

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Ein EU-Zertifizierungssystem für Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen – z.B. Metalldetektoren – auf Basis einer EU-Typgenehmigung soll die Zersplitterung des Binnenmarktes beseitigen.

Betroffene: Hersteller von Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen.



Pro: Eine EU-weit einheitliche Typgenehmigung für Kontrollausrüstungen stärkt den Binnenmarkt und den Wettbewerb.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 491 vom 7. September 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Einrichtung eines Zertifizierungssystems** der Union **für Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Derzeit müssen „Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen“ – z.B. Metall- oder Sprengstoffdetektoren, Körperscanner – zum Aufspüren verbotener Gegenständen in der Zivilluftfahrt (Art. 3 Abs. 6; „Kontrollausrüstungen“) von den Mitgliedstaaten zertifiziert werden, bevor sie dort jeweils vermarktet werden dürfen.
- Eine nationale Zertifizierung bescheinigt, dass eine Kontrollausrüstung die Anforderungen nach EU-Recht [Verordnung (EG) Nr. 300/2008] und mitgliedstaatlichem Recht erfüllt.
- Hat ein Mitgliedstaat eine Kontrollausrüstung zertifiziert, steht es anderen Mitgliedstaaten frei (S. 3),
 - diese Zertifizierung anzuerkennen oder
 - ein eigenes Zertifizierungsverfahren durchzuführen oder
 - die Vermarktung in ihrem Hoheitsgebiet „zu behindern“.
- Um die „Zersplitterung“ des Binnenmarktes für Kontrollausrüstungen „zumindest teilweise zu beseitigen“, wurde 2008 von der Kommission, den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Rahmen der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) ein „gemeinsamer Bewertungsprozesses“ mit „gemeinsamen Prüfmethoden“ entwickelt (S. 3). Das ECAC-Testergebnis einer Kontrollausrüstung dient als unverbindliche „Referenzinformation“ im nationalen Zertifizierungsverfahren, impliziert für sich genommen aber noch keine Genehmigung. Die Zusammenfassung des ECAC-Testergebnisses wird veröffentlicht.
- Künftig soll ein EU-Zertifizierungssystem (S. 7)
 - die Zersplitterung des Binnenmarktes für Kontrollausrüstungen – z.B. aufgrund von Mehrfachprüfungen und zusätzlichen mitgliedstaatlichen Anforderungen – vollständig beseitigen und
 - die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie insbesondere gegenüber US-Herstellern verbessern, die über ein Prüfsiegel der US-Verkehrssicherheitsbehörde TSA verfügen, das laut Kommission ein „weltweit anerkanntes Gütesiegel“ darstellt (s. Folgenabschätzung SWD(2016) 261, S. 12).
- Das zukünftige EU-Zertifizierungssystem für Kontrollausrüstungen basiert auf EU-weiten Anforderungen, „EU-Typgenehmigungen“ der Mitgliedstaaten, Prüfungen durch „technische Dienste“ nach den gemeinsamen Prüfmethoden der ECAC und „Übereinstimmungsbescheinigungen“ der Hersteller. Hinzu kommen EU-Vorgaben für die Marktüberwachung und die Kontrolle der nationalen Genehmigungsbehörden durch die Kommission.
- Es gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Art. 4). Dies bedeutet: Die Mitgliedstaaten dürfen
 - die Vermarktung von zertifizierten Kontrollausrüstungen nicht behindern und
 - keine zusätzlichen Anforderungen an Kontrollausrüstungen stellen.

► EU-Anforderungen und EU-Typgenehmigungsverfahren

- Die „EU-Typgenehmigung“ bescheinigt, dass „Typ und Konfiguration“ einer Kontrollausrüstung mit den EU-Anforderungen [Verordnung (EG) Nr. 300/2008] übereinstimmen (Art. 9 Abs. 1, Anhang I).

- Die EU-Typgenehmigung wird von einer nationalen Genehmigungsbehörde erteilt (Art. 6 Abs. 1).
 - Sie kann vom Hersteller im Mitgliedstaat seiner Wahl beantragt werden (Erwägungsgrund 7, Art. 7 Abs. 2).
 - Sie gilt EU-weit (Art. 7 Abs. 2).
 - Die Genehmigungsbehörde kann die EU-Typgenehmigung trotz Übereinstimmung mit den EU-Anforderungen verweigern, wenn von der Kontrollausrüstung eine „ernste Gefahr“ für die Sicherheit oder ein „erhebliches Risiko“ für Umwelt oder Gesundheit ausgehen (Art. 9 Abs. 2).
 - Die Genehmigungsbehörde unterrichtet hiervon die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und die Kommission (Art. 9 Abs. 3).
 - Meint die Kommission, dass eine Genehmigungsbehörde die Genehmigung zu Unrecht erteilt oder verweigert hat, so fordert sie diese zur Korrektur ihrer Entscheidung auf (Art. 9 Abs. 5).
- **Technische Dienste**
- Im Rahmen des EU-Typgenehmigungsverfahrens prüft ein Testlabor („technischer Dienst“), ob Typ und Konfiguration einer Kontrollausrüstung mit den EU-Anforderungen übereinstimmen (Art. 8 Abs. 1).
 - Prüfungen sind nach den „gemeinsamen Prüfmethoden“ durchzuführen, die im Rahmen der ECAC unter Beteiligung der Mitgliedstaaten entwickelt werden (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV).
 - Die technischen Dienste müssen
 - über „einschlägige“ Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen verfügen (Art. 22 Abs. 3),
 - bestimmte technische Normen erfüllen (Anhang VII),
 - von einer nationalen Zulassungsstelle zugelassen werden (Art. 23) und
 - der Kommission durch eine Genehmigungsbehörde „notifiziert“ werden (Art. 21 Abs. 1, 2).
 - Eine Genehmigungsbehörde kann selbst als „technischer Dienst“ fungieren (Art. 22 Abs. 5).
 - Wird angezweifelt, dass ein technischer Dienst die Zulassungsanforderungen erfüllt, so muss die Kommission den Fall untersuchen und die notifizierende Genehmigungsbehörde auffordern, Abhilfemaßnahmen – bis hin zum Widerruf der Notifizierung – zu ergreifen (Art. 26).
 - Prüfungen dürfen „durchschnittlich“ höchstens sechs Monate dauern (Art. 22 Abs. 4).
- **Übereinstimmungsbescheinigung des Herstellers**
- Der Hersteller muss gewährleisten, dass jede Kontrollausrüstung der EU-Typgenehmigung entspricht und dass dies im Produktionsprozess sichergestellt ist (Art. 5 Abs. 5 und 9).
 - Er muss jede Kontrollausrüstung mit einem EU-Typgenehmigungszeichen und einer EU-Typgenehmigungsnummer versehen (Art. 5 Abs. 7).
 - Er muss jeder Kontrollausrüstung eine „Übereinstimmungsbescheinigung“ beilegen, die bestätigt, dass die Ausrüstung der EU-Typgenehmigung entspricht (Art. 5 Abs. 1, 2 und 5 i.V.m. Anhang II).
 - Stellt der Hersteller fest, dass eine Kontrollausrüstung nicht mit der EU-Typgenehmigung übereinstimmt, muss er Abhilfe schaffen oder die Ausrüstung vom Markt nehmen (Art. 5 Abs. 13).
 - Gehen von einer Kontrollausrüstung Gefahren aus, muss der Hersteller die Behörden der Mitgliedstaaten, in denen er die Ausrüstung anbietet, „unverzüglich“ über die Gefahren und ergriffene Abhilfemaßnahmen unterrichten (Art. 5 Abs. 13).
- **Marktüberwachung**
- Stellt die Marktüberwachungsbehörde eines Mitgliedstaates fest, dass eine Kontrollausrüstung die Sicherheit oder Gesundheit von Menschen oder „andere im öffentlichen Interesse schützenswerte Aspekte“ gefährdet und „nicht die Anforderungen dieser Verordnung“ erfüllt („Nichtkonformität“), muss sie
 - den Hersteller auffordern, Abhilfe zu schaffen oder die Kontrollausrüstung vom Markt zu nehmen (Art. 17 Abs. 1), und
 - hierüber die Kommission sowie die nationalen Genehmigungsbehörden unterrichten (Art. 17 Abs. 2).
 - Schafft der Hersteller keine Abhilfe, muss die Marktüberwachungsbehörde (Art. 17 Abs. 4)
 - „vorläufige Maßnahmen“ ergreifen, um die Vermarktung der Kontrollausrüstung auf ihrem Hoheitsgebiet einzuschränken oder zu verbieten, und
 - hierüber die Kommission und die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten unterrichten.
 - Erheben innerhalb von drei Monaten weder die Kommission noch eine Genehmigungsbehörde Einwände gegen vorläufige Maßnahmen, so gelten diese als gerechtfertigt (Art. 17 Abs. 7).
 - Die Genehmigungsbehörden müssen
 - sicherstellen, dass in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat nötigenfalls „geeignete restriktive Maßnahmen“ – bis hin zum Vermarktungsverbot – ergriffen werden (Art. 17 Abs. 8), und
 - hierüber die Kommission und die anderen Genehmigungsbehörden unterrichten (Art. 17 Abs. 6).
- **Kontrolle der nationalen Genehmigungsbehörden durch die Kommission**
- Verstößt die Maßnahme einer Genehmigungsbehörde nach Auffassung der Kommission oder der Genehmigungsbehörde eines anderen Mitgliedstaates gegen EU-Recht, konsultiert die Kommission die fragliche Genehmigungsbehörde und den Hersteller und entscheidet dann, ob die Maßnahme gerechtfertigt ist oder zurückzunehmen ist. Sämtliche Mitgliedstaaten müssen die Entscheidung der Kommission befolgen. (Art. 18)

- Stellt eine Genehmigungsbehörde fest, dass eine Kontrollausrüstung nicht der von ihr erteilten EU-Typgenehmigung entspricht, ergreift sie die „erforderlichen Maßnahmen“ bis hin zum Entzug der EU-Typgenehmigung. Sie informiert darüber die anderen Genehmigungsbehörden und die Kommission. (Art. 19 Abs. 1 und 2)
- Stellt eine Genehmigungsbehörde fest, dass eine Kontrollausrüstung nicht mit der EU-Typgenehmigung eines anderen Mitgliedstaates übereinstimmt, ersucht sie die Genehmigungsbehörde dieses Mitgliedstaates um eine Überprüfung (Art. 19 Abs. 5).

► Delegierte Rechtsakte

- Die Kommission wird ermächtigt, zur Änderung der Anhänge delegierte Rechtsakte zu erlassen (Art. 27), um
- vom Europäischen Parlament und Rat beschlossene Änderungen der EU-Anforderungen für Kontrollausrüstungen [Verordnung (EG) Nr. 300/2008] in die vorliegende Verordnung (Anhang I) zu übernehmen,
 - Änderungen der „gemeinsamen Prüfmethode“ der ECAC (Anhang IV) Rechnung zu tragen,
 - die sonstigen Anhänge an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist das EU-Zertifizierungssystem für Kontrollausrüstungen, das auf EU-weiten Anforderungen, EU-Typgenehmigungen der Mitgliedstaaten sowie Übereinstimmungsbescheinigungen der Hersteller basiert.
- Bisher durften Kontrollausrüstungen nur in dem Mitgliedstaat auf den Markt gebracht werden, in dem sie zertifiziert wurden. Nun gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung: Die Mitgliedstaaten dürfen die Vermarktung von zertifizierten Kontrollausrüstungen mit einer Übereinstimmungsbescheinigung nicht behindern und keine zusätzlichen Anforderungen an sie stellen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann ein EU-Zertifizierungssystem für die gegenseitige Anerkennung von EU-Typgenehmigungen und Übereinstimmungsbescheinigungen zwischen Mitgliedstaaten aufgrund seines Umfangs und seiner Wirkung nur auf EU-Ebene erfolgen (S. 4).

Politischer Kontext

Um die Zersplitterung des Binnenmarktes „zumindest teilweise zu beseitigen“ (S. 3), schuf die EU 2008 im Rahmen der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) einen unverbindlichen „gemeinsamen Bewertungsprozess“ für Kontrollausrüstungen.

Die Europäische Kommission hat 2015 die Europäische Sicherheitsagenda [COM(2015) 185] für den Zeitraum 2015–2020 angenommen, mit der sie Terrorismus und Sicherheitsbedrohungen in der EU begegnen will und hierzu eine „wettbewerbsfähige Sicherheitsbranche“ (S. 3) anstrebt.

Stand der Gesetzgebung

07.09.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Migration und Inneres (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Tourismus (federführend), Berichterstatter: Luis de Grandes Pascual (EVP-Fraktion, E); Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
Bundesministerien:	Inneres (federführend); EU; Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Innenausschuss (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ziel, die Zersplitterung des Binnenmarktes für Kontrollausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen zu überwinden, ist gerechtfertigt. **Eine EU-weit einheitliche Typgenehmigung für Kontrollausrüstungen** ermög-

licht deren Markteinführung in allen Mitgliedstaaten nach erfolgreicher Zertifizierung durch die Genehmigungsbehörde im Mitgliedstaat der Antragstellung. Dies **stärkt den Binnenmarkt** der EU **und den Wettbewerb** bei gleichzeitiger Gewährleistung hoher Sicherheitsstandards.

Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass alle zuständigen Behörden die einheitlichen Standards bei Typgenehmigung und Überwachung der Sicherheitsanforderungen einhalten. Die Verordnung sieht hierfür grundsätzlich geeignete Kontrollverfahren vor, die in der Praxis aber auch gelebt werden müssen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das einheitliche Zertifizierungssystem beseitigt die Notwendigkeit, aufgrund von länderspezifischen Vorgaben eine Ausrüstung mehrfach prüfen zu müssen, und senkt Verwaltungskosten sowie die Zeit bis zur Markteinführung. Dies erhöht die Effizienz des Marktes für Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen und stärkt den Wettbewerb. Zudem erhöht es unter Umständen die Wahlmöglichkeiten der Kunden, da nationale Genehmigungsbehörden den Verkauf von in anderen EU-Ländern zertifizierten Ausrüstungen nicht mehr behindern können. Es ist allerdings fraglich, ob die EU-Typgenehmigung im Vergleich zum bloßen ECAC-Test tatsächlich einen höheren Status als Gütesiegel im internationalen Handel erlangt und damit vermeintliche Wettbewerbsnachteile gegenüber TSA-zertifizierten Kontrollausrüstungen beseitigt werden. Denn obwohl der ECAC-Test derzeit keine rechtsverbindliche Genehmigung einer Kontrollausrüstung impliziert, ist er auch heute schon ein wichtiges Verkaufsargument im Handel mit Drittstaaten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf Vorschriften erlassen, um Hindernisse für den freien Verkehr von Waren im Binnenmarkt zu beseitigen (Art. 114 AEUV).

Subsidiarität

EU-Handeln ist gerechtfertigt, da ein wirksames EU-Zertifizierungssystem für Kontrollausrüstungen, das auf EU-weit einheitlichen Anforderungen, EU-Typgenehmigungen, gemeinsamen Prüfmethode und EU-weit anzuerkennenden Übereinstimmungsbescheinigungen basiert, nur auf EU-Ebene eingeführt werden kann.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ von EU-Typgenehmigungen und Übereinstimmungsbescheinigungen greift weniger stark in die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten ein als ein – von der Kommission als Option geprüftes (S. 6 f.) – zentrales Zertifizierungssystem auf EU-Ebene, in dem EU-Typgenehmigungen z.B. durch eine EU-Agentur erteilt werden. Daher ist es als milderes Mittel verhältnismäßig.

Auch die mitgliedstaatlichen Eingriffsbefugnisse, die bis hin zum Vermarktungsverbot reichen können, sind grundsätzlich verhältnismäßig, um Gefahren für die menschliche Sicherheit und Gesundheit oder die Umwelt abzuwenden.

Zudem ist die Handlungsform einer unmittelbar anwendbaren Verordnung gegenüber einer Richtlinie, die den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume eröffnet, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig, um EU-Anforderungen an Kontrollausrüstungen EU-weit einheitlich und wirksam anzuwenden und durchzusetzen zu können.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen durch die Kommission ist mit EU-Recht vereinbar (Art. 114 Abs. 10 AEUV).

Die Ermächtigungen zum Erlass delegierter Rechtsakte betreffen Änderungen technischer und daher „nicht wesentlicher Vorschriften“ (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Gewahrt sind die mitgliedstaatlichen Souveränitätsrechte zudem insbesondere bei Änderungen der EU-Anforderungen an die Kontrollausrüstungen, da diese durch Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008] im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates erfolgen müssen und anschließend durch die Kommission lediglich formell mittels delegierten Rechtsakts in Anhang I übernommen werden (Art. 27 i.V.m. Anhang I). Dasselbe gilt für Änderungen der „gemeinsamen Prüfmethode“ (Art. 27 i.V.m. Anhang IV), da sie von der ECAC unter Beteiligung der Mitgliedstaaten entwickelt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine EU-weit einheitliche Typgenehmigung für Kontrollausrüstungen stärkt den Binnenmarkt und den Wettbewerb.