zur Unterstützung der Kommission verpflichtet und muss auf Grund dieser Notwendigkeit die „Last der Verantwortung“ mittragen oder zumindest teilen, selbst wenn sie mit irgendeinem Punkt nicht einverstanden sein sollte.

3.4.1.14. Der Schwerpunkt der Position des Exekutivdirektors der EASA liegt auf seiner Unabhängigkeit. Er/Sie darf keine Weisungen von irgendeiner Regierung oder Stelle erhalten. Was jedoch die Kommission anbelangt, ist dies eindeutig nicht der Fall. Da die Kommission die wesentliche Regulierungsstelle ist, wäre diese Vorgabe zumindest verwirrend.

Bezüglich der Autonomie der Agentur und ihrer Fähigkeit, in internationalen Fragen tätig zu werden, wäre insbesondere der Rat in der Lage, die Verordnung zu stärken.

3.4.2. Geltungsbereich des Vorschlags

3.4.2.1. Der Vorschlag konzentriert sich zunächst nur auf Erzeugnisse und Ausrüstungen. Die Themen Flugbetrieb, Besatzung, Flughafenbetrieb und Flugverkehrsmanagement werden nicht oder nicht vollständig behandelt. Offenbar hält die Kommission eine politische Einigung über diese Themen für möglich, während sie für die anderen Elemente komplizierter wäre.

3.4.2.2. Nach Ansicht des Ausschusses wäre dies hinsichtlich des Flughafenbetriebs und Flugverkehrsmanagements tatsächlich der Fall. In diesen Bereichen müssen die Standpunkte und Konzepte noch weiterentwickelt werden, ehe eine wirksame Einbeziehung erwogen werden könnte. Was die Fragen des Flugbetriebs und der Besatzungen sowie in gewissem Maße auch die damit verbundenen Fragen der operationellen Instandhaltung betrifft, wird dies jedoch als erhebliche Schwachstelle angesehen. Das gesteckte Ziel eines hohen einheitlichen Flugsicherheitschutzes wird somit nicht erreicht.

3.4.2.3. Deshalb begrüßt der Ausschuss Artikel 7, demzufolge die Kommission hinsichtlich der Grundsätze und wesentlichen Anforderungen so bald wie möglich geeignete Vorschläge vorlegen soll, über die das Europäische Parlament und der Rat auf der Grundlage von Artikel 80 Absatz 2 EG-Vertrag entscheiden.

3.4.2.4. Nach Ansicht des Ausschusses schafft Artikel 8 (zusammen mit Artikel 56), in dem die Verordnung von der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 abweicht, eine schwierige Lage, insbesondere, wenn die vorgeschlagene JAR/OPS-Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 vor der Annahme dieses Verordnungsvorschlags in Kraft tritt⁽¹⁾. Die JAR/OPS-Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 garantiert schließlich eine harmonisierte Durchführung der JAR/OPS innerhalb der Gemeinschaft und stellt einen ersten bemerkenswerten Schritt in Richtung einer wirklich gemeinschaftsweiten Harmonisierung von Betriebssicherheit dar. Wenn dies mit der Durchführung des Verordnungsvorschlags zur EASA aufgegeben würde, würde dies bedeuten, dass alle operationellen Aspekte der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 verloren gingen. Auch wenn Artikel 56 des Vorschlags eine Bestimmung enthält, die als Vorbeugung für diesen Fall ausgelegt werden

könnte, müsste sie dennoch klarer definiert werden. Außerdem müsste der Vorschlag, und insbesondere sein Anhang, sicherstellen, dass die Vorteile der JAR/OPS-Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 erhalten bleiben⁽²⁾. Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass im Falle der Nichtdurchführung der JAR-OPS-Änderung, eine Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 nicht viel ausmachen würde, da sie derzeit hauptsächlich Lufttüchtigkeits-elemente abdeckt, die von dem Verordnungsvorschlag hinreichend abgedeckt werden.

3.4.2.5. Neben der Gewährleistung dieses wesentlichen Elements sollte der Verordnungsvorschlag weiter gehen und nach Ansicht des Ausschusses schon zwei Fragen enthalten:

- Es sollte ein klarer Zeitrahmen und -plan für die genannten Kommissionsvorschläge festgelegt werden, die für eine vollständige Behandlung der Fragen des Flugbetriebs, der Instandhaltung und der Besatzung für den Luftverkehr in der Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung sind.
- Es sollte eine eindeutige und ausführliche Übergangsvereinbarung aufgenommen werden, in der die Arbeit und die Stellung der JAA sowie ihre Beziehung zu dem Gemeinschaftsrahmen anerkannt werden.

Der Ausschuss erkennt an, dass es dem Rat ein besonderes Anliegen sein müsste, der Kommission die notwendige politische Unterstützung zur Aufnahme dieser Punkte zu gewähren.

3.4.2.6. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es insbesondere hinsichtlich der Sicherheit wichtig ist, konkurrierende Zuständigkeiten und Vollmachten eindeutig zu ermitteln und zu definieren, insbesondere im Zusammenhang mit den Untersuchungsbefugnissen⁽³⁾ der Agentur, und eine komplizierte und unklare Situation nach Möglichkeit zu vermeiden.

3.4.2.7. In dieser Hinsicht ist der Ausschuss schließlich ebenfalls der Auffassung, dass im Zusammenhang mit dem Übergangszeitraum und dem Verhältnis zu der Arbeit der JAA die Stellung der europäischen Länder, die nicht an den Acquis Communautaire gebunden sind, eindeutiger festgelegt werden muss. Dies bedeutet, dass Artikel 54 eindeutiger festgelegt werden müsste und die Einführung eines sinnvollen Übergangszeitraum für Länder, die dem Acquis Communautaire beitreten, enthalten sollte.

⁽²⁾ Der Ausschuss möchte seine Schlussbemerkung aus der Stellungnahme des WSA 1179/2000 vom 19.10.2000, ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 35 anführen: „Der Ausschuss hält es für erforderlich, so schnell wie möglich die geplante Europäische Luftfahrtbehörde (EASA) zu gründen, die dann sämtliche Vorschriften für den Luftverkehr und somit auch die EU OPS herausgeben könnte.“

⁽³⁾ Der WSA stellt fest, dass in dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs“ KOM(2000) 802 endg., zu Recht nur von „Besuchen“ und nicht von „Inspektionen“ die Rede ist.

⁽¹⁾ ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 33.

3.4.3. Die Stellung der unmittelbar beteiligten Parteien

3.4.3.1. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Industrie haben betont, dass die Interessengruppen an allen Phasen des Rechtsetzungsprozesses beteiligt werden müssten. Dies ist in der Tat berechtigt. Die Luftfahrt ist eine hochkomplexe technische Welt, und ein wesentlicher Teil der Fachkenntnisse liegt bei der Industrie und den dort Beschäftigten. Aus diesem Grunde wird die derzeitige Verantwortlichkeit für die Durchführung — selbstverständlich bei strenger Kontrolle — großteils auf die Beschäftigten übertragen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass auf beiden Durchführungsebenen (d. h. Komitologie und EASA) eine solche Vertretung und Teilhabe von Gewerkschaften, Industrie und Nutzern vergrößert werden könnten.

3.4.3.2. Insgesamt würde der Vorschlag von einer größeren Transparenz profitieren, nicht nur in Bezug auf solche Interessengruppen, die direkt unter die Anwendbarkeit der Sicherheitsbestimmungen fallen, sondern auch in Bezug auf Verbraucher und Umweltinteressen, falls in dem Verordnungsvorschlag Umweltschutzbelange beibehalten werden sollten.

3.4.3.3. Außerdem wird bezüglich des Verwaltungsrat davon ausgegangen, dass das erforderliche Fachwissen auf dem Gebiet der Flugsicherheit eine wesentliche Rolle bei der Auswahl möglicher Kandidaten spielen sollte. Solches Fachwissen wäre eine Voraussetzung für die meisten, wenn nicht alle Stellen des Personals der Agentur.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass neben der Kommission und den Technikern auch die politisch Verantwortlichen angemessen beteiligt werden sollten.

3.4.4. Grundsätzliche ICAO-Anforderungen

3.4.4.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass durch die Aufnahme von Anhang 8 des Abkommens von Chicago in die Verordnung die in dem Vorschlag genannten wesentlichen Anforderungen hinreichend festgelegt werden. Nach Ansicht des Ausschusses enthält Anhang 8 der ICAO (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) nur eine Mindestnorm, die von den geforderten detaillierten einzelstaatlichen Normen erfüllt werden muss. Für etliche Erzeugniskategorien liefert Anhang 8 überhaupt keine Orientierungshilfe, und künftig könnten Änderungen in Anhang 8 aufgenommen werden.

3.4.4.2. Dies bietet nach Ansicht des Ausschusses Anlass zu großer Sorge, da es direkt die Zielsetzung betrifft, ein hohes Flugsicherheitsniveau beizubehalten, und ebenfalls die Glaubwürdigkeit der EASA — in der Tat des gesamten Systems — bei unseren internationalen Partnern beeinflusst. Dennoch erkennt der Ausschuss an, dass es unvermeidlich wäre, Anhang 8 in den Verordnungsvorschlag einzubeziehen, wenn Anhang 8 innerhalb der Gemeinschaft und ohne eine ICAO-Mitgliedschaft der Gemeinschaft gültig sein soll.

3.4.5. Sicherheit und Umweltschutz

3.4.5.1. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag nicht nur Sicherheitsfragen, sondern auch den Umweltschutz behandelt. Während der Vorschlag nur gewährleistet, dass Erzeugnisse und Ausrüstungen einer Lärmprüfung unterzogen werden, um den vereinbarten Lärmnormen in der Gemeinschaft zu entsprechen, wirft dieses Element eine fundamentale Frage auf: die Rolle und Verantwortung der EASA und darüber hinaus der Zweck der Verordnung. Ökonomische und ökologische Erwägungen können sehr wohl mit der Sicherheit in Konflikt geraten. Das Gleichgewicht und die möglichen zu treffenden Entscheidungen gehören der politischen und regulatorischen Ebene und nicht der Ebene der Durchführung oder der Durchführungsbestimmungen an. Nach Ansicht des Ausschusses sollte diese Kombination überdacht werden, auch mit Blick auf die mögliche Ausweitung des Geltungsbereiches der EASA, die zu einem solchen Konflikt und auch zu Verwirrung bei der Wahrnehmung der Öffentlichkeit führen könnte.

3.4.6. Internationale Beziehungen

3.4.6.1. In der Verordnung ist am Anfang kein Abschluss irgendeiner Vereinbarung mit Drittländern, sondern nur die sogenannte Kooperation vorgesehen. Gleichwohl wird in Artikel 9 das Konzept der „Abkommen über die gegenseitige Anerkennung“ genannt. Bisher wurden Abkommen über die gegenseitige Anerkennung hauptsächlich in Zusammenhang mit Handelsgesprächen verwendet. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Vorschlag einen umfassenderen Wortlaut über die Zusammenarbeit, Übereinkommen und andere internationale Abkommen enthalten.

3.4.6.2. Für die EASA ist keine besondere unabhängige Rolle vorgesehen. Alle Verträge mit Drittländern (einschließlich der FAA) müssen über die Kommission abgeschlossen werden. Selbstverständlich kann die EASA die Kommission unterstützen, doch unterliegt sie stets der völligen Kontrolle der Kommission und ist in deren Namen tätig. Dieser Punkt sollte nach Ansicht des Ausschusses weiter ausgebaut werden. Die Agentur kann gemäß den von der Kommission abgeschlossenen Arbeitsabkommen kooperieren. Der Ausschuss stellt fest, dass es sich um eine sehr vage, ungenaue Beschreibung handelt, die für eine gewisse administrative Flexibilität, jedoch nicht für Klarheit oder eine größere Unabhängigkeit der Agentur sorgen kann.

4. Schlussfolgerungen

4.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die geplante Europäische Agentur für Flugsicherheit so schnell wie möglich errichtet werden. Diese Behörde müsste in der Lage sein, sämtliche Vorschriften für die Flugsicherheit zu erlassen⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ABL C 14 vom 16.1.2001, S. 33, siehe Schlussfolgerungen zu Verordnung (EWG) Nr. 3922/91.

4.2. Der Ausschuss hält es für wichtig, dass der Verordnungsvorschlag in der Tat seine gesteckten Ziele erreicht. Der gegenwärtige Kommissionsvorschlag ist ein kreativer und neuer erster Schritt, würde bisher aber sein Versprechen noch nicht halten.

4.3. Nach Ansicht des Ausschusses enthält der Vorschlag immer noch etliche Mängel und Ungereimtheiten, die beseitigt werden müssen. Noch wichtiger ist, den Vorschlag hinsichtlich etlicher Elemente wesentlich zu erweitern.

4.4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass entsprechend der Forderung des Europäischen Parlaments und dem Wunsch der Kommission, die notwendige Unabhängigkeit zu gewährleisten, mehr getan werden könnte, um die Agentur mit den erforderlichen technischen Durchführungsbefugnissen auszustatten — einschließlich spezifischer Befugnisse für den Erlass technischer Vorschriften —, vorausgesetzt, der Wortlaut ist präzise genug, tatsächlich auf die technischen Vorschriften beschränkt und einer strengen Kontrolle seitens der delegierenden Behörde unterworfen.

4.5. Die Autonomie der Agentur könnte in den Artikeln des Verordnungsvorschlags stärker betont werden, in denen die Unabhängigkeit nicht zum Ausdruck kommt und die Agentur eher als fester Bestandteil der Kommission aufgefasst wird.

4.6. Bezüglich der Autonomie der Agentur und ihrer Fähigkeit, in internationalen Fragen tätig zu werden, wäre insbesondere der Rat in der Lage, die Verordnung zu stärken.

4.7. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 8 (zusammen mit Artikel 56), in dem die Verordnung von der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 abweicht, eine schwierige Lage schafft, insbesondere, wenn die vorgeschlagene JAR/OPS-Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 vor der Annahme dieses Verordnungsvorschlags in Kraft tritt. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 56 klarer gefasst werden sollte, um sicherzustellen, dass die Vorteile der EU-OPS erhalten bleiben.

4.8. Nach Ansicht des Ausschusses würde die Aufnahme der folgenden Punkten eine wesentliche Verbesserung darstellen:

- Es sollte ein klarer Zeitrahmen und -plan sollte für die genannten Kommissionsvorschläge festgelegt werden, die für eine vollständige Behandlung der Fragen des Flugbetriebs, der Instandhaltung und der Besatzung für den Luftverkehr in der Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung sind.
- Es sollte eine eindeutige und ausführliche Übergangsvereinbarung aufgenommen werden, in der die Arbeit und die Stellung der JAA sowie ihre Beziehung zu dem Gemeinschaftsrahmen anerkannt werden.

4.9. Der Ausschuss erkennt an, dass es dem Rat ein besonderes Anliegen sein müsste, der Kommission die notwendige politische Unterstützung zur Aufnahme dieser Punkte zu gewähren.

4.10. Schließlich ist der Ausschuss der Ansicht, dass der Vorschlag in den Punkten der Transparenz, der Beteiligung von Interessengruppen, Übergänge und Beziehungen zu Drittländern wesentlich verbessert und klarer gefasst werden könnte.

Brüssel, den 30. Mai 2001.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS
