



Council of the  
European Union

003007/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 15/11/19

Brussels, 15 November 2019  
(OR. en, de)

6148/09  
ADD 5 DCL 1

JUSTCIV 33  
AVIATION 14

## DECLASSIFICATION

---

of document: ST 6148/09 ADD 5 RESTREINT UE

dated: 10 February 2009

new status: Public

Subject: Recommendation from the Commission to the Council to authorise the Commission to negotiate on behalf of the Community a multilateral agreement on compensation to third party victims for damage caused by aircraft and arising from acts of unlawful interference or from general risks - Comments by the French, German and Austrian delegations

---

Delegations will find attached the declassified version of the above document.

The text of this document is identical to the previous version.

---

6148/09 ADD 5 DCL 1

km

SMART 2.C.S1

EN/DE

# RESTREINT UE



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION

Brussels, 10 February 2009

6148/09  
ADD 5

RESTREINT UE

JUSTCIV 33  
AVIATION 14

## NOTE

from : the French and the German delegations with the support of the Austrian delegation

to : Committee on Civil Law Matters (General Questions)

No. prev. doc. : 17312/08 AVIATION 304 JUSTCIV 267 RESTREINT UE

Subject : Recommendation from the Commission to the Council to authorise the Commission to negotiate on behalf of the Community a multilateral agreement on compensation to third party victims for damage caused by aircraft and arising from acts of unlawful interference or from general risks  
- Comments by the French, German and Austrian delegations

Frankreich und Deutschland beteiligen sich seit 2002 an den Verhandlungen zur Revision des Römer Haftungsabkommens unter der Federführung der ICAO, durch die Übereinkommen zur Drittschadenshaftung im internationalen Luftverkehr geschaffen werden sollen. Derzeit liegen zwei Übereinkommensentwürfe vor, die –soweit es möglich ist– im Rahmen der Diplomatischen Konferenz im April/Mai 2009 fertig gestellt werden sollen. Die Europäische Kommission schlägt vor, ihr ein Verhandlungsmandat für die Diplomatische Konferenz zu erteilen.

Im Hinblick darauf, dass wir Schwierigkeiten mit den derzeitigen Übereinkommensentwürfen haben und im Hinblick auf die Tatsache, dass die deliktische Haftung, das Schadensersatzrecht im Allgemeinen und die Drittschadenshaftung im Luftverkehr in die Kompetenz der MS fällt, zeigt diese Stellungnahme die Voraussetzungen auf, unter denen ein Mandat gewährt werden kann. Überdies wird ein Formulierungsvorschlag für ein Mandat unterbreitet.

# **RESTREINT UE**

## **I. Terrorschadensübereinkommen (TSÜ)**

### **1. Inhalt des TSÜ**

Auch wenn die anfänglichen Ziele begrüßenswert waren, so vermag der derzeitige Entwurf nicht allen Interessen, namentlich den Interessen der Luftfahrtindustrie, dem Schutz der Opfer, (dem Schutz der Passagiere als Beitragszahler) und den Grundsätzen des Schadensersatz- und Deliktsrechts, die im Einklang mit unseren Verfassungen stehen, gerecht zu werden. Wir haben versucht, in Montreal auf einen gerechten Interessenausgleich hinzuwirken und wir denken, dass der Entwurf weiterhin erheblicher Überarbeitung in dieser Hinsicht bedarf.

Die meisten MS benötigen das TSÜ nicht, um einen angemessenen Opferschutz sicher stellen zu können. Angesichts der bestehenden nationalen Rechtslage würde der derzeitige Entwurf das Opferschutzniveau erheblich senken.

Wir betrachten mit Sorge, dass der Präventiveffekt des Haftungsrechts vereitelt wird, sofern grundlegende Prinzipien des Schadensersatzrechts missachtet werden. Auch wenn die Luftfahrtunternehmen natürlich –ebenso wie Passagiere, Dritte und Staaten– auch als Opfer eines Terroranschlags zu betrachten sind, so darf man doch nicht vergessen, dass sie auch eine tragende Rolle im Rahmen der Risikominimierung und des Risikomanagements spielen. Eine nahezu undurchbrechbare Haftungshöchstgrenze oder eine weitgehende Enthaftung anderer Beteigter, könnten sich negativ auf den Anreiz, finanzielle Mittel für die Risikominimierung im Bezug auf Terroranschläge auszugeben, auswirken.

Wir erinnern daran, dass ähnliche Probleme mit der Abschreckungswirkung im Bezug auf die IOPC bestehen. Wir stellen zudem fest, dass das TSÜ auf vergleichbaren Prinzipien aufbaut, die weder mit unserem nationalen Recht noch mit den Zielen der VO (EG) 785/2004 vereinbar sind.

## **RESTREINT UE**

Wir fürchten, dass die Möglichkeit des Rückgriffs auf den Fonds (SCM) im Falle einer fehlenden Versicherungsdeckung, dazu führt, dass sich Terrorversicherer vom Markt zurückziehen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieses Risiko schwer versicherbar ist.

Überdies ist die Funktionsfähigkeit des SCM nicht gewährleistet. Für das Funktionieren muss ein gewisser Anteil an Staaten, bzw. der Weltzivilluftfahrt dem Übereinkommen beitreten. Dies ist keinesfalls gesichert. Es besteht die Gefahr, dass die Staaten in die Pflicht genommen werden, wenn der SCM nur unzureichend finanziert werden kann oder die Beiträge nicht abgeführt werden. Die Staaten werden sehr stark in das Management des Fonds eingebunden, obwohl eine Belastung der Staaten gerade verhindert werden sollte.

Der Übereinkommensentwurf ist in seiner derzeitigen Fassung für uns nicht ratifizierbar. Er bedarf grundlegender Überarbeitung.

### **2. Das Mandat: Vorschlag der Kommission**

Bezüglich des TSÜ betreffen nur wenige Artikel Aspekte, die in die Kompetenz der Gemeinschaft fallen:

- Art. 31 und 33 TSÜ betreffen VO (EG) 44/2001;
- Art. 7 TSÜ betrifft VO (EG) 785/2004;

## **RESTREINT UE**

- Art. 28 TSÜ betrifft u.a. Richtlinie (EG) Nr. 85/374

Wir bezweifeln, dass eine Kompetenz für andere Bereiche besteht:

- Richtlinie (EG) 85/374 ist nur insofern betroffen, als die Hersteller enthaftet werden. Da in Art. 28 jedoch pauschal alle am Luftverkehr möglicherweise beteiligten Unternehmen enthaftet werden und die Haftung dieser Unternehmen in die Kompetenz der MS fällt, besteht für die Kanalisierungsregelung eine gemischte Zuständigkeit.
- Die Richtlinie (EG) 2004/80, die im Übrigen einer einstimmigen Entscheidung bedurfte, ist nicht betroffen. Diese Richtlinie betrifft den administrativen Zugang zu Entschädigung und keine Fragen des materiellen Schadensersatzrechts. Selbst wenn eine Betroffenheit bejaht werden könnte, darf nicht außer acht gelassen werden, welche Folgen die Tatsache hat, dass diese Richtlinie dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegt. Dies könnte etwa auch auf das Mandat durchschlagen.

Trotz des Vorgenannten schlägt die Kommission vor, dass die MS ihr ein umfassendes Verhandlungsmandat erteilen soll, das auch die, den größten Teil des Übereinkommens ausmachenden, Bereiche in der Kompetenz der MS erfasst sind. Dies ist für Frankreich und Deutschland aus den folgenden Gründen nicht akzeptabel:

Die EG ist nicht Mitglied der ICAO und hat lediglich Beobachterstatus in den Sitzungen. Aufgrund dieser Tatsache können selbst die Bereiche, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen, von der Kommission nicht so effektiv wahrgenommen werden, wie von einem ICAO-Mitgliedstaat. Daher wäre es auch ratsam, wenn die Gemeinschaftspositionen in den Bereichen, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen, von der Präsidentschaft, unterstützt durch die MS, vorgetragen werden.

## **RESTREINT UE**

Es darf auch nicht vergessen werden, dass einige MS an den Verhandlungen zu diesem Übereinkommen schon seit 2002 beteiligt sind. Dieses nützliche Hintergrundwissen sollte genutzt werden. Zudem muss auch bedacht werden, dass es keine einheitliche Gemeinschaftsposition im Bezug auf die Kernpunkte des Übereinkommens gibt. Dies haben sämtliche Koordinierungstreffen im letzten Jahr gezeigt. Daher ist es ratsam, dass die MS ihm Rahmen ihrer eigenen Kompetenzen selbst verhandeln.

Der Kommissionsentwurf nimmt das Verfahren anlässlich des Montrealer Übereinkommens von 1999 in Bezug. Wir erinnern daran, dass damals der Kommission kein Mandat erteilt wurde, obwohl VO (EG) 2027/97 von der Revision des Warschauer Abkommens betroffen war. Wir weisen ebenfalls darauf hin, dass wegen der Einigkeit der MS im Hinblick auf dieses Übereinkommen die Gemeinschaft beigetreten ist und das Übereinkommen in EG-Recht überführt hat.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass der Entwurf eines Verhandlungsmandats und die Verhandlungsrichtlinien in ihrer derzeitigen Form nicht akzeptiert werden können, da sie zu weit- und triefgreifend sind. Der Text wird derzeit nicht unterstützt und daher wäre es nicht wünschenswert, dass in der Zukunft das TSÜ verbindlich ins europäische Recht überführt wird.

Gleichwohl möchten wir nicht andere MS, mit deren Recht das Übereinkommen vereinbar ist und deren bestehender Opferschutz verbessert würde, an einem Beitritt zum TSÜ hindern. Ohne ein Mandat, das auf die Herstellung der Vereinbarkeit des TSÜ mit dem EG-Recht ausgerichtet ist, gäbe es keine Möglichkeit für diese MS beizutreten. Daher sollte der Gemeinschaft ein Mandat erteilt werden, jedoch nur, soweit dies nicht bedeutet, dass ein MS zum Beitritt gezwungen werden kann und die Verhandlungsposition in Montreal nicht geschwächt wird.

# **RESTREINT UE**

## **3. Voraussetzung für die Mandatserteilung: Beschränkung**

Die Gemeinschaft kann ermächtigt werden, ihre Positionen in den Bereichen zu verhandeln, die in die Gemeinschaftskompetenz fallen. Es muss eine Koordinierung mit den MS erfolgen. Die MS müssen weiterhin die Verhandlungen in den Bereichen eigener Kompetenz führen können.

Ein Mandat zur Verhandlung des TSÜ kann nur gewährt werden, soweit hierin die Kompetenzen abschließend explizit aufgezählt werden. Dies wären die folgenden:

- Art. 7 im Hinblick auf VO (EG) 785/2004, mit dem Ziel das Übereinkommen mit der VO in Einklang zu bringen;
- Art. 31 und 33 im Hinblick auf VO (EG) 44/2001, mit dem Ziel eine sog. "disconnection Clause" einzufügen, um eine Anwendbarkeit der VO zu gewährleisten;
- Im Art. 28 sollten die MS im Rahmen ihrer eigenen Kompetenz selbst verhandeln und soweit die Haftung des Herstellers und damit die Richtlinie EG 85/374 betroffen ist, die Gemeinschaft mit dem Ziel, diese Vorschrift mit der Richtlinie in Einklang zu bringen.

Das Ziel der Verhandlungsrichtlinien ist es, eine Vereinbarkeit der TSÜ mit dem Gemeinschaftsrecht herzustellen und so die Möglichkeit der Ratifizierung durch die MS zu schaffen. Dies stellt keinen Vorgriff auf unsere Positionen als ICAO-Mitgliedstaaten oder EU-MS dar und ist hiervon unabhängig.

# **RESTREINT UE**

## **II. Betriebsrisikoübereinkommen (BRÜ)**

Im Gegensatz zum TSÜ war das BRÜ nicht Gegenstand detaillierter Diskussionen.

Wir schlagen vor, dass der Rat dahingehend Stellung bezieht, dass die MS kein Interesse an der Ratifizierung des BRÜ haben und daher auch keine Verhandlungsrichtlinien hierfür erforderlich sind.

Sollte die Diskussion jedoch zeigen, dass sehr wohl ein Interesse an diesem Überkommen besteht, kann ein Verhandlungsmandat für die Gemeinschaft unter denselben Voraussetzungen akzeptiert werden, wie für das TSÜ.

## **III. Vorschlag für ein Mandat und Verhandlungsrichtlinien**

Der Rat...

HAT BESCHLOSSEN:

1. Die Kommission, unterstützt durch die Präsidentschaft, wird ermächtigt für die Bereiche, die in die Kompetenz der Gemeinschaft fallen und die unten abschließend aufgeführt sind, die Verhandlungen für ein multilaterales Übereinkommen über die Entschädigung Dritter für Schäden durch Luftfahrzeuge infolge widerrechtlicher Eingriffe in den Luftverkehr [oder allgemeiner Risiken], im Einklang mit den nachfolgenden Verhandlungsrichtlinien, zu führen.

## **RESTREINT UE**

Dies bezieht sich auf:

- die Aspekte des Art. 7 des TSÜ, die die VO (EG) 785/2004 betreffen;
- die Aspekte der Art. 31 und 33 TSÜ, die die VO (EG) 44/2001 betreffen;
- die Aspekte des Art. 28, die die Produkthaftungsrichtlinie EG 85/374 betreffen.

2. Die Kommission, unterstützt durch die Präsidentschaft, führt die Verhandlungen im Bezug auf die oben genannten Bereiche im Interesse der Gemeinschaft und in enger Zusammenarbeit mit den MS. Das Ziel dieser Koordination ist es, soweit möglich, eine gemeinsame Position zu finden oder Richtlinien zu vereinbaren. Die Präsidentschaft wird die Koordinationszusammenkünfte rechtzeitig organisieren.

3. Die MS dürfen an allen Verhandlungen und Treffen teilnehmen.

4. Das vorliegende Dokument ist unabhängig von den Positionen der einzelnen MS für Bereiche, die in ihre Kompetenz als ICAO-Mitgliedstaaten fallen. Jeder MS verhandelt die Aspekte, die in seine Kompetenz fallen, selbst.

# **RESTREINT UE**

## **ANNEX: VERHANDLUNGSRICHTLINIEN**

Im Bezug auf die in die Gemeinschaftskompetenz fallenden Aspekte, soll der Verhandlungsführer einen Einklang des Übereinkommens mit den folgenden EG-Rechtsakten herbeiführen:

- VO (EG) 785/2004; Ziel: Das Übereinkommen mit der VO und ihren Zielen in Einklang zu bringen.
- VO (EG) 44/2001; Ziel: Dafür Sorge zu tragen, dass eine sog. „disconnection clause“ in dem Übereinkommen enthalten ist, die eine Anwendbarkeit der VO gewährleistet.
- Produkthaftungsrichtlinie EG 85/374; Ziel: Das Übereinkommen im Hinblick auf die Haftung des Herstellers mit der Richtlinie in Einklang zu bringen.

Im Rahmen dieser Befugnisse, soll die Kommission sicherstellen, dass die Verhandlungsergebnisse einer Ratifikation durch die MS nicht entgegenstehen.