EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.4.2023
COM(2023) 186 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

JAHRESBERICHT 2021 ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 300/2008 ÜBER GEMEINSAME VORSCHRIFTEN FÜR DIE SICHERHEIT IN DER ZIVILLUFTFAHRT

1. 1. EINLEITUNG

Nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008[1] legt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Mitgliedstaaten jährlich einen Bericht vor, der sie von der Anwendung dieser Verordnung und von ihren Auswirkungen auf die Verbesserung der Luftsicherheit in Kenntnis setzt.

Im Jahr 2021 hat die Kommission die Vorschriften für die Luftsicherheit weiter verschärft, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Umsetzung bestehender und neuer Luftsicherheitsvorschriften lag. Im Bereich der Luftsicherheit hat die Kommission während der Pandemie zwei Ziele verfolgt: erstens sicherzustellen, dass die Sicherheit nicht beeinträchtigt wird, da ein Sicherheitsvorfall zusätzlich zu einer Gesundheits- und Wirtschaftskrise mit außerordentlichen Schäden verbunden wäre; zweitens eine solide Grundlage für die schrittweise Wiederaufnahme des Flugbetriebs zu schaffen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Verkehr wiederherzustellen, wobei weiterhin ein Höchstmaß an Sicherheit und Gefahrenabwehr gewährleistet werden sollte.

2. 2. DIE EU-LUFTSICHERHEITSPOLITIK — BESSER, INNOVATIVER UND WIDERSTANDSFÄHIGER

Im Jahr 2020 leitete die Kommission sowohl eine Bestandsaufnahme als auch eine strategische Diskussion über mögliche nächste Schritte für das EU-Luftsicherheitssystem mit dem Ziel ein, Überlegungen zu einer strategischen Vision für die Zukunft der Luftsicherheit anzustellen. Da zunächst die Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Vordergrund stand, verzögerten sich die Arbeiten, wurden aber im Jahr 2021 wieder aufgenommen. Beiträge aus unterschiedlichsten Arbeitsschwerpunkten in den Bereichen risikobasierte Sicherheit und Sicherheitskultur, sowie ganzheitliche Ansätze, Innovation und Luftsicherheitsstandards flossen in die Arbeiten ein. Die Kommission beabsichtigt, diese Arbeiten zu Beginn des Jahres 2023 abzuschließen und Vorschläge für das weitere Vorgehen im Hinblick auf mögliche konkrete Maßnahmen und Beschlüsse vorzulegen.

---

[1] Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72).

3. 3. INSPEKTIONEN UND ANDERE TÄTIGKEITEN ZUR ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG

2.2 3.1 Allgemeines

Mit der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 sollen unrechtmäßige Eingriffe im Zusammenhang mit Zivilluftfahrzeugen zum Schutz von Personen und Gütern verhindert werden. Gemäß dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig zu überwachen, inwieweit Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und andere Stellen die gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit einhalten, und dafür zu sorgen, dass Mängel rasch erkannt und behoben werden. Die vom Gesetzgeber der Kommission zugewiesene Rolle besteht indes darin, die wirksame Umsetzung dieser rechtlichen Anforderung durch die EU/EWR-Mitgliedstaaten[2] zu überwachen.

Nach Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 ist die Kommission verpflichtet, Inspektionen durchzuführen und gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserung der Luftsicherheit auszusprechen. Damit die Kommission diese Überwachung gewährleisten kann, erstreckt sich ihr Aufsichtssystem auf die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Aufstellung, Fortentwicklung und Anwendung wirksamer nationaler Programme für die Sicherheit und Qualitätskontrolle in der Zivilluftfahrt.

Hierzu hat die Kommission ein zweistufiges System zur Überwachung der Einhaltung eingeführt — eigene Inspektionen durch die Kommission, ergänzt durch die Bewertung der Jahresberichte der Mitgliedstaaten über deren nationale Überwachungstätigkeiten.

Seit 2010 liegt die im Rahmen der Kommissionsinspektionen ermittelte Einhaltungsquote konstant bei etwa 80 %. Diese relativ stabile Zahl bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen nicht verstärkt hätten. Im Laufe der Jahre haben die Anforderungen im Bereich der Luftsicherheit ebenfalls erheblich zugenommen, insbesondere in Bereichen wie der Luftfrachtsicherheit, der Kontrolle von Flüssigkeiten, Aerosolen und Gelen oder dem Einsatz von Sprengstoffspurendetektoren.

2.3 3.2 Häufigkeit und Umfang der Inspektionen

Die Kommission führt Inspektionen der Luftsicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten (im Folgenden „zuständige Behörden“) und Inspektionen von Flughäfen, Betreibern und Stellen durch, die Luftsicherheitsstandards anwenden.

Anzahl, Häufigkeit und Umfang dieser Inspektionen sind in der Strategie der GD MOVE zur Überwachung der Umsetzung der EU-Luftsicherheitsstandards festgelegt. Darin werden folgende Elemente berücksichtigt: der Umfang des

---

[2] Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz. Für die Überwachung der Umsetzung in Norwegen und Island ist die EFTA-Überwachungsbehörde (EÜB) zuständig.

Luftverkehrs in den einzelnen Mitgliedstaaten, eine repräsentative Stichprobe je nach Art des an dem betreffenden Flughafen durchgeführten Flugbetriebs, das Niveau der Durchführung der Luftsicherheitsverordnungen, die Ergebnisse vorheriger Inspektionen der Kommission, Bewertungen der jährlichen nationalen Qualitätskontrollberichte, Sicherheitsvorfälle (unrechtmäßige Eingriffe), Bedrohungslagen sowie weitere Faktoren und Bewertungen.

Damit sich die Kommission vom Grad der Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten hinreichend vergewissern kann, verfolgt sie ein Konzept der Überwachung in Mehrjahreszyklen. So wird die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und ihrer Durchführungsvorschriften in jedem Mitgliedstaat in einem Zyklus von zwei Jahren überprüft, und zwar entweder durch eine Inspektion seiner zuständigen Behörde oder durch eine Inspektion von mindestens einem seiner Flughäfen.

Darüber hinaus wird die Anwendung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit in einem Zyklus von fünf Jahren überprüft, indem mindestens 15 % aller EU-Flughäfen, die unter die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 fallen, einschließlich des nach Fluggastaufkommen größten Flughafens in jedem einzelnen Mitgliedstaat, ausgewählt werden. Die von der Kommission durchgeführten Inspektionen auf ausgewählten Flughäfen stellen einen wichtigen Indikator für den allgemeinen Grad der Einhaltung in jedem Mitgliedstaat dar.

2.4 3.3 Verfahren und Methodik für die Durchführung von Inspektionen

In der Verordnung (EU) Nr. 72/2010[3] der Kommission sind Verfahren für die Durchführung von Luftsicherheitsinspektionen der Kommission festgelegt. Sie enthält unter anderem Bestimmungen zur Qualifikation und zu den Befugnissen der Kommissionsinspektoren.

Die Methodik für die Durchführung dieser Inspektionen wurde in enger Zusammenarbeit mit den Luftsicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten ausgearbeitet und beruht auf der Überprüfung der wirksamen Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen.

2.5 3.4 Von der Kommission durchgeführte Inspektionen

Trotz der Mobilitätseinschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie führte die Kommission auch im Jahr 2021 Inspektionen durch. Während dieser Zeit fanden neue Konzepte Anwendung, darunter auf Unterlagen basierende Ferninspektionen der

[3] Verordnung (EU) Nr. 72/2010 der Kommission vom 26. Januar 2010 zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Luftsicherheitsinspektionen der Kommission (ABl. L 23 vom 27.1.2010, S. 1).

zuständigen Behörden. Physische Flughafeninspektionen vor Ort wurden im Oktober 2021 wieder aufgenommen.

Für die Durchführung ihrer Inspektionen stand der Kommission ein Team von sieben in Vollzeit beschäftigten Luftsicherheitsinspektoren zur Verfügung, das durch einen Pool von rund 80 nationalen Auditoren unterstützt wurde, die von den Mitgliedstaaten ernannt wurden. Voraussetzung für den Einsatz dieser Auditoren bei Kommissionsinspektionen ist die Teilnahme an einer von der Kommission durchgeführten Schulung.

Darüber hinaus wird durch die Teilnahme einer hohen Anzahl von nationalen Auditoren ein System der gegenseitigen Begutachtung gewährleistet und dafür gesorgt, dass Methoden und bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten und assoziierten Ländern verbreitet werden.[4]

1.1.13.4.1 Inspektionen der zuständigen nationalen Behörden

Durch die Inspektionen der zuständigen Behörden soll überprüft werden, ob die Mitgliedstaaten über die notwendigen Mittel – darunter ein nationales Qualitätskontrollprogramm, die erforderlichen rechtlichen Befugnisse und geeignete Ressourcen – verfügen, damit sie die EU-Rechtsvorschriften zur Luftsicherheit angemessen umsetzen können.

Die Kommission setzte ihren sechsten Zyklus von Inspektionen der zuständigen Behörden im Jahr 2021 fort, indem sie acht Inspektionen durchführte. Die Ergebnisse machten deutlich, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, insbesondere im Hinblick auf folgende Bereiche: Sicherheitsprogramme von Flughäfen, Betreibern und zuständigen Stellen, die noch immer nicht vollständig den Vorschriften entsprachen; die Methodik für die Durchführung von Inspektionen und die Elemente, die in die Berichterstattung über die Überwachung der Einhaltung aufgenommen werden müssen; die Mindesthäufigkeit für Sicherheitsaudits und Inspektionen und, sofern erforderlich bzw. relevant, angemessene Risikobewertungen zur Festlegung von Sicherheitsmaßnahmen oder bestimmten Ausnahmen. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten nationale und/oder ausländische Luftfahrtunternehmen sowie bestimmte andere Stellen, die Verantwortung im Bereich der Sicherheit tragen, nicht mit der vorgesehenen Regelmäßigkeit überwacht.

Dennoch haben die meisten der 2021 inspizierten Mitgliedstaaten ihre nationalen Luftsicherheitsprogramme an die EU-Rechtsvorschriften angepasst, ihre zuständigen Behörden mit den erforderlichen Durchsetzungsbefugnissen für die Überwachung und Durchsetzung aller Anforderungen der Verordnung und deren Durchführungsrechtsakte ausgestattet, sichergestellt, dass eine ausreichende Zahl von

[4] Anhang 1 enthält eine Tabelle mit einer zusammenfassenden Aufstellung aller Tätigkeiten der Kommission und der EÜB zur Überwachung der Einhaltung im Jahr 2021.

Auditoren für die Überwachung der Einhaltung zur Verfügung steht, und die meisten Anforderungen in Bezug auf Sicherheitsschulungen umgesetzt.

2.1.13.4.2 Erstinspektionen von Flughäfen

Durch Inspektionen von Flughäfen soll überprüft werden, ob die jeweilige zuständige Behörde die wirksame Umsetzung der Luftsicherheitsmaßnahmen angemessen überwacht und in der Lage ist, potenzielle Mängel rasch zu erkennen und zu beheben. In beiden Fällen müssen die von den Kommissionsinspektoren festgestellten Mängel innerhalb einer festgelegten Frist behoben werden. Die Inspektionsberichte werden allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Nach dem zwölften Jahr der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 machen sich die Bemühungen der zuständigen Behörden und der Branche in den Inspektionsergebnissen bemerkbar. Ein Großteil der Sicherheitsanforderungen wurde korrekt umgesetzt. Allerdings wurde bei den drei im Jahr 2021 durchgeführten Erstinspektionen von Flughäfen deutlich, dass die Flughafenbetreiber Schwierigkeiten hatten, einige der Maßnahmen, beispielsweise Zugangskontrollen und Kontrollen des Handgepäcks, wirksam umzusetzen.

3.1.13.4.3 Folgeinspektionen

Gemäß Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 72/2010 führt die Kommission routinemäßig eine begrenzte Zahl von Folgeinspektionen durch. Solche Inspektionen werden angesetzt, wenn bei der Erstinspektion mehrere schwere Mängel festgestellt wurden. Sie werden aber auch stichprobenartig durchgeführt, um zu überprüfen, ob die zuständigen Behörden über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um die Behebung von Mängeln innerhalb festgelegter Fristen zu verlangen. Da Vor-Ort-Inspektionen bis Herbst 2021 ausgesetzt waren, wurde in diesem Jahr nur eine Folgeinspektion durchgeführt.

2.6 3.5 Bewertungen der jährlichen Qualitätskontrollberichte der Mitgliedstaaten

Gemäß Nummer 18 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Bericht über die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen dieser Verordnung getroffenen Maßnahmen sowie über die Luftsicherheitslage auf den Flughäfen in ihrem Hoheitsgebiet.

Zusätzlich zu ihren eigenen regelmäßigen Inspektionen stellt die Bewertung dieser Berichte für die Kommission ein Mittel dar, um die Umsetzung solider nationaler Qualitätskontrollmaßnahmen genau zu verfolgen. Dadurch wiederum können Mängel in jedem Mitgliedstaat rasch erkannt und behoben werden.

Im Rahmen der Bewertung wird Folgendes analysiert: die regelmäßige Überwachung von Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und anderen Stellen, die Verantwortung für Luftsicherheitsmaßnahmen tragen, sowie der Zeitraum, den die Auditoren vor Ort verbringen, der Umfang und die Häufigkeit einer geeigneten Kombination von Tätigkeiten zur Überwachung der Einhaltung, der Grad der Einhaltung durch die

einzelnen Mitgliedstaaten, Folgemaßnahmen und die Wahrnehmung von Durchsetzungsbefugnissen.

Die COVID-19-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, ihre üblichen Qualitätskontrolltätigkeiten auf Flughäfen und bei anderen Betreibern im Jahr 2021 vor Ort durchzuführen.

Daher konzentrierte sich die Kommission bei ihrer Bewertung für die Jahresberichte 2021 auf die üblichen Qualitätskontrollinstrumente, die von den Mitgliedstaaten eingesetzt werden konnten, und kombinierte diese mit einer Bewertung sowie einer Abwägung von alternativen und zusätzlichen Tätigkeiten zur Überwachung der Einhaltung[5], die in Zeiten der strengsten Ausgangsbeschränkungen durchgeführt wurden. Die Kommission stellte fest, dass zwar einige Mitgliedstaaten ihren Qualitätskontrollverpflichtungen mithilfe der üblichen Methoden und Instrumente vollständig nachkommen konnten, die meisten jedoch in großem Umfang alternative und zusätzliche Tätigkeiten durchführten. Dies trug dazu bei, dass zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden konnten.

Im Zuge der Bewertung der Jahresberichte wurde gewürdigt, dass alle Mitgliedstaaten herausragende Bemühungen unternommen hatten, um durch eine Kombination aus Fernbewertungen und, soweit möglich, gezielten Maßnahmen vor Ort ihre Luftsicherheitsregelungen weiterhin kontinuierlich zu überwachen. Es wurden keine Mängel oder Schwachstellen festgestellt, die Folgemaßnahmen erfordern würden.

Die Kommission übermittelte den Mitgliedstaaten eine formelle umfassende Bewertung, in der sie gegebenenfalls Vorschläge zur Verbesserung oder gezielteren Ausrichtung der nationalen Bemühungen machte.

2.7 3.6 Bewertung von Flughäfen in Drittländern

Unter normalen Umständen werden im Rahmen von One-Stop-Sicherheitsvereinbarungen zwischen der EU und Drittländern Bewertungen durchgeführt, um zu überprüfen, ob das Niveau der Umsetzung bestimmter Sicherheitsmaßnahmen in diesen Drittländern weiterhin dem Niveau der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Luftsicherheit gleichwertig ist. Im Jahr 2021 war dies aufgrund der Pandemie nicht möglich.

[5] Dies umfasste unter anderem die Bewertung und Überprüfung der nationalen Sicherheitsprogramme, der Sicherheitsprogramme von Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreibern und anderen Stellen, Online-Schulungen und Zertifizierungsmaßnahmen, die Überprüfung nationaler Risikobewertungen, Ferninspektionen sowie Trendanalysen.

2.8 3.7 Fälle nach Artikel 15 und gerichtliche Verfahren

Werden die bezüglich der Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen auf einem Flughafen festgestellten Mängel als so schwer erachtet, dass erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtsicherheit der Zivilluftfahrt in der Union zu befürchten sind, leitet die Kommission das Verfahren nach Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 72/2010 ein. Das bedeutet, dass alle anderen zuständigen Behörden über die Situation unterrichtet werden und Ausgleichsmaßnahmen in Bezug auf die vom betreffenden Flughafen abgehenden Flüge in Betracht zu ziehen sind. Im Jahr 2021 gab es keinen Fall, in dem dieses Verfahren eingeleitet wurde.

Darüber hinaus hat die Kommission die Möglichkeit, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, insbesondere in Fällen, in denen Mängel über einen längeren Zeitraum nicht behoben werden oder erneut auftreten. Im Jahr 2021 wurde kein derartiges Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

4. 4. RECHTSRAHMEN UND ERGÄNZENDE INSTRUMENTE

2.9 4.1 Rechtsrahmen

Die Zivilluftfahrt ist nach wie vor Zielscheibe feindlicher Akteure. Um dieser Bedrohung zu begegnen, müssen verhältnismäßige, risikobasierte Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Daher passen die Kommission und die Mitgliedstaaten die Abhilfemaßnahmen kontinuierlich an, um ein möglichst hohes Maß an Sicherheit zu erreichen und zugleich die nachteiligen Auswirkungen auf den Flugbetrieb zu verringern.

Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 wurde im Februar 2021 durch die Durchführungsverordnung (EU) 2021/255[6] der Kommission geändert. Letztere enthält Bestimmungen zur Ausweitung der Anwendbarkeit der alternativen und beschleunigten Verfahren für die EU-Validierung der Luftsicherheit der in der Lieferkette für in die Union beförderte Fracht tätigen Betreiber, die von der COVID-19-Pandemie betroffen sind. Ferner werden Vorschriften zu Vorabinformationen über Luftfracht vor dem Verladen (Pre-Loading Advance Cargo Information, PLACI) eingeführt und flexible Regelungen für die Installation von Standard-3-Sprengstoffdetektoren (EDS-Geräten) vorgesehen.

---

[6] Durchführungsverordnung (EU) 2021/255 der Kommission vom 18. Februar 2021 zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1998 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (ABl. L 58 vom 19.2.2021, S. 23).

2.10 4.2 Unionsdatenbank zur Sicherheit der Lieferkette

Die Kommission hat im November 2021 eine neue, verbesserte Version der Unionsdatenbank zur Sicherheit der Lieferkette[7] in Betrieb genommen. Sie ist die einzige gültige Datenbank, die reglementierte Beauftragte bei der Übernahme von Sendungen anderer reglementierter Beauftragter oder von einem bekannten Versender konsultieren müssen. Dieselbe Datenbank enthält auch eine Liste der zugelassenen Ausrüstungen für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt mit „EU-Stempel"-Kennzeichnung.

Ende 2021 enthielt die Datenbank rund 20 000 Datensätze von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern, unabhängigen Validierungsprüfern, ACC3-Luftfahrtunternehmen, reglementierten Lieferanten, reglementierten Beauftragten und bekannten Versendern aus Drittländern sowie Sicherheitsausrüstungen und Flughäfen. Die angestrebte Verfügbarkeitsquote von 99,7 % wurde im Jahr 2021 durchgehend eingehalten.

2.11 4.3 Vorabinformationen über Luftfracht vor dem Verladen (PLACI)

Die erste Phase des neuen Einfuhrkontrollsystems (ICS2) auf der Grundlage von Vorab-Informationsanforderungen vor dem Verladen für Post- und Expressgutsendungen zum Zwecke der Analyse von Sicherheitsrisiken in der Luftfracht und Luftpost wurde am 15. März 2021 eingeleitet.

Gemäß den für PLACI geltenden Anforderungen müssen Wirtschaftsakteure, die für die Verbringung von Sendungen in das Zollgebiet der Union verantwortlich sind, den Zollbehörden der EU zu jeder Sendung, die von Orten in Drittländern auf dem Luftweg in die EU gelangt, elektronisch Einzelheiten übermitteln, die dann von der ersten Eingangszollstelle in der EU für Zwecke der Sicherheit in der Zivilluftfahrt analysiert werden.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Risikoanalyse von PLACI können spezifische Abhilfemaßnahmen zur Gewährleistung der Luftsicherheit erforderlich werden. Diese müssen von den Wirtschaftsakteuren, die in der Lieferkette für in die Union beförderte Fracht tätig sind, angewendet werden, bevor die Sendung an Bord eines in die EU gehenden Fluges verladen wird. Zur Unterstützung einer reibungslosen Umsetzung des PLACI-Systems hat die Kommission im Januar 2021 einen zweiten gemeinsamen Workshop mit Luftsicherheitsbehörden und nationalen Zollbehörden veranstaltet.

---

[7] https://ksda.ec.europa.eu/

5. 5. ERPROBUNGEN, SITZUNGEN UND NEUE INITIATIVEN

2.12 5.1 Erprobungen

Eine „Erprobung“ im Sinne der EU-Rechtsvorschriften für den Bereich der Luftsicherheit findet statt, wenn ein Mitgliedstaat mit der Kommission vereinbart, ein bestimmtes Instrument oder eine bestimmte Methode, das bzw. die im bestehenden Recht nicht anerkannt ist, für einen begrenzten Zeitraum als Ersatz für eine anerkannte Sicherheitskontrolle zu verwenden – vorausgesetzt, dieser Test wirkt sich nicht negativ auf das gesamte Sicherheitsniveau aus. Im Jahr 2021 wurden keine derartigen Erprobungen durchgeführt oder eingeleitet.

2.13 5.2 Sitzungen

Die Kommission veranstaltete im Oktober 2021 eine zweite virtuelle Sitzung der Arbeitsgruppe für Cybersicherheit im Luftverkehr, an der die für die Luftsicherheit und die Umsetzung der NIS-Richtlinie[8] zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie weitere Interessenträger teilnahmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Umsetzung und weitere Verbesserung des komplexen Regelungsumfelds der Cybersicherheit im Luftverkehr vom Austausch von Erfahrungen und bewährten Vorgehensweisen im Rahmen einer solchen Arbeitsgruppe in hohem Maße profitieren kann. Es besteht auch ein großes Interesse daran, sicherzustellen, dass die Besonderheiten des Luftfahrtsektors berücksichtigt werden, und zu prüfen, wie sektorspezifische und horizontale Bemühungen einander ergänzen können, ohne dass es zu Doppelarbeit und übermäßiger Belastung von Verwaltungsbehörden und der Branche kommt.

Um den Mitgliedstaaten Rückmeldungen über die Inspektionen zu geben, die Transparenz zu fördern und die Methoden zur Überwachung der Einhaltung zu harmonisieren, veranstaltete die Kommission im Dezember 2021 im virtuellen Rahmen die jährliche Sitzung und eine Schulung der nationalen AVSEC-Inspektoren.

Gemeinsam mit der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (European Civil Aviation Conference, ECAC) organisierte die Kommission im Mai 2021 einen virtuellen Workshop zu den Auswirkungen der künstlichen Intelligenz auf Luftsicherheitsausrüstungen. Ziel dieses Workshops war es, internationale Experten, Praktiker und Endnutzer aus dem KI-Bereich zusammenzubringen und somit zu einem gemeinsamen Verständnis beizutragen sowie weitere Arbeiten, insbesondere im Bereich der automatischen Erkennung verbotener Gegenstände, vorzubereiten.

---

[8] Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1).

2.14 5.3 Neue Initiativen

Fortschritte wurden bei der Entwicklung neuer Technologien für die Luftsicherheit erzielt. Insbesondere wurde an der Ausarbeitung von Detektionsnormen für Sicherheitsausrüstung gearbeitet, um neuen Bedrohungen, vor allem durch chemische Substanzen, zu begegnen. Zu diesem Zweck besteht eine ausgezeichnete Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und anderen internationalen Partnern. Diese Zusammenarbeit wurde allerdings durch die COVID-19-Pandemie beeinträchtigt, da keine physischen Treffen stattfinden konnten, diese Tätigkeit jedoch den Austausch von Verschlusssachen in einem sicheren Umfeld erfordert.

6. 6. BEDROHUNGEN UND AUSBLICK

2.15 6.1 Allgemeines

Der internationale dschihadistische Terrorismus stellt weiterhin eine große Bedrohung für die EU dar und muss sorgfältig beobachtet werden.[9] Trotz der weltweiten Bemühungen, die Finanzierungsquellen des Terrorismus einzuschränken, haben terroristische Organisationen noch immer Zugang zu großen Bargeldreserven,[10] um ihre Aktivitäten und Propaganda zu finanzieren. Sie haben nach wie vor die Absicht, die Luftfahrt als hochkarätiges Ziel anzugreifen, und sind in der Lage, innovative Verstecke für Sprengstoffe zu entwickeln. Es ist davon auszugehen, dass sich die Bedrohungen und Herausforderungen im Bereich der Luftsicherheit kontinuierlich weiterentwickeln werden und die Vielfalt der Angriffsmethoden zunehmen wird. Andere potenzielle Bedrohungen wie chemische, biologische, radiologische und nukleare (CBRN) Bedrohungen werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten kontinuierlich bewertet. Bedrohungen durch Insider sowie einheimischer Terrorismus stellen weiterhin einen Bereich dar, dem besondere Aufmerksamkeit gilt. Gleichzeitig sind andere Bedrohungen und Angriffsmethoden in den Fokus gerückt. Konfliktgebiete werden Terroristen weiterhin ein Umfeld bieten, in dem sie sich hoch entwickelte militärisch einsetzbare Ausrüstung beschaffen und weniger strenge Maßnahmen im Bereich der Luftsicherheit zunutze machen können.

Mit Blick auf neu auftretende Sicherheitsbedrohungen für die Luftfahrt, einschließlich hybrider Bedrohungen, stand die Kommission gemeinsam mit den einschlägigen Agenturen weiterhin in einem ständigen Dialog mit den Mitgliedstaaten sowie anderen Akteuren und führte diesbezüglich eine regelmäßige Überwachung mit dem Ziel durch, Wissen und Kapazitäten aufzubauen, um auf diese Bedrohungen reagieren und das mit ihnen verbundene Risiko wirksam beherrschen zu können.

---

9 Siehe beispielsweise: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12315-2021-INIT/de/pdf

10 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0532

2.16 6.2 Cybersicherheit

Angesichts der zunehmenden Abhängigkeit der Luftfahrt von Informationstechnologien und digitalen Betriebssystemen, gewinnt der Bereich der Cybersicherheit immer mehr an Bedeutung. Cyberangriffe auf das Verkehrswesen könnten katastrophale Folgen haben und zu erheblichen wirtschaftlichen Störungen führen. Vor allem vor dem Hintergrund der verschiedenen Cybervorfälle im Jahr 2021, die Schwachstellen des Sektors offengelegt haben, ist dies besonders besorgniserregend.[11] In ihren Bemühungen, den Verkehrssektor und die zugehörige Infrastruktur widerstandsfähiger zu machen, bestätigte die Kommission, dass die EU den bestehenden Sicherheitsrahmen, wozu auch die Mittel zur Bekämpfung von Cyberbedrohungen zählen, auf der Grundlage der geltenden Vorschriften in diesem Bereich aktualisieren und verbessern wird.[12] Mit Blick auf den Cyberbereich wird eine Reihe spezifischer Herausforderungen deutlich, darunter die Vielfalt der Akteure und Beweggründe (wobei das Augenmerk nicht nur terroristischen Gruppen gilt). Auch in diesem Bereich hat die Kommission angesichts der zunehmenden böswilligen Absichten und wachsenden Fähigkeiten feindlich gesinnter Dritter Maßnahmen ergriffen.[13] Die Situation im Bereich der Luftfahrt führt deutlich vor Augen, dass es notwendig ist, für ein Höchstmaß an Kohärenz zwischen horizontalen und sektoralen Vorschriften zu sorgen. Aus Sicht der Kommission ist es zwingend erforderlich, Doppelarbeit und Belastungen für Betreiber und Verwaltungsbehörden zu vermeiden.

2.17 6.3 Drohnen

Der unrechtmäßige Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugsystemen (unmanned aircraft systems, UAS), besser bekannt als Drohnen, kann den Flughafenbetrieb beeinträchtigen und eine Gefahr für Luftfahrzeuge und deren Insassen darstellen[14]. Im März 2021 gab die EASA mit Unterstützung der Kommission Leitlinien heraus, die Luftfahrzeugbetreiber und nationale Behörden beim Umgang mit Vorfällen mit Drohnen an Flughäfen und in deren Umfeld unterstützen sollen. Am 22. April 2021 verabschiedete die Kommission einen Regelungsrahmen für das Europäische Konzept des Verkehrsmanagements unbemannter Luftfahrzeuge (U-Space),[15] der es den

---

11 Bei den beobachteten Cybervorfällen handelte es sich jedoch meist um Angriffe mithilfe von Ransomware, die keine Auswirkungen auf die Sicherheit und Gefahrenabwehr hatten.

12 Randnummer 102 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen, COM(2020) 789 final vom 9. Dezember 2020.

13 Beispielsweise traten am 31. Dezember 2021 im Rahmen der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583 der Kommission vom 25. September 2019 Anforderungen im Bereich der Cybersicherheit in Kraft, deren Umsetzung Gegenstand des Inspektionsprogramms der Kommission ist.

14 Daten der EASA zufolge ist die Zahl der gemeldeten Ereignisse im Zusammenhang mit Drohnen seit 2014 stetig gestiegen. Dieser Anstieg kam 2020 (letzte verfügbare Daten) zum Stillstand, vermutlich aufgrund der Beschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19.

15 https://transport.ec.europa.eu/news/drones-commission-adopts-new-rules-and-conditions-safe-secure-and-green-drone-operations-2021-04-22_en

Behörden erleichtern wird, zwischen kooperativen und nicht kooperativen Drohnen zu unterscheiden. Darüber hinaus unterstützt die Kommission innovative Projekte wie Skyfall[16] oder Courageous zur Erprobung von Systemen zur UAS-Abwehr. Die Erhöhung der Systemresilienz und der Fähigkeiten zur UAS-Abwehr ist auch ein wesentlicher Bestandteil der „Drohnenstrategie 2.0“[17], die die Kommission im November 2022 angenommen hat.

2.18 6.4 Konfliktgebiete

Im Rahmen des Warnsystems für Konfliktgebiete wurden regelmäßig gemeinsame Risikobewertungen unter der Leitung der EU-Arbeitsgruppe für die integrierte Bewertung von Luftsicherheitsrisiken (EU Integrated Aviation Security Risk Assessment Group) durchgeführt, wobei es aufgrund der COVID-19-Pandemie einige praktische Einschränkungen gab. Ziel dabei ist es, zeitnah Informationen über die Bewertung der von Konfliktgebieten ausgehenden Risiken auszutauschen, um die Minderung von Risiken zu unterstützen. In dringenden Fällen werden außerordentliche Sitzungen anberaumt.[18]

Im Jahr 2021 leitete die Kommission zusammen mit den in der Gruppe vertretenen Mitgliedstaaten und der EASA eine Überprüfung ein, um zu klären, wie der Prozess der Risikobewertung für Konfliktgebiete weiter gestrafft werden kann. Dies führte zu genauer definierten Regeln für die Herausgabe von EASA-Informationsblättern über Konfliktgebiete (Conflict Zones Information Bulletins, CZIB) und EASA-Informationsvermerken, die Erleichterung ihrer Verbreitung und Sonderregelungen für dringende Fälle.

Im Rahmen des EU-Verfahrens für die integrierte Bewertung von Luftsicherheitsrisiken werden ebenfalls Fähigkeiten für die Risikobewertung bereitgestellt und die Entscheidungsfindung (Risikominderung) im Bereich der Luftfrachtsicherheit und der Luftsicherheitsstandards unterstützt.

7. 7. INTERNATIONALER DIALOG

2.19 7.1 Allgemeines

Die Kommission leistete weiterhin ihren Beitrag zur Verbesserung der weltweiten Luftsicherheit. Hierfür stand sie im Kontakt mit internationalen Gremien wie der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und wichtigen Handelspartnern und arbeitete eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um für eine Abstimmung der

---

16 https://www.projectskyfall.org/

17 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Eine Drohnenstrategie 2.0 für ein intelligentes, nachhaltiges Ökosystem für unbemannte Luftfahrzeuge in Europa“, COM(2022) 652 final vom 29. November 2022.

18 Beispielsweise im August 2021 für Afghanistan.

Standpunkte der EU zu sorgen. Des Weiteren fanden bilaterale Dialoge mit bestimmten Drittländern wie den USA, Kanada, Australien, Singapur und dem Vereinigten Königreich statt.

2.20 7.2 Internationale Gremien

Die EU nahm vom 31. Mai bis 4. Juni 2021 als Beobachterin aktiv an der jährlichen Sitzung des ICAO-Luftsicherheitsausschusses (AVSECP/32) teil, die virtuell stattfand. Das wichtigste Ergebnis dieser Sitzung war eine Einigung über Änderungsantrag 18 in Bezug auf Anhang 17 (Sicherheit) des Abkommens von Chicago.

2.21 7.3 Drittländer

Im Rahmen der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten ist die Gruppe für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Bereich der Luftsicherheit (Transportation Security Cooperation Group, TSCG) bestrebt, die Zusammenarbeit in mehreren Bereichen von beiderseitigem Interesse zu fördern. Sie gewährleistet die fortlaufende Umsetzung der One-Stop-Sicherheitsvereinbarungen und die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Luftfracht- und Luftpostregelungen der EU und der USA. Diese Initiativen sparen den Luftverkehrsbetreibern Zeit, Kosten und Betriebsaufwand. Aufgrund der Pandemiebeschränkungen fand 2021 keine förmliche TSCG-Sitzung statt. Allerdings standen die EU und die TSA (Transportation Security Administration) über das gesamte Jahr virtuell in Kontakt.

Im Einklang mit dem Unionsrecht traf die Kommission Vereinbarungen, nach denen die in einigen Drittländern oder auf Flughäfen von Drittländern geltenden Sicherheitsstandards als den EU-Standards gleichwertig anerkannt werden[19]. Im Jahr 2021 wurden keine neuen One-Stop-Sicherheitsvereinbarungen geschlossen. Was Israel betrifft, so wurden alle Entwicklungsprojekte am Flughafen Ben Gurion in Tel Aviv, einschließlich der Investitionen in die für One-Stop-Sicherheitssysteme erforderliche Kontrolltechnologie, aufgrund der negativen finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verschoben. Die fachspezifischen Beratungen zwischen der Kommission und Japan über One-Stop-Sicherheitssysteme sind noch im Gange.

Seit dem 1. Januar 2021 ist das Vereinigte Königreich nicht mehr Teil der EU. Das durch das Vereinigte Königreich bereitgestellte One-Stop-Sicherheitssystem wird jedoch beibehalten,[20] was Vorteile für Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Fluggäste in der EU hat.

---

19 Die EU hat unter anderem One-Stop-Sicherheitsvereinbarungen mit den USA, Kanada, Singapur, Montenegro, Serbien, dem Vereinigten Königreich und Israel (nur für aufgegebenes Gepäck).

20 Durchführungsverordnung (EU) 2019/413 der Kommission vom 14. März 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 in Bezug auf Drittländer, die

Im Bereich des Kapazitätsaufbaus wurde das von der ECAC durchgeführte Projekt für die Sicherheit der Zivilluftfahrt in Afrika, Asien und im Nahen Osten (CASE II) im Jahr 2021 fortgesetzt.[21] Die Durchführung der Projektaktivitäten wurde jedoch durch die COVID-19-Pandemie stark beeinträchtigt, sodass sich die Projektergebnisse hauptsächlich auf Online-Aktivitäten wie regionale Workshops und einige zwischenstaatliche Schulungsprogramme beschränkten. Das übergeordnete Ziel des Projekts CASE II besteht darin, der Bedrohung der Zivilluftfahrt durch den Terrorismus entgegenzuwirken, indem Partnerschaften mit Staaten in den drei Regionen eingegangen werden, um deren Systeme für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt zu stärken.[22]

8. 8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die COVID-19-Pandemie hatte im Jahr 2021 weiterhin tiefgreifende Auswirkungen auf alle üblichen Tätigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten. Die gängigen Vor-Ort-Inspektionen konnten erst im Oktober 2021 wieder aufgenommen werden. Zwischen März 2020 und Oktober 2021 waren lediglich auf Unterlagen basierende Bewertungen der zuständigen Behörden durchgeführt worden. Auch die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Luftsicherheit wurde durch die COVID-19-Pandemie beeinträchtigt.

Die Kommission stellt jedoch zufrieden fest, dass im Zuge der COVID-19-Pandemie erkannt wurde, wie wichtig die Aufrechterhaltung wirksamer Sicherheitsmaßnahmen ist, und zwar auch als entscheidender Faktor für die Erholung des Sektors. Darüber hinaus wurden diese Erkenntnisse vor dem Hintergrund dramatischer Veränderungen in der Nachfrage nach Flugreisen und in Bezug auf die Personalsituation gewonnen.

Mit Blick auf die Zukunft stellt die Kommission kontinuierlich Überlegungen dazu an, wie der derzeitige Rahmen für die Luftsicherheit weiter verbessert werden könnte. Zu diesem Zweck prüft sie, wie sie ihre Effizienz, Nachhaltigkeit und Flexibilität steigern kann, ohne das bisher erreichte hohe Sicherheitsniveau zu gefährden.

---

anerkanntermaßen Sicherheitsstandards anwenden, die den gemeinsamen Grundstandards für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt gleichwertig sind (ABl. L 73 vom 15.3.2019, S. 98).

[21] Das Projekt wird vollständig von der EU finanziert und verfügt über eine Mittelausstattung in Höhe von 8 Mio. EUR für vier Jahre.

[22] Die Partnerstaaten werden auf der Grundlage objektiver Kriterien ausgewählt, z. B. der Bereitschaft/Fähigkeit des jeweiligen Staates, vollen Nutzen aus den im Rahmen des Projekts durchgeführten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau zu ziehen, oder der Tatsache, dass keine Überschneidungen mit anderen bilateralen oder multilateralen Initiativen zum Kapazitätsaufbau bestehen.