

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Entscheidung in der Sache 726/2012/FOR - Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit

Entscheidung

Fall 726/2012/FOR - Geöffnet am 22/05/2012 - Empfehlung vom 17/12/2013 -

Entscheidung vom 06/08/2014 - Betroffene Institution Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (Von der Einrichtung angenommene Empfehlungsentwürfe) |

Dieser Fall betraf ein Versäumnis der EASA, interessierten Kreisen Abschriften des Protokolls einer Sitzung der Advisory Group of National Authorities (AGNA, Beratungsgremium der europäischen Flugsicherheitsbehörden) zu geben, auf der Änderungen an Flug- und Dienstzeiten und Ruhezeitenanforderungen für den gewerblichen Luftverkehr erörtert wurden.

Die Bürgerbeauftragte untersuchte die Angelegenheit und stellte fest, dass die EASA den Zugang zu den Protokollen unrechtmäßig verweigerte. Sie unterbreitete daher einen Empfehlungsentwurf zur Freigabe der Protokolle. Die EASA stimmte der Freigabe der Protokolle zu und verpflichtete sich, die Freigabe ähnlicher Protokolle in Zukunft sicherzustellen.

Die Bürgerbeauftragte stellte somit fest, dass die EASA habe ihren Empfehlungsentwurf angenommen hat, und schloss die Untersuchung ab.

Hintergrund der Beschwerde

1. Die von Ryanair eingereichte Beschwerde betrifft die angeblich intransparente Art und Weise, in der die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) die EASA-Stellungnahme vom 28. September 2012 zur Änderung der Flug- und Dienstzeitbeschränkungen und der Ruhezeiten für den gewerblichen Luftverkehr [1] angenommen hat. Diese EASA-Stellungnahme wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Beratungen verwendet, die zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Flug- und



Dienstzeitbeschränkungen und der Ruhebedingungen für den gewerblichen Luftverkehr führten.

2. Die Stellungnahme der EASA wurde nach einer öffentlichen Konsultation abgeschlossen, in deren Rahmen die EASA eine Interessengruppe einsetzte. Ryanair war zusammen mit anderen Fluggesellschaften Mitglied dieser Interessengruppe. In der Regel hielt die EASA die Interessengruppe über ihre Arbeit auf dem Laufenden, indem sie beispielsweise der Gruppe der Interessenträger Kopien der Sitzungsprotokolle der EASA-Beratungsgruppe der nationalen Behörden zur Verfügung stellte. Dem Beschwerdeführer zufolge wurde jedoch eine wichtige Sitzung dieser Beratungsgruppe, die am 26. Oktober 2011 stattfand, nicht abgehalten. Die Interessengruppe wurde daher nicht über die in dieser Sitzung der Beratungsgruppe erörterten Fragen unterrichtet. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass die in der Sitzung vom Oktober 2011 erörterten Fragen hinsichtlich des Inhalts der anschließenden EASA-Stellungnahme entscheidend seien. Der Beschwerdeführer argumentierte daher, dass dieser Prozess, da das Verfahren, das zur Stellungnahme der EASA geführt habe, transparenter hätte sein müssen, dieser Prozess an Legitimität fehle.

3. Nach einer Reihe von Kontakten mit der EASA wandte sich der Beschwerdeführer an den Europäischen Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

4. Der Beschwerdeführer behauptete, dass der Regelungsprozess der EASA zur Aktualisierung der Flug- und Dienstzeitbeschränkungen und der Ruheanforderungen für den gewerblichen Luftverkehr nicht transparent sei.

5. Der Beschwerdeführer brachte vor, dass die EASA ihr im Januar 2012 veröffentlichtes Kommentarpapier widerrufen und der Europäischen Kommission gegebenenfalls nach einer Bewertung der einschlägigen Vorschriften auf der Grundlage wissenschaftlicher und medizinischer Nachweise erneut ein überarbeitetes Kommentar-Antwort-Dokument vorlegen sollte.

6. Im Laufe der Untersuchung erhielt der Bürgerbeauftragte die Stellungnahme der EASA zu der Beschwerde und anschließend die Stellungnahmen des Beschwerdeführers als Antwort auf die Stellungnahme der EASA. Ihre Dienststellen führten auch eine Nachprüfung der Akte der EASA zum vorliegenden Fall durch. Bei der Durchführung der Untersuchung hat der Bürgerbeauftragte die Argumente und Stellungnahmen der Parteien berücksichtigt.

Vorwürfe wegen mangelnder Transparenz

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

7. Die ersten Argumente, die die EASA und der Beschwerdeführer dem Bürgerbeauftragten



vorgetragen haben, sind im Entwurf einer Empfehlung des Bürgerbeauftragten vom 17. Dezember 2013 dargelegt [2] .

Bewertung des Bürgerbeauftragten, der zu einem Empfehlungsentwurf geführt hat

8. Zusammenfassend ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass dem öffentlichen Interesse am besten dadurch gedient wird, dass möglichst viele Informationen über die Rechtsetzungsprozesse der EASA öffentlich zugänglich gemacht werden. Sie betont, dass diese Offenheit es den Bürgern ermöglicht, alle relevanten Informationen zu prüfen, die bei der Formulierung künftiger Gesetzgebungsakte verwendet werden. Die Bürger erhalten somit das Wissen und das Verständnis, das erforderlich ist, um zu einer fundierten öffentlichen Debatte über die verschiedenen Überlegungen beizutragen, die neuen Rechtsvorschriften zugrunde liegen. Dies führt zu besseren legislativen Ergebnissen. Sie stärkt auch die demokratische Legitimität der Gesetzgebung.

9. Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die EASA sich darin einig ist, dass die EASA transparent handeln sollte. Der Bürgerbeauftragte lobte die EASA für diese allgemeine Ausrichtung. Sie stellte jedoch fest, dass die vorliegende Untersuchung darauf abzielte, festzustellen, ob diese hohen Standards im vorliegenden Fall aufrechterhalten wurden. Sie stellt fest, dass für die Sitzung der Beratungsgruppe vom 26. Oktober 2011 kein offizielles Protokoll erstellt wurde. Sie stellt jedoch auch fest, dass die in der Sitzung anwesenden EASA-Mitarbeiter ein ausführliches persönliches Protokoll in der Sitzung erstellt hatten. Diese wurden am 27. Oktober 2011 verwendet, um eine konsolidierte Zusammenfassung der Sitzung zu erstellen. Diese Zusammenfassung wurde von der EASA noch nicht veröffentlicht. Der Bürgerbeauftragte hat daher den folgenden Empfehlungsentwurf vorgelegt.

Die EASA sollte die konsolidierte Zusammenfassung der Sitzung der Beratenden Gruppe der nationalen Behörden öffentlich offenlegen.

Um interessierten Parteien dabei zu helfen, ihren Entscheidungsprozess in vollem Umfang zu verstehen und daran teilzunehmen, sollte die EASA in Zukunft offizielle Sitzungsprotokolle wie die in diesem Fall in Rede stehende Sitzung erstellen.

Argumente, die dem Bürgerbeauftragten nach dem Empfehlungsentwurf vorgelegt wurden

10. Die EASA erklärt, dass sie den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten akzeptiert. In diesem Zusammenhang bringt die EASA auch ihre Zufriedenheit darüber zum Ausdruck, dass die Bürgerbeauftragte anerkannt hat, dass die EASA der Transparenz und dem Beitrag der Interessenträger der Zivilgesellschaft in ihren Rechtsetzungsprozess große Bedeutung beimisst. Die Tatsache, dass der Bürgerbeauftragte die EASA für ihr Engagement und ihre Offenheit in ihrem Rechtsetzungsprozess lobt, ist ein zusätzlicher Anreiz für die EASA, weiterhin die



höchsten Standards bei der Durchführung ihrer Arbeit einzuhalten.

11. Die EASA bestand ferner darauf, dass die Sitzung vom 26. Oktober 2011 auf Ersuchen der Mitgliedstaaten nicht in ein offizielles Protokoll aufgenommen wurde, um es den Vertretern des Staates zu ermöglichen, eine offene Diskussion über sensible Fragen zu führen und konstruktive Fortschritte zu erzielen. Die EASA besteht auch darauf, dass in dieser Sitzung keine Vereinbarungen oder Beschlüsse erzielt wurden. Die EASA geht jedoch davon aus, dass die Nichtfreigabe eines Kontos möglicherweise dazu geführt hat, dass der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall weniger Vertrauen in den Regelungsprozess hatte. Dies ist natürlich bedauerlich, da die EASA Transparenz und Offenheit im Regelungsprozess hoch schätzt. Gleichzeitig möchte die EASA erneut betonen, dass diese besondere Sitzung nur ein Teil eines viel größeren Prozesses bei der Entwicklung der Regeln in Fragen war, an dem die Interessenträger – einschließlich des Beschwerdeführers – kontinuierlich und vollständig beteiligt waren.

12. Die EASA erklärt, dass sie den Entwurf einer Empfehlung des Bürgerbeauftragten umgesetzt hat, indem sie die konsolidierte Zusammenfassung der von EASA-Sachverständigen vorbereiteten und während des Inspektionsbesuchs des Bürgerbeauftragten vorgelegten konsolidierten Zusammenfassung veröffentlicht hat. Dies wurde durch Hinzufügung der konsolidierten Zusammenfassung zu den anderen Dokumenten im Zusammenhang mit Sitzungen auf der öffentlichen Website der EASA erreicht, wobei darauf hingewiesen wurde, dass das Dokument als Ergebnis der Sitzung am 26. Oktober 2011 erstellt wurde.

13. In Bezug auf den zweiten Teil der Empfehlung des Bürgerbeauftragten – in Bezug auf die Veröffentlichung des offiziellen Protokolls der EASA-Beratungsgremien – hat die **EASA** erneut hervorgehoben, dass Transparenz und Offenheit zentrale Grundsätze sind, die sie für die Durchführung ihrer Arbeit als Ganzes und insbesondere für den Rechtsetzungsprozess anwendet. Daher schließt sich die EASA dem Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten uneingeschränkt an, um sicherzustellen, dass in Zukunft offizielle Protokolle der Sitzungen der EASA-Beratungsgruppen gemäß ihrem eigenen Regelwerk erstellt und veröffentlicht werden.

14. Zur Umsetzung des zweiten Teils der Empfehlung wird die EASA den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten und die Stellungnahme der EASA an alle relevanten Bediensteten weiterleiten, um sicherzustellen, dass die Sitzungen der EASA-Beratungsgremien künftig gemäß den einschlägigen Vorschriften und Verfahren in amtlichen Protokollen festgehalten werden.

15. Als Reaktion auf die Stellungnahme der EASA, die den Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten akzeptiert, stellt der Beschwerdeführer Ryanair fest, dass die selbstzufriedene Behauptung der EASA, dass „*der Bürgerbeauftragte anerkannt hat, dass die Agentur der Transparenz große Bedeutung beizubringen*“, in direktem Widerspruch zu der Bestätigung des Bürgerbeauftragten stehe, dass der Prozess der Flugzeitbegrenzung der EASA durch „Männerverwaltung“ gekennzeichnet sei. In ähnlicher Weise ist die Behauptung der EASA, dass sie „*die höchsten Standards bei der Durchführung ihrer Arbeit beibehalten*“ werde, der Europäische Rechnungshof zu der Feststellung gelangt, dass *die EASA „die*



Interessenkonfliktsituationen nicht angemessen bewältigt“ und dass die EASA „ eine agenturspezifische Interessenkonfliktpolitik und -verfahren versäumt“ . Angesichts des alarmierenden Mangels an Transparenz der EASA sei es wichtig, dass der Bürgerbeauftragte Erklärungen wie „ Der Bürgerbeauftragte würdigt die EASA für [ihr] allgemeines Vorgehen [zur Transparenz] “, die im Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten enthalten waren, ausschließen.

16. Der Beschwerdeführer besteht darauf, dass die EASA nicht auf die Feststellung des Bürgerbeauftragten reagiert hat, dass „ *nichts darauf hindeutet, dass die Mitgliedstaaten beschlossen haben, kein Protokoll über die Sitzung zu haben* “, und dass „ *zwei nationale Behörden sogar Kopien des Sitzungsprotokolls angefordert haben* “ . Stattdessen hält die EASA an ihrer widerlegten Behauptung fest, dass auf der AGNA-Sitzung „ *auf Antrag der Mitgliedstaaten* “ kein offizielles Protokoll erstellt worden sei.

17. Der Beschwerdeführer bestreitet das Argument der EASA, dass „ *in dieser Sitzung keine Vereinbarungen oder Beschlüsse erzielt wurden* “ . So heißt es z. B., dass die im endgültigen Vorschlag der EASA enthaltene rollierende 14-Tage-Pauschalgrenze von 110 Stunden direkt aus der nicht-protokollierten Sitzung stammt. Die Behauptung der EASA ist daher unwahr.

18. Der Beschwerdeführer bestätigte somit, dass er nach seinem obskuren Prozess, der durch die Missachtung der Interessenträger durch die EASA gekennzeichnet war, das Vertrauen in die EASA tatsächlich verloren hat.

19. Obwohl die EASA schließlich eine Zusammenfassung der nicht-protokollierten Sitzung veröffentlicht hat (zweieinhalb Jahre nach dem Treffen und nach Abschluss des Verfahrens der Flug- und Dienstzeitbegrenzung), hat sie Ryanair nicht über die Veröffentlichung informiert. Dies unterstreicht die untransparente Funktionsweise der EASA.

20. Der Beschwerdeführer forderte den Bürgerbeauftragten schließlich auf, die undurchsichtigen Maßnahmen der EASA zur Kenntnis zu nehmen und hervorzuheben. Wir fordern den Bürgerbeauftragten ferner auf, darauf hinzuweisen, dass sich die EASA nicht auf medizinische und wissenschaftliche Erkenntnisse stützt, wie dies in der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 vorgeschrieben ist.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

21. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass Gegenstand der vorliegenden Untersuchung der angebliche Mangel an Transparenz in Bezug auf eine spezifische Sitzung der EASA war, die die EASA dabei unterstützte, eine Stellungnahme zu Beschränkungen der Flug- und Dienstzeit und Ruhezeiten für den gewerblichen Luftverkehr auszuarbeiten. Das umfassende Protokoll dieser Sitzung wurde nun als Reaktion auf den Entwurf einer Empfehlung des Bürgerbeauftragten veröffentlicht.

22. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass die EASA niemals den Zugang zu dem



genannten Protokoll hätte verweigern dürfen. Dieses Versäumnis der EASA war besonders problematisch, da die Öffentlichkeit offensichtlich beruhigt werden muss, dass die verschiedenen Verfahren, mit denen die Sicherheit des Flugverkehrs gewährleistet ist (sowohl in Bezug auf die Regelungsverfahren der EASA als auch die Verfahren der EASA für die Anwendung dieser Vorschriften), so perfekt wie möglich sind. Indem die EASA ihre Arbeit so transparent wie möglich gestaltet, trägt sie dazu bei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Prozesse zu stärken. Ein angemessenes Maß an Transparenz dient auch dazu, sicherzustellen, dass informierte Interessenträger der EASA einschlägige Bemerkungen zur Kenntnis bringen können, was dazu beitragen wird, die Entscheidungsfindung der EASA weiter zu verbessern.

23. Die Bürgerbeauftragte begrüßt daher die positive und konstruktive Reaktion der EASA auf ihren Empfehlungsentwurf. Indem die EASA die konsolidierte Zusammenfassung der betreffenden Sitzung veröffentlicht und sich bereit erklärt, sicherzustellen, dass diese Sitzungen in Zukunft abgefasst werden, um die Interessenträger und die Öffentlichkeit über die wichtige Arbeit der EASA zu informieren, bekräftigt die EASA ihr Engagement für den Grundsatz der partizipativen Demokratie und der Zusammenarbeit mit den Interessenträgern der Zivilgesellschaft. Diese Grundsätze, gepaart mit dem Grundsatz der Transparenz, sind ein Eckpfeiler einer Bürger-EU. Der Bürgerbeauftragte stellt erneut fest, dass in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt wird, dass dieser Vertrag eine neue Etappe im Prozess der Schaffung einer immer engeren Union zwischen den Völkern Europas darstellt, in der Entscheidungen so offen wie möglich und bürgernah getroffen werden. Diese für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU relevanten Grundsätze sind für die EASA von besonderer Bedeutung, da ihre Tätigkeiten unmittelbare Auswirkungen auf das Leben der Bürger haben. Die Bürger müssen darauf vertrauen, dass sie, ihre Familien, ihre Freunde und ihre Kollegen sicher sind, wenn sie fliegen. Die Ruheanforderungen für Piloten sind ein wichtiger Bestandteil der Flugsicherheit. In diesem Zusammenhang müssen die Bürger darauf vertrauen, dass es wirksame Regeln dafür gibt, wie viel Ruhepiloten erforderlich sind. Ein solches Vertrauen kann nur aufgebaut werden, wenn der Prozess, durch den solche Regeln angenommen werden, auf Offenheit und Dialog beruht.

24. Angesichts der Zustimmung der EASA, das streitige Protokoll zu veröffentlichen, und ihrer Zustimmung, sicherzustellen, dass sie in Zukunft ähnliche Protokolle veröffentlichen wird, schließt der Bürgerbeauftragte die vorliegende Untersuchung mit folgender Schlussfolgerung ab.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung dieser Beschwerde schließt der Bürgerbeauftragte sie mit folgender Schlussfolgerung ab:

Die EASA hat dem Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten zugestimmt.

Der Beschwerdeführer und die EASA werden über diesen Beschluss unterrichtet.



Emily O'Reilly

Geschehen in Straßburg am 6. August 2014

[1] Abrufbar unter

<http://www.easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2012/04/EN%20to%20Opinion%2004-2012.pdf>

[Link]

[2] Der Empfehlungsentwurf des Bürgerbeauftragten ist abrufbar unter:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/52883/html.bookmark>

[Link]