



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 17. Oktober 2022  
(OR. en)

13674/22

**AVIATION 252**

### **ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

|                |   |
|----------------|---|
| Absender:      | Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission           |
| Empfänger:     | Generalsekretariat des Rates  |
| Nr. Komm.dok.: | COM(2022) 529 final   |
| Betr.:         | BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Das europäische Flugsicherheitsprogramm |

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 529 final.

---

Anl.: COM(2022) 529 final



Brüssel, den 17.10.2022  
COM(2022) 529 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**Das europäische Flugsicherheitsprogramm**

## **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT – DAS EUROPÄISCHE FLUGSICHERHEITSPROGRAMM**

### **1. DIE MITTEILUNG DER KOMMISSION VON 2011 UND DIE ZWEITE AUSGABE DES DOKUMENTS ZUM EUROPÄISCHEN FLUGSICHERHEITSPROGRAMM**

In der 2011 veröffentlichten Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa“<sup>1</sup> wurden die Herausforderungen für die Flugsicherheit dargelegt, denen die Union und ihre Mitgliedstaaten gegenüberstehen, und es wurde der Schluss gezogen, dass ein stärker vorausschauendes und evidenzbasiertes Konzept entwickelt werden muss. In der Mitteilung wurde eine Reihe praktischer Maßnahmen aufgeführt, mit denen diesen Herausforderungen begegnet werden soll. Der Mitteilung der Kommission war ein Dokument beigelegt, in dem das europäische Flugsicherheitsprogramm (EASP) beschrieben wurde.<sup>2</sup>

Einige dieser Maßnahmen wurden damals umgesetzt, insbesondere durch die Annahme der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt<sup>3</sup>, die Entwicklung von Sicherheitsanalysen auf EU-Ebene, die Einführung einer Risikobewertungseinstufung, die umfassende Nutzung des EASA-Ausschusses und der beratenden Gremien der EASA als wesentliche Foren für Diskussionen mit den Mitgliedstaaten über zu ergreifende Maßnahmen, die jährliche Veröffentlichung von Aktualisierungen des europäischen Plans für Flugsicherheit, die Entwicklung von Sicherheitsleistungsindikatoren und die verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarn der Union bei der Ermittlung von Sicherheitsproblemen. Zudem wurde empfohlen, dass die Kommission das europäische Flugsicherheitsprogramm regelmäßig aktualisiert, sobald sich Änderungen im Management der Flugsicherheit in der EU ergeben.

Die erste Überarbeitung, d. h. die Veröffentlichung der zweiten Ausgabe<sup>4</sup> des europäischen Flugsicherheitsprogramms, erfolgte 2015. Das Programm umfasste ein integriertes Bündel von Vorschriften auf Unionsebene sowie die Tätigkeiten und Verfahren im Hinblick auf ein gemeinsames Flugsicherheitsmanagement der Zivilluftfahrt auf europäischer Ebene. Es handelte sich nicht um einen Plan von Tätigkeiten; vielmehr sollte auf EU-Ebene ein Äquivalent zum staatlichen Sicherheitsprogramm gemäß den in Anhang 19 des ICAO-Abkommens von Chicago genannten Anforderungen geschaffen werden. Das Programm zeichnete sich dadurch aus, dass es eine klare Struktur bot, um die europäische Sicherheitspolitik und die damit verbundenen Ziele sowie die Konzepte des Managements

---

1 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa, KOM(2011) 670 endg.

2 The European Aviation Safety Programme, SEK(2011) 1261 endg.

3 Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18).

4 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Das europäische Flugsicherheitsprogramm, COM(2015) 599 final.

von Sicherheitsrisiken, der Gewährleistung der Sicherheit und der Förderung der Sicherheit zu erläutern.

Mit Kapitel II, und insbesondere Artikel 5, der Verordnung (EU) 2018/1139<sup>5</sup> erhielt das EASP Rechtsstatus als das Dokument, in dem die Funktionsweise des europäischen Flugsicherheitsystems beschrieben wird und die Vorschriften, Tätigkeiten und Verfahren aufgeführt sind, die zum Management der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt der Union angewandt werden.

Dementsprechend wird sich diese zweite Überarbeitung und damit die dritte Ausgabe des europäischen Flugsicherheitsprogramms am Aufbau der zweiten Ausgabe und somit am Format und an der Struktur des Rahmens der staatlichen Sicherheitsprogramme gemäß Anhang 19 des Abkommens von Chicago orientieren.

## **2. DIE DRITTE AUSGABE DES DOKUMENTS ZUM EUROPÄISCHEN FLUGSICHERHEITSPROGRAMM**

Im Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm wird dargelegt, wie die Sicherheit in der EU und ihren Mitgliedstaaten gewährleistet wird, wobei insbesondere die entsprechenden Rechtsvorschriften der Union sowie sonstige Strategien, Verfahren und Maßnahmen erläutert werden.

Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm umfasst eine „Momentaufnahme“ aller Vorschriften und Verfahren, die im Rahmen eines integrierten Ansatzes zur Unfallverhütung und Sicherheit in der Luftfahrt in der Union beitragen.

Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm soll die Dokumente zu den staatlichen Sicherheitsprogrammen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern sie vielmehr ergänzen. Da viele Vorschriften und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Flugsicherheit auf EU-Ebene erlassen und koordiniert werden, sollten die Mitgliedstaaten in ihren eigenen staatlichen Sicherheitsprogrammen auf das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm Bezug nehmen, um umfassend darzulegen, wie die Flugsicherheit in ihrem Hoheitsgebiet gemäß dem Abkommen von Chicago gewährleistet wird. Denn da die EU in vielen Bereichen der Flugsicherheit Rechtsvorschriften erlassen und ein europäisches Verfahren zum Management von Sicherheitsrisiken eingeführt hat, können die Mitgliedstaaten die Gewährleistung der Flugsicherheit nur unter Einbeziehung der EU-Dimension darlegen.

Darüber hinaus haben die Staaten in bestimmten Bereichen, die unter das Abkommen von Chicago fallen, ihre Zuständigkeit auf die Union übertragen. In dem Dokument zum

---

5 Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

europäischen Flugsicherheitsprogramm wird erläutert, wie die EU die internationalen Verpflichtungen, die sich aus dieser Übertragung von Zuständigkeiten ergibt, handhabt.

Indem die Verfahren beschrieben werden, die beim gemeinsamen Sicherheitsmanagement auf europäischer Ebene angewendet werden, und insbesondere dargelegt wird, wie die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die EASA zusammenarbeiten, um Gefahren und Sicherheitsmängel zu ermitteln und Maßnahmen zur Minderung der damit verbundenen Sicherheitsrisiken zu ergreifen, macht das europäische Flugsicherheitsprogramm deutlich, wo die verschiedenen Verantwortlichkeiten für die Flugsicherheit in der EU angesiedelt sind und wie die EU als Ganzes ein hinreichendes Sicherheitsniveau erreichen und aufrechterhalten kann. Zudem schafft es für alle Interessenträger im Bereich der Sicherheit Transparenz im Hinblick auf die Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die Verteilung der Zuständigkeiten sowie die aktuellen Strategien und Verfahren im System der Europäischen Union.

Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm ist folgendermaßen aufgebaut:

- Der erste Teil des Dokuments befasst sich mit der europäischen Flugsicherheitspolitik sowie ihren Zielen und Ressourcen. Vor diesem Hintergrund wird insbesondere der europäische Rechtsrahmen für die Luftfahrt beschrieben und die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Akteuren auf EU-Ebene erläutert. Zudem werden die bestehenden Mechanismen zur Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften dargelegt.
- Der zweite Teil konzentriert sich auf das europäische Management von Sicherheitsrisiken. Er beschreibt die bestehenden Anforderungen an das Sicherheitsmanagement für die Branche und die Mitgliedstaaten und erläutert, wie Sicherheitsrisiken innerhalb der EU kollektiv bewertet und gemindert werden.
- Der dritte Teil bezieht sich auf die europäische Dimension der Gewährleistung der Sicherheit; insbesondere wird erläutert, wie die Sicherheitsaufsicht innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten ausgeübt wird.
- Im vierten Teil werden schließlich die Tätigkeiten der EU im Bereich der Förderung der Sicherheit beschrieben, zu denen unter anderem Schulungsmaßnahmen und internationale Zusammenarbeit zählen.

### **3. DIE AUSWIRKUNGEN DER VERORDNUNG (EU) 2018/1139 AUF DAS EUROPÄISCHE FLUGSICHERHEITSPROGRAMM**

Seit der Veröffentlichung der ersten beiden Ausgaben des Dokuments zum europäischen Flugsicherheitsprogramm in den Jahren 2011 und 2015 kam es in der EU zu einer Reihe von Änderungen in der Gesetzgebung. So ist insbesondere eine neue Rahmenverordnung (EU) 2018/1139 in Kraft getreten. Diese hat grundlegende Auswirkungen, denn sie besagt, dass Voraussetzung für eine kontinuierliche Verbesserung der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt der Union die Anwendung solider Grundsätze für das Sicherheitsmanagement ist, bei dem sich herausbildende Sicherheitsrisiken antizipiert und nur begrenzt vorhandene technische Ressourcen optimal eingesetzt werden. Daher gilt es, so die Schlussfolgerung der Verordnung, einen gemeinsamen Rahmen für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Flugsicherheit festzulegen. Hierzu sollten auf Unionsebene ein europäischer Plan für Flugsicherheit und ein europäisches Flugsicherheitsprogramm

ausgearbeitet werden. Auf dieser Grundlage sollte zudem jeder Mitgliedstaat ein staatliches Sicherheitsprogramm gemäß den in Anhang 19 des Abkommens von Chicago genannten Anforderungen festlegen. Parallel zu diesem Programm sollte ein Plan ausgearbeitet werden, in dem die Maßnahmen erläutert werden, die der betreffende Mitgliedstaat ergreifen wird, um den festgestellten Sicherheitsrisiken zu begegnen.

Mit Kapitel II der Verordnung (EU) 2018/1139 wurde ein Rechtsrahmen der EU für das Flugsicherheitsmanagement geschaffen, wobei jeweils ein Artikel dem europäischen Flugsicherheitsprogramm, dem europäischen Plan für Flugsicherheit, dem staatlichen Sicherheitsprogramm und dem staatlichen Plan für Flugsicherheit gewidmet wurde. Diese vier Konzepte sind nun im Unionsrecht anerkannt.

In Artikel 5 zum europäischen Flugsicherheitsprogramm ist festgelegt, dass die Kommission nach Konsultation der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit und der Mitgliedstaaten ein Dokument verabschiedet und veröffentlicht, in dem sie die Funktionsweise des europäischen Flugsicherheitssystems beschreibt und die Vorschriften, Tätigkeiten und Verfahren aufführt, die zum Management der Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt der Union gemäß dieser Verordnung angewandt werden („europäisches Flugsicherheitsprogramm“), und dieses erforderlichenfalls aktualisiert. Das europäische Flugsicherheitsprogramm umfasst mindestens die in den internationalen Richtlinien und Empfehlungen beschriebenen Elemente im Zusammenhang mit den Verantwortlichkeiten der Staaten für das Sicherheitsmanagement. Zudem muss das europäische Flugsicherheitsprogramm das Verfahren zur Entwicklung, Verabschiedung, Aktualisierung und Umsetzung des in Artikel 6 genannten europäischen Plans für Flugsicherheit enthalten, der das Programm ergänzt.

Artikel 6 zum europäischen Plan für Flugsicherheit sieht vor, dass die Agentur – in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und relevanten Interessenträgern – einen europäischen Plan für Flugsicherheit entwickelt, verabschiedet und veröffentlicht und diesen anschließend mindestens einmal jährlich aktualisiert. Auf der Grundlage einer Prüfung der einschlägigen Sicherheitsinformationen sind in dem europäischen Plan für Flugsicherheit die hauptsächlichen Sicherheitsrisiken für das europäische Flugsicherheitssystem zu identifizieren und die erforderlichen Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken darzulegen. Das Verfahren für die Ausarbeitung und Annahme des europäischen Plans für die Flugsicherheit wurde kontinuierlich weiterentwickelt, um die aus den ersten Durchführungszyklen gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Der Plan stellt ein wesentliches Element des Sicherheitsmanagementsystems auf EU-Ebene dar. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1139 enthält das europäische Flugsicherheitsprogramm das Verfahren zur Entwicklung, Verabschiedung, Aktualisierung und Umsetzung des europäischen Plans für Flugsicherheit.

Neben dem geänderten Rechtsrahmen hat sich das Sicherheitsmanagement auch in anderen Bereichen weiterentwickelt. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung der Tätigkeiten der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit im Rahmen von Inspektionen zur Kontrolle der Normung, insbesondere im Hinblick auf die erweiterten Zuständigkeiten in traditionellen Bereichen wie Flugverkehrsmanagement/Flugsicherungsdienste (ATM/ANS) oder in neuen Bereichen, die durch die Verordnung (EU) 2018/1139 hinzukamen, wie unbemannte Luftfahrt, Umwelt, Bodenabfertigung und die Schnittstelle zwischen Flugsicherheit und Luftsicherheit, mit besonderem Schwerpunkt auf Cybersicherheit.

Damit die Verhütung von Unfällen und die Minderung von Risiken weiterhin effizient funktionieren, muss das Sicherheitsmanagement laufend an Veränderungen im Luftfahrtsystem, technologische Entwicklungen, neue Geschäftsmodelle und neu auftretende Sicherheitsrisiken angepasst werden. Das Dokument zum europäischen Flugsicherheitsprogramm muss daher regelmäßig aktualisiert werden, um diesen Änderungen Rechnung zu tragen. Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1139 sieht vor, dass das Dokument bei Bedarf aktualisiert wird.

Die dritte Ausgabe des Dokuments zum europäischen Flugsicherheitsprogramm, in dem die genannten Änderungen berücksichtigt sind und dargelegt wird, auf welche Weise das Management der Flugsicherheit in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten derzeit erfolgt, ist diesem Bericht als Anhang beigefügt.