



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.6.2022

COM(2022) 312 final

2022/0203 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation auf dessen 226. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertretenden Standpunkt im Hinblick auf die der ICAO zu notifizierenden Abweichungen in Bezug auf die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt, die vom ICAO-Rat auf seiner 226. Tagung angenommen werden soll:

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt

Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen von Chicago“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt, mit dem die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet wurde, ist am 4. April 1947 in Kraft getreten.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Zweck und Ziel der Organisation ist 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 2019 bis 2022 sind sieben EU-Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten.

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

Nach Artikel 90 des Abkommens von Chicago tritt jeder Anhang oder jede Änderung eines Anhangs innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung an die ICAO-Vertragsstaaten oder nach Ablauf eines längeren vom ICAO-Rat vorgeschriebenen Zeitraums in Kraft, sofern nicht eine Mehrheit der ICAO-Vertragsstaaten in der Zwischenzeit ihre Ablehnung mitgeteilt hat.

Nach der Annahme solcher Maßnahmen sind die ICAO-Staaten verpflichtet, in Bezug auf diese Maßnahmen entweder ihre Ablehnung, etwaige Abweichungen oder ihre Übereinstimmung mitzuteilen, bevor die Maßnahmen in Kraft treten und rechtsverbindlich werden.

Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago muss jeder Staat – wenn er es für undurchführbar erachtet, eine solche internationale Richtlinie oder ein solches Verfahren in jeder Hinsicht zu befolgen oder sein eigenes Regelwerk oder seine Praktiken vollständig an eine internationale Richtlinie oder ein Verfahren anzupassen, oder wenn er es für notwendig hält, Regeln zu erlassen oder Praktiken anzunehmen, die in irgendeiner Weise von den Vorgaben einer internationalen Richtlinie abweichen – unverzüglich die ICAO über die Unterschiede zwischen seiner eigenen Praxis und der Praxis der internationalen Richtlinie in Kenntnis setzen.

2.3. Geplante Rechtsakte der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation und ihr Verhältnis zu den geltenden Unionsvorschriften

Der ICAO-Rat wird voraussichtlich auf seiner 226. Tagung die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens von Chicago in Bezug auf Mittel zur Ortung eines Flugzeugs in Not annehmen.

2.3.1. Richtlinien im Anwendungsbereich der Änderung 48 zu ICAO-Anhang 6 Teil I

Entsprechend der Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I müssen alle Flugzeuge mit einer höchstzulässigen Startmasse von mehr als 27 000 kg, für die das individuelle Lufttüchtigkeitszeugnis erstmals am oder nach dem 1. Januar 2023 ausgestellt wurde, in Not mindestens einmal pro Minute eigenständig Informationen übermitteln, anhand derer das Luftfahrtunternehmen die Position bestimmen kann.

Der Zweck der Richtlinie 6.18.1 besteht nach ICAO-Anhang 6 Teil I Anlage 9 darin, den Ort eines Unfalls innerhalb eines Radius von 6 NM zu bestimmen.

Die Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I wurde als Punkt CAT.GEN.MPA.210 in Anhang IV (Teil-CAT) der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission¹ (im Folgenden „EU-Flugbetriebsvorschriften“) wie folgt übernommen²:

„Folgende Flugzeuge müssen mit robusten und automatisierten Mitteln ausgerüstet sein, mit denen nach einem Unfall, bei dem das Flugzeug schwer beschädigt wird, der Ort genau bestimmt werden kann, an dem der Flug endete:

- (1) alle Flugzeuge mit einer höchstzulässigen Startmasse (MCTOM) von mehr als 27 000 kg, mit einer höchstzulässigen betrieblichen Fluggastsitzanzahl (MOPSC) von mehr als 19 Sitzplätzen, für die erstmals am oder nach dem 1. Januar 2023 ein individuelles Lufttüchtigkeitszeugnis³ ausgestellt wurde;“ und
- (2) „alle Flugzeuge mit einer MCTOM von mehr als 45 500 kg, für die erstmals am oder nach dem 1. Januar 2023 ein individuelles Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt wurde.“

2.3.2. Mit der Änderung 48 zu ICAO-Anhang 6 Teil I verbundene Neuerungen

Mit dem Entwurf der Änderung 48 zu ICAO-Anhang 6 Teil I wird der Geltungsbeginn der Richtlinie 6.18.1 auf den 1. Januar 2025 (statt 1. Januar 2023) verschoben und ihre Anwendbarkeit auf Flugzeuge beschränkt, für die erstmals am oder nach dem 1. Januar 2024 ein Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt wurde (anstelle von Flugzeugen, für die erstmals am oder nach dem 1. Januar 2023 ein Lufttüchtigkeitszeugnis ausgestellt wurde). Die wichtigsten Gründe für diese Änderungen sind:

- erhebliche Verzögerungen bei der Ausstattung der Flugzeuge mit der notwendigen Ausrüstung bei allen betroffenen Luftfahrzeugherstellern weltweit,

¹ Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates

² Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, eine Abweichung von der ICAO-Richtlinie 6.18.1 zu notifizieren, da Flugzeuge mit einer MOPSC von 19 Sitzplätzen oder weniger und einer MCTOM im Bereich zwischen 27 000 kg und 45 500 kg nicht unter Punkt CAT.GEN.MPA.210 fallen.

³ CofA (Certificate of Airworthiness).

- erhebliche Verzögerungen beim Aufbau der Kommunikationsinfrastruktur zur Erfüllung der Richtlinie 2.4 der Anlage 9⁴ und zur Erreichung ihrer vollen Betriebsfähigkeit und
- mangelnde Zeit für Rettungsleitstellen und Flugverkehrsdienststellen, ihre Verfahren vorzubereiten und anzupassen.

Anmerkung: die annehmbaren Nachweisverfahren für Punkt CAT.GEN.MPA.210 enthalten Bedingungen, die hinsichtlich der Robustheit und Genauigkeit strenger sind als diejenigen, die in ICAO-Anhang 6 Teil I Richtlinie 6.18 und Anlage 9 festgelegt sind. Luftfahrzeughersteller sind bestrebt, ihre Flugzeuge mit Ausrüstungen auszustatten, die sowohl der ICAO-Richtlinie 6.18.1 als auch Punkt CAT.GEN.MPA.210 entsprechen, damit diese Flugzeuge in der EU und weltweit ohne Änderungen oder Einschränkungen betrieben werden können. Dies wiederum hat den für Konstruktion und Zertifizierung dieser Ausrüstung erforderlichen Arbeitsaufwand erheblich erhöht.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Die wichtigsten Änderungen und deren Bezug zu geltendem Unionsrecht

Mit dem Entwurf der Änderung 48 zu ICAO-Anhang 6 wird der Geltungsbeginn der Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I um zwei Jahre verschoben:

„6.18.1 Nach Anlage 9 müssen ab dem 1. Januar 2025 alle Flugzeuge mit einer höchstzulässigen Startmasse von mehr als 27 000 kg, für die das individuelle Lufttüchtigkeitszeugnis erstmals am oder nach dem 1. Januar 2024 ausgestellt wurde, in Not mindestens einmal pro Minute eigenständig Informationen übermitteln, anhand derer das Luftfahrtunternehmen die Position bestimmen kann.“

3.2. Im Namen der Union zu vertretender Standpunkt

Bei allen Luftfahrzeugherstellern kommt es zu erheblichen Verzögerungen bei der Einhaltung der Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I und des Punkts CAT.GEN.MPA.210 der EU-Flugbetriebsvorschriften. Wird der derzeitige Geltungsbeginn beibehalten, ist davon auszugehen, dass viele Luftfahrzeugbetreiber mit Sitz in der EU vorübergehende Ausnahmen für im Jahr 2023 ausgelieferte Flugzeuge beantragen und sehr kostspielige Nachrüstungen durchführen müssen. Diese vorübergehenden Ausnahmen müssen dann möglicherweise bis 2024 verlängert werden, damit für die Nachrüstung aller betroffenen Flugzeuge genügend Zeit bleibt. Darüber hinaus könnte es für Flugverkehrsdienststellen und Rettungsleitstellen unmöglich sein, vor 2024 die volle Betriebsfähigkeit ihrer Kommunikationsinfrastruktur und die volle Einsatzbereitschaft zu erreichen. Luftfahrzeugbetreibern mit Sitz in der EU ist es kaum möglich, die ICAO-Richtlinie 6.18.1 und Punkt CAT.GEN.MPA.210 schneller umzusetzen.

Die vorgeschlagene Änderung des Geltungsbeginns der Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I hat nur geringe Auswirkungen auf die Flugsicherheit, da diese ICAO-Richtlinie nur eine der von der ICAO ergriffenen Maßnahmen zur leichteren Ortung von Luftfahrzeugen in Not ist. Für die meisten Flugzeuge, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 6.18.1 fallen, müssen die Betreiber bei Flügen über Meeresgebiete auch ein Flugwegverfolgungssystem nach der Richtlinie 3.5.3 des ICAO-Anhangs 6 Teil I (umgesetzt

⁴ Nach Richtlinie 2.4 der Anlage 9 zu ICAO-Anhang 6 Teil I müssen mindestens Flugverkehrsdienststellen sowie Such- und Rettungsleitstellen und -unterleitstellen Zugang zu den übermittelten Informationen haben.

in Punkt CAT.GEN.MPA.205 der EU-Flugbetriebsvorschriften) einrichten, das mit zwei Notortsendern nach der Richtlinie 6.17.3 des ICAO-Anhangs 6 Teil I (umgesetzt in Punkt CAT.IDE.A.280 der EU-Flugbetriebsvorschriften) ausgestattet ist.

Daher sollte die Union den Vorschlag unterstützen, den Geltungsbeginn der Richtlinie 6.18.1 des ICAO-Anhangs 6 Teil I zu verschieben.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. 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“, durch Beschlüsse festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist⁵.

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 sind, aber dennoch „geeignet [sind], den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁶.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der ICAO-Rat ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen von Chicago“), eingesetztes Gremium.

Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – an. Hierbei handelt sich um rechtswirksame Akte. Die Notifizierung von Abweichungen und der Inhalt dieser Notifizierungen könnten Einfluss auf bestimmte Rechtswirkungen dieser Rechtsakte haben. Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Notifizierungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

Der vorgesehene Rechtsakt ist geeignet, den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften, insbesondere Punkt CAT.GEN.MPA.210 der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission, maßgeblich zu beeinflussen.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Zweck und Gegenstand des angenommenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der

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

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12. ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Wesentlicher Zweck und Inhalt der angenommenen Rechtsakte ist die gemeinsame Verkehrspolitik.

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

4.3. Schlussfolgerung

Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Ratsbeschlusses ist Artikel 100 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation auf dessen 226. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt

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 über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen von Chicago“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt, mit dem die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet wurde, ist am 4. April 1947 in Kraft getreten.
- (2) Die Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsstaaten des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten Gremien der ICAO Beobachterstatus genießt. Im ICAO-Rat sind derzeit sieben EU-Mitgliedstaaten vertreten.
- (3) Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen (SARP) erlassen und sie dem Abkommen von Chicago als Anhänge beifügen.
- (4) Nach Artikel 90 des Abkommens von Chicago tritt jeder Anhang oder jede Änderung eines Anhangs innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung an die ICAO-Vertragsstaaten oder nach Ablauf eines längeren vom ICAO-Rat vorgeschriebenen Zeitraums in Kraft, sofern nicht eine Mehrheit der ICAO-Vertragsstaaten in der Zwischenzeit ihre Ablehnung mitgeteilt hat.
- (5) Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago muss jeder Staat – wenn er es für undurchführbar erachtet, eine solche internationale Richtlinie oder ein solches Verfahren in jeder Hinsicht zu befolgen oder sein eigenes Regelwerk oder seine Praktiken vollständig an eine internationale Richtlinie oder ein Verfahren anzupassen, oder wenn er es für notwendig hält, Regeln zu erlassen oder Praktiken anzunehmen, die in irgendeiner Weise von den Vorgaben einer internationalen Richtlinie abweichen – unverzüglich die ICAO über die Unterschiede zwischen seinen eigenen Praktiken und der Praxis der internationalen Richtlinie in Kenntnis setzen.
- (6) Der ICAO-Rat soll auf seiner 226. Tagung die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens von Chicago annehmen.
- (7) Mit der Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I soll hauptsächlich der Geltungsbeginn der darin enthaltenen Richtlinie 6.18.1 auf den 1. Januar 2025 verschoben werden.

- (8) Der gemeinsame Standpunkt, der im Hinblick auf die geplante Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I auf der 226. Tagung des ICAO-Rates im Namen der Union zu vertreten ist, sollte festgelegt werden. Der Standpunkt sollte darin bestehen, diese Änderung zu unterstützen, was auch von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und gemeinsam im Namen der Union handeln, zum Ausdruck gebracht werden sollte —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der im Namen der Union auf der 226. Tagung und auf jeder nachfolgenden Tagung des ICAO-Rates zu vertretende Standpunkt besteht darin, die Änderung 48 zu Anhang 6 Teil I des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt uneingeschränkt zu unterstützen.

Artikel 2

Der in Artikel 1 dargelegte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind, gemeinsam im Namen der Union vertreten.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*