

Brüssel, den 16. Oktober 2024
(OR. en)

14563/24

Interinstitutionelles Dossier:
2024/0261(NLE)

AVIATION 142
ICAO 46
RELEX 1278

VORSCHLAG

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. Oktober 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2024) 477 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 233. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist und zwar in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt enthalten sind

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 477 final.

Anl.: COM(2024) 477 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.10.2024

COM(2024) 477 final

2024/0261 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 233. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist und zwar in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt enthalten sind

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft

i) den Standpunkt, der im Namen der Union auf der 233. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist und zwar zu den vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt enthalten sind und sich auf **Erleichterungen bei den landseitigen Formalitäten für die Abfertigung von Luftfahrzeugen und Fluggästen, Gütern und Post** unter Einhaltung der Anforderungen der für Zoll, Einreise, öffentliche Gesundheit und Landwirtschaft zuständigen Behörden beziehen. Diese vorgeschlagenen Änderungen sind Teil der Änderung 30, die im Rundschreiben EC 6/3 - 24/67 vom 19. Juni 2024 enthalten ist und über die auf der 233. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) abgestimmt werden soll.

ii) den Standpunkt, der im Namen der Union zu vertreten ist, nachdem die ICAO die Annahme der Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – im entsprechenden Rundschreiben bekannt gegeben und ihre Vertragsstaaten aufgefordert hat, etwaige Abweichungen von den angenommenen Maßnahmen oder deren Einhaltung mitzuteilen.

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 2022 bis 2025 sind sechs EU-Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten: Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Rumänien und Spanien.

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

Nach Artikel 37 Buchstabe j des Abkommens von Chicago verabschiedet und ändert die ICAO erforderlichenfalls internationale Richtlinien und Empfehlungen sowie Verfahren für Zoll und Einreise.

Nach Artikel 90 des Abkommens von Chicago müssen die Anhänge durch den Rat mit Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen des Rates auf einer zu diesem Zweck einberufenen Tagung angenommen und sodann durch den Rat jedem Vertragsstaat vorgelegt werden. Jeder Anhang oder jede Änderung eines Anhangs tritt 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 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 seine eigenen Vorschriften oder Praktiken vollständig an eine internationale Richtlinie oder ein Verfahren anzupassen, oder wenn er es für notwendig hält, Vorschriften 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. Bei Änderungen von internationalen Richtlinien muss jeder Staat, der seine eigenen Vorschriften und Praktiken nicht entsprechend ändert, den ICAO-Rat innerhalb von sechzig Tagen nach Annahme der Änderung der internationalen Richtlinie hiervon unterrichten oder angeben, was er zu veranlassen beabsichtigt. In einem solchen Fall unterrichtet der Rat unverzüglich alle anderen Staaten über die Abweichung, die zwischen einem oder mehreren Punkten einer internationalen Richtlinie und der entsprechenden nationalen Praxis des betreffenden Staates besteht.

2.3 Der vorgesehene Rechtsakt der ICAO und sein Verhältnis zu den geltenden Unionsvorschriften

Der ICAO-Rat wird voraussichtlich auf seiner 233. Tagung oder einer der darauffolgenden Tagungen die mit dem Rundschreiben EC 6/3-24/67 angekündigte Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen), die sich aus der vom FAL-Panel auf seiner 13. Sitzung vom 26. Februar bis 1. März 2024 (FALP/13) vorgenommenen Überprüfung jenes Anhangs ergeben hat, prüfen und annehmen.

- Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) stützt sich auf zehn Artikel des Abkommens von Chicago, nach denen die Zivilluftfahrt die Gesetze einhalten muss, auf deren Grundlage Luftfahrzeuge, Fracht und Fluggäste durch die für Zoll, Einreise, Landwirtschaft und öffentliche Gesundheit zuständigen Behörden überprüft werden. In Anhang 9 geht es konkret darum, ausgehend von beispielsweise den Anforderungen der für Zoll, Einreise, Landwirtschaft und öffentliche Gesundheit zuständigen Behörden, die landseitigen Formalitäten für die Abfertigung von Luftfahrzeugen und des gewerblichen Verkehrs sowohl für Fluggäste als auch für Fracht zu erleichtern.
- Die Änderung 30 zu Anhang 9 umfasst unter anderem neue bzw. überarbeitete Bestimmungen, die sich auf die Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck, verkehrsbezogene Einrichtungen und Dienste internationaler Flughäfen, Fluggastdatensätze (PNR-Daten), vorab übermittelte Fluggastdaten (API) und

Menschenhandel beziehen, sowie die Verschiebung gesundheitsbezogener Bestimmungen aus anderen Kapiteln in Kapitel 10 des Anhangs.

- Die geplante Änderung, die vom ICAO-Rat angenommen werden soll, wird nach dem in Artikel 90 Buchstabe a des Abkommens von Chicago festgelegten Verfahren und Zeitraum völkerrechtlich bindend sein, in dem Folgendes festgelegt ist: *Die Annahme der in Artikel 54 Buchstabe l erwähnten Anhänge durch den Rat erfordert eine Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen des Rates auf einer zu diesem Zweck einberufenen Tagung und ist sodann durch den Rat jedem Vertragsstaat vorzulegen. Jeder Anhang oder jede Änderung eines Anhangs tritt 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.*
- Zudem kann die oben genannte Änderung, wie nachstehend näher erläutert, den Inhalt von EU-Recht maßgeblich beeinflussen.

Die geplante Änderung deckt folgende Bereiche ab:

- In Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) werden mit den vorgeschlagenen Änderungen SARP neu aufgenommen, die sich auf die Sicherheit des Ausstellungsverfahrens für elektronische maschinenlesbare Reisedokumente (electronic Machine Readable Travel Documents, eMRTD) sowie auf die Aktualisierung des Zugangsprotokolls und des technischen Standards für die Kodierung des Gesichtsbilds in den maschinenlesbaren Reisedokumenten beziehen. Die Änderungen betreffen Themen, die im EU-Recht durch die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates¹ (über Reisedokumente und Pässe) und die Verordnung (EG) Nr. 1683/95² (über Visanormen) geregelt sind und aufgrund ihres verbindlichen Charakters geeignet sind, den Inhalt von EU-Recht maßgeblich zu beeinflussen.
- In Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei bestimmten Themen), in dem der bisherige Abschnitt J zu Abschnitt H („Menschenhandel“) wird, sind die vorgeschlagenen Änderungen hauptsächlich sprachlicher Art und dienen der Präzisierung, dass die Anforderungen der Richtlinien 8.49 und 8.50 für die Vertragsstaaten verbindlich sind.
- In Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze) und Kapitel 9 („Fluggastdatensysteme“) schließlich bestehen die vorgeschlagenen Änderungen weitgehend aus redaktionellen Änderungen, d. h. aus Hinzufügungen oder Umformulierungen, überwiegend in Form von Erläuterungen zu SARP, die die Anwendungsbedingungen für API und interaktive API-Systeme präzisieren. Die vorgeschlagene Änderung zielt darauf ab, die Formulierungen zur

¹ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/2252/oj>).

² Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

Nutzung des Systems für vorab übermittelte Fluggastinformationen (Advance Passenger Information System, API) und des interaktiven Systems für vorab übermittelte Fluggastinformationen (iAPI) im gesamten Text von Anhang 9 zu straffen. Sie soll die Definition des API-Systems und des iAPI-Systems (Batch-Modus) (Kapitel 1) präzisieren, wobei in Kapitel 9 redaktionelle Änderungen vorgenommen werden, die darin bestehen, die Empfehlung 9.8 an die Vertragsstaaten, die Einführung eines iAPI-Systems in Erwägung zu ziehen, in Anhang 9 weiter nach oben zu verschieben. Mit den Änderungen wurde die Richtlinie 9.7 beibehalten, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, ein System für vorab übermittelte Fluggastdaten (API) einzurichten, wobei die Definition des iAPI-Systems genauer formuliert wurde (Anmerkung 2 zu Richtlinie 9.7). Entsprechend der Richtlinie 9.7 muss jeder Vertragsstaat ein System für vorab übermittelte Fluggastinformationen (API) einrichten. Ausgehend von den Anmerkungen 1 und 2 zu dieser SARP kann ein solches API-System als normale API oder als iAPI eingerichtet werden. Auf der Grundlage der Empfehlung unter Nummer 9.8. bleibt iAPI fakultativ („Jeder Vertragsstaat sollte die Einführung eines interaktiven Systems vorab übermittelter Fluggastinformationen (iAPI) in Erwägung ziehen“). Die Änderungen in Kapitel 9 in Bezug auf das API-System haben keine Auswirkungen auf das Unionsrecht, d. h. auf die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln³ (API-Richtlinie), da die Änderungen der ICAO rein redaktioneller Natur sind.

- Wie oben dargelegt, betrifft der vorgesehene Rechtsakt einen Bereich, der bereits weitgehend durch Unionsvorschriften abgedeckt ist und daher geeignet ist, gemeinsame Regeln zu beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich zu verändern. Die geplante Änderung 30 zu Anhang 9 betrifft daher einen Bereich, in dem die Union nach Artikel 3 Absatz 2 letzter Satzteil AEUV die ausschließliche Außenkompetenz hat.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1 Die vorgeschlagenen Änderungen und deren Bezug zu geltendem Unionsrecht

Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel) der Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt

³ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2004/82/oj>).

Die vorgeschlagenen Änderungen, die in der Änderung 30 zu Anhang 9 enthalten sind und auf die im Rundschreiben EC 6/3-24/67 Bezug genommen wird, betreffen Themen, die auch durch EU-Rechtsakte geregelt sind (siehe Nummer 2.3) und stehen mit diesen im Einklang.

Die vorgeschlagenen Änderungen werden zu einer größeren Klarheit und Effizienz von Anhang 9 beitragen und damit besser dem Ziel dienen, auf dem Boden und in der Luft für einen effizienten Strom von Reisenden, Gepäck, Fracht und Post zu sorgen, der in einem gesunden, sicheren und geschützten Umfeld stattfindet. Die Union erkennt an, dass Anhang 9 kontinuierlich überprüft werden muss, um ihn auf dem neuesten Stand zu halten und der Entwicklung von Flugreisen Rechnung zu tragen.

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt besteht darin, diesen Änderungen zuzustimmen.

Sofern der ICAO-Rat die vorgeschlagene Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – annimmt, besteht der Standpunkt, der im Namen der Union zu vertreten ist, also darin, keine Ablehnung mitzuteilen und den angenommenen Maßnahmen als Reaktion auf das entsprechende ICAO-Rundschreiben nachzukommen.

Weichen nach dem geplanten Zeitpunkt der Anwendung der neu angenommenen ICAO-Richtlinien Rechtsvorschriften der Union von diesen Richtlinien ab, sollte der ICAO von den Mitgliedstaaten der Standpunkt der Union zu den Abweichungen von konkret diesen Richtlinien auf der Grundlage eines Vorbereitungsdokuments mitgeteilt werden, das dem Rat von der Kommission zeitnah zur Erörterung und Billigung vorgelegt wird und in dem genau aufgeführt ist, worin die Abweichungen bestehen und wie viel Zeit für die vollständige Einhaltung benötigt wird.

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 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 sind, aber *„geeignet, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*⁵, da mehrere Teile der vorgeschlagenen Änderung unter das Unionsrecht fallen, d. h. unter die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 1683/95.

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.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

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

Nach Artikel 54 Buchstabe l des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – an. Die Akte, die der ICAO-Rat annehmen soll, stellen rechtswirksame Akte dar. Die vorgesehenen Rechtsakte werden nach Artikel 90 Buchstabe a des Abkommens von Chicago völkerrechtlich bindend sein.

Darüber hinaus sind die geplanten Änderungen zu Anhang 9, wie oben erläutert, geeignet, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen, da sie Angelegenheiten betreffen, die bereits darin geregelt sind, nämlich in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates und Verordnung (EG) Nr. 1683/95.

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

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

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 vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt 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. Wird in Ausnahmefällen festgestellt, dass gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, kann die Maßnahme auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der vorgesehene Rechtsakt verfolgt zwar Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik, beinhaltet jedoch mehrere dominierende Komponenten in den Bereichen Grenzkontrolle und Migration, einschließlich der Sicherheit von Reisedokumenten. Gleichzeitig bleiben die einschlägigen Unionsvorschriften auf diesem Gebiet (Richtlinie 2004/82/EG vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln) unberührt, da die betreffenden ICAO-Änderungen in Bezug auf die Erhebung und Übermittlung von API-Daten für Zwecke des Grenzmanagements nicht verbindlich und rein redaktioneller Art sind. Darüber hinaus haben die von der ICAO für Kapitel 8 Abschnitt H vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf den Menschenhandel im Vergleich zu den dominierenden Inhalten der Änderungen, die sich auf internationale Grenzkontrollen und die Migration (Reisepässe und Visa) beziehen, nebensächlichen Charakter.

Somit ist Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Ratsbeschlusses ist Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGESEHENEN AKTES

Aus Gründen der Transparenz und der ordnungsgemäßen Bezugnahme müssen die vorgeschlagenen Änderungen, mit denen Anhang 9 des Abkommens von Chicago geändert wird, nach ihrer Annahme unter Angabe des Datums ihres Inkrafttretens im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 233. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist und zwar in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt enthalten sind

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b 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 „Abkommen von Chicago“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt, mit dem die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organisation, ICAO) gegründet wurde, ist am 4. April 1947 in Kraft getreten.
- (2) Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsstaaten des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten Gremien der ICAO Beobachterstatus genießt. Im Zeitraum 2022 bis 2025 sind sechs EU-Mitgliedstaaten im ICAO-Rat vertreten.
- (3) Nach Artikel 37 Buchstabe j des Abkommens von Chicago verabschiedet und ändert die ICAO erforderlichenfalls internationale Richtlinien und Empfehlungen sowie Verfahren für Zoll und Einreise. Nach Artikel 54 Buchstabe l des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen (SARP) erlassen und sie dem Abkommen von Chicago als Anhänge beifügen.
- (4) Der ICAO-Rat soll auf seiner 233. Tagung die Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago annehmen.
- (5) Die Änderung 30 zu Anhang 9 – „Facilitation“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago, die im Rundschreiben EC 6/3 – 24/67 enthalten ist, zielt in erster Linie auf eine größere Klarheit und damit größere Kohärenz und Effizienz von Anhang 9 ab.

- (6) Die Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago umfasst Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel).
- (7) Es ist angezeigt, den im Namen der Union im ICAO-Rat zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da die Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago im Einklang mit Artikel 90 Buchstabe a des Abkommens von Chicago völkerrechtlich bindend sein wird und von Relevanz für das EU-Recht ist, d. h. in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten⁶ und die Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung⁷. 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 seine eigenen Vorschriften Regelwerk oder Praktiken vollständig an eine internationale Richtlinie oder ein Verfahren anzupassen, oder wenn er es für notwendig hält, Vorschriften 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.
- (8) Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 233. Tagung oder einer der darauffolgenden Tagungen des ICAO-Rates zu vertreten ist und zwar in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in der Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago enthalten sind und im Rundschreiben EC 6/3 – 24/67 veröffentlicht wurden, sollte darin bestehen, diesen Änderungen in ihrer Gesamtheit zuzustimmen. Dieser Standpunkt soll von den

⁶ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/2252/oj>).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht werden.

- (9) Der Standpunkt der Union nach der Annahme der Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago durch den ICAO-Rat, die vom ICAO-Generalsekretär in einem ICAO-Rundschreiben bekannt gegeben wird, sollte darin bestehen, keine Ablehnung mitzuteilen und den Änderungen nachzukommen. In den Fällen, in denen das Unionsrecht nach dem geplanten Geltungsbeginn der neu verabschiedeten SARP von diesen abweicht, sollte der ICAO eine Abweichung konkret von diesen SARP notifiziert werden. Der Standpunkt der Union zu einer solchen Abweichung sollte auf einem schriftlichen Dokument beruhen, das die Kommission dem Rat zur Erörterung und Billigung vorlegt. Dieser Standpunkt sollte von allen Mitgliedstaaten der Union gemeinsam im Interesse der Union zum Ausdruck gebracht werden.
- (10) Dieser Beschluss stellt keine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates⁸ beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.
- (11) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 233. Tagung oder einer der darauffolgenden Tagungen des ICAO-Rates zu vertreten ist, besteht darin, den vorgeschlagenen Änderungen zu Kapitel 1 „Definitions and general principles“ (Definitionen und allgemeine Grundsätze), Kapitel 3 „Entry and Departure of persons and their baggage“ (Ein- und Ausreise von Personen mit ihrem Gepäck) Abschnitt C „Security of travel documents“ (Sicherheit von Reisedokumenten), Abschnitt D „Travel documents“ (Reisedokumente), Abschnitt G „Embarkation/Disembarkation Cards“ (Ein- und Aussteigekarten), Abschnitt H „Inspection of travel documents“ (Prüfung von Reisedokumenten) und Kapitel 8 „Facilitation provisions covering specific subjects“ (Bestimmungen zu Erleichterungen bei besonderen Themen) Abschnitt H „Trafficking in persons“ (Menschenhandel) und Abschnitt I „Wildlife Trafficking“ (Illegaler Artenhandel), die in der Änderung 30 zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago enthalten sind und im Rundschreiben EC 6/3 – 24/67 veröffentlicht wurden, in ihrer Gesamtheit zuzustimmen.
- (2) Sofern der ICAO-Rat die vorgeschlagene, in Absatz 1 genannte Änderung zu Anhang 9 – „*Facilitation*“ (Erleichterungen) – des Abkommens von Chicago ohne wesentliche Änderung annimmt, besteht der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt darin, als Reaktion auf das entsprechende ICAO-Rundschreiben keine

⁸ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

Ablehnung mitzuteilen und der angenommenen Maßnahme nachzukommen. Weichen die Rechtsvorschriften der Union nach dem vorgesehenen Geltungsbeginn dieser Richtlinien und Empfehlungen von den neu angenommenen SARP ab, sollte der ICAO nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago eine Abweichung konkret von diesen SARP mitgeteilt werden.

Hierzu 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 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.

Der in Artikel 1 Absatz 2 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*