



Brüssel, den 31.10.2019
COM(2019) 577 final

2019/0249 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen
Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 17
(„Luftsicherheit“) (Änderung 17) des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt
zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Zusammenhang mit der geplanten Annahme der Änderung 17 des Anhangs 17 („Luftsicherheit“) des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt zu vertreten ist, die Änderungsvorschläge für Richtlinien und Empfehlungen beinhaltet.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt („Abkommen von Chicago“)

Das Abkommen von Chicago zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation gegründet.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

2.2. DIE INTERNATIONALE ZIVILLUFTFAHRT-ORGANISATION („ICAO“)

Die ICAO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Ziel der ICAO sind die Entwicklung von Grundsätzen und Techniken für die internationale Flugsicherung und die Förderung der Planung und Weiterentwicklung des internationalen Luftverkehrs.

Dem ICAO-Rat, einem ständigen Gremium der ICAO, gehören 36 Vertragsstaaten an, die von der ICAO-Versammlung für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt werden. Im Zeitraum 2016 bis 2019 ist die EU mit sieben Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten.

Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago gehört es zu den Pflichten des ICAO-Rates, internationale Richtlinien und Empfehlungen („SARPs“) – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – anzunehmen.

Darüber hinaus beruft der ICAO-Rat die ICAO-Versammlung, das oberste Gremium der ICAO, ein. Die ICAO-Versammlung tritt mindestens einmal alle drei Jahre zusammen und legt die politische Ausrichtung der Organisation für den kommenden Dreijahreszeitraum fest. Die 40. Tagung der ICAO-Versammlung fand vom 24. September bis zum 4. Oktober 2019 in Montreal (Kanada) statt.

2.3. Der geplante Rechtsakt der ICAO

Nach Artikel 54 Absatz 1 des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat Richtlinien und Empfehlungen an. Die SARPs zur Änderung von Anhang 17 über Luftsicherheit umfassen mehrere Artikel, die geändert, verbessert oder von einer Empfehlung in eine Richtlinie umgewandelt werden müssen.

Am 4. Juli 2019 hat die ICAO das Rundschreiben AS8/2.1-19/48 herausgegeben, mit dem sie ihren Vertragsstaaten mitteilt, dass die vorgeschlagene Änderung 17 zu Anhang 17 dem Rat zur Annahme auf seiner 218. Tagung (18. bis 29. November 2019) vorgelegt werden und voraussichtlich im Juli 2020 in Kraft treten soll. Dazu gehören unter anderem neue und/oder überarbeitete Bestimmungen zu Folgendem: Schwachstellenbeurteilung, Informationsaustausch zwischen Staaten und Interessenträgern, Ausbildungsprogramme und Zertifizierungssysteme, Zugangskontrolle, Personalkontrolle und sonstige redaktionelle Änderungen. Mit dem genannten Rundschreiben leitete die ICAO ihre Konsultationsphase ein, die am 4. Oktober 2019 ablief.

Die Änderungen von Anhang 17 wurden vom ICAO-Luftsicherheitspanel vorbereitet, dem Experten von acht EU-Mitgliedstaaten angehören (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich), und anschließend der 217. Tagung des ICAO-Rates zur Billigung vorgelegt. Diese Änderungen werden nach Abschluss der laufenden Konsultation höchstwahrscheinlich vom ICAO-Rat auf seiner 218. Tagung gebilligt.

Nach Annahme werden die vorgesehenen Änderungen für alle ICAO-Staaten, einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten, gemäß dem Abkommen von Chicago und innerhalb der in diesem Abkommen festgelegten Grenzen verbindlich sein. Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago müssen die Vertragsstaaten die ICAO unterrichten, wenn sie beabsichtigen, von einer Richtlinie abzuweichen, und ihr den Unterschied zwischen der eigenen Regelung und der durch die Richtlinie festgelegten anzeigen.

2.4. EU-Rechtsrahmen und vorgeschlagene Änderungen von Anhang 17

1) Änderung der Definition der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Ursprünglicher Wortlaut:

Zuverlässigkeitsüberprüfung. Eine Überprüfung der Identität einer Person und ihrer bisherigen Erfahrungen, einschließlich der Überprüfung etwaiger Vorstrafen im Rahmen der Beurteilung der Eignung der Person für die Durchführung von Sicherheitskontrollen und/oder für den unbegleiteten Zugang zu einem Sicherheitsbereich.

Neuer Wortlaut:

Zuverlässigkeitsüberprüfung. Eine nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften durchgeführte Überprüfung der Identität einer Person und ihrer bisherigen Erfahrungen, einschließlich der Überprüfung etwaiger Vorstrafen und sonstiger sicherheitsrelevanter Informationen, die für die Beurteilung der Eignung der Person relevant sind.

Mit diesem Vorschlag wird auf die Notwendigkeit eingegangen, alle sicherheitsrelevanten Informationen in die Zuverlässigkeitsüberprüfungen einzubeziehen. Die EU-Regelung für die Zuverlässigkeitsüberprüfung wurde gestärkt durch Punkt 11.1.3 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 der Kommission vom 23. Januar 2019 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 in Bezug auf Präzisierung, Harmonisierung und Vereinfachung sowie die Verstärkung bestimmter spezifischer Luftsicherheitsmaßnahmen¹.

2) Fracht und Post mit hohem Risiko

Ursprünglicher Wortlaut:

Fracht und Post mit hohem Risiko Fracht oder Post, die von einer unbekanntem Stelle vorgelegt wird oder Anzeichen einer Manipulation aufweist, gilt als mit hohem Risiko behaftet, wenn sie zusätzlich eines der folgenden Kriterien erfüllt:

- a) konkrete nachrichtendienstliche Hinweise lassen darauf schließen, dass die Fracht oder Post eine Gefahr für die Zivilluftfahrt darstellt, oder
- b) die Fracht oder Post weist Anomalien auf, die Verdacht erregen, oder
- c) die Art der Fracht oder Post macht es unwahrscheinlich, dass mit grundlegenden Sicherheitsmaßnahmen allein verbotene Gegenstände, die das Luftfahrzeug gefährden könnten, entdeckt werden.

¹ ABl. L 21 vom 24.1.2019.

Neuer Wortlaut:

Fracht und Post mit hohem Risiko Fracht oder Post gilt als mit hohem Risiko behaftet, wenn

- a) konkrete nachrichtendienstliche Hinweise darauf schließen lassen, dass die Fracht oder Post eine Gefahr für die Zivilluftfahrt darstellt, oder
- b) die Fracht oder Post Anomalien oder Anzeichen einer Manipulation aufweist, die Verdacht erregen.

Unabhängig davon, ob die Fracht oder Post von einer bekannten oder unbekanntem Stelle stammt, können konkrete nachrichtendienstliche Erkenntnisse eines Staates zu einer Sendung diese als hohes Risiko einstufen.

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, den Begriff „Fracht oder Post mit hohem Risiko“ klarer zu definieren, und steht im Einklang mit der Definition der Europäischen Union.

3) Allgemeine Grundsätze

Ursprünglicher Wortlaut:

2.1 Ziele

2.1.4 *Empfehlung.* Jeder Vertragsstaat sollte einen angemessenen Schutz sensibler Luftsicherheitsinformationen gewährleisten.

Neuer Wortlaut:

2.1 Ziele

2.1.4 Jeder Vertragsstaat muss einen angemessenen Schutz sensibler Luftsicherheitsinformationen gewährleisten.

Mit diesem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass geeignete Mechanismen für den Schutz sensibler Luftsicherheitsinformationen vor unbefugtem Zugriff oder unbefugter Offenlegung eingerichtet werden, auch in Bezug auf die Gefahr, dass Insider unberechtigt Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen erhalten.

Der Schutz (und die Verbreitung sensibler Luftsicherheitsinformationen) liegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Im EU-Recht enthaltene Bestimmungen, die nicht öffentlich sind und als Verschlussachen gelten, sind in jedem Fall durch Artikel 18 der 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. 2320/2002² sowie den Beschluss (EU, Euratom) Nr. 2015/444 vom 15. März 2015 gedeckt.

4) Internationale Zusammenarbeit (2.4.1, 2.4.1a)

Ursprünglicher Wortlaut:

2.4 Internationale Zusammenarbeit

2.4.1 Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass Ersuchen anderer Vertragsstaaten um zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf (einen) bestimmte(n) Flug/Flüge von Betreibern solcher anderen Staaten, soweit dies möglich ist, nachgekommen wird. Der ersuchende Staat berücksichtigt die alternativen Maßnahmen des anderen Staates, die den beantragten Maßnahmen gleichwertig sind.

² ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72.

Neuer Wortlaut:

2.4 Internationale Zusammenarbeit

2.4.1 Jeder Vertragsstaat, der um zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf (einen) bestimmte(n) Flug/Flüge ersucht, sorgt für eine angemessene Konsultation und berücksichtigt alternative Maßnahmen des anderen Staates, die den beantragten Maßnahmen gleichwertig sind.

2.4.1a Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass Ersuchen anderer Vertragsstaaten um zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen in Bezug auf (einen) bestimmte(n) Flug/Flüge von Betreibern solcher anderen Staaten, soweit dies möglich ist, nachgekommen wird.

Mit den Vorschlägen soll die Bedeutung einer angemessenen Konsultation hervorgehoben werden, wenn ein Staat zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen von einem anderen Staat verlangt. Die bestehende Richtlinie wurde in zwei Richtlinien unterteilt, um die unterschiedlichen Anforderungen deutlich zu machen, die für Staaten, die um zusätzliche Maßnahmen ersuchen, und die Aufnahmestaaten, die solche Ersuchen erhalten, gelten.

Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 enthält Bestimmungen für die Notifizierung von Maßnahmen bei der Kommission, sofern die von einem Drittland verlangten Maßnahmen von den gemeinsamen Grundstandards abweichen. Der Konsultationsmechanismus und die Anwendung alternativer Maßnahmen können in einem bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der EU (oder dem Mitgliedstaat) und dem Drittland festgelegt und geregelt werden.

- 5) Eine Richtlinie 3.1.4 für den Informationsaustausch zwischen Staaten und Interessenträgern.

Ursprünglicher Wortlaut:

3.1.4 Jeder Vertragsstaat muss Verfahren für einen angemessenen, praktikablen und rechtzeitigen Austausch relevanter Informationen festlegen und umsetzen, um seine Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen, Anbieter von Flugverkehrsdiensten und andere beteiligte Stellen darin zu unterstützen, wirksame Sicherheitsrisikobewertungen in Bezug auf ihre Tätigkeiten durchzuführen,

Neuer Wortlaut:

3.1.4 Jeder Vertragsstaat muss Verfahren für einen angemessenen, praktikablen und rechtzeitigen Austausch relevanter Informationen festlegen und umsetzen, um einschlägige Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen, Anbieter von Flugverkehrsdiensten und andere beteiligte Stellen darin zu unterstützen, wirksame Sicherheitsrisikobewertungen in Bezug auf ihre Tätigkeiten durchzuführen,

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die Richtlinie zu präzisieren, damit Staaten mehr Flexibilität bei der Ermittlung der relevanten Betreiber haben und diesen die Informationen zukommen lassen können, die diese für die Durchführung einer wirksamen Risikobewertung ihrer Tätigkeiten benötigen.

Diese Richtlinie fand Eingang in das EU-Recht mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1583 der Kommission vom 25. September 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1998 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit in Bezug auf Cybersicherheitsmaßnahmen³.

³ ABl. L 246 vom 26.9.2019, S. 15.

- 6) Eine Richtlinie 3.1.8 in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen.

Ursprünglicher Wortlaut:

3.1.8 Nach Maßgabe des nationalen Luftsicherheitsprogramms gewährleistet jeder Vertragsstaat die Entwicklung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen und Lehrberechtigten-Zertifizierungssystemen.

Neuer Wortlaut:

3.1.8 Nach Maßgabe des nationalen Luftsicherheitsprogramms gewährleistet jeder Vertragsstaat die Entwicklung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen und Zertifizierungssystemen, die sicherstellen, dass Lehrberechtigte in dem jeweiligen Fach qualifiziert sind.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll der Schwerpunkt auf das zu erreichende Sicherheitsergebnis und nicht auf eine bestimmte Methode gelegt werden. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass der Schwerpunkt auf den „Ergebnissen“ der Ausbildung liegen sollte, die von qualifizierten Sachkundigen vermittelt wird, die über die Kenntnisse und Fähigkeiten, Unterricht zu erteilen, und insbesondere über die erforderlichen Kenntnisse im Unterrichtsstoff verfügen. Die Zertifizierung oder sonstige alternative Methoden als solche sollten sich auf beide erforderlichen Aspekte konzentrieren.

Die mit dieser Änderung angestrebten Grundsätze (d. h. *dass Lehrberechtigte in dem jeweiligen Fach qualifiziert sind*) sind Teil des EU-Rechts und wurden in Kapitel 11 von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und ihren Durchführungsbestimmungen festgelegt.

- 7) Aufwertung der Empfehlung 3.1.11 zu einer Richtlinie

Ursprünglicher Wortlaut:

3.1.11 Empfehlung Jeder Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass das Personal aller an der Durchführung verschiedener Aspekte des nationalen Luftsicherheitsprogramms beteiligten oder dafür verantwortlichen Stellen und die zum unbegleiteten Zugang zur Luftseite befugten Personen regelmäßig eine Schulung zur Schärfung ihres Sicherheitsbewusstseins erhalten.

Neuer Wortlaut:

3.1.11 Jeder Vertragsstaat muss sicherstellen, dass das Personal aller an der Durchführung verschiedener Aspekte des nationalen Luftsicherheitsprogramms beteiligten oder dafür verantwortlichen Stellen und die zum unbegleiteten Zugang zur Luftseite befugten Personen eine Erstausbildung und Wiederholungsschulung zur Schärfung ihres Sicherheitsbewusstseins erhalten.

Die Empfehlung 3.1.11 wurde zu einer Richtlinie aufgewertet und ist daher rechtsverbindlich. Jeder Vertragsstaat muss sicherstellen, dass das Personal aller an der Durchführung verschiedener Aspekte des nationalen Luftsicherheitsprogramms beteiligten oder dafür verantwortlichen Stellen und die zum unbegleiteten Zugang zur Luftseite befugten Personen regelmäßig eine Erstausbildung und Wiederholungsschulung zur Schärfung ihres Sicherheitsbewusstseins erhalten. Mit diesem Vorschlag wird die Bedeutung der Schulung zur Schärfung des Sicherheitsbewusstseins anerkannt und gleichzeitig betont, dass sowohl die Erstausbildung als auch die Wiederholungsschulung zur Schärfung des Sicherheitsbewusstseins erforderlich sind.

Die Verpflichtungen in Bezug auf die Erstausbildung und Wiederholungsschulung sind im EU-Luftsicherheitsrecht, insbesondere in den Nummern 11.4.1 und 11.4.3 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission, enthalten.

8) 3.4 Qualitätskontrolle und Qualifikationen

Ursprünglicher Wortlaut:

3.4.1 Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass die Personen, die Sicherheitskontrollen durchführen, Zuverlässigkeitsüberprüfungen und Auswahlverfahren unterzogen werden.

Neuer Wortlaut:

3.4.1 Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass

a) die Personen Zuverlässigkeitsüberprüfungen unterzogen werden, die Sicherheitskontrollen durchführen, die unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen haben und die vor der Wahrnehmung dieser Aufgaben Zugang zu sensiblen Sicherheitsinformationen hatten oder die Zugang zu solchen Bereichen oder Informationen hatten,

b) wiederkehrende Zuverlässigkeitsüberprüfungen in Abständen, die von der zuständigen Behörde festgelegt werden, auf diese Personen angewandt werden, und

c) Personen, die sich im Rahmen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung als ungeeignet erwiesen haben, sofort die Befähigung zur Durchführung von Sicherheitskontrollen, die Berechtigung für den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen und den Zugang zu sensiblen Luftsicherheitsinformationen aberkannt wird.

Mit diesem Vorschlag soll geklärt werden, wer einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden sollte, wann Zuverlässigkeitsüberprüfungen angewandt werden sollten und was geschehen sollte, wenn eine Person im Zuge einer Zuverlässigkeitsüberprüfung als ungeeignet befunden wurde. So sind jetzt nach der Richtlinie wiederkehrende Zuverlässigkeitsüberprüfungen vorgeschrieben und die Maßnahmen festgelegt, die ergriffen werden müssen, wenn sich im Rahmen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung herausstellt, dass eine Person für die entsprechenden Funktionen ungeeignet ist. Es sei darauf hingewiesen, dass der Verweis auf „Auswahlverfahren“ in den Punkt 3.4.2 aufgenommen wurde.

Alle Grundsätze sind bereits im EU-Luftsicherheitsrecht, insbesondere in den Punkten 1.2.3.3, 1.2.3.5, 11.1, 11.5.1 und 11.6.3.5(a) des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission in ihrer durch die Verordnung 2019/103 vom 23. Januar 2019 geänderten Fassung enthalten.

Dieser Vorschlag ergänzt die Änderung der Richtlinie 3.4.1. Die ursprüngliche Richtlinie 3.4.1 enthielt sowohl Verweise auf Zuverlässigkeitsüberprüfungen als auch auf Auswahlverfahren. Da der Vorschlag für 3.4.1 nun weitere Elemente in Bezug auf den Umfang und die Regelmäßigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfungen enthält, wird in diesem Vorschlag das Element „Auswahlverfahren“ hinzugefügt.

Die Kriterien für die Auswahl des Personals, das Sicherheitskontrollen und damit zusammenhängende Funktionen wahrnimmt, sind im EU-Luftsicherheitsrecht, insbesondere in den Punkten 11.1.6, 11.1.7 und 11.1.8 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission enthalten.

9) Aufwertung der Empfehlung 3.4.9 zu einer Richtlinie

Ursprünglicher Wortlaut:

3.4.9 Empfehlung. Jeder Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass jede für die Durchführung der relevanten Elemente des nationalen Luftsicherheitsprogramms zuständige Stelle regelmäßig überprüft, ob die Durchführung der an externe Dienstleister ausgelagerten Sicherheitsmaßnahmen im Einklang mit dem Sicherheitsprogramm der betreffenden Stelle steht.

Neuer Wortlaut:

3.4.9 Jeder Vertragsstaat muss sicherstellen, dass jede für die Durchführung der relevanten Elemente des nationalen Luftsicherheitsprogramms zuständige Stelle regelmäßig überprüft, ob die Durchführung der an externe Dienstleister ausgelagerten Sicherheitsmaßnahmen im Einklang mit dem Sicherheitsprogramm der betreffenden Stelle steht.

Diese Empfehlung wurde zu einer rechtlich bindenden Richtlinie aufgewertet. Mit diesem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass externe Dienstleister die Luftsicherheitsvorschriften eines Staates einhalten, um der Bedrohung durch Insider zu begegnen, die von externen Dienstleistern ausgehen kann.

Im Einklang mit der in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 festgelegten EU-weiten Politik für die Luftsicherheit gilt Folgendes:

- Jeder Mitgliedstaat erstellt und pflegt ein NLSP, in dem die Zuständigkeiten für die Umsetzung der gemeinsamen Grundstandards festgelegt und die von den Betreibern und den Stellen geforderten Maßnahmen beschrieben werden.
- Betreiber, Luftfahrtunternehmen und im NLSP erfasste Einrichtungen müssen ein Sicherheitsprogramm gemäß den darin beschriebenen Bestimmungen erstellen, anwenden und pflegen.
- Das Programm beschreibt die Methoden und Verfahren, die der Betreiber, das Luftfahrtunternehmen oder die Stelle befolgt, um die Rechtsvorschriften und das Sicherheitsprogramm selbst, einschließlich der internen Qualitätskontrollen, einzuhalten.
- Es wird davon ausgegangen, dass Sicherheitsmaßnahmen und Maßnahmen, die von externen Dienstleistern durchgeführt werden, im Rahmen des Sicherheitsprogramms der oben genannten Betreiber, Luftfahrtunternehmen oder der genannten Stellen, die die Verantwortung für diese Maßnahmen und Maßnahmen behalten, erfasst werden, es sei denn, es handelt sich bei dem externen Dienstleister für die von ihm vorgesehenen Tätigkeiten selbst um eine reglementierte oder zugelassene Stelle, die als solche ein eigenes Sicherheitsprogramm erstellen muss.

Die Richtlinie ist im EU-Recht enthalten, insbesondere in den Punkten 10.1, 12.1, 13.1 und 14.1 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und in den Punkten 1.0.1, 3.0.1, 4.0.1, 5.0.1, 6.0.1, 7.0, 8.0.1, 9.0.1, 11.0.1 und 12.0.1 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission. Weitere Bestimmungen sind enthalten in den Punkten 6.3.1.1, 6.3.1.2(a), 6.4.1.2, 6.6.1.1(c), 6.8.5.1(a), 6-E, 8.1.3.2(a), 8.1.4.1, 8.1.4.2, 8.1.4.3, 8.1.4.5, 8.1.4.6, 8.1.5.2, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.3.5, 9.1.3.6 und 9.1.4.2 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission.

10) Aufwertung der Empfehlung 4.1.2 zu einer Richtlinie

Ursprünglicher Wortlaut:

4.1.2 *Empfehlung Jeder Vertragsstaat sollte den Einsatz zufallsbasierter und unvorhersehbarer Sicherheitsmaßnahmen fördern. Die Unberechenbarkeit dürfte zur abschreckenden Wirkung von Sicherheitsmaßnahmen beitragen.*

Neuer Wortlaut:

4.1.2 Jeder Vertragsstaat muss gewährleisten, dass je nach Sachlage Sicherheitsmaßnahmen zufällig und unvorhersehbar durchgeführt werden.

Die Empfehlung 4.1.2 zur Zufälligkeit und Unberechenbarkeit ist zu einer rechtlich bindenden Richtlinie geworden. Das mit der neuen Richtlinie 4.1.2 verfolgte Sicherheitsziel, die Schadensminderung gegen die Bedrohung durch Insider zu verbessern, steht im Einklang mit der Politik der Europäischen Union in folgenden Bereichen:

- Kontrolle von anderen Personen als Fluggästen und der von ihnen mitgeführten Gegenstände,
- Kontrolle von Fahrzeugen,
- Überwachung und Streifengänge sowohl auf der Landseite als auch auf der Luftseite/SRA und den damit verbundenen Maßnahmen,
- Kontrolle von Lieferungen

Dieser Grundsatz spiegelt sich im EU-Recht wider, insbesondere in den Punkten 1.3.1, 1.4.1, 1.4.2, 8.1.6 und 9.1.5 des Anhangs des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission.

11) 4.2.3 Maßnahmen im Zusammenhang mit der Zugangskontrolle

Ursprünglicher Wortlaut:

4.2.3 Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass Identifikationssysteme für Personen und Fahrzeuge eingerichtet werden, um unbefugten Zugang zur Luftseite und zu den Sicherheitsbereichen zu verhindern. Die Identität wird an benannten Kontrollstellen überprüft, bevor Zugang zur Luftseite und zu den Sicherheitsbereichen gewährt wird.

Neuer Wortlaut:

4.2.3 Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass Identifikationssysteme für Personen und Fahrzeuge eingerichtet und implementiert werden, um unbefugten Zugang zur Luftseite und zu den Sicherheitsbereichen zu verhindern. Der Zugang wird nur Personen gewährt, bei denen eine betriebliche Notwendigkeit besteht oder die einen sonstigen berechtigten Grund dafür haben. Die Identität und Berechtigung wird an benannten Kontrollstellen überprüft, bevor Zugang zur Luftseite und zu den Sicherheitsbereichen gewährt wird.

Die Richtlinie 4.2.3 „Maßnahmen im Zusammenhang mit der Zugangskontrolle“ zielt darauf ab, die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Zugangskontrolle zu Sicherheitsbereichen zu verstärken, indem eine Beschränkung eingeführt wird, die den Zugang nur denjenigen gestattet, die einen betrieblichen oder anderweitig legitimen Bedarf haben, und den Umfang der Überprüfung an den Zugangspunkten auf die Berechtigung zusammen mit einem Identitätsnachweis auszudehnen.

Gemäß den Rechtsvorschriften der EU darf der Zugang von Personen und Fahrzeugen zu Sicherheitsbereichen nur dann gewährt werden, wenn hierfür berechtigte Gründe vorliegen. Flughafenausweise werden vor der Gewährung des Zugangs überprüft, um sicherzustellen, dass sie gültig sind und mit dem Inhaber übereinstimmen. Fahrzeugausweise werden vor der Gewährung des Zugangs überprüft, um sicherzustellen, dass sie gültig sind und mit dem Fahrzeug übereinstimmen. Im EU-Recht ist dies in den Punkten 1.2.2.1, 1.2.2.4, 1.2.2.5,

1.2.2.6 und 1.2.6.1 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission festgehalten.

12) Richtlinie 4.2.6 („100 %ige Kontrolle von anderen Personen als Fluggästen“)

Ursprünglicher Wortlaut:

4.2.6 Jeder Vertragsstaat hat Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Personen, die keine Fluggäste sind, sowie mitgeführte Gegenstände vor dem Zutritt zu Flughafen-Sicherheitsbereichen für den internationalen zivilen Luftverkehr einem Screening und sonstigen Sicherheitskontrollen unterzogen werden.

Neuer Wortlaut:

4.2.6 Jeder Vertragsstaat hat Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Personen, die keine Fluggäste sind, sowie mitgeführte Gegenstände vor dem Zutritt zu den Sicherheitsbereichen eines Flughafens Kontrollen unterzogen werden.

Mit diesem Vorschlag sollen alle Unklarheiten beseitigt und klargestellt werden, dass alle Personen, die keine Fluggäste sind, vor dem Zutritt zu einem Sicherheitsbereich kontrolliert werden müssen, um einer Bedrohung durch Insider zu begegnen.

Das EU-Recht steht in vollem Einklang mit der neuen Formulierung der Richtlinie 4.2.6, insbesondere in den Punkten 1.3 sowohl des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission als auch des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission.

13) Neue Richtlinie 4.2.6a – Fähigkeit zur Entdeckung von Sprengstoffen

Neuer, nach Punkt 4.2.6 hinzugefügter Text:

4.2.6a Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass geeignete Kontrollmethoden angewandt werden, die geeignet sind, das Vorhandensein von Sprengstoffen und Sprengkörpern, die von anderen Personen als den Fluggästen am Körper selbst oder in den mitgeführten Gegenständen mitgeführt werden, festzustellen. Werden diese Methoden nicht kontinuierlich angewandt, so sind sie in nicht vorhersehbarer Weise einzusetzen.

Mit diesem Vorschlag wird anerkannt, dass die Minderung von Bedrohungen durch Insider einen ausgewogenen und koordinierten Ansatz zwischen Zuverlässigkeitsüberprüfungen und physischen Sicherheitsmaßnahmen erfordert und dass geeignete Kontrollmethoden angewandt werden müssen, mit denen Sprengstoffe auch bei anderen Personen als Fluggästen erkannt werden können.

Das EU-Recht erfordert zusätzliche kontinuierliche zufallsbasierte und unvorhersehbare Kontrollen eines Teils von Personen, bei denen es sich nicht um Fluggäste handelt, sowie deren mitgeführten Gegenstände, unabhängig davon, ob sie einen Alarm ausgelöst haben oder nicht. Das Sicherheitsziel dieser zusätzlichen Kontrolle ist die Erkennung von Sprengstoffen und Sprengkörpern. Diese Kontrolle ist mit sprengstoffspezifischen Mitteln und Methoden durchzuführen (Sprengstoffspürhunde, Sprengstoffspurendetektoren, Schuh-Sprengstoffdetektoren und Sicherheitsscanner) oder alternativ durch eine Durchsuchung von Hand. Die aktuelle Methodik, die in der EU für die Durchsuchung von Hand bei beförderten Personen und Gegenständen vorgeschrieben ist, gilt als hinreichend geeignet, Sprengkörper, die am Körper und in den mitgeführten Gegenständen versteckt sind, zu erkennen. Darüber hinaus erhöht die Durchsuchung von Hand die Wahrscheinlichkeit, sonstige nichtmetallische (und nicht explosive) verbotene Gegenstände zu entdecken. Dies wurde durch Punkt 1.3 des Anhangs des Durchführungsbeschlusses C(2015)8005 der Kommission umgesetzt.

14) Richtlinie 4.6.5 – Bezugnahme auf einen bekannten Versender als eine Stelle in der sicheren Lieferkette

Ursprünglicher Wortlaut:

4.6.5 Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass Betreiber keine Fracht oder Post für die Beförderung in einem Luftfahrzeug im gewerblichen Luftverkehrsbetrieb akzeptieren, sofern nicht ein reglementierter Beauftragter oder eine von einer zuständigen Behörde genehmigte Stelle die Durchführung eines Screenings oder sonstiger Sicherheitskontrollen bestätigt und erfasst hat. Fracht und Post, die von einem reglementierten Beauftragten oder einer von einer zuständigen Behörde genehmigten Stelle nicht bestätigt und erfasst werden können, müssen einer Kontrolle unterzogen werden.

Neuer Wortlaut:

4.6.5 Jeder Vertragsstaat stellt sicher, dass Betreiber keine Fracht oder Post für die Beförderung in einem Luftfahrzeug im gewerblichen Luftverkehrsbetrieb akzeptieren, sofern nicht ein reglementierter Beauftragter, ein bekannter Versender oder eine von einer zuständigen Behörde genehmigte Stelle die Durchführung eines Screenings oder sonstiger Sicherheitskontrollen bestätigt und erfasst hat. Fracht und Post, die von einem reglementierten Beauftragten, einem bekannten Versender oder einer von einer zuständigen Behörde genehmigten Stelle nicht bestätigt und erfasst werden können, müssen einer Kontrolle unterzogen werden.

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, diese Richtlinie mit der Richtlinie 4.6.2 in Einklang zu bringen und sicherzustellen, dass beide Richtlinien einen eindeutigen Verweis auf bekannte Versender als eine Stelle in der sicheren Lieferkette enthalten.

Das EU-Recht steht in vollem Einklang mit der neuen Formulierung der Richtlinie 4.6.5, insbesondere in Punkt 6.1.1 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 300/2008 der Kommission und Punkt 6.1.1 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 der Kommission.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Gegenstand des geplanten Rechtsakts ist ein Bereich, für den die Union nach Artikel 3 Absatz 2 letzter Teilsatz AEUV ausschließliche externe Zuständigkeit hat, da der geplante Rechtsakt „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“– in diesem Fall das vorstehend genannte EU-Luftsicherheitsrecht. Daher ist es notwendig einen Standpunkt der Union festzulegen.

In diesem Zusammenhang muss unbedingt anerkannt werden, dass die Änderung 17 von Anhang 17, die den ICAO-Vertragsstaaten vorgestellt und dem ICAO-Rat auf seiner 218. Tagung zur Billigung vorgelegt wurde, (bereits) im EU-Luftsicherheitsrecht in vollem Umfang zum Ausdruck kommt. Es ist jedoch wünschenswert, dass diese verschärften Richtlinien weltweit angewandt werden.

Der Standpunkt der Union muss im Einklang mit dem geltenden EU-Luftsicherheitsrecht festgelegt werden, nämlich der 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 sowie der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit.

3.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

3.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, mit Beschlüssen festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist⁴.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁵.

3.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die ICAO ist eine durch das Abkommen von Chicago eingerichtete Organisation.

Jede Änderung von Anhang 17 des Abkommens von Chicago stellt eine Handlung mit Rechtswirkung dar.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

3.2. Materielle Rechtsgrundlage

3.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Beschlusses ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird.

3.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der geplante Rechtsakt verfolgt Ziele und enthält Komponenten im Bereich der Luftsicherheitspolitik, die von einer internationalen Organisation angenommen wurden, die Einfluss auf die EU-Politik auf dem Gebiet der Luftsicherheit hat.

Somit ist Artikel 100 Absatz 2 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

3.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 100 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bezüglich der Überarbeitung des Anhangs 17 („Luftsicherheit“) (Änderung 17) des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 100 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen von Chicago“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.
- (2) Die Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten ICAO-Gremien, unter anderem der Versammlung und anderen technischen Gremien, Beobachterstatus hat.
- (3) Nach Artikel 54 Absatz 1 des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat Internationale Richtlinien und Empfehlungen annehmen.
- (4) Am 4. Juli 2019 hat die ICAO das Rundschreiben AS8/2.1-19/48 herausgegeben, mit dem sie ihren Vertragsstaaten mitteilt, dass die vorgeschlagene Änderung 17 zu Anhang 17 dem Rat zur Annahme auf seiner 218. Tagung (18. bis 29. November 2019) vorgelegt werden und voraussichtlich im Juli 2020 in Kraft treten soll. Dazu gehören unter anderem neue und/oder überarbeitete Bestimmungen zu Folgendem: Schwachstellenbeurteilung, Informationsaustausch zwischen Staaten und Interessenträgern, Ausbildungsprogramme und Zertifizierungssysteme, Zugangskontrolle, Personalkontrolle und sonstige redaktionelle Änderungen. Mit dem genannten Rundschreiben leitete die ICAO ihre Konsultationsphase ein, die am 4. Oktober 2019 ablief.
- (5) Die Änderungen von Anhang 17 wurden vom ICAO-Luftsicherheitspanel vorbereitet, dem Experten von acht EU-Mitgliedstaaten angehören (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich), und anschließend der 217. Tagung des ICAO-Rates zur Billigung vorgelegt. Diese Änderungen werden nach Abschluss der Konsultation höchstwahrscheinlich vom ICAO-Rat auf seiner 218. Tagung gebilligt.
- (6) Nach Annahme werden die vorgesehenen Änderungen für alle ICAO-Staaten, einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten, gemäß dem Abkommen von Chicago und innerhalb der in diesem Abkommen festgelegten Grenzen verbindlich sein. Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago müssen die Vertragsstaaten die ICAO

unterrichten, wenn sie beabsichtigen, von einer Richtlinie abzuweichen, und ihr den Unterschied zwischen der eigenen Regelung und der durch die Richtlinie festgelegten anzeigen –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertretende Standpunkt bezüglich der Annahme von Änderung 17 zu Anhang 17 („Luftsicherheit“) des Abkommens von Chicago ist im Anhang enthalten.

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation sind, gemeinsam vorgetragen.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*