

STELLUNGNAHME Nr. 3/2004

DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit zur Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung auf die Regelung der Lizenzierung von Piloten, des Flugbetriebs und von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten

I. Allgemeines

1. Bei der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit¹ („Grundverordnung“) forderte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Kommission auf, geeignete Vorschläge für die Erweiterung des Geltungsbereichs der Verordnung auf den Flugbetrieb und die Zulassung der Flugbesatzung zu unterbreiten. Außerdem wurde angeregt, die Gelegenheit zu nutzen und die Frage der Regulierung von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten zu überdenken.
2. Als Vorbereitung auf diese Erweiterung werden die Aufgaben der Agentur in der Grundverordnung (Artikel 12) so festgelegt, dass sie auch die Regelung von Personen und Organisationen, die mit dem Betrieb von Zivilluftfahrzeugen befasst sind, einschließt. Ihre Aufgabe besteht somit darin, gemäß Artikel 14 der Grundverordnung Stellungnahmen zu erarbeiten und zu verabschieden, auf deren Grundlage die Kommission ihre Vorschläge für Rechtsvorschriften erstellt.
3. Die Agentur legt der Kommission hiermit ihre Stellungnahme vor, mit der die Verpflichtungen nach Maßgabe des zweiten Erwägungsgrundes sowie der Artikel 7 und 12 Absatz 2 Buchstabe b der Grundverordnung im Hinblick auf den Flugbetrieb, die Zulassung der Flugbesatzung und Luftfahrzeuge aus Drittstaaten erfüllt werden sollen. Diese Stellungnahme besteht aus einem Memorandum, in dem die Auffassungen der Agentur zur Politik, die die Grundlage der Regelung dieser Angelegenheiten auf Gemeinschaftsebene bildet, sowie zu Änderungen der Grundverordnung zwecks Umsetzung dieser Politik erläutert werden. Dazu gehören neue und geänderte Artikel, ein überarbeiteter Anhang II (von der Verordnung ausgeschlossene Luftfahrzeuge) sowie die grundlegenden Anforderungen an die Lizenzierung von Piloten und den Flugbetrieb.

¹ 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 (ABl. L 240 vom 7.9.2002).

II. Konsultation

4. Diese Stellungnahme wurde entsprechend dem vom Verwaltungsrat der Agentur ausgewiesenen Verfahren verabschiedet.² Am 27. April 2004 wurde auf der Website der Agentur (www.easa.eu.int) ein „Consultation Document on the applicability, basic principles and essential requirements for pilot proficiency and air operations and for the regulation of third country aircraft operated by third country operators“ (Konsultationsdokument zur Anwendbarkeit, zu den Grundsatzregelungen und grundlegenden Anforderungen für die Pilotenbefähigung und den Flugbetrieb sowie für die Regelung von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die von Drittlandbetreibern betrieben werden) (NPA Nr. 2/2004) veröffentlicht. Darin erläuterte die Agentur den institutionellen Rahmen, in dem die Regelung dieser Tätigkeiten erfolgen könnte, sowie die Gründe dafür, warum die für die Regelung der Lufttüchtigkeit und des Umweltschutzes vereinbarte Struktur auch für die Regelung des Flugbetriebs und der Zulassung der Flugbesatzung angewendet werden muss. In diesem Zusammenhang legte sie einen Entwurf der grundlegenden Anforderungen an die Pilotenbefähigung und den Flugbetrieb dar, die zur Festlegung der vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgegebenen Sicherheitsziele verwendet werden könnten. Bei der Erarbeitung dieser grundlegenden Anforderungen stützte sich die Agentur auf die freiwilligen Beiträge so genannter „Kerngruppen“. Dabei handelt es sich um Gruppen von Sachverständigen, die auf der Basis ihrer Fachkenntnisse Hilfestellung bei der Erarbeitung der Anforderungen vor dem Hintergrund bestehender internationaler, JAA³- und branchenüblicher Praktiken leisten. Die Agentur hat die von diesen Gruppen vorgelegten Entwürfe geprüft, sie auf Übereinstimmung mit den ICAO⁴-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten kontrolliert und sie mit den erforderlichen Detailangaben versehen, um ihre unmittelbare Anwendung bzw. die juristische Kontrolle von Rechtsakten für ihre Umsetzung zu ermöglichen, wie in Ziffer 33 näher erläutert wird. Darüber hinaus legte die Agentur ihre Ansichten zur Regelung des gewerbsmäßigen Luftverkehrs und der Zulassung von Berufspiloten vor und stützte sich dabei auf die derzeit akzeptierten Praktiken, wie sie in allgemein anerkannten Joint Aviation Requirements (JAR) festgelegt sind. Außerdem holte sie die Meinung von Beteiligten zu einer Reihe von Punkten ein, für die sie Zuarbeiten für die Festlegung einer hinreichend einvernehmlichen Strategie als Grundlage für die vorliegende Stellungnahme benötigte.

5. Bis zum Stichtag 31. Juli 2004 waren bei der Agentur 1695 Kommentare von 93 Personen, nationalen Behörden, privaten Unternehmen oder gewerblichen Organisationen eingegangen. Die Anmerkungen wurden von Agenturmitarbeitern durchgesehen, die nicht an der Erarbeitung des Konsultationsdokuments beteiligt waren, um eine faire Behandlung aller eingegangenen Meinungsäußerungen zu gewährleisten. Danach wurden die Kommentare bestätigt und zu einem Comment Response Document (Kommentarantwortdokument, CRD) zusammengefasst. Dieses CRD enthält eine Liste aller Personen und/oder Organisationen, die

² Beschluss des Verwaltungsrates betreffend das von der Agentur anzuwendende Verfahren für die Herausgabe von Stellungnahmen, Zertifizierungen, Spezifikationen und Orientierungsmaterial, EASA MB/7/03 vom 27.6.2003.

³ Joint Aviation Authorities (Organisation der gemeinsamen Luftfahrtbehörden).

⁴ Organisation für die internationale Zivilluftfahrt.

Anmerkungen abgegeben haben, die Antworten der Agentur, Konzeptvorschläge sowie geänderte grundlegende Anforderungen. Es wurde am 24. September auf der Website der Agentur veröffentlicht und ist für jedermann leicht zugänglich.

6. Nach dieser Veröffentlichung wartete die Agentur die im oben genannten Verfahren vorgeschriebenen zwei Monate, bevor sie die vorliegende Stellungnahme herausgab. In diesem Zeitraum gingen einige Reaktionen auf das CRD ein. Zwei Freizeitpilotenverbände (Europe Air Sports und European Gliding Union) äußerten sich zufrieden mit dem vorgeschlagenen Konzept, vorbehaltlich einer geeigneten Auslegung und zufrieden stellenden Durchführungsregelungen. Außerdem äußerten sie Bedenken zur Sprachregelung und zu einigen Begriffen, die in dieser Stellungnahme Berücksichtigung fanden. Ein Geschäftsluftfahrtverband (der International Business Aviation Council) war ebenfalls mit dem Ergebnis der Arbeit zufrieden und machte Änderungsvorschläge zu den grundlegenden Anforderungen für den Flugbetrieb, die ebenfalls berücksichtigt wurden. Darüber hinaus äußerte sich die European Regions Airline Association zur Frage der psychischen Eignung der Flugbesatzung. Ein weiterer Beteiligter schließlich beklagte sich, dass seine Kommentare im CRD nicht angesprochen wurden, und vertritt die Auffassung, dass für die allgemeine Luftfahrt und die Freizeitluftfahrt gesonderte grundlegende Anforderungen der Gemeinschaft notwendig seien.
7. Verschiedene Kabinenpersonalverbände bekundeten großen Unmut hinsichtlich der Schlussfolgerung der Agentur zur Zulassung von Kabinenpersonal. Die Agentur nimmt diesen Umstand zur Kenntnis, muss jedoch erneut nachdrücklich darauf hinweisen, dass es ausgehend von den eingegangenen Kommentaren nicht möglich war, ein umfassendes Zulassungsverfahren für diese Berufsgruppe vorzuschlagen. Wie im CRD dargelegt, hat die Agentur jedoch die Absicht, den Gemeinschaftsgesetzgeber auf die Notwendigkeit hinzuweisen, sich mit dieser Frage zu befassen und die geeignete politische Antwort darauf zu geben.
8. Die nationalen Luftfahrtbehörden (NLB) verschiedener Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich) erachteten es für notwendig, zu dem im CRD dargelegten Konzept und den Antworten auf ihre Kommentare Stellung zu nehmen. Viele gehen auf die Vorgehensweise ein und sind mit dem Umfang ihrer Einbeziehung in die Ausarbeitung der Stellungnahme der Agentur nicht zufrieden. Eine Behörde vertritt sogar die Auffassung, dass das Konzept in erster Linie auf Kommentaren der NLB beruhen und diese Kommentare gesondert von denen der der Regelung unterliegenden Personen behandelt werden sollte. Einige ersuchen sogar darum, dass das Thema auf die Tagesordnung der Beiratsgruppe nationaler Behörden (AGNA) gesetzt wird. Hierzu räumt die Agentur ein, dass die AGNA jeden Regelungspunkt untersuchen kann, wenn sich die Mitglieder mehrheitlich dafür aussprechen. Deshalb wird sie, falls gewünscht, bei der Organisation entsprechender Debatten behilflich sein. Sie möchte jedoch darauf hinweisen, dass diese Stellungnahme an die Kommission gerichtet ist und dass sich ein umfassender Rechtsetzungsprozess anschließt, an dem alle Mitgliedstaaten beteiligt sein werden. Gespräche über konzeptionelle Fragen, über die letztendlich der Gesetzgeber zu entscheiden hat, könnten daher zu einem

fragwürdigen Doppelaufwand führen und von den der Regelung unterliegenden Beteiligten wegen mangelnder Transparenz kritisiert werden.

9. Zwei NLB vertreten die Auffassung, dass ihre Kommentare nicht in ihrem vollen Umfang verstanden wurden. Eine ist der Meinung, dass das CRD keine angemessene Antwort auf ihre Anmerkungen enthielt. Die Agentur räumt ein, dass trotz der Bemühungen aller Beteiligten, die Bearbeitung so fair wie möglich vorzunehmen, vielleicht einige der eingegangenen Kommentare missverstanden wurden. Dass jedoch diese Bemerkungen nur eine kleine Minderheit der Reaktionen auf das CRD darstellen, deutet jedoch offenbar darauf hin, dass das Ergebnis dieser Auswertung eine hinreichende Qualität aufweisen, zumal die Agentur nicht auf alle 93 Kommentatoren einzeln eingehen kann. Demzufolge sieht die Agentur keinen Grund, die von ihr vorgenommene globale Analyse oder die in der vorliegenden Stellungnahme dargelegten Schlussfolgerungen zu ändern.

10. Abgesehen von verfahrenstechnischen Aspekten bringen die Kommentare der NLB erneut die Positionen zum Ausdruck, die während des NPA-Prozesses geäußert wurden und im CRD enthalten sind. Auf viele davon kann erst bei der Erarbeitung der Umsetzungsmaßnahmen eingegangen werden, sodass sie hier nicht erörtert werden können. Die unmittelbar auf die vorliegende Stellungnahme bezogenen Kommentare sind im Folgenden zusammengefasst:
 - In einer Meinungsäußerung wird eine Erweiterung des Erfassungsbereichs von Anhang II (von der Verordnung ausgeschlossene Luftfahrzeuge) angeregt, in einer anderen genau das Gegenteil.
 - Viele NLB hegen starke Vorbehalte gegenüber einem Freizeitflugzeugführerschein (recreational private pilot licence, RPPL) unterhalb der ICAO-Standards, da damit nicht das erforderliche Sicherheitsniveau gewährleistet wäre.
 - Einige akzeptieren zwar die Einführung eines RPPL, sind jedoch der Auffassung, dass er einzelstaatlich geregelt sein sollte und dass die entsprechenden Sonderrechte auf das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaates beschränkt sein sollten.
 - Mehrere NLB sind gegen eine Delegation der Ausstellung des RPPL an Bewertungsstellen, da dies eine staatliche Aufgabe bleiben sollte.
 - Einige wenden sich dagegen, dass Hausärzte berechtigt sein sollen, die fliegerärztliche Bewertung für die RPPL vorzunehmen.
 - Die meisten sind nicht der Meinung, dass „Fractional Ownership“ (Bruchteileigentum) als nicht gewerbliche Tätigkeit eingestuft werden sollte.
 - Mehrere NLB äußern sich besorgt, dass mit dem Konzept eine neue Klassifikation für technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge eingeführt wird, die nicht Bestandteil des ICAO-Systems ist.
 - Einige schlagen vor, dass alle unbemannten Luftfahrzeuge der Gemeinschaftszuständigkeit unterliegen sollten.
 - Eine NLB vertritt die Auffassung, dass verlangt werden sollte, ständig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats stationierte Luftfahrzeuge aus Drittstaaten in diesem Staat zu registrieren.
 - Einige sind dagegen, der Agentur
 - neue Zulassungsaufgaben oder

- Entscheidungsbefugnisse für betriebliche Anweisungen oder
- Entscheidungsbefugnisse für das Sicherheitsniveau von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten zuzuerkennen.

Wie bereits erwähnt, vertritt die Agentur die Auffassung, dass diese konzeptionellen Fragen besser auf politischer Ebene erörtert werden sollten, und schlägt vor, dass – wie im Rechtsetzungsprozess vorgesehen – zunächst auf dieser Ebene eine Prüfung erfolgt, bevor Korrekturen an der Stellungnahme vorgenommen werden.

11. Nach Ansicht mehrerer NLB sind einige in die Definition technisch komplizierter motorgetriebener Luftfahrzeuge eingeführte Grenzwerte zu hoch. Die Agentur ist bereit, diese Zahlen zu überdenken, nachdem ein erster Meinungs austausch zu dem von ihr vorgeschlagenen Regelungssystem stattgefunden hat. Dabei sollten auch die Kommentare von Sport- und Freizeitverbänden Berücksichtigung finden, wonach diese Grenzwerte zu niedrig sind. Eine etwaige Änderung könnte jedoch nach sich ziehen, dass die grundlegenden Anforderungen an die geänderten Grenzwerte angepasst werden müssen.
12. Einige NLB kritisierten Punkt 7.c. der vorgeschlagenen grundlegenden Anforderung für den Flugbetrieb, wonach der verantwortliche Pilot eines Luftfahrzeugs für die Sicherheit sorgen muss, ohne dass die erforderliche Befugnis für die Erfüllung dieser Pflicht festgelegt wird. Die Agentur räumt diese Tatsache ein, führt jedoch an, dass diese Grundverordnung möglicherweise kein geeignetes Instrument für die Festlegung dieser Befugnis darstellt. Erstens wird eine polizeiliche Befugnis dieser Art wahrscheinlich nur von den Mitgliedstaaten selbst gewährt. Zweitens muss eine solche Befugnis aufgrund der internationalen Dimension der Luftfahrt wahrscheinlich durch ein internationales Übereinkommen begründet werden, wenn sie allgemein anerkannt werden soll. Darüber hinaus hält die Agentur es für offensichtlich, dass die Erfüllung der durch die grundlegenden Anforderungen geschaffenen Verpflichtung verantwortliche Piloten nicht in die Gefahr bringt, gerichtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, solange die Verpflichtung der Verhältnismäßigkeit entsprechend erfüllt wird.
13. Neben den vorstehend zusammengefassten Punkten, in denen Meinungsverschiedenheit bestand, enthielten die Reaktionen der NLB verschiedene hilfreiche Anregungen, vor allem zu den grundlegenden Anforderungen, die in dieser Stellungnahme berücksichtigt wurden.

III. Inhalt der Stellungnahme der Agentur

a. Der gemeinsame Handlungsbereich

14. Grundsätzlich ist der gemeinsame Handlungsbereich in der erweiterten Grundverordnung anzugeben, in der eindeutig darzulegen ist, welche Erzeugnisse, Dienstleistungen, Personen oder Organisationen betroffen sind. Diese unterliegen dann den in dieser Verordnung festgelegten Anforderungen und den gegebenenfalls zur Durchführung aufgestellten Vorschriften.

15. Umgekehrt bleiben alle nicht in Gemeinschaftszuständigkeit fallenden Erzeugnisse, Dienstleistungen, Personen oder Organisationen vollständig im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, die geeignete Maßnahmen für die Sicherung des von ihren Bürgern erwarteten Schutzniveaus treffen.

(i) Lizenzierung von Piloten

16. Die Mitgliedstaaten haben bereits im Zusammenhang mit den JAA akzeptiert, dass gemeinsame Anforderungen (JAR-FCL) für nahezu alle Piloten⁵, einschließlich Fluglehrer und Prüfer, unabhängig davon gelten, ob sie zu privaten oder beruflichen Zwecken fliegen. Darüber hinaus sind Privatlizenzen fester Bestandteil des Systems und können als Schritt zu beruflichen Qualifikationen genutzt werden. Folglich bestand eigentlich kein Grund, den Geltungsbereich der Gemeinschaftszuständigkeit auf nur einige Pilotenkategorien zu beschränken. Dennoch nahm die Agentur die Bedenken derjenigen zur Kenntnis, die der Meinung waren, die JAR-FCL stellen eine zu große Belastung dar und seien an die Erfordernisse bestimmter Aktivitäten, insbesondere des Sport- und Freizeitfliegens, nicht ausreichend angepasst. Daher musste auf die Frage des Ausschlusses dieser Aktivitäten eingegangen werden. Die eingegangene Antwort ist vollkommen eindeutig: Obwohl viele die Vorzüge eines gemeinsamen Systems zur Förderung der Freizügigkeit in der Gemeinschaft erkennen, ziehen es die Luftfahrzeugführer, deren Aktivitäten örtlichen Charakter tragen, vor, dass für sie weiter örtliche Vorschriften gelten.
17. Daher vertritt die Agentur die Auffassung, dass alle Kategorien von Piloten in den Geltungsbereich der Gemeinschaftszuständigkeit aufgenommen werden müssen, mit Ausnahme der Piloten von Luftfahrzeugen, die durch Anhang II der Grundverordnung ausgeschlossen sind. Dies kommt im geänderten Artikel 4 Absatz 2 zum Ausdruck, wobei der Umfang des Ausschlusses in Abschnitt (iv) dieser Stellungnahme noch weiter beleuchtet wird. In diesem Zusammenhang räumt die Agentur auch ein, dass die derzeitige JAR-FCL PPL für das ausschließliche Fliegen einfacher Luftfahrzeuge in einer einfachen Flugverkehrsumgebung möglicherweise zu anspruchsvoll ist, und hält es für angemessen, für diese Aktivitäten eine zusätzliche Lizenzstufe einzurichten.

(ii) Flugbetrieb

18. Es besteht ein breiter Konsens, dass der Betrieb von zur gewerbsmäßigen Beförderung verwendeten Luftfahrzeugen in den Geltungsbereich der Gemeinschaftszuständigkeit aufgenommen werden muss. Die Agentur betrachtet diesen Punkt als bereits vereinbart. Sie ist ferner der Meinung, dass angesichts der Zielsetzung der Grundverordnung, den freien Dienstleistungsverkehr zu erleichtern, weitere gewerbliche Tätigkeiten dem Gemeinschaftsrecht unterstellt werden müssen.

⁵ Mit Ausnahme von Segelfliegern und Ballonfliegern.

19. Was den nicht gewerblichen Betrieb betrifft, so sind mehrere Auffassungen berechtigt. Man könnte anführen, dass der Betrieb von Luftfahrzeugen, die nicht für gewerbliche Zwecke eingesetzt werden, vom Gemeinschaftsrecht ausgeschlossen und der einzelstaatlichen Regelung überlassen werden sollten. Dadurch könnten jedoch die derzeitigen Beschränkungen des freien Verkehrs bestimmter Luftfahrzeugkategorien verschärft werden. Als Kompromiss käme in Frage, nur nicht gewerbliche Tätigkeiten mit Luftfahrzeugen, die von derartigen Beschränkungen weniger betroffen sein würden, auszuschließen.
20. Auf der Grundlage der eindeutig geäußerten Präferenzen der Beteiligten ist die Agentur der Meinung, dass vorbehaltlich des Ausschlusses bestimmter Luftfahrzeugtypen der gesamte gewerbliche oder nicht gewerbliche Betrieb dem Gemeinschaftsrecht unterliegen sollte. Dies findet seinen Ausdruck im geänderten Artikel 4 Absatz 3, wobei der Umfang des Ausschlusses in Abschnitt (iv) dieser Stellungnahme noch weiter beleuchtet wird.

(iii) Luftfahrzeuge aus Drittstaaten

21. Im Einklang mit der von den meisten Beteiligten geäußerten breiten Unterstützung vertritt die Agentur die Auffassung, dass die gewerbliche Beförderung durch Drittlandbetreiber in der Gemeinschaft dem Gemeinschaftsrecht unterliegen muss. Dies ist zum Schutz der europäischen Fluggäste und der Bürger am Boden erforderlich. Daher muss die Gemeinschaft diese gewerbliche Beförderung unter Beachtung internationaler Verträge, insbesondere der einschlägigen ICAO-Verpflichtungen, beaufsichtigen. Mit der Annahme der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen (SAFA-Richtlinie)⁶, hat die Gemeinschaft bereits ihre Zuständigkeit für die Ausübung einer bestimmten Form von Aufsicht über diese Tätigkeiten begründet. Darin sind jedoch nicht die Instrumente festgelegt, mit denen gesichert wird, dass im europäischen Luftraum fliegende Luftfahrzeuge aus Drittstaaten die geltenden Betriebsspezifikationen einhalten. Daher vertritt die Agentur die Auffassung, dass, wie im Kapitel zu den Umsetzungsmaßnahmen beschrieben, weitere Maßnahmen auf diesem Gebiet erforderlich sind.
22. Was nicht gewerbliche Aktivitäten von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die von Drittlandbetreibern betrieben werden, betrifft, so stimmte die Agentur vielen eingegangenen Kommentaren zu, wonach es unverhältnismäßig wäre, Gemeinschaftszuständigkeit nur für die Frage ausländischer Luftfahrzeuge zu begründen, die mehr oder weniger ständig im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten stationiert sind. Auf diese Frage kann am besten durch eine Anpassung des Wortlauts von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Grundverordnung eingegangen werden, sodass in einem Drittstaat registrierte Luftfahrzeuge, die im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten durch eine Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat genutzt werden, denselben Anforderungen unterworfen werden wie in der EU registrierte Luftfahrzeuge. Dennoch verfügt die Gemeinschaft damit

⁶ Richtlinie 2004/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen (ABl. L 143 vom 30.4.2004).

nicht über die erforderlichen Instrumente, um für Luftfahrzeuge aus Drittstaaten die Bestimmungen durchzusetzen, die zur Gewährleistung der Sicherheit von Flügen im europäischen Luftraum erforderlich sind, wenn diese Sicherheit das Vorhandensein bestimmter Ausrüstungen an Bord, geeignete Qualifikationen der Besatzung oder bestimmte einzuhaltende Verfahren verlangt. In einer Zeit, da die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit für die Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums etabliert hat, wäre es kaum verständlich, wenn sie nicht das erforderliche Instrumentarium für die Durchsetzung der entsprechenden Betriebsspezifikationen festlegt.

23. Folglich ist die Agentur der Meinung, dass Luftfahrzeuge aus Drittstaaten der Aufsicht der Gemeinschaft unterliegen müssen. Zudem hält sie die Schaffung der Rechtsgrundlage für notwendig, mit der von Drittlandbetreibern betriebenen Luftfahrzeugen aus Drittstaaten angemessene Betriebsanforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung des europäischen Luftraums auferlegt werden. Es muss jedoch klar sein, dass diese Befugnisse nur auf diese Zielsetzung beschränkt sein müssen und nicht darauf abzielen dürfen, Sachgebiete auf Gemeinschaftsebene zu regeln, die bereits durch ICAO-Standards abgedeckt sind. Somit erweitert ein neuer Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d den Geltungsbereich der Gemeinschaftszuständigkeit auf in einem Drittstaat registrierte und von Drittlandbetreibern verwendete Luftfahrzeuge. Dieser Absatz ist in Zusammenhang mit Ziffer 21 zu lesen, in der noch einmal ausgeführt wird, dass die Rechte von Drittstaaten im Rahmen des Abkommens von Chicago⁷ nicht berührt werden.

(iv) Ausgeschlossene Luftfahrzeuge/Aktivitäten

24. Wie bereits dargelegt, ist es notwendig, einige Aktivitäten aus dem Geltungsbereich der Gemeinschaftszuständigkeit auszuschließen. Dabei vertritt die Agentur die Ansicht, dass die Verwendung von Anhang II der Grundverordnung die beste Möglichkeit bietet, eine uneinheitliche Behandlung von Aspekten der Lufttüchtigkeit, des Betriebs und der Zulassung der Besatzung für dasselbe Luftfahrzeug zu vermeiden. Vermieden wird dadurch zudem die komplizierte Aufteilung von Zuständigkeiten, was letztendlich die Sicherheit dieser ausgeschlossenen Aktivitäten beeinträchtigen könnte.
25. Ausgehend von verschiedenen Kommentaren hat die Agentur den Wortlaut von Anhang II der Grundverordnung durch die Einarbeitung geäußerter Anregungen entsprechend verbessert. Die Beweggründe dafür werden im Folgenden erläutert:
- Es ist nicht konsequent, wenn einige in diesem Anhang aufgeführte Luftfahrzeuge in die Gemeinschaftszuständigkeit aufgenommen werden, nur weil einige Mitgliedstaaten ihnen vor dem 28. September 2003 eine Musterzulassung bzw. ein Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt haben und andere nicht. Dies führte auch zu Verwirrung, weil es nicht immer allen Mitgliedstaaten bekannt ist. Die entsprechende Bestimmung wurde daher gestrichen.

⁷ Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt, unterzeichnet am 7. Dezember 1944 in Chicago.

- Die Kriterien für historische Luftfahrzeuge sind recht subjektiv und haben unterschiedliche Auslegungen durch die Mitgliedstaaten zur Folge. Der Wortlaut wurde hier klarer gefasst, wobei einerseits die auf der einfachen Konstruktion und dem Alter basierenden Kriterien und andererseits die im Anhang bereits spezifizierten Kriterien auf der Grundlage qualitativer Aussagen Berücksichtigung fanden.
- Bei militärisch genutzten Luftfahrzeugen wurde klargestellt, dass diese Luftfahrzeuge, die auch eine zivile Musterbauart besitzen, der Gemeinschaftszuständigkeit unterliegen.
- Beanstandet wurde weiterhin die Definition von Ultraleichtluftfahrzeugen gemäß Buchstabe e von Anhang II, die in einigen Sprachfassungen auf Flugzeuge beschränkt ist, während sie in anderen Sprachen auch andere Luftfahrzeugarten einschließt. Da kein Grund besteht, den Ausschluss nur auf Flugzeuge zu beschränken, wurden Motorgleitschirme und Hubschrauber hinzugefügt. Darüber hinaus wurden zur Verbesserung der Sicherheit erhöhte Massen für Flugzeuge mit an der Zelle montiertem Fallschirm-Gesamtrettungssystem eingeführt.
- Buchstabe f wird zur Aufnahme von Tragschraubern hinzugefügt, die in einigen EU-Ländern wie Ultraleichtluftfahrzeuge behandelt werden. Das Gewicht basiert auf Recherchen zur Festlegung eines vernünftigen Grenzwerts auf der Basis derzeit in der EU genutzter Tragschrauber.
- Mit dem neuen Buchstaben f werden Nachbildungen aufgenommen, deren Konstruktion dem Original-Luftfahrzeug ähnlich ist.
- Die Buchstaben g und j wurden geändert, um die Gewichtsbeschränkungen unter Verwendung gebräuchlicherer Luftfahrtbegriffe klarer zu fassen.

(v) Sonstige geregelte Tätigkeiten und Berufe

26. Wie bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel unterstrichen, muss der Rechtsakt, der Gemeinschaftsbefugnisse in einem bestimmten Bereich begründet (Grundverordnung), eindeutig ausweisen, welche Erzeugnisse, Personen oder Organisationen von diesen Befugnissen betroffen sind. Eine Durchführungsbestimmung wäre hier wahrscheinlich keine akzeptable Vorgehensweise, da derartigen Bestimmungen die erforderliche Rechtsgrundlage fehlen würde. Daher hält es die Agentur für notwendig, einige strittige Fragen anzusprechen, wie zum Beispiel den Status der „Fractional Ownership“ (Bruchteilsigentum), unbemannter Fluggeräte, der Kabinenbesatzung, der Flugdienstberater und der Flugingenieure. Diese Fragen sind in der Tat eng mit Flugbetrieb und Zulassung verbunden und werden in der gesamten Europäischen Union unterschiedlich gehandhabt.

„Fractional Ownership“

27. In Anbetracht der eingegangenen Kommentare und der zunehmenden Bedeutung dieser Aktivität ist die Agentur der Meinung, dass die Gemeinschaft zum Status der „Fractional Ownership“ Stellung beziehen muss. Obwohl einzuräumen ist, dass derartige Aktivitäten viele der Eigenschaften des gewerbsmäßigen Luftverkehrs aufweisen, ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Fluggäste von Luftfahrzeugen, die im Rahmen von Fractional-Ownership-Verträgen verwendet

werden, die Bedingungen ihrer Beförderung selbst festlegen und ihren Betreiber über einen Managementvertrag engagieren. Daher muss „Fractional Ownership“ nach Auffassung der Agentur gemeinschaftsrechtlich erfasst werden. In diesem Zusammenhang vertritt die Agentur zudem die Ansicht, dass derartige Aktivitäten als nicht gewerbliche Tätigkeit behandelt werden müssen. Dazu wurde eine Definition gewerblicher Tätigkeiten in Artikel 3 Buchstabe i der geänderten Richtlinie aufgenommen, bei der „Fractional Ownership“ ausgeschlossen ist.

Unbemannte Fluggeräte (UAV)

28. Zurzeit unterliegen UAV gemeinschaftlichen Lufttüchtigkeits- und Umweltvorschriften, wenn ihre Masse 150 kg und mehr beträgt. In Anbetracht der von allen Beteiligten geäußerten Standpunkte vertritt die Agentur die Auffassung, dass der derzeitige Stand beibehalten werden muss, sodass nur die Lufttüchtigkeit und der Betrieb von UAV über 150 kg den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unterliegen. Da deren Aktivität die gleichen Eigenschaften aufweist wie die anderer Luftfahrzeuge, müssen nach Meinung der Agentur für derartige Luftfahrzeuge die gleichen Anforderungen gelten wie für alle anderen Luftfahrzeuge mit gleicher Aktivität.

Kabinenbesatzung

29. Die Agentur unterstreicht, dass weitgehende Übereinstimmung dahingehend besteht, dass für die Kabinenbesatzung auf Gemeinschaftsebene festgelegte Sicherheitsanforderungen gelten müssen, um die erforderliche Schulung, die medizinische Tauglichkeit und ausreichende Einsatzpraxis sicherzustellen, wie derzeit im Kommissionsvorschlag für die Festlegung gemeinsamer Anforderungen für den gewerblichen Luftverkehr mit Flächenflugzeugen dargelegt.⁸ Dies ist beizubehalten, und für die Kabinenbesatzung muss das Gemeinschaftsrecht gelten.

Flugdienstberater

30. In ihrem Konsultationsdokument bat die Agentur die Beteiligten um eine Meinungsäußerung zu der Frage, ob Flugdienstberater dem Gemeinschaftsrecht unterstellt werden sollten. Bei der Auswertung der Kommentare gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass Flugdienstberater nicht als Beruf reguliert werden müssen, sondern dass die Aufgabe dem Gemeinschaftsrecht unterliegen muss, wie im oben genannten Kommissionsvorschlag angeführt.

Flugingenieure

31. Da die Bedeutung ihrer Aufgabe immer mehr zurückgeht, ist es fraglich, ob es Regelungen für Flugingenieure auf Gemeinschaftsebene geben sollte. Aus den zu dieser Frage eingegangenen Kommentaren wird deutlich, dass man sich hier nachdrücklich für die Beibehaltung der ICAO-Praxis in diesem Bereich

⁸ KOM(2000) 121 endg. vom 24.3.2000 - ABl. C 311 E vom 31.10.2000, geändert durch KOM(2004) 73 endg. vom 10.2.2004.

ausspricht. Da jedoch die im neuen Anhang III enthaltenen grundlegenden Anforderungen für die Lizenzierung von Piloten für diesen Beruf nicht geeignet sind, wird die Agentur zu gegebener Zeit die erforderlichen Anstrengungen unternehmen. Dies ist in Artikel 7ter der geänderten Verordnung angeführt.

b. Die Sicherheitsziele

32. Derzeit werden die Sicherheitsziele von den Standards der ICAO und den Bestimmungen der von den Mitgliedstaaten für die Errichtung des ordnungspolitischen Rahmens für die Zivilluftfahrt erlassenen Basisrechtsakte bestimmt. Bei den einzelstaatlichen Basisrechtsakten geht es im Allgemeinen vor allem um die Delegation von staatlichen Befugnissen an staatliche Stellen oder an unabhängige Zivilluftfahrtbehörden. Da sie nur sehr wenige Angaben zum vom Gesetzgeber erwarteten Ergebnis enthalten, bleibt für die Exekutivebene ein großer Ermessensspielraum zur Umsetzung der ICAO-Standards und zur Festlegung der Sicherheitsziele, wobei sie dem politischen Druck unterliegt, alles zu tun, um das Auftreten oder die Wiederholung von Flugunfällen zu vermeiden.
33. Da die Gemeinschaft keine Vertragspartei des Abkommens von Chicago ist, sind die ICAO-Standards nicht Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, obgleich sie für ihre Mitgliedstaaten bindend sind und in gewisser Weise auch für die Gemeinschaft eine Verpflichtung darstellen. Außerdem setzt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Delegation von staatlichen Befugnissen an Gemeinschaftsorgane voraus, dass die vom Gesetzgeber übertragenen Zielsetzungen hinreichend klar und konkret sind, damit die Handlungen dieser Delegierungsstellen der gerichtlichen Kontrolle unterliegen können. Wenn nicht zuletzt eine Art von Selbstüberwachung für einige Segmente der Zivilluftfahrt angestrebt wird, wie das bereits in großem Maße in der Freizeit-Luftfahrt der Fall ist, müssen die Sicherheitsziele hinreichend detailliert benannt werden, damit sie sich unmittelbar von der Branche oder anderen betroffenen Personen umsetzen lassen. Aus diesem Grunde müssen die Sicherheitsziele der Gemeinschaft für die Regelung des Flugbetriebs und der Zulassung der Flugbesatzung in der Grundverordnung eindeutig und ausführlich spezifiziert werden.
34. Nach der Konsultation vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Grundverordnung detaillierte und spezielle grundlegende Anforderungen von der Art enthalten muss, wie sie für die Lufttüchtigkeit luftfahrttechnischer Erzeugnisse festgelegt worden sind. Diese grundlegenden Anforderungen sowohl für die Lizenzierung von Piloten als auch für den Flugbetrieb sind in Anhang III bzw. Anhang IV der geänderten Verordnung aufgeführt. Sie sind so konzipiert, dass für eine geeignete Milderung aller hinreichend wahrscheinlichen spezifischen Risiken des Regelungsbereichs gesorgt ist. Bei der Formulierung der Anforderungen wurde darauf geachtet, dass die Möglichkeit besteht, alle Arten von Tätigkeiten (gewerbliche Luftfahrt, individueller Geschäftsflugverkehr und Freizeitluftfahrt) zu erfassen. Die Anforderungen sollen eine solide Rechtsgrundlage für die Annahme von JAR-OPS, JAR-FCL und JAR-STD als mögliche Durchführungsbestimmungen bieten, sodass Störungen und bürokratische Belastungen in der Übergangszeit vermieden werden.

c. Die Mittel zur Umsetzung

35. In der erweiterten Grundverordnung muss spezifiziert werden, wie die grundlegenden Anforderungen umzusetzen sind. Dazu gehört die Angabe, ob hierfür ein amtliches Zeugnis, der Nachweis der Erfüllung der Anforderungen gegenüber einem Dritten oder eine Eigenerklärung herangezogen wird. Außerdem ist festzulegen, dass Angaben dazu, wie der Nachweis der Erfüllung vorzunehmen ist, bereitgestellt werden. Sind diese Angaben zu kompliziert oder umfassend, müssen der Kommission, den Mitgliedstaaten oder der Branche Exekutivbefugnisse zuerkannt werden, damit sie die erforderlichen Durchführungsbestimmungen, einzelstaatlichen Durchführungsmaßnahmen bzw. Branchenstandards erarbeiten können. Gegebenenfalls sind die Stellen aufzuführen, die für die Ausstellung des Zeugnisses zuständig sind oder denen die Erfüllung der Anforderungen nachzuweisen ist. Dabei kann es sich um die Agentur selbst, um nationale Verwaltungen oder um entsprechend akkreditierte Bewertungsstellen handeln. Fällt die Entscheidung zugunsten akkreditierter Bewertungsstellen, so sind Kriterien für deren Akkreditierung zu spezifizieren und Akkreditierungsbehörden zu benennen.
36. Zur Umsetzung der gemeinsamen Sicherheitsziele besteht eine breite Spanne an Möglichkeiten. Die entsprechende Auswahl stellt eine politische Entscheidung dar, die sich nach dem Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Thematik sowie nach den Traditionen und Haltungen in dem betreffenden Sektor richten. Darüber hinaus ist bei der Auswahl zu berücksichtigen, welches Maß an Einheitlichkeit für eine bestimmte Art von Tätigkeit angestrebt wird, wobei sich Einheitlichkeit eher durch von der Kommission erlassene gemeinsame Durchführungsvorschriften erzielen lässt. Rechnung zu tragen ist ferner den internationalen Rahmenbedingungen, damit die Freizügigkeit der europäischen Bürger und Unternehmen in der übrigen Welt nicht unzumutbar beeinträchtigt wird. Nicht zuletzt schließlich muss die Auswahl auf den Grundsätzen des guten Regierens⁹ beruhen, um die verfügbaren Ressourcen bestmöglich zu nutzen und das Verantwortungsgefühl bei der Regelung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt weiterzuentwickeln.

(i) Lizenzierung von Piloten

37. Die Agentur vertritt die Auffassung, dass Luftfahrzeuge, die für die gewerbsmäßige Beförderung genutzt werden, von Personen ohne Lizenz nicht gesteuert werden dürfen. Daher enthält die Änderungsverordnung eine entsprechende Verpflichtung und bietet die Rechtsgrundlage für die damit zusammenhängenden Rechte. Die Agentur ist zudem der Meinung, dass die Ausbildung dieser Piloten durch zugelassene Organisationen erfolgen muss und dass die zur Ausbildung verwendeten synthetischen Flugübungsgeräte zertifiziert sein müssen. Wie bereits von den Mitgliedstaaten im Rahmen des JAA-Systems akzeptiert, hält es die Agentur für angemessen, gemeinsame Vorschriften für die

⁹ KOM(2001) 428 endg. vom 25.7.2001.

Ausstellung und Aufrechterhaltung dieser Lizenzen, Genehmigungsscheine und Zeugnisse festzulegen. Diese Vorschriften sind von der Kommission durch ein Komitologieverfahren¹⁰ aufzustellen. Ihre Umsetzung erfolgt auf einzelstaatlicher Ebene. Eine Ausnahme bilden Organisationen und synthetische Flugübungsgeräte aus Drittstaaten, die der Aufsicht der Agentur unterstehen. Die vorstehend genannten Mittel zur Umsetzung wurden in Artikel 7 Absatz 1, 2, 3 und 4 sowie 15bis der geänderten Verordnung angeführt.

38. Was nicht gewerbliche Tätigkeiten betrifft, so ist die Agentur unter Berücksichtigung der eingegangenen Kommentare der Meinung, dass alle Piloten von Geschäftsflugzeugen und schweren motorgetriebenen Luftfahrzeugen verpflichtet werden müssen, eine Lizenz nach dem derzeitigen JAR-FCL-System zu besitzen. Nach Ansicht der Kommission muss die technische Kompliziertheit des Luftfahrzeugs und seiner Betriebsumgebung als Kriterium für die Festlegung der verlangten Lizenzart herangezogen werden, um so die erforderlichen Voraussetzungen für die Ausbildung und flugmedizinische Tauglichkeit am besten gestalten zu können. Dieser Punkt wird in Abschnitt (iv) noch eingehender erörtert. Wie oben vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Vorschriften im Zusammenhang mit diesen Lizenzen von der Kommission in einem Komitologieverfahren aufzustellen sind. Ihre Umsetzung hat auf einzelstaatlicher Ebene zu erfolgen. Eine Ausnahme bilden Organisationen und synthetische Flugübungsgeräte aus Drittstaaten, die der Aufsicht der Agentur unterstehen.
39. Unter Berücksichtigung der Präferenzen der Beteiligten ist die Agentur der Ansicht, dass Piloten von Freizeit- oder Sportflugzeugen im Besitz einer Lizenz sein müssen. Wie jedoch in Ziffer 16 erwähnt, wird die vorhandene JAR-FCL PPL für das Steuern einfacher Flugzeuge in einer einfachen Flugverkehrsumgebung als zu anspruchsvoll angesehen. Infolgedessen hält es die Agentur für erforderlich, als Alternative zur bestehenden JAR-FCL PPL eine neue Kategorie der Privatpilotenlizenz, die RPPL, zu schaffen. Den Inhabern einer solchen Lizenz wird es nicht gestattet sein, technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge zu führen oder gewerbsmäßige Luftfahrt zu betreiben; auch der Zugang zu bestimmten Bereichen mit hoher Verkehrsdichte kann beschränkt werden. Bei der Beantragung einer Volllizenz können Inhabern der RPPL bestimmte Anrechnungspunkte gutgeschrieben werden. Eine solche Lizenz muss dennoch den freien Verkehr im Vertragsgebiet ermöglichen. Ausgehend von der Größe der Europäischen Gemeinschaft und den Assoziierungsabkommen mit den EFTA¹¹-Staaten ist nach Auffassung der Kommission die vollständige Einhaltung von ICAO Anhang I keine Voraussetzung für diese neue Lizenz. Dies ist in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a der geänderten Verordnung angeführt.
40. Die Agentur ist zudem der Meinung, dass eine solche RPPL von Bewertungsstellen ausgestellt werden darf. Nach Ansicht der Agentur sollten die Mitgliedstaaten diese Rolle sogar nicht systematisch übernehmen, da es legitim ist, die im Weißbuch der Europäischen Kommission zum europäischen Regieren entwickelten Grundsätze zu verwirklichen und dieser Kategorie von Piloten die

¹⁰ Beschluss 1999/468/EG.

¹¹ European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone).

Möglichkeit zur offenbar gewünschten Selbstverwaltung zu geben. Deshalb enthält die geänderte Verordnung die notwendige Rechtsgrundlage in ihrem Artikel 7, der der Kommission auch die Befugnis zur Annahme der erforderlichen Durchführungsbestimmungen erteilt, einschließlich der Kriterien für die Akkreditierung dieser Bewertungsstellen. Außerdem vertritt die Agentur die Auffassung, dass die zuständigen Behörden für eine solche Akkreditierung die Agentur selbst sowie die nationalen Luftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten sein müssen, sodass die Antragsteller die Wahl treffen können. Dennoch räumt die Agentur ein, dass es unter Umständen nicht möglich ist, in allen Mitgliedstaaten entsprechend qualifizierte Stellen zu finden, die diese Aufgabe kurzfristig übernehmen können. Aus diesem Grunde muss möglicherweise ausgehend von den Reaktionen der interessierten Kreise ein Übergangsmechanismus entwickelt werden.

41. Die Lizenzierung von Piloten erfordert auch einen Nachweis der Einhaltung flugmedizinischer Tauglichkeitskriterien. Hier folgt der Standpunkt der Agentur dem allgemeinen Konsens, wonach dieser Nachweis bei Piloten, die in der gewerbsmäßigen Beförderung tätig sind oder technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge führen, auf gemeinsamen Durchführungsbestimmungen basieren muss und die an der entsprechenden Bewertung beteiligten flugmedizinischen Zentren sowie flugmedizinischen Sachverständigen zugelassen sein müssen. Was die Piloten von leichten Freizeit- oder Sportflugzeugen betrifft, erachtet die Agentur die Einführung von Flexibilität durch weniger strenge gemeinsame Vorschriften als notwendig.
42. Deshalb vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Kommission Befugnisse zum Erlass von Durchführungsbestimmungen zur flugmedizinischen Tauglichkeit erhalten muss. Diese Vorschriften müssen auf den aktuellen flugmedizinischen Standards JAR-FCL 3 basieren und für alle Pilotenkategorien mit Ausnahme der Inhaber einer RPPL gelten, für die weniger strenge Vorschriften zu erarbeiten sind. Darüber hinaus müssen nach Meinung der Agentur Durchführungsbestimmungen für die Akkreditierung von flugmedizinischen Sachverständigen und Zentren auf Gemeinschaftsebene erlassen werden. Dabei können nach Ansicht der Agentur Hausärzte als geeignete Sachverständige für die RPPL betrachtet werden. Die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen erfolgt durch die nationalen Luftfahrtbehörden bei Personen, die ihren Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet haben, und gegebenenfalls durch die Agentur im Falle ausländischer Organisationen. Dieser Grundsatz ist in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 7 Absatz 6 sowie in Artikel 15bis der geänderten Verordnung angeführt.
43. Bei der Prüfung der verschiedenen Kommentare und der Notwendigkeit, den JOEB-Prozess (Joint Operation Evaluation Board) in den EASA-Rahmen zu integrieren, gelangte die Agentur auch zu der Erkenntnis, dass sich Sicherheit und Einheitlichkeit am besten fördern lassen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, gegebenenfalls Ausbildungsanforderungen für die Erteilung individueller Berechtigungen zum Führen bestimmter Luftfahrzeugtypen festzulegen. Die erforderlichen Befugnisse wurden in Artikel 15bis der geänderten Verordnung aufgenommen.

(ii) Flugbetrieb

44. Derzeit besteht weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit, ein Zulassungsverfahren für alle gewerblichen Luftverkehrsbetreiber vorzuschreiben, wie bereits die breite Umsetzung von JAR-OPS 1 und 3 auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Stand der Verhandlungen zu dem an anderer Stelle erwähnten Kommissionsvorschlag für die Festlegung von gemeinsamen Anforderungen für den gewerblichen Luftverkehr mit Flächenflugzeugen zeigen. Damit wird es den Mitgliedstaaten möglich, die ICAO-Empfehlungen und -Dokumente einzuhalten. Bei anderen gewerblichen Tätigkeiten als den gewerblichen Luftverkehr stimmt die Agentur den meisten Beteiligten zu, dass es ebenfalls ein Zulassungsverfahren auf der Grundlage gemeinsamer Durchführungsbestimmungen geben muss.
45. Nach Meinung der Agentur müssen daher gemeinsame Vorschriften für die Erteilung von Zeugnissen für gewerbliche Betreiber festgelegt werden. Die Zeugnisse selbst werden bereits auf nationaler Ebene erteilt, was im Normalfall auch fortgesetzt werden soll, da es sich um die derzeitige Praxis für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts handelt. Dennoch soll die Agentur berechtigt sein, nach Notwendigkeit betriebliche Anweisungen herauszugeben, um die Sicherheit des Betriebs zu gewährleisten, wenn sich Einheitlichkeit am besten durch eine zentrale Entscheidung erreichen lässt. Eingedenk des sehr speziellen Charakters der Flug- und Ruhezeitregelung hält es die Agentur zudem für erforderlich, ein gewisses Maß an Flexibilität einzuführen, indem sie mit der Ausgabe von Zulassungsspezifikationen beauftragt wird, zu denen insbesondere einheitliche Regelungen zur Begrenzung der Flugzeit als annehmbarer Nachweis für die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen gehören. Da nicht der gesamte Betrieb durch diese einheitlichen Regelungen erfasst werden kann, muss die Agentur auch in der Lage sein, bei Notwendigkeit von Fall zu Fall eigene Betreiberregelungen zu erlassen, um für Einheitlichkeit und fairen Wettbewerb auf dem Markt zu sorgen. Folglich müssen jeweils der Kommission und der Agentur die entsprechenden Befugnisse für die Ausführung dieser Aufgaben übertragen werden. Die entsprechenden Bestimmungen dazu sind in Artikel 7bis Absatz 2, 4 und 5 sowie Artikel 15ter Absatz 3 und 4 der geänderten Verordnung enthalten.
46. Beim individuellen Geschäftsflugverkehr gelangt die Agentur nach Prüfung aller eingegangenen Kommentare zu der Auffassung, dass sich der Betrieb von Luftfahrzeugen für geschäftliche Zwecke nicht von der Verwendung derselben Luftfahrzeuge für andere Tätigkeiten der allgemeinen Luftfahrt unterscheidet und dass dieser Status an sich keine Erhöhung der damit verbundenen Risiken mit sich bringt. Deshalb kommt die Agentur zu dem Schluss, dass keine Veranlassung besteht, diese Tätigkeit anders zu behandeln als alle übrigen nicht gewerblichen Tätigkeiten.
47. Was Aktivitäten der allgemeinen Luftfahrt betrifft, gelangte die Agentur - obwohl nach übereinstimmender Meinung der Beteiligten für diese Aktivitäten die grundlegenden Anforderungen unmittelbar gelten sollten - zu der Auffassung, dass ein solches Vorgehen nicht für alle damit zusammenhängenden Tätigkeiten

vollkommen angemessen ist. Erstens ist es allgemein üblich, operationelle Durchführungsbestimmungen als Rechtsgrundlage für die Umsetzung von Vorschriften zur Nutzung des Luftraums oder Anforderungen für bestimmte Aktivitäten wie Notfall- und Funkausrüstungen zu verwenden. Daher ist es notwendig, Durchführungsbestimmungen zur Einführung zumindest dieser Anforderungen für alle Arten des Flugbetriebs vorzusehen. Zweitens nutzen technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge dieselbe Betriebsumgebung wie Luftfahrzeuge zur gewerbsmäßigen Beförderung und stellen damit möglicherweise ein Risiko für den öffentlichen Luftverkehr dar. Außerdem erfordern ihre technische Kompliziertheit und ihre Größe eine Logistik, die dem gewerblichen Luftverkehr nahe kommt. Um das Risiko zu mindern und den Betrieb an die Logistik anzupassen, muss also ein vergleichbares Paket von Durchführungsbestimmungen erlassen werden. Demzufolge ist die Agentur der Meinung, dass der Betrieb von Luftfahrzeugen der allgemeinen Luftfahrt mithilfe von Durchführungsbestimmungen geregelt werden soll, die sich nach der technischen Kompliziertheit des Luftfahrzeugs und nicht nach der Art der Tätigkeit richten.

48. Für technisch unkomplizierte Luftfahrzeuge brauchen weniger ausführliche Durchführungsbestimmungen für Betriebsspezifikationen zur Nutzung des Luftraums oder spezieller Arten des Flugbetriebs, die auf Gemeinschaftsebene zu harmonisieren sind, erlassen zu werden. Dies erfolgt unbeschadet der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, vorbehaltlich einer geeigneten Gemeinschaftskontrolle ihrerseits Betriebsspezifikationen rein regionaler Art zu erlassen. Die genannten Durchführungsbestimmungen müssen unmittelbar gelten, und ihre Einhaltung muss von den Mitgliedstaaten direkt geprüft werden können, ohne dass eine Zulassung oder Erklärung notwendig ist.
49. Für technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge sind, wie bereits erwähnt, umfangreichere Vorschriften erforderlich, um die risikomindernden Maßnahmen entsprechend anzupassen. Hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung dieser Vorschriften hält es die Agentur nicht für notwendig, ein Zulassungsverfahren vorzuschreiben, und ist der Ansicht, dass die in den JAR-OPS 2 vorgesehene Erklärung ausreicht.
50. Daher vertritt die Agentur die Auffassung, dass der gesamte nicht gewerbliche Flugbetrieb geregelt werden muss, dass von der Kommission im Komitologieverfahren gemeinsame Vorschriften festzulegen sind und diese Vorschriften an die technische Kompliziertheit der Luftfahrzeuge angepasst werden müssen. Ihre Umsetzung ist auf nationaler Ebene zu beaufsichtigen, wobei keine Zulassung, aber bei technisch komplizierten motorgetriebenen Luftfahrzeugen eine Erklärung erforderlich ist. Wie jedoch bereits beim gewerblichen Betrieb erläutert, müssen der Agentur Exekutivbefugnisse zur gegebenenfalls erforderlichen Herausgabe betrieblicher Anweisungen erteilt werden. Dieses Konzept ist in Artikel 7bis Absatz 3, 4 und 5 sowie in Artikel 15ter der geänderten Verordnung angeführt.
51. Bei der Prüfung der verschiedenen Kommentare und der Notwendigkeit, den JOEB-Prozess in den EASA-Rahmen zu integrieren, gelangte die Agentur ferner zu der Erkenntnis, dass sich Sicherheit und Einheitlichkeit am besten fördern

lassen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, gegebenenfalls Standard-Mindestausrüstungslisten für den Betrieb bestimmter Luftfahrzeugmuster in einer bestimmten Umgebung festzulegen, die so genannten Basis-Mindestausrüstungslisten (MMEL). Die entsprechenden Befugnisse wurden in Artikel 15ter der geänderten Verordnung aufgenommen.

(iii) Luftfahrzeuge aus Drittstaaten

52. In ihrem Konsultationsdokument räumte die Agentur bereits ein, dass die Mittel zur Umsetzung der Regelung von von Drittlandbetreibern betriebenen Luftfahrzeugen dem vorhandenen ICAO-Rahmen Rechnung tragen müssen. Sie nahm ferner zur Kenntnis, dass mit der Richtlinie über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen, bereits gemeinsame Vorschriften begründet wurden, wonach die Einhaltung der geltende ICAO-Standards durch diese Luftfahrzeuge zu überprüfen ist. Sie führte jedoch an, dass angesichts der jüngsten Ereignisse mehr erforderlich ist, um für einen angemessenen Schutz europäischer Bürger zu sorgen.
53. Ausgehend von den eingegangenen Rückmeldungen vertritt die Agentur die Auffassung, dass die Bestimmungen der genannten Richtlinie in eine Durchführungsbestimmung der Kommission überführt werden müssen und dass der Kommission die erforderlichen Befugnisse zur Organisation der Aufsicht über Luftfahrzeuge aus Drittstaaten zu übertragen sind. In diesem Zusammenhang muss die Agentur in der Lage sein, die erfassten Daten zu analysieren und Schlüsse hinsichtlich der Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten zu ziehen; darüber hinaus muss sie befugt sein, die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen zu überprüfen, die nicht den ICAO-Bestimmungen entsprechen, und gegebenenfalls Fluggenehmigungen zu erteilen. Die Agentur räumt jedoch ein, dass sie aufgrund dieser Befugnisse nicht verpflichtet werden darf, sich selbst mit Tagesaufgaben zu befassen, und dass eine effiziente Arbeitsteilung organisiert werden muss. Dieses Konzept ist in Artikel 5 Absatz 2, Absatz 3 Buchstabe j und Absatz 5 Buchstabe d, in Artikel 7quater sowie in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k und l der geänderten Richtlinie angeführt.
54. Was den Betrieb von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten betrifft, so ist die Agentur der Meinung, dass Drittlandbetreibern für die gleichen Tätigkeiten die gleichen Bedingungen auferlegt werden müssen wie Gemeinschaftsbetreibern, wenn sie sich im Vertragsgebiet befinden. Dazu gehört insbesondere, dass ausländische gewerbsmäßige Betreiber im Besitz eines Gemeinschaftszeugnisses sein müssen. Aus diesem Grund müssen der Kommission die erforderlichen Befugnisse zur Festlegung der Bedingungen für die Ausstellung dieser Zeugnisse erteilt werden. Wie bereits im Zusammenhang mit der Grundverordnung vereinbart, erfolgt die Erteilung durch die Agentur. Natürlich kann diese Zulassung durch den Abschluss bilateraler Abkommen mit Drittstaaten vereinfacht werden, um eine Mehrfachzulassung zu vermeiden. Im Hinblick auf andere Drittlandbetreiber gelten die gleichen Durchführungsbestimmungen wie für EU-Betreiber. Dieses Konzept ist in Artikel 7bis Absatz 2, 4 und 5 sowie in Artikel 15ter Absatz 2 der geänderten Verordnung angeführt.

(iv) Technisch komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge

55. Wie die Ausführungen in Abschnitt (ii) und (iii) zeigen, bedarf es einer Abgrenzung zwischen den beiden Kategorien von Luftfahrzeugen für die nicht gewerbliche Beförderung, für die zwei verschiedene Arten von Mitteln zur Umsetzung erforderlich sind. Zur Festlegung dieser Abgrenzung hat die Agentur die Einsendungen im Rahmen des NPA-Prozesses ausgewertet und bestehende Abgrenzungskriterien, wie sie z. B. in den JAR-OPS 2 vorgesehen sind, geprüft. Darüber hinaus hielt sie es für geboten, Auflagen für Luftfahrzeugeigentümer und -betreiber zu vermeiden, die der technischen Kompliziertheit ihrer Luftfahrzeuge und der gewöhnlichen Betriebsumgebung nicht entsprechen, sodass die tatsächliche Situation so gut wie möglich wiedergespiegelt wird. Nicht zuletzt erachtete die Agentur es als wichtig, ein einfaches, für alle leicht verständliches und umzusetzendes System einzuführen.
56. Die Agentur kommt zu dem Schluss, dass eine Festlegung solcher Abgrenzungskriterien lediglich auf der Basis der technischen Kompliziertheit des Luftfahrzeugs möglich ist, ohne dabei auf die Art des Flugbetriebs einzugehen. In diesem Zusammenhang wurde dem Artikel 3 ein Absatz j mit einer Definition technisch komplizierter motorgetriebener Luftfahrzeuge hinzugefügt. Für die Luftfahrzeuge in dieser Klasse besteht die Pflicht, dass sie über geeignete Durchführungsbestimmungen alle grundlegenden Anforderungen für den Flugbetrieb einhalten und von Piloten geführt werden, die im Besitz einer Lizenz auf der Grundlage des JAR-FCL-Systems sind, während leichte einfache Luftfahrzeuge abgeschwächten grundlegenden Anforderungen entsprechen müssen und von Piloten im Besitz einer RPPL geführt werden können.
57. Angesichts der Bedenken einiger Beteiligter hinsichtlich der Schaffung einer neuen Kategorisierung, die nicht im ICAO-System vorgesehen ist, möchte die Agentur daran erinnern, dass das Konzept technisch komplizierter motorgetriebener Luftfahrzeuge bereits Bestandteil des Gemeinschaftssystems ist, da in Teil M die höheren Instandhaltungsanforderungen anerkannt sind, die zum Erreichen der gleichen Standards für größere und technisch kompliziertere Luftfahrzeuge erforderlich sind. Sie ist ferner der Auffassung, dass es ausgehend von den eingegangenen Kommentaren keine bessere Möglichkeit gibt, auf einfache Weise die Mehrheit der Beteiligten zufrieden zu stellen, die eine spezielle Regelung für den nicht gewerblichen Betrieb leichter und einfacher Luftfahrzeuge erbitten.

(v) Sonstige geregelte Tätigkeiten und Berufe

58. Wie bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel erwähnt, muss in der Grundverordnung angegeben werden, wie der Nachweis der Erfüllung der grundlegenden Anforderungen und ihrer eventuellen Durchführungsbestimmungen zu erbringen ist. Dazu zählt insbesondere die Notwendigkeit der Erteilung von Lizenzen für bestimmte der Regelung unterliegende Personen. In diesem Zusammenhang erbat die Agentur eine

Meinungsäußerung der Beteiligten zu der Frage, ob für Kabinenpersonal und Flugdienstberater eine Lizenz erteilt werden sollte.

Kabinenbesatzung

59. Wie bereits in Ziffer 29 hervorgehoben, muss die Kabinenbesatzung nach Ansicht der Agentur gemeinsamen Anforderungen unterliegen, die in einer Durchführungsbestimmung der Kommission aufgeführt sind. Im Hinblick auf die Spezifikation eines Zulassungsverfahrens zur Sicherung der Einhaltung dieser Anforderungen trägt die Agentur dem Standpunkt der Mehrheit Rechnung. Daher kann sie nicht dafür eintreten, dass die Kabinenbesatzung Gegenstand eines Lizenzierungsverfahrens sein soll, obwohl sie ursprünglich diesen Vorschlag unterbreitet hatte. Der Fairness halber macht die Agentur den Gesetzgeber jedoch darauf aufmerksam, dass dieser Frage, bei der es sich mehr um eine politische als um eine sicherheitsrelevante Angelegenheit handelt, Beachtung geschenkt werden sollte. Dabei sollten das in der Grundverordnung verankerte Ziel der Freizügigkeit sowie der Umstand Berücksichtigung finden, dass in den meisten Mitgliedstaaten fast alle mit der Luftfahrtsicherheit oder Sicherheitsaufgaben in Berührung kommende Kräfte wie die Flugbesatzung, Wartungstechniker und Sicherheitskontrollpersonal auf Flughäfen eine offizielle Zulassung haben müssen, das Kabinenpersonal jedoch nicht.

Flugdienstberater

60. Wie bereits in Ziffer 30 angeführt, ist die Agentur nicht der Meinung, dass Flugdienstberater als Berufsgruppe reguliert werden sollten. Daher schlägt sie nicht vor, dass einer flugdienstberatenden Aufgabe zugeteiltes Personal im Besitz einer offiziellen Zulassung sein muss. Dennoch könnte die Agentur gegebenenfalls die Einführung einer Bescheinigung der beruflichen Befähigung eines Flugdienstberaters durch den Betreiber als annehmbaren Nachweis für die Erfüllung der Anforderungen an die Aufgabe der Flugdienstberatung in Erwägung ziehen. Sollte diese Option Unterstützung finden, so wären weitere Arbeiten zur Erstellung der entsprechenden Durchführungsbestimmungen erforderlich.

Für die Freigabe von Luftfahrzeugen, Teilen und Ausrüstungen nach Instandsetzung verantwortliches Personal

61. Bei der Prüfung der verschiedenen Kommentare und der Notwendigkeit, den JOEB-Prozess in den EASA-Rahmen zu integrieren, gelangte die Agentur auch zu der Erkenntnis, dass sich Sicherheit und Einheitlichkeit am besten fördern lassen, wenn ihr die Möglichkeit eingeräumt wird, gegebenenfalls Ausbildungsanforderungen für die Erteilung individueller Berechtigungen in Form eines Vermerks in Personalzeugnissen von Personen festzulegen, die für die Freigabe von Erzeugnissen, Teilen oder Ausrüstungen nach Instandsetzung bestimmter Luftfahrzeugmuster verantwortlich sind. Die erforderlichen Befugnisse wurden in Artikel 15 Absatz 3 der geänderten Verordnung aufgenommen.

d. Verschiedene Änderungen

(i) Fluggenehmigungen

62. Bei der Beratung über die Festlegung von Vorschriften für Luftfahrzeuge aus Drittstaaten musste auch die Frage der Erteilung von Fluggenehmigungen für Luftfahrzeuge angesprochen werden, die nicht den ICAO-Standards entsprechen. Wie in Ziffer 53 dargelegt, ist im Sinne einer ausgewogenen Politik eine Aufteilung der Aufgaben zwischen der Agentur und den NLB erforderlich, wobei die Agentur mehr oder weniger ständig mit der Erteilung von Fluggenehmigungen zu tun hätte, die NLB hingegen mit der Erteilung einmaliger Genehmigungen auf der Grundlage gemeinsamer Regeln. Dieses Thema unterscheidet sich von seiner Art her nicht von dem der Erteilung von Fluggenehmigungen für in der EU registrierte Luftfahrzeuge, wie es im Ausschuss zur Unterstützung der Kommission bei der Erörterung der Verordnung (EG) Nr. 1702/2003 der Kommission vom 24. September 2003 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Erzeugnisse, Teile und Ausrüstungen sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben aufgeworfen wurde.¹² Die Agentur ist der Meinung, dass bei der Entwicklung der fehlenden Elemente der o. g. Verordnung derselbe Grundsatz anzuwenden ist und dass die Änderung der Grundverordnung als Gelegenheit genutzt werden sollte, die Frage der Aufgabenteilung zu klären. Das geschieht in Artikel 7quater und in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe k und l der geänderten Verordnung.

(ii) Zulassung von in der Gemeinschaft entworfenen und hergestellten Erzeugnissen

63. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Grundverordnung müssen alle Luftfahrzeuge, einschließlich der Luftfahrzeuge, die in der Gemeinschaft entworfen und hergestellt wurden, die in Anhang I festgelegten grundlegenden Anforderungen erfüllen. In Artikel 5 Absatz 2 werden sodann die Zulassungsverfahren für in den Mitgliedstaaten registrierte Luftfahrzeuge erläutert; in Artikel 5 Absatz 3 ist dargelegt, wie Fluggenehmigungen und eingeschränkte Lufttüchtigkeitszeugnisse ausgestellt werden können, und in Artikel 5 Absatz 4 wird die Kommission ermächtigt, die notwendigen Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Über das Zulassungsverfahren für in der Gemeinschaft entworfene und hergestellte Luftfahrzeuge wird keine Aussage getroffen, obwohl dies durch einen Verweis auf die meisten der Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 2 problemlos geschehen könnte. Die Agentur ist der Meinung, dass jetzt Gelegenheit ist, dieses Manko zu beheben. Um das zu tun, müsste Buchstabe d von Artikel 5 Absatz 2 etwas anders gefasst werden, sodass für den Entwurf und die Herstellung von Erzeugnissen, Teilen und Ausrüstungen zuständige Organisationen von denen getrennt werden, die für die Instandhaltung zuständig sind. Die entsprechenden Änderungen sind in Artikel 5 der geänderten Verordnung durch die Aufteilung von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d und Buchstabe e vorgenommen worden. Ferner wurde Artikel 5 durch einen Absatz 3 ergänzt, der sich auf die

¹² ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 6.

Zulassung von Luftfahrzeugen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a bezieht, bei denen es sich ausschließlich um Luftfahrzeuge handelt, die von einer Organisation konstruiert oder hergestellt wurden, über die die Agentur oder ein Mitgliedstaat die Sicherheitsaufsicht ausübt.

(iii) Schutz von Sicherheitsinformationen.

64. Allgemein herrscht Einigkeit darüber, dass sämtliche die Flugsicherheit betreffenden Informationen aufgezeichnet und ausgetauscht müssen, um sie im Interesse einer ständigen Verbesserung des Sicherheitsniveaus analysieren zu können. Angesichts der Art der betreffenden Informationen ist ein Sanktionen ausschließender Ansatz zu wählen, damit den zuständigen Stellen alle erforderlichen Informationen übermittelt werden. Darüber hinaus lautet eines der Ziele, das die Agentur bei der Vorlage von Vorschlägen zur Festlegung von Bestimmungen für den Flugbetrieb immer wieder nennt, die bestehenden gemeinsamen Vorschriften (JAR) zu nutzen und so für Kontinuität zu sorgen und die Industrie nicht unnötig zu belasten. Die JAR enthalten bereits Vorschriften zur Umsetzung eines Sanktionen ausschließenden Meldesystems. Schließlich enthält die Richtlinie über Verfahren zur Beurteilung der Sicherheit ausländischer Luftfahrzeuge (SAFA), die nach Ansicht der Agentur in den Rahmen des EASA-Systems gestellt werden sollte, ebenfalls Vorschriften zum Schutz des Übermittlers von Sicherheitsinformationen. Die Agentur ist daher der Meinung, dass in die Grundverordnung entsprechende Rechtsgrundlagen aufgenommen werden sollten, um diesen wichtigen Aspekt eines effizienten Sicherheitssystems für die Luftfahrt aufzunehmen. Das ist der Zweck der neuen Artikels 11bis der geänderten Verordnung.

(iv) Verbindung zwischen den neuen bzw. geänderten Artikeln und den Bestimmungen der Verordnung, die Übergangsmechanismen und Rechtsbehelfe für die der Regelung unterliegenden Personen zum Gegenstand haben

65. Die Grundverordnung enthält eine Reihe von Bestimmungen allgemeiner Natur, wie z. B. die Übergangsmechanismen von Artikel 8, die Rechtsbehelfe für die der Regelung unterliegenden Personen, die Untersuchungszuständigkeit der Agentur,... die so geändert werden müssen, dass sie auf die neuen bzw. geänderten Artikel verweisen. Diese Änderungen sind in die geänderte Verordnung aufgenommen worden.

IV. Subsidiarität

66. Im Interesse der Beibehaltung eines hohen und einheitlichen Sicherheitsniveaus in der europäischen Luftfahrt bewirkte die Grundverordnung für den Bereich der Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen eine Verlagerung der Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft. Bereits seinerzeit stand fest, dass ein optimales Niveau von Sicherheit und Einheitlichkeit nur durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Grundverordnung auf den Flugbetrieb und die Zulassung der Flugbesatzung erreicht werden kann. Aus

diesem Grunde legte der Gesetzgeber in Artikel 7 der Grundverordnung fest, dass ihr Anwendungsbereich auf diese Gebiete ausgedehnt werden soll.

67. Der Gedanke, dass ein einheitliches und hohes Schutzniveau nur durch gemeinsames Handeln auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, ist nicht neu. Darüber besteht in Europa weitgehend Einigkeit. Die europäischen Staaten begannen ihre Zusammenarbeit mit den JAA mit dem Ziel der Formulierung gemeinsamer Regeln für den Bereich der Flugsicherheit bereits vor langer Zeit.
68. Allerdings sah das JAA-System keine einheitliche Anwendung dieser Regeln vor. Der erste Versuch auf Gemeinschaftsebene, eine solche Anwendung durchzusetzen, war die Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt¹³, in der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet wurden, die gemeinsamen Vorschriften (JAR) zur Lufttüchtigkeit einzuhalten. Diese Verordnung gilt für alle von einem Halter in der Gemeinschaft betriebenen Luftfahrzeuge, unabhängig davon, ob sie in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland eingetragen sind.
69. Mit Erlass der Richtlinie 91/670/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zur gegenseitigen Anerkennung von Erlaubnissen für Luftfahrtpersonal zur Ausübung von Tätigkeiten in der Zivilluftfahrt¹⁴ wurden auf Gemeinschaftsebene Schritte betreffend die Zulassung der Flugbesatzung eingeleitet. Bereits damals war sich der Gesetzgeber der Notwendigkeit bewusst, für die Zulassung von Flugbesatzungen gemeinsame Regeln aufzustellen und stellte in einem Erwägungsgrund dieser Richtlinie fest, dass die Kommission so bald wie möglich geeignete Vorschläge vorlegen werde.
70. Im Jahre 2000 legte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag¹⁵ zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 vor, mit dem der Anwendungsbereich der Verordnung auf den gewerblichen Luftverkehr mit Flächenflugzeugen ausgedehnt werden sollte. Allerdings bezieht sich dieser Vorschlag nur auf den gewerblichen Luftverkehr mit Flächenflugzeugen, wozu die Auffassung vertreten wird, dass dieser beschränkte Anwendungsbereich nicht geeignet ist, ein hohes Sicherheitsniveau im Zivilluftverkehr in Europa zu gewährleisten und dass harmonisierte Luftfahrtstandards für den Flugbetrieb mit sämtlichen Luftfahrzeugtypen gelten müssen. Überdies erfordert der einheitliche europäische Luftraum die Annahme von Betriebsspezifikationen auf Gemeinschaftsebene, die gemäß ICAO-Anhang 6 in Vorschriften für den Flugbetrieb aufgenommen werden müssen.
71. Was schließlich Luftfahrzeuge aus Drittländern betrifft, so hat die Gemeinschaft durch Annahme der Richtlinie 2004/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen, ebenfalls gehandelt.

¹³ ABl. L 373 vom 31.12.1991, S. 4.

¹⁴ ABl. L 373 vom 31.12.1991, S. 21.

¹⁵ KOM(2000) 121 endg.

72. Daraus folgt, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme, nämlich die Festlegung und einheitliche Anwendung gemeinsamer Vorschriften für die Regelung der Zulassung der Flugbesatzungen, den Flugbetrieb und die Luftfahrzeuge aus Drittstaaten auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und nur auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind. Außerdem beschränkt sich diese Verordnung auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß und geht nicht über das dazu Erforderliche hinaus. Somit wird die Auffassung vertreten, dass der vorliegende Vorschlag mit den in Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit übereinstimmt.

V. Bewertung der Auswirkungen der Rechtsvorschriften

73. Entsprechend Artikel 2 der Grundverordnung müssen Änderungen an den Artikeln der Grundverordnung und die Erarbeitung der grundlegenden Anforderungen für die Lizenzierung von Piloten und den Flugbetrieb auf den ICAO-Standards beruhen und auf die Erfüllung der ICAO-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ausgerichtet sein. Ferner hat die Agentur mehrfach darauf hingewiesen, dass sie nicht die Absicht habe, das Rad neu zu erfinden und sich bei ihrer Arbeit auf die allgemein akzeptierten und umgesetzten Anforderungen der JAA stützen werde. Es ist daher darauf zu achten, dass die grundlegenden Anforderungen so formuliert werden, dass sich daraus keine zusätzliche Belastung ergibt und sie für Umsetzungsmaßnahmen auf der Grundlage von JAR-OPS, JAR-FCL, JAR-STD, JAR-26 und JAR-MMEL eine ausreichende Basis darstellen. Die geplanten legislativen Maßnahmen als solche stellen nur eine Änderung des institutionellen Rahmens dar und sind auf die Förderung einer wirksamen und einheitlichen Umsetzung bereits bestehender Regeln gerichtet, ohne dass sich für die der Regelung unterworfenen Personen eine zusätzliche Belastung ergibt.
74. Gleichzeitig dürfte die Einführung eines solchen neuen Regulierungsrahmens für nicht gewerbliche Tätigkeiten positive Auswirkungen haben, weil die bestehenden nationalen Regelungen mindestens genauso streng sind und der bürokratische Aufwand dort höher ist. Die Herstellung der Zuständigkeit der Gemeinschaft wird sich darüber hinaus positiv auswirken, weil sie einen Beitrag zum freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie zur Freizügigkeit leistet. Damit wird der Grundsatz der automatischen Anerkennung ohne weitere Vorlage oder Kontrolle von Zeugnissen begründet, die in Übereinstimmung mit der Grundverordnung und der zu ergreifenden Umsetzungsmaßnahmen ausgestellt wurden. Somit ist in der gesamten Union für ein hohes und einheitliches Schutzniveau und übereinstimmende Umsetzungsmaßnahmen gesorgt, wodurch für alle angemessene und gleiche Chancen entstehen, ihre Tätigkeit auszuüben.
75. Was die Vorschriften für Luftfahrzeuge aus Drittstaaten anbelangt, so wird mit den geplanten legislativen Maßnahmen die SAFA-Richtlinie lediglich in eine Durchführungsbestimmung überführt. Das hätte natürlich keinerlei Auswirkung. Die Stärkung der Aufsicht über Luftfahrzeuge aus Drittstaaten ist notwendigerweise mit Kosten verbunden, doch ist es seit langem überfällig, dass alle Staaten den ICAO-Verpflichtungen nachkommen. Politischer Druck wird die

Mitgliedstaaten ohnehin dazu bringen, ihre Aktivitäten in diesem Bereich zu intensivieren und so den Schutz für die europäischen Bürger zu verbessern. Gemeinsames Handeln auf diesem Gebiet wird die Kosten im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen begrenzen.

76. Daher ist die Agentur der Ansicht, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1592/2000 auf Betreiber und Piloten in der Gemeinschaft nur positive Auswirkungen haben wird und erachtet es somit als nicht erforderlich, eine lange und kostenintensive Bewertung der Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften vorzunehmen.

VI. Schlussfolgerung

77. Zusammenfassend dargestellt ist die Agentur folgender Meinung:

- Die grundlegenden Anforderungen der Gemeinschaft für die Pilotenzulassung und den Flugbetrieb müssen in Form zusätzlicher Anhänge in die Grundverordnung aufgenommen werden.
- Die gewerbliche Beförderung durch Drittlandbetreiber in der Gemeinschaft muss dem Gemeinschaftsrecht unterliegen.
- Luftfahrzeuge aus Drittstaaten, die mehr oder weniger ständig im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten stationiert sind, müssen denselben Regeln unterliegen wie in der EU registrierte Luftfahrzeuge.
- Alle Luftfahrzeuge aus Drittstaaten, die von Drittlandbetreibern betrieben werden, müssen denselben Betriebsspezifikationen der Gemeinschaft unterliegen wie in der EU registrierte Luftfahrzeuge.
- Die SAFA-Richtlinie ist in eine Durchführungsbestimmung der Kommission zu überführen. Die Agentur muss die gesammelten Daten analysieren und Schlussfolgerungen zur Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten ziehen.
- Mit Ausnahme der in einem leicht abgeänderten Anhang II der Grundverordnung aufgeführten Luftfahrzeuge müssen sämtliche Arten von Aktivitäten, d. h. gewerbliche Luftfahrt, individueller Geschäftsflugverkehr und Freizeitluftfahrt, durch Gemeinschaftsvorschriften geregelt sein.
- Aktivitäten im Bereich der gewerblichen Luftfahrt müssen den für die Lizenzierung von Piloten und den Flugbetrieb geltenden Durchführungsbestimmungen unterliegen. Diese Bestimmungen müssen auf JAR-FCL und JAR-OPS 1, 3 und 4 beruhen, wobei die Umsetzung im Normalfall auf einzelstaatlicher Ebene erfolgt. Der Agentur sind jedoch bestimmte Befugnisse zu übertragen, die die Ausstellung von Genehmigungen für ausländische Organisationen, die Herausgabe betrieblicher Anweisungen und gegebenenfalls die Genehmigung von Abweichungen von den Standardvorschriften betreffen.
- Für nicht gewerbliche Tätigkeiten mit technisch komplizierten motorgetriebenen Luftfahrzeugen sollte bereits vorhandenes Material wie die Vorschriften JAR-FCL und JAR-OPS 2 als Grundlage für die Durchführungsbestimmungen genutzt werden. Die Umsetzung erfolgt normalerweise auf einzelstaatlicher Ebene, jedoch brauchen die

Luftverkehrsbetreiber kein Zulassungsverfahren zu durchlaufen, vielmehr reicht eine einfache Erklärung.

- Für nicht gewerbliche Tätigkeiten, bei denen es sich hauptsächlich um Tätigkeiten der allgemeinen und der Freizeitluftfahrt handelt und für die technisch weniger komplizierte motorgetriebene Luftfahrzeuge zum Einsatz kommen, ist eine Freizeit-PPL als „leichtere“ Lizenz einzuführen, wobei die grundlegenden Anforderungen für den Flugbetrieb dabei unmittelbar gelten. Es sind jedoch abgeschwächte Durchführungsbestimmungen auf der Grundlage der JAR-OPS 0 zu erarbeiten und Betriebsspezifikationen festzulegen. Die Umsetzung erfolgt im Normalfall auf einzelstaatlicher Ebene, jedoch kann die Freizeit-PPL von qualifizierten Stellen ausgestellt werden, die von der Agentur oder einzelstaatlichen Luftfahrtbehörden auf der Grundlage gemeinsamer Regeln zugelassen werden.
78. Die Agentur ist der Auffassung, dass das oben beschriebene Vorgehen der beste Weg zur Regelung der Lizenzierung von Piloten, des Flugbetriebs und von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten ist. Es spiegelt die Ansichten der Mehrheit der Parteien wider, die an der im Vorfeld durchgeführten Konsultation teilgenommen haben. Gestützt auf die derzeitige Praxis der Regelung gewerblicher Tätigkeiten erfolgt eine Flexibilisierung des Bereichs dieser Tätigkeiten, die nicht nur ein wesentliches Element des europäischen Luftverkehrssystems, sondern auch den Boden darstellen, in dem alle Luftverkehrstätigkeiten verwurzelt sind und auf dem die Talente wachsen, die für einen Beitrag zum Reichtum moderner Gesellschaften benötigt werden. Durch die Begrenzung der Zentralisierung der Aufgaben in Abhängigkeit davon, ob die Kommission oder die Agentur besser für ihre Erfüllung geeignet ist, werden die Befugnisse in Übereinstimmung mit den institutionellen Strukturen der Gemeinschaft ausgewogen aufgeteilt. Die Agentur schlägt daher vor, dass die Kommission den Rechtsetzungsprozess auf der Grundlage der beigefügten Änderungsverordnung einleitet.

Köln, 15. Dezember 2004

P. Goudou
Exekutivdirektor