



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.2.2023
COM(2023) 67 final

2023/0030 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Bezug auf Vorschläge zur Änderung von Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago zu vertreten ist, der Richtlinien und Empfehlungen zum Umweltschutz behandelt

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Bezug auf Vorschläge zur Änderung von Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago zu vertreten ist, der Richtlinien und Empfehlungen zum Umweltschutz behandelt.

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 ist am 4. April 1947 in Kraft getreten.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die ICAO 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.

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.

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 ICAO-Rat sind mehrere Mitgliedstaaten vertreten.

Die EU ist Ad-hoc-Beobachter in vielen ICAO-Gremien (Versammlung und sonstige Fachgremien).

2.3. Die vom Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation geplanten Rechtsakte

Die internationalen Richtlinien und Empfehlungen (SARP) für den Umweltschutz wurden vom ICAO-Rat als Anhang 16 des Abkommens von Chicago angenommen. Anhang 16 umfasst vier Bände folgenden Inhalts:

- Band I – Richtlinien und Empfehlungen in Bezug auf Fluglärm,
- Band II – Richtlinien und Empfehlungen in Bezug auf die Emissionen von Flugzeugtriebwerken,
- Band III – Richtlinien und Empfehlungen in Bezug auf die CO₂-Emissionen von Flugzeugen,
- Band IV – Richtlinien und Empfehlungen in Bezug auf das System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA).

Auf seiner 228. Tagung vom 13. bis 31. März 2023 wird der ICAO-Rat etwaige Änderungen dieser Bände prüfen. Im Juli 2022 wurden den ICAO-Staaten Rundschreiben¹ mit den zu erwartenden Änderungen zur Stellungnahme übermittelt.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Hintergrund

Nach Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1139² wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Verweise auf die Bestimmungen des Abkommens von Chicago, auf die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1 jener Verordnung Bezug genommen wird, zu ändern und sie im Lichte späterer Änderungen jener Bestimmungen, die nach dem 4. Juli 2018 in Kraft getreten und in allen Mitgliedstaaten anwendbar sind, zu aktualisieren, sofern diese Anpassungen den Anwendungsbereich der genannten Verordnung nicht erweitern.

Mit dem Beschluss (EU) 2016/915 des Rates vom 30. Mai 2016³, geändert durch Beschluss (EU) 2020/768 des Rates vom 9. Juni 2020⁴, wurde der Standpunkt der Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierter Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, festgelegt. Dieser Beschluss bleibt in Kraft. Er dient daher als Grundlage für die Festlegung des Standpunkts der Union in Bezug auf Änderungen zu Anhang 16 Band IV.

3.2. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt muss vor der 228. Tagung des ICAO-Rates (13. bis 31. März 2023) festgelegt werden, damit sich die Mitgliedstaaten in die Beschlüsse über die vorgeschlagenen Änderungen zu Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago einbringen können.

Wie aus den oben genannten Rundschreiben hervorgeht, werden für Band I voraussichtlich u. a. folgende Änderungen vorgeschlagen:

- a) Änderungen in Bezug auf die ordnungsgemäße Verwendung von Modalverben bei der Anpassung von Anhang 16 Band I an die „Directives to Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct“ (Richtlinien für bereichsspezifische Sitzungen zur Flugsicherung und deren Geschäftsordnung) (Dok. 8143), Teil II, Formulierung von Vorschlägen für internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren;
- b) empfohlene Anleitung für Lärmessungen bei Hubschraubern im Schwebeflug als Teil von Anhang 16 Band I Anlage H;

¹ SL 22/58, SL 22/59, SL 22/60 und SL 22/61.

² 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 (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

³ Beschluss (EU) 2016/915 des Rates vom 30. Mai 2016 über den im Namen der Europäischen Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierter Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 153 vom 10.6.2016, S. 32).

⁴ Beschluss (EU) 2020/768 des Rates vom 9. Juni 2020 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2016/915 des Rates hinsichtlich des — im Zusammenhang mit CORSIA — für die Messung des Anstiegs der CO₂-Emissionen zu verwendenden Bezugszeitraums unter Berücksichtigung der Folgen der COVID-19-Pandemie (ABl. L 187 vom 12.6.2021, S. 10).

- c) Änderungen zur Berücksichtigung von Einschränkungen der Spezifikationen in Bezug auf die Anpassung des Schalldruckpegels am Prüftag an Referenzbedingungen und
- d) geringfügige Schreibfehler, die berichtigt werden müssen.

Wie aus den oben genannten Rundschreiben hervorgeht, werden für Band II voraussichtlich u. a. folgende Änderungen vorgeschlagen:

- a) Umstrukturierung und Aktualisierung von einschlägigen Bezugnahmen, die auf der Grundlage der „Directives to Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct“ (Richtlinien für die bereichsspezifischen Sitzungen zur Flugsicherung und deren Geschäftsordnung) (Dok. 8143) – Teil II, Formulierung von Vorschlägen für internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren – eingeführt wurden;
- b) Aktualisierungen zwecks sprachlicher Kohärenz, u. a. in Bezug auf die ordnungsgemäße Verwendung von Modalverben und die kohärente Anwendung von Anmerkungen und Empfehlungen gemäß den „Directives to Divisional-type Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct“ (Richtlinien für die bereichsspezifischen Sitzungen zur Flugsicherung und deren Geschäftsordnung) (Dok. 8143) – Teil II, Formulierung von Vorschlägen für internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren;
- c) sprachliche Verbesserungen, u. a. als Ausdruck der Anwendbarkeit von Normen zur Rauchzahl und Massenkonzentration nichtflüchtiger Partikel (nvPM) auf Triebwerke;
- d) Einführung einer neuen Definition für „equivalent procedure“ (äquivalentes Verfahren), einhergehend mit den sich daraus ergebenden Änderungen im Hinblick auf die Kohärenz in Anhang 16 Band II;
- e) Definitionen, Beschreibungen, Bezugnahmen und sprachliche Verbesserungen, einschließlich u. a. erweiterter Präzisierungen, methodischer Beschreibungen, verfahrenstechnischer Zwischenschritte und zusätzlicher Anmerkungen und Empfehlungen;
- f) Verbesserungen in Bezug auf das nvPM-Messverfahren gemäß den neuesten Aktualisierungen in SAE ARP 6320A und AIR 6241A über die kontinuierliche Probenahme und Messung der nvPM-Emissionen von Turbinentreibwerken von Luftfahrzeugen und
- g) Korrekturen allgemein technischer Art, der Nomenklatur und von Schreibfehlern im Sinne einer größeren Klarheit und Kohärenz des Dokuments.

Wie aus den oben genannten Rundschreiben hervorgeht, werden für Band III voraussichtlich u. a. folgende Änderungen vorgeschlagen:

- a) Definition, Beschreibung, Bezugnahmen und sprachliche Verbesserungen, die unter anderem darauf abzielen, mögliche Fehlinterpretationen zu vermeiden und zusätzliche Klarstellungen in Bezug auf den Referenz-Geometriefaktor (RGF) einzuführen;
- b) Änderungen zur Wiederherstellung der Kohärenz nach Einführung einer neuen Definition des äquivalenten Verfahrens in Anhang 16 Band III.

Alle vorgeschlagenen Änderungen sollen ab dem 1. Januar 2024 Anwendung finden.

Der Gegenstand des vorgesehenen Rechtsakts betrifft einen Bereich, für den die Union nach Artikel 3 Absatz 2 letzter Satzteil AEUV die ausschließliche Außenkompetenz hat, da die vorgesehenen Rechtsakte gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, nämlich:

— 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 Europäischen Agentur für Flugsicherheit⁵,

— Verordnung (EU) Nr. 748/2012 der Kommission vom 3. August 2012 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Produkte, Bau- und Ausrüstungsteile sowie für die Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben⁶.

Unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union sollte der im Namen der Union im ICAO-Rat zu vertretende Standpunkt darin bestehen, die vorgeschlagenen Änderungen zu den Bänden I, II und III zu unterstützen.

4. KOHÄRENZ MIT DER POLITIK DER UNION IN ANDEREN BEREICHEN

Der vorgeschlagene Beschluss steht mit anderen Politikbereichen der Union, namentlich der Energie-, der Umwelt- und der Verkehrspolitik, im Einklang und ergänzt diese.

5. RECHTSGRUNDLAGE

5.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

5.1.1. 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 ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist⁷.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das betreffende Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend sind, aber „*geeignet, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“.⁸

5.1.2 Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der ICAO-Rat ist ein durch das Abkommen von Chicago eingerichtetes Gremium.

Die vorgesehenen Rechtsakte haben Rechtswirkung im Sinne von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – an. Gemäß

⁵ ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1.

⁶ ABl. L 224 vom 21.8.2012, S. 1.

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

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Artikel 90 des Abkommens von Chicago sind solche SARP nach internationalem Recht verbindlich, soweit sie für alle ICAO-Vertragsparteien verbindlich werden und diese nicht mehrheitlich ihre Ablehnung beim ICAO-Rat anmelden.

Außerdem sind die vorgesehenen Rechtsakte geeignet, den Inhalt von EU-Rechtsvorschriften maßgeblich zu beeinflussen, indem sie möglicherweise zu Änderungen führen, nämlich der Verordnung (EU) 2018/1139 und der Verordnung (EU) Nr. 748/2012 der Kommission, soweit sie sich ausdrücklich auf Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago beziehen.

Der institutionelle Rahmen des Abkommens wird durch die vorgesehenen Akte weder ergänzt noch geändert.

Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Notifizierungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

5.2. Materielle Rechtsgrundlage

5.2.1 Grundsatz

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

Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der 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.

5.2.2 Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen den Bereich der Verkehrspolitik.

Somit ist Artikel 100 Absatz 2 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss. Nach diesem Artikel können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geeignete Vorschriften für die Luftfahrt erlassen.

5.3. Fazit

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

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Bezug auf Vorschläge zur Änderung von Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago zu vertreten ist, der Richtlinien und Empfehlungen zum Umweltschutz behandelt

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 ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.
- (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.
- (3) Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat Internationale Richtlinien und Empfehlungen annehmen.
- (4) Die internationalen Richtlinien und Empfehlungen (SARP) für den Umweltschutz wurden vom ICAO-Rat als Anhang 16 Band I-IV des Abkommens von Chicago angenommen.
- (5) Der ICAO-Rat soll auf seiner 228. Tagung vom 13. bis 31. März eine Reihe von Änderungen zu Anhang 16 Band I bis III des Abkommens von Chicago annehmen.
- (6) Der im Namen der Union im ICAO-Rat zu vertretende Standpunkt sollte festgelegt werden, da die vorgeschlagenen Änderungen völkerrechtlich bindend sind und damit Rechtswirkung haben und so den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere der Verordnung (EU) 2018/1139 und der Verordnung (EU) Nr. 748/2012 der Kommission, maßgeblich beeinflussen können.
- (7) Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt sollte darin bestehen, die Änderungen zu Band I bis III zu unterstützen.
- (8) Der Standpunkt der Union sollte von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Namen der Union handeln, zum Ausdruck gebracht werden.
- (9) Nach der Annahme der Änderungen zu Anhang 16 Band I-III des Abkommens von Chicago durch den ICAO-Rat, die vom ICAO-Generalsekretär im Rahmen eines ICAO-Rundschreibens bekannt gegeben werden, sollte der Standpunkt der Union

darin bestehen, keine Ablehnung anzumelden und die Einhaltung dieser Maßnahmen zu notifizieren. Weichen Rechtsvorschriften der Union nach einem vorgesehenen Geltungsbeginn dieser SARP von den neu angenommenen SARP ab, sollte der ICAO eine Abweichung von konkret diesen SARP mitgeteilt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 228. Tagung des ICAO-Rates oder auf einer späteren Tagung in Bezug auf Änderungen von Anhang 16 Band I-III des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt zu vertreten ist, besteht darin, die vorgeschlagenen Änderungen uneingeschränkt zu unterstützen.
- (2) Sofern der ICAO-Rat die in Absatz 1 vorgeschlagenen Änderungen zu Anhang 16 Band I-III des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt ohne wesentliche Änderung annimmt, besteht der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt darin, keine Ablehnung anzumelden und als Reaktion auf das entsprechende ICAO-Rundschreiben die Einhaltung der angenommenen Maßnahme zu notifizieren. Weicht das Unionsrecht nach dem vorgesehenen Geltungsbeginn der neu angenommenen SARP von diesen ab, muss der ICAO eine Abweichung von konkret diesen SARP notifiziert werden. In diesem Fall übermittelt die Kommission dem Rat – rechtzeitig und mindestens zwei Monate vor Ablauf der von der ICAO für die Notifizierung von Abweichungen festgelegten Frist – zur Erörterung und Billigung ein Vorbereitungsdokument, in dem die Abweichungen, die der ICAO von den Mitgliedstaaten im Namen der Union zu notifizieren sind, im Einzelnen erläutert werden.

Artikel 2

Der in Artikel 1 Absatz 1 dargelegte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Namen der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.

Der in Artikel 1 Absatz 2 genannte Standpunkt wird von allen Mitgliedstaaten der Union vertreten.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*