



Brüssel, den 23. Februar 2021
(OR. en)

6402/21

Interinstitutionelles Dossier:
2021/0040(NLE)

AVIATION 41
ICAO 15
RELEX 136

VORSCHLAG

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. Februar 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 74 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den im Namen der Europäischen Union bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Notifizierung von Abweichungen von Anhang 6 Teil II des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 74 final.

Anl.: COM(2021) 74 final



Brüssel, den 22.2.2021
COM(2021) 74 final

2021/0040 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union bei der Internationalen Zivilluftfahrt-
Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Notifizierung von
Abweichungen von Anhang 6 Teil II des Abkommens über die internationale
Zivilluftfahrt**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der Vorschlag bezieht sich auf den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation in Bezug auf die der ICAO zu notifizierenden Abweichungen von Änderung 37 zu Anhang 6 – *Betrieb von Luftfahrzeugen*, Teil II – *Internationale allgemeine Luftfahrt – Flugzeuge*, im Bereich der Genehmigungs-, Akzeptanz- und Erlaubnisbedingungen zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, die vom ICAO-Rat auf seiner 219. Tagung angenommen und mit ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 veröffentlicht wurde.

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. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.

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. In den Jahren 2019 bis 2022 waren 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 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. Die auf der 219. Tagung des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation angenommenen Rechtsakte und ihr Verhältnis zu den bestehenden Unionsvorschriften

Auf seiner 219. Tagung hat der ICAO-Rat mehrere Änderungen zu zahlreichen Anhängen des Abkommens von Chicago angenommen, u. a. die Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II. Mit dem ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 werden die ICAO-Vertragsstaaten über die Annahme der Änderung unterrichtet und gleichzeitig an ihre Verpflichtungen nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago erinnert, der ICAO etwaige Abweichungen zu notifizieren.

Mit dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates¹ wurde ein Standpunkt festgelegt, der im Namen der Europäischen Union bei der ICAO in Bezug auf die Notifizierung von Abweichungen u. a. zu Anhang 6 Teil II des Abkommens von Chicago, die sich aus der Änderung 37 ergeben, zu vertreten ist. Infolge der weiteren Prüfung möglicher Abweichungen von den SARP im Vergleich zum Besitzstand der EU durch die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit ergab sich die Notwendigkeit, eine weitere durch Änderung 37 bedingte Abweichung im Bereich der Harmonisierung der Genehmigungs-, Akzeptanz- und Erlaubnisbedingungen (Authorizations, Acceptance and Approvals, AAA) zu notifizieren.

2.3.1. Änderung 37 zu Anhang 6 – Betrieb von Luftfahrzeugen, Teil II – Internationale allgemeine Luftfahrt – Flugzeuge

2.3.1.1. Harmonisierung der Genehmigungs-, Akzeptanz- und Erlaubnisbedingungen (AAA)

Die Begriffe „Authorization“, „Acceptance“ und „Approval“ werden in der englischen Fassung der Bestimmungen des Anhangs 6 nicht einheitlich verwendet. Häufig geht aus dem derzeitigen Wortlaut des Anhangs das Niveau der „Authorization“ nicht eindeutig hervor.

Für alle Bestimmungen, für die eine besondere Erlaubnis erforderlich ist, wurde im Sinne der Kohärenz und Klarheit ein einheitlicher Wortlaut durchgesetzt. Die Anleitungen zu den Anhängen der einzelnen Teile von Anhang 6 wurden geändert, um klarzustellen, welche Positionen einer besonderen Erlaubnis im Unterschied zu anderen Genehmigungen unterliegen. Die Begriffsbestimmung einer „besonderen Erlaubnis“ und eine Änderung der Begriffsbestimmung von „Betriebsspezifikationen“, mit der auf diese neue Begriffsbestimmung Bezug genommen wird, sind ebenfalls in dieser Änderung enthalten.

Die Verordnung (EU) Nr. 965/2012² enthält keine Begriffsbestimmungen zu „Betriebsspezifikationen“ und „besondere Erlaubnis“. Die Begriffe werden jedoch mit der gleichen Bedeutung verwendet.

Mit der Änderung 37 wurde die Anforderung eingeführt, dass elektronische Pilotenkoffer (EFB), die im allgemeinen Flugbetrieb verwendet werden, einer besonderen Erlaubnis bedürfen. Hier besteht eine Abweichung vom EU-Recht, da in der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 nicht vorgeschrieben ist, dass nichtgewerbliche Betreiber beim Einsatz technisch komplizierter motorgetriebener Luftfahrzeuge (NCC) und beim Einsatz anderer als

¹ Vorschlag COM (2020) 649 der Kommission für einen Beschluss des Rates, dessen Annahme im Rat noch aussteht.

² 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 (ABl. L 296 vom 25.10.2012, S. 1).

technisch komplizierter motorgetriebener Luftfahrzeugen (NCO) über eine besondere Erlaubnis verfügen müssen, wenn sie EFB-Anwendungen des Typs B verwenden. Die entsprechenden Änderungen in SARP 2.4.17 werden im Rahmen der EASA RMT.0392 „Regular Update of the Air Operations Rules“ (regelmäßige Aktualisierung der Flugbetriebsvorschriften) bewertet.

Durch die anderen eingeführten Änderungen wird der Grad der Umsetzung dieser Richtlinien nicht verändert, da sie bereits durch die EU-Vorschriften abgedeckt sind.

Die Mitgliedstaaten müssen eine Abweichung zu SARP 2.4.17 in Bezug auf die besondere Erlaubnis für EFB notifizieren.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Zu notifizierende Abweichungen

Der ICAO-Rat hat auf seiner 219. Tagung vom 2. bis 20. März 2020 eine Reihe von Änderungen zu verschiedenen Anhängen des Abkommens von Chicago in den Bereichen Sicherheit, Umwelt und Flugsicherung angenommen. Zu den angenommenen Änderungen gehörte der Änderungsantrag 37 zu Anhang 6 Teil II.

Die Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II betrifft Bereiche, die unter das Unionsrecht und somit in die ausschließliche Außenkompetenz der Union fallen. Darüber hinaus wird im Anhang des Vorschlags für einen Beschluss des Rates die Abweichung, die der ICAO zu notifizieren ist, im Einzelnen erläutert.

In diesem Zusammenhang besteht der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union darin, die Abweichungen gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago entsprechend dem Anhang des Vorschlags für einen Beschluss des Rates zu notifizieren.

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“, mit Beschlüssen festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist³.

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, aber *geeignet sind*, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁴.

³ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

⁴ 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 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.

Die als Reaktion auf das ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 zu notifizierenden Abweichungen haben Einfluss auf die Rechtswirkungen der im Rahmen des Abkommens von Chicago festgelegten Richtlinien.

Diese Rechtswirkungen betreffen einen Bereich, der unter die Unionsvorschriften fällt, nämlich die Verordnung (EU) 2018/1139⁵ und die Verordnung (EU) Nr. 965/2012⁶. Daraus folgt, dass die Union in dieser Angelegenheit die ausschließliche Außenkompetenz nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat.

Mit dem verabschiedeten Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens 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 angenommenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem angenommenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, 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.

⁵ 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 sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

⁶ 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 (ABl. L 296 vom 25.10.2012, S. 1).

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 bei der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf die Notifizierung von Abweichungen von Anhang 6 Teil II 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 von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden das „Abkommen“) 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. Im ICAO-Rat sind 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 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.
- (5) Auf seiner 219. Tagung vom 2. bis 20. März 2020 nahm der ICAO-Rat mehrere Änderungen zu zahlreichen Anhängen des Abkommens von Chicago in den Bereichen Sicherheit, Umwelt und Flugsicherung an, darunter die Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II. Mit den ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 werden die ICAO-Vertragsstaaten über die Annahme der Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II des Abkommens von Chicago unterrichtet und gleichzeitig an ihre Verpflichtungen nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago erinnert, der ICAO etwaige Abweichungen zu notifizieren.
- (6) Die vom ICAO-Rat angenommene Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II betrifft Bereiche, die unter das Unionsrecht und somit in die ausschließliche Außenkompetenz der

Union fallen. Diese Änderung fällt in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 965/2012¹.

- (7) In diesem Fall führt die Änderung 37 zu einer Abweichung von der Verordnung (EU) Nr. 965/2012. Diese Verordnung enthält keine Definitionen der Begriffe „Betriebspezifikationen“ und „besondere Erlaubnis“. Die Begriffe werden jedoch mit der gleichen Bedeutung verwendet. Zudem wurde mit der Änderung 37 die Anforderung eingeführt, dass elektronische Pilotenkoffer (EFB), wenn sie im allgemeinen Flugbetrieb verwendet werden, einer besonderen Erlaubnis bedürfen, worin eine Abweichung von der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 besteht.
- (8) Folglich müsste auf der Grundlage von Artikel 38 des Abkommens von Chicago von den Mitgliedstaaten der Union als Reaktion auf das ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 eine Abweichung im Bereich der Harmonisierung der Genehmigungs-, Akzeptanz- und Erlaubnisbedingungen (AAA) notifiziert werden, und zwar im Hinblick auf die SARP, die sich aus der auf der 219. Tagung des ICAO-Rates angenommenen Änderung 37 in Bezug auf Anhang 6 Teil II des Abkommens von Chicago ergeben.
- (9) Die als Reaktion auf das ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 zu notifizierenden Abweichungen haben Einfluss auf die Rechtswirkungen der im Rahmen des Abkommens von Chicago festgelegten Richtlinien.
- (10) Daher sollte der im Namen der Union als Reaktion auf das ICAO-Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 zu vertretende Standpunkt festgelegt werden, da die Annahme der Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II des Abkommens von Chicago durch die ICAO den Inhalt des Unionsrechts, nämlich der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission², maßgeblich beeinflussen kann. Der Standpunkt der Union ist von den Mitgliedstaaten der Union zu vertreten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union als Reaktion auf das Rundschreiben AN 11/6.3.21-20/31 zur Annahme der Änderung 37 zu Anhang 6 Teil II der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist, ist im Anhang dieses Beschlusses festgelegt.

Artikel 2

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

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 (ABl. L 296 vom 25.10.2012, S. 1).

² 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 (ABl. L 296 vom 25.10.2012, S. 1).

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*