



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. Februar 2013 (04.03)
(OR. en)**

6666/13

**Interinstitutionelles Dossier:
2012/0361 (COD)**

**AVIATION 26
CODEC 375**

BERICHT

des	Generalsekretariats des Rates
an den	AStV/Rat
Nr. Vordok.:	6645/13 AVIATION 24 CODEC 367
Nr. Komm.dok.:	18118/12 AVIATION 203 CODEC 3132
Betr.:	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission

1. Einleitung

Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament den eingangs genannten Vorschlag am 19. Dezember 2012 übermittelt. Ziel dieses Vorschlags ist es, das Regelwerk für die Meldung von Ereignissen zu verbessern, das mit der Richtlinie 2003/42/EG und ihren Durchführungsvorschriften, der Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission, errichtet wurde; Grundlage hierfür sind die Erfahrungen bei der Anwendung der genannten Rechtsinstrumente.

Allgemein wird die Ansicht vertreten, dass das derzeitige Sicherheitssystem in der Luftfahrt in erster Linie ein reaktives System ist und sich in zu großem Maße auf die eingehende Untersuchung von Unfällen stützt. Das Hauptziel des Vorschlags besteht darin, ein stärker proaktiv ausgerichtetes System anzustreben, mit dem versucht wird, Unfälle überwiegend auf der Grundlage der Erfassung und Analyse von Daten vorherzusehen und ihnen vorzubeugen. Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

2. Inhalt des Vorschlags

Der Vorschlag sieht hauptsächlich Folgendes vor:

- bessere Erfassung von Daten zu Ereignissen, da der Vorschlag darauf abzielt, dass alle Ereignisse, die die Sicherheit der Luftfahrt gefährden oder gefährden würden, gemeldet werden. Dies wird durch ein System zur obligatorischen Meldung von Ereignissen erzielt, ergänzt durch ein System zur freiwilligen Meldung von Ereignissen, die nicht durch das obligatorische System erfasst werden;
- Klarstellung des Informationsflusses durch Einführung von Meldeanforderungen für Organisationen, die Meldungen von Ereignissen von Einzelpersonen im Rahmen ihres Sicherheitsmanagements entgegennehmen. Die Organisationen übermitteln sie dann an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls an die EASA. Sämtliche Ereignisse werden letztendlich im Europäischen Zentralspeicher zusammengetragen;
- verbesserte Qualität und Vollständigkeit der Daten durch eine schlüssige und einheitliche Zusammenführung von Daten in Datenbanken;
- Verbesserung des Informationsaustauschs durch Stärkung der bestehenden Vorschriften;
- besserer Schutz vor unangemessener Verwendung von Sicherheitsinformationen und besserer Schutz des Meldenden zur Gewährleistung der kontinuierlichen Verfügbarkeit von Informationen;

- bessere Analyse von Informationen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Neue Anforderungen an Analyse und Weiterverfolgung auf nationaler Ebene werden durch die auf EU-Ebene durchgeführte Analyse ergänzt. Zur Unterstützung der Klassifizierung der Ereignisse auf nationaler Ebene wird ein gemeinsames Risikoklassifizierungssystem entwickelt werden;
- mehr Transparenz gegenüber der breiten Öffentlichkeit durch die Veröffentlichung jährlicher Sicherheitsberichte, bei Wahrung der notwendigen Vertraulichkeit bestimmter Informationen.

3. Beratungen in den Ratsgremien

Die Kommission hat ihren Vorschlag am 10. Januar 2013 in der Sitzung der Gruppe "Luftverkehr" vorgestellt, während die Folgenabschätzung am 14. Januar 2013 präsentiert wurde, mit anschließendem Meinungsaustausch. Die Prüfung des Kommissionsvorschlags wurde am 28. Januar sowie am 18. und 25. Februar 2013 fortgesetzt.

4. Allgemeine Bemerkungen

Alle Mitgliedstaaten haben den Kommissionsvorschlag – mit einigen Einschränkungen – weitgehend begrüßt. Einige Delegationen äußerten Bedenken zu Fragen wie den potenziellen Kosten und dem Aufwand für Behörden und Unternehmen, insbesondere KMU, den Fristen für die Anwendung der Verordnung, dem Schutz der Arbeitnehmer, die Ereignisse melden, und der Liste der Arten meldepflichtiger Ereignisse.

5. Bemerkungen zu spezifischen Fragen

a) Erfassung der Ereignisse

Gemäß Anhang 13 Kapitel 8 des Abkommens von Chicago sind die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet, Systeme zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse (MORS) einzurichten. In Anhang 13 wird ferner empfohlen, dass die Staaten über ein System zur Erstattung freiwilliger Meldungen (VORS) verfügen, zur Erleichterung der Erfassung von Informationen, die möglicherweise nicht unter die Meldepflicht fallen. 23 EU-Mitgliedstaaten haben bereits ein VORS eingerichtet.

Mehrere Delegationen sind jedoch der Ansicht, dass eine klare Abgrenzung zwischen den beiden Systemen erforderlich ist. Sie führen an, dass die Liste der Arten von Ereignissen, die im Rahmen des MORS gemeldet werden müssen, erschöpfend und abgeschlossen sein sollte und dass sie durch ein VORS ergänzt werden sollte, das die Ereignisse erfassen würde, die nicht im Rahmen des obligatorischen Systems gemeldet werden. Die meisten Delegationen sind der Ansicht, dass es aus Gründen der Rechtssicherheit besser wäre, eine vollständige Liste meldepflichtiger Ereignisse zu haben, dies umso mehr, als die Nichtmeldung solcher Ereignisse zu einer strafrechtlichen Verfolgung führen könnte. Andererseits würde diese Option das Risiko bergen, dass eine unbekannte Zahl von Ereignissen im Rahmen des freiwilligen Systems möglicherweise nicht gemeldet würde.

Andere Delegationen bevorzugen eine offene Liste meldepflichtiger Ereignisse im Rahmen des MORS. Die Liste wäre in diesem Fall eine Aufzählung von Beispielen für Arten von meldepflichtigen Ereignissen. Als Argument für diese Option wird angeführt, dass es extrem schwierig wäre, eine erschöpfende Liste zu erstellen, da es nicht möglich ist, alle Arten von Ereignissen vorherzusehen. Die Liste müsste jedoch in diesem Fall an klare Kriterien für die Auswahl der meldepflichtigen Ereignisse geknüpft sein.

Um besser von der Sachkenntnis von Spezialisten profitieren zu können, hat der Vorsitz vorgeschlagen, eine Ad-hoc-Gruppe von Experten der Mitgliedstaaten einzusetzen, die den Inhalt der Anhänge prüfen und Empfehlungen an die Gruppe "Luftverkehr" richten wird. Die Delegationen haben den Vorschlag des Vorsitzes akzeptiert, und die eingangs genannten Fragen werden erneut geprüft, sobald die Ad-hoc-Expertengruppe ihre Arbeit abgeschlossen hat.

b) *Potenzieller Verwaltungsaufwand*

Mit der derzeitigen Richtlinie wird die Pflicht, direkt an die Mitgliedstaaten Meldung zu erstatten, Einzelpersonen auferlegt. Die meisten Ereignismeldungen werden jedoch von Organisationen an die Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt. Um hier Abhilfe zu schaffen, werden mit dem Vorschlag Meldeanforderungen für Organisationen eingeführt, die verpflichtet sein werden, ein System zur freiwilligen Meldung von Ereignissen einzurichten. Ferner sind die Organisationen verpflichtet, die gemeldeten Ereignisse zu analysieren, um mögliche Sicherheitsrisiken zu ermitteln und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Zahlreiche Delegationen haben Bedenken bezüglich des potenziellen Verwaltungsaufwands geäußert, der durch diese Anforderungen geschaffen wird, insbesondere im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen, da die Zahl der freiwilligen Meldungen, die aufgezeichnet, an die Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt und analysiert werden müssten, wesentlich höher ist als die Zahl der Pflichtmeldungen. Der Text sollte ihrer Ansicht nach dahin gehend präzisiert werden, dass die Analyse und – falls zutreffend – Folgemaßnahmen im Verhältnis zu dem gemeldeten Ereignis stehen sollten.

Außerdem halten die vorgenannten Delegationen es für erforderlich, dass präzisiert wird, für welche Kategorien von Luftfahrzeugen das obligatorische System gelten würde. Einige Delegationen sind der Ansicht, dass das MORS ausschließlich für die zivile gewerbliche Luftfahrt verwendet werden sollte. Angesichts ihrer spezifischen Tätigkeit sollte die allgemeine Luftfahrt nicht denselben Pflichten unterliegen wie die zivile gewerbliche Luftfahrt. Andere sind der Ansicht, dass das für die allgemeine Luftfahrt vorgeschlagene Regulierungsniveau angemessen ist; die Befreiung der allgemeinen Luftfahrt von der Meldepflicht würde eine wichtige Quelle sicherheitsbezogener Informationen beseitigen. Sie schlagen vor, dieselben Meldepflichten für die allgemeine Luftfahrt beizubehalten, aber gleichzeitig weniger weitreichende Anforderungen für die allgemeine Luftfahrt und kleinere Organisationen vorzuschreiben.

c) ***"Kultur des gerechten Umgangs" ("Just Culture") und Definition von "grober Fahrlässigkeit"***

Die Rückmeldungen und die Lehren, die aus Unfällen und gemeldeten Ereignissen gezogen werden, sind ein unerlässlicher Faktor des Sicherheitssystems in der Zivilluftfahrt. Um ein proaktiveres und evidenzbasiertes Sicherheitssystem zu schaffen, das einen maximalen Nutzen aus den verfügbaren Sicherheitsinformationen – einschließlich Ereignisse in der Zivilluftfahrt – ziehen kann, wird mit dem Kommissionsvorschlag ein sanktionsfreies Umfeld eingeführt, das spontane Ereignismeldungen nach dem Grundsatz der "Kultur des gerechten Umgangs" fördert.

Einige Mitgliedstaaten verfügen über ein Sicherheitssystem mit vollständiger Straffreiheit, bei dem die Person, die ein Ereignis meldet, immer und bedingungslos vor Sanktionen oder strafrechtlicher Verfolgung geschützt ist, gemäß dem Grundsatz des Rechts, sich nicht selbst zu belasten. Andere Mitgliedstaaten unterstützen ein mit hohem Schutz verbundenes System der freiwilligen Meldung, mit Schwerpunkt auf dem Schutz menschlichen Versagens, um die Meldung ohne Angst vor Selbstbelastung zu fördern, und ein weniger stark geschütztes System der obligatorischen Meldung. Eine Delegation schlug einen dritten Weg vor, nämlich dass nur die Sicherheitsuntersuchungsstellen, die Sicherheitsanalysten innerhalb der nationalen zuständigen Behörden und die Sicherheitsanalysten oder Datenexperten innerhalb der Branchenorganisationen Zugang zu den nicht anonymisierten Meldungen erhalten. Diese Delegation führt an, dass hierbei die Ereignismeldungen nur den notwendigen benannten Experten zur Verfügung stehen, ohne dass alle an dem Ereignis beteiligten Einzelpersonen geschützt werden müssen. Dabei würden die Meldungen nur für Sicherheitszwecke genutzt werden, und eine etwaige strafrechtliche Verfolgung würde nicht beeinträchtigt, falls Justizbehörden aus anderen Quellen Informationen über das Ereignis erhalten.

Mit dem Kommissionsvorschlag wird keine vollständige Straffreiheit eingeführt, jedoch werden Einzelpersonen – damit eine hohe Zahl von Meldungen gewährleistet wird und keine Angst vor Selbstbelastung besteht – nur im Falle "grober Fahrlässigkeit" von den Justizbehörden verfolgt werden.

Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, im Voraus administrative Regelungen zwischen den Justizbehörden und den Sicherheitsbehörden zu treffen, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden betroffenen öffentlichen Interessen, d.h. Rechtspflege und Luftfahrtsicherheit, anstreben müssen. Mit der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt wurde bereits die Pflicht eingeführt, im Voraus solche Regelungen zwischen den Sicherheitsuntersuchungsstellen und anderen Behörden (z.B. Justizbehörden und Such- und Rettungsdiensten), die voraussichtlich an den Untersuchungen zu Unfällen beteiligt sein werden, zu treffen.

Einige Mitgliedstaaten sind jedoch nach eigenen Angaben aufgrund der besonderen Art der einzelnen nationalen Justizsysteme auf Schwierigkeiten dabei gestoßen, diese Regelungen im Voraus zu treffen, und haben deshalb darum gebeten, deren Rechtsstatus zu präzisieren.

Außerdem haben die Delegationen unterschiedliche Ansichten über den Grad an Schutz vor Sanktionen. Wie bereits erwähnt, würden einige Mitgliedstaaten eine vollständige Straffreiheit bevorzugen, um zur Meldung von Ereignissen zu ermutigen und somit einen Beitrag zur Verbesserung der Luftfahrtsicherheit zu leisten, während andere der Ansicht sind, dass bei grober Fahrlässigkeit und vorsätzlichem Fehlverhalten Sanktionen notwendig sind. Andererseits sind mehrere Delegationen der Ansicht, dass das Konzept der Absicht oder der Vorsätzlichkeit nicht Teil der Definition von "grober Fahrlässigkeit" sein sollte. Ihrer Ansicht nach sollte der Meldende im Falle eines vorsätzlichen Fehlverhaltens nicht gegen Sanktionen geschützt sein.

Bislang wurde der Begriff "grobe Fahrlässigkeit" im EU-Recht nicht definiert. Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre eigenen Definitionen in ihren nationalen Rechtsvorschriften; daher würden mehrere Delegationen es vorziehen, dass diese Definition nicht in die Verordnung aufgenommen wird. Da die Definition bereits in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten existiere, sei es besser, vom Versuch einer Definition auf EU-Ebene abzusehen, da die Auslegung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sei. Die Streichung der Definition aus dem Vorschlag würde etwaige Konflikte zwischen der Verordnung und nationalen Rechtsvorschriften vermeiden. Andere Delegationen waren der Ansicht, dass die Definition unerlässlich ist, um eine einheitliche Anwendung der Verordnung zu garantieren. Sie unterstreichen, dass diese Definition sowie die Artikel 15 (Schutz und angemessene Nutzung der Informationen) und 16 (Schutz der Informationsquelle) die Kernelemente des Vorschlags ausmachen.

d) *Delegierte Rechtsakte*

Mit dem Vorschlag wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Anhänge der Verordnung zu aktualisieren, um das gemeinsame europäische Risikoklassifizierungssystem festzulegen, um die Maßnahmen zur Integration der Daten in den Europäischen Zentralspeicher zu aktualisieren und um die Verbreitung der im Zentralspeicher enthaltenen Daten zu erweitern oder zu beschränken. Mehrere Delegationen sind der Ansicht, dass die vorgenannten Elemente einen wesentlichen Teil des Gesetzgebungsaktes darstellen und dass die Mitgliedstaaten in diese Änderungen eingebunden sein sollten; sie können daher den Vorschlag der Kommission zu diesem Punkt nicht annehmen.

Alle Delegationen haben einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt zu dem Vorschlag. UK und MT haben darüber hinaus Parlamentsvorbehalte eingelegt.

6. Fazit

Der AStV und der Rat werden ersucht, zur Kenntnis zu nehmen, dass die Beratungen noch nicht abgeschlossen sind und eine Reihe von Fragen weiterer Klärung bedarf. Daher sollten die zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates ersucht werden, den Vorschlag weiter zu prüfen, und zwar mit dem Ziel, die Beratungen erheblich voranzubringen, damit auf der nächsten Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) im Juni eine Einigung erzielt werden kann.
