



Brüssel, den 6. Oktober 2025
(OR. en)

13468/25

Interinstitutionelles Dossier:
2025/0314 (NLE)

AVIATION 131
ICAO 46
RELEX 1259

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 6. Oktober 2025

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Betr.: Vorschlag für einen
BESCHLUSS DES RATES
zur Änderung des Beschlusses (EU) 2023/746 hinsichtlich der Ausweitung seines Anwendungsbereichs und seiner Geltungsdauer und des im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkts

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 622 final.

Anl.: COM(2025) 622 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.10.2025
COM(2025) 622 final

2025/0314 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Beschlusses (EU) 2023/746 hinsichtlich der Ausweitung seines Anwendungsbereichs und seiner Geltungsdauer und des im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkts

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der vorliegende Vorschlag betrifft eine Änderung des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates¹ gemäß Artikel 7 Absatz 3

- zur Verlängerung seiner Anwendung bis zum 31. Dezember 2028;
- zur Änderung der Liste der erfassten Anhänge des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“) durch die Aufnahme von Anhang 13 „Aircraft Accident and Incident Investigation“ (Untersuchung von Unfällen und Störungen im Zusammenhang mit Luftfahrzeugen);
- zur Änderung des Anwendungsbereichs durch Aufnahme der Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in den die Anhänge des Abkommens von Chicago betreffenden Bereichen gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago und hinsichtlich der Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung sowie im Einklang mit dem Ratsbeschluss und als Reaktion auf die Rundschreiben der ICAO, in denen die Vertragsstaaten aufgefordert werden, etwaige Abweichungen von den angenommenen Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices, SARP) zu notifizieren;
- zur Änderung des Anwendungsbereichs in Bezug auf die Festlegung der Standpunkte, die zu vertreten sind, wenn der ICAO-Rat neue Verfahren für Flugsicherungsdienste (Procedures for Air Navigation Services, PANS) oder Änderungen daran genehmigt, die den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich beeinflussen könnten;
- zur Änderung des Anwendungsbereichs in Bezug auf die Festlegung der Standpunkte, die zu vertreten sind, wenn der ICAO-Rat Änderungen oder neue Fassungen der in Anhang 18 „The Safe Transport of Dangerous Goods by Air“ (Die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr) des Abkommens von Chicago enthaltenen Technischen Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr (ICAO-Dok. 9284) genehmigt.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen von Chicago

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wurde mit dem Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“ oder „Abkommen“) gegründet, das 1944 unterzeichnet wurde und am 4. April 1947 in Kraft trat. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (im Folgenden „EU-Mitgliedstaaten“) sind Vertragsparteien dieses Abkommens und damit Mitglieder der ICAO. Die Union genießt in bestimmten Gremien der ICAO Beobachterstatus und hat mit ihr eine

¹ Beschluss (EU) 2023/746 des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung der Kriterien und des Verfahrens für die Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation im Hinblick auf die Annahme internationaler Richtlinien und Empfehlungen oder Änderungen daran und die Anzeige von Abweichungen von angenommenen internationalen Richtlinien zu vertreten ist (ABl. L 99 vom 12.4.2023, S. 7).

Kooperationsvereinbarung zur Schaffung eines Rahmens für die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit, Flugverkehrsmanagement und Umweltschutz sowie Kapazitätsaufbau, technische Unterstützung und Durchführungsunterstützung geschlossen.²

Das Abkommen von Chicago enthält 96 Artikel, in denen die allgemeinen Regeln und Grundsätze für die ICAO festgelegt sind. Es wird durch 19 Anhänge gestützt, die Richtlinien und Empfehlungen enthalten und regelmäßig geändert werden.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die ICAO verabschiedet internationale Richtlinien für die Zivilluftfahrt, insbesondere in den Bereichen Flugsicherheit, Flugsicherung, Flugverkehrsmanagement, Umweltschutz, Luftsicherheit, Wirtschaftsentwicklung des Luftverkehrs, Fluggastrechte und Erleichterung der Luftfahrt. Diese Themen fallen unter die auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlassenen Bestimmungen und damit in einen Rechtsbereich, der weitgehend von den Unionsvorschriften erfasst wird. Die Union strebt danach, im Bereich der Zivilluftfahrt die Kohärenz mit internationalen Richtlinien zu gewährleisten.

2.3. Die vorgesehenen Rechtsakte des ICAO-Rates mit Rechtswirkung in der Union

Als eines der beiden Leitungsgremien der ICAO gibt der ICAO-Rat kontinuierlich die Ausrichtung für die Arbeit der ICAO vor. Er tritt mehrmals pro Jahr zusammen.

Gemäß Artikel 54 Buchstabe l des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen an, fügt diese dem Abkommen von Chicago als Anhänge bei und informiert alle Vertragsstaaten über die ergriffenen Maßnahmen. Zudem berät der ICAO-Rat gemäß Artikel 54 Buchstabe m des Abkommens von Chicago über Empfehlungen der Luftfahrtkommission zur Änderung der Anhänge. Gemäß Artikel 90 des Abkommens von Chicago ist für die Annahme von Anhängen durch den Rat oder für eine Änderung eines Anhangs eine Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen des ICAO-Rates erforderlich.

Darüber hinaus verabschiedet und ändert die ICAO gemäß Artikel 37 des Abkommens von Chicago von Zeit zu Zeit internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren, die sich beispielsweise mit Kommunikationssystemen und Flugnavigationshilfen sowie Flugverkehrsregeln und Flugsicherungskontrollverfahren und anderen Fragen befassen, die die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Flugsicherung betreffen, soweit dies jeweils angebracht erscheint.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Es wird vorgeschlagen, den im Namen der Union auf den Tagungen des ICAO-Rates in Bezug auf die Annahme neuer Richtlinien und Empfehlungen, die Genehmigung von Verfahren für Flugsicherungsdienste und technische Anweisungen oder deren Änderungen zu vertretenden Standpunkt nach einem zweistufigen Ansatz festzulegen. Zunächst werden mit der Änderung des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates die Kriterien und das Verfahren für

² Beschluss (EU) 2011/530 des Rates vom 31. März 2011 über die Unterzeichnung im Namen der Union und die vorläufige Anwendung einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zur Schaffung eines Rahmens für die verstärkte Zusammenarbeit (ABl. L 232 vom 9.9.2011, S. 1).

die Festlegung des Standpunkts der Union im Rat festgelegt. In einem zweiten Schritt übermittelt die Kommission dem Rat zur Erörterung und Billigung den detaillierten Standpunkt für jede Tagung des ICAO-Rates in Form eines schriftlichen Dokuments. Die Kommission wird den detaillierten Standpunkt in dem schriftlichen Dokument vorschlagen, das auf der Grundlage der im Anhang des geänderten Beschlusses dargelegten Grundsätze und Leitlinien erstellt wurde.

Die Geltungsdauer des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates endet am 31. Dezember 2025. Daher legt die Kommission dem Rat gemäß Artikel 7 Absatz 3 einen Vorschlag für eine Verlängerung der Geltungsdauer des Beschlusses vor und schlägt eine Änderung desselben vor, um Kontinuität zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die einschlägigen Fragen im Rahmen des Abkommens von Chicago auf Unionsebene kohärent behandelt werden.

Nach den internen Vorschriften der ICAO gilt für die Einreichung von Dokumenten (abhängig von der Art der Dokumente) ein Zeitfenster von zehn Tagen bis spätestens 24 Stunden vor der Tagung des ICAO-Rates. Erst dann stehen alle eingereichten Dokumente zur Verfügung und können von der Kommission im Hinblick darauf geprüft werden, den Standpunkt der Union zu den unter die Zuständigkeit der EU fallenden Themen festzulegen, die dem ICAO-Rat zur Erörterung und Beschlussfassung vorgelegt werden. Es besteht die Gefahr, dass die zwischen der Verfügbarkeit der Dokumente und dem Beginn der ICAO-Ratstagung zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreicht, einen Standpunkt der Union im Wege eines Ratsbeschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auszuarbeiten und zu erlassen.

Um sicherzustellen, dass die Union flexibler zum ICAO-Annahmeverfahren beitragen kann, sollte der angewandte zweistufige Ansatz gleichermaßen für die Notifizierung von Ablehnungen und die Notifizierung von Abweichungen gemäß Artikel 90 bzw. Artikel 38 des Abkommens von Chicago gelten. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Beschluss des Rates auf die Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung ausgeweitet.

Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung

Alle ICAO-Vertragsstaaten, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, haben die Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung angenommen. Die ICAO-Versammlung hat beschlossen, dass der Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich auffordern sollte, die ICAO über etwaige Abweichungen zwischen ihren nationalen Regelungen und Vorgehensweisen und den Bestimmungen der SARP zu notifizieren. Dies wird im ICAO-Handbuch zur Notifizierung von Abweichungen (ICAO-Dok. 10055) näher ausgeführt.

Die ICAO hält die Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen für wichtig, da die Kenntnis der Abweichungen von Empfehlungen auch für die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Flugsicherung wichtig sein kann, und hat die Staaten nachdrücklich aufgefordert, Abweichungen von Empfehlungen gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago zu notifizieren.³ Es sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Audits, das die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit im Rahmen des ICAO-Programms zur universellen Überprüfung des Sicherheitsaufsicht (USOAP) im Februar und März 2025 durchgeführt hat, festgestellt wurde, dass die mangelnde Notifizierung von

³ Dok. 10055 – Manual on Notification and Publication of Differences (Handbuch zur Notifizierung von Abweichungen), Seite v und Abschnitt 1.3.

Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung eine Nichteinhaltung der internationalen Richtlinien und Empfehlungen sowie der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt darstellt.

Daher wird vorgeschlagen, den Beschluss (EU) 2023/746 des Rates zu ändern, um den Standpunkt der Union auch hinsichtlich der Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen festzulegen. Der ICAO zufolge besteht die Notwendigkeit einer solchen Notifizierung insbesondere in folgenden Fällen:

- a) als Reaktion auf das ICAO-Rundschreiben mit der Aufforderung zur Notifizierung von Abweichungen gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago sowie hinsichtlich der Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung;
- b) aufgrund von Änderungen des Besitzstands der Union.

Anhang 13 – Untersuchung von Unfällen und Störungen im Zusammenhang mit Luftfahrzeugen

Um ein übergreifendes und kohärentes Konzept für die Auseinandersetzung mit Angelegenheiten zu schaffen, die im ICAO-Rat im Bereich der Flugsicherheit und der Flugsicherung behandelt und zur Abstimmung gestellt werden, wird vorgeschlagen, Anhang 13 „Aircraft Accident and Incident Investigation“ (Untersuchung von Unfällen und Störungen im Zusammenhang mit Luftfahrzeugen) in den Anwendungsbereich des Ratsbeschlusses aufzunehmen. Anhang 13 fällt in die Zuständigkeit der Union, da er Aspekte regelt, die in den Anwendungsbereich mehrerer EU-Rechtsvorschriften fallen. Es ist angezeigt, den Anwendungsbereich des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates auszuweiten, um alle Anhänge des Abkommens von Chicago in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung abzudecken, die auch in den Flugsicherheitsvorschriften der Union für die Zivilluftfahrt enthalten sind, d. h. nicht nur in der Verordnung (EU) 2018/1139⁴, sondern auch in anderen Flugsicherheitsvorschriften wie der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung von Ereignissen⁵, der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 über die Untersuchung von Unfällen⁶ und der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 über die EU-Flugsicherheitsliste⁷.

Verfahren für Flugsicherungsdienste (PANS)

⁴ 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 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).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG (ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 35).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2005 über die Erstellung einer gemeinschaftlichen Liste der Luftfahrtunternehmen, gegen die in der Gemeinschaft eine Betriebsuntersagung ergangen ist, sowie über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens und zur Aufhebung des Artikels 9 der Richtlinie 2004/36/EG (ABl. L 344 vom 27.12.2005).

Darüber hinaus enthalten einige Rechtsvorschriften der Union direkte Bezugnahmen auf Verfahren für Flugsicherungsdienste (PANS). Daher können Änderungen an den PANS in einigen Fällen den Inhalt der Rechtsvorschriften der Union maßgeblich beeinflussen. Der ICAO-Rat genehmigt auf Vorschlag der ICAO-Luftfahrtskommission neue PANS oder deren Änderungen gemäß Artikel 37 des ICAO-Abkommens. In Fällen, in denen PANS einen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt des Unionsrechts haben können, wird nach einem gemäß dem Beschluss (EU) 2023/746 des Rates festgelegten Verfahren ein Standpunkt der EU festgelegt. Daher wird diesbezüglich eine Änderung vorgeschlagen.

Technische Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter

Auf die im ICAO-Anhang 18 „The Safe Transport of Dangerous Goods by Air“ enthaltenen Technischen Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr (ICAO-Dok. 9284) wird in Anhang IV Punkt CAT.GEN.MPA.200 „Beförderung gefährlicher Güter“ der Verordnung (EU) Nr. 965/2012⁸ direkt verwiesen. Folglich dürfte eine Änderung der Technischen Anweisungen der ICAO einen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter haben. In solchen Fällen muss ein Standpunkt der EU nach einem mit dem Beschluss (EU) 2023/746 des Rates festgelegten Verfahren festgelegt werden. Daher wird diesbezüglich eine entsprechende Änderung vorgeschlagen.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 wurde dem Rat der Bericht über die Anwendung des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates und insbesondere seiner Wirksamkeit und der Häufigkeit seiner Nutzung vorgelegt.⁹ Darin wurde eine evidenzbasierte Bewertung vorgenommen, um die Verfahren der Union für die Festlegung des Standpunkts der Union im Vorfeld der Beratungen der Mitgliedstaaten im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation weiter zu verbessern. Der Vorschlag spiegelt diese Analyse wider.

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 ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.¹⁰

⁸ 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).

⁹ Bericht der Kommission über die Anwendung des Beschlusses (EU) 2023/746 des Rates (WK 9372 2025).

¹⁰ Rechtssache C-399/12 Bundesrepublik Deutschland/Rat der Europäischen Union (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

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“¹¹.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die ICAO ist eine durch das Abkommen von Chicago eingerichtete Organisation.

Die Akte, die die ICAO zu erlassen hat, sind rechtsverbindlich, da die von der ICAO im Rahmen des Abkommens von Chicago erlassenen Richtlinien und Empfehlungen (SARP) verbindlich sind, es sei denn, die Mehrheit der Vertragsstaaten teilt dem ICAO-Rat ihre Ablehnung mit (Artikel 90 des Abkommens von Chicago). Darüber hinaus werden diese SARP, soweit möglich, in das Unionsrecht übernommen, weshalb Änderungen daran den Inhalt der Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Zivilluftfahrt maßgeblich beeinflussen können.

Zudem genehmigt der ICAO-Rat auf Vorschlag der ICAO-Luftfahrkommission neue PANS oder deren Änderungen gemäß Artikel 37 des ICAO-Abkommens. Daher können Änderungen an den PANS in einigen Fällen den Inhalt der Rechtsvorschriften der Union maßgeblich beeinflussen. Dies liegt daran, dass in den Rechtsvorschriften der Union, insbesondere in der Durchführungsverordnung (EU) 2017/373 der Kommission¹², direkt auf PANS verwiesen wird.

Eine Genehmigung der Technischen Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr (ICAO-Dok. 9284) gemäß ICAO-Anhang 18 „The Safe Transport of Dangerous Goods by Air“ (Die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr) im Einklang mit Artikel 37 des Abkommens von Chicago durch den ICAO-Rat dürfte einen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass auf diese Technischen Anweisungen in Anhang IV Punkt CAT.GEN.MPA.200 „Beförderung gefährlicher Güter“ der Verordnung (EU) Nr. 965/2012¹³ direkt verwiesen wird.

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

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage des vorgeschlagenen Beschlusses.

¹¹ Rechtssache C-399/12 Bundesrepublik Deutschland/Rat der Europäischen Union (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61-64.

¹² Durchführungsverordnung (EU) 2017/373 der Kommission vom 1. März 2017 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen an Flugverkehrsmanagementanbieter und Anbieter von Flugsicherungsdiensten sowie sonstiger Funktionen des Flugverkehrsmanagementnetzes und die Aufsicht hierüber sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 482/2008, der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1034/2011, (EU) Nr. 1035/2011 und (EU) 2016/1377 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 677/2011 (ABl. L 62 vom 8.3.2017).

¹³ 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).

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Zweck und Inhalt des vorgesehenen Akts 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.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Mit den vorgesehenen Akten sollen Ziele und Gegenstände im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgt werden.

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

zur Änderung des Beschlusses (EU) 2023/746 hinsichtlich der Ausweitung seines Anwendungsbereichs und seiner Geltungsdauer und des im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkts

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 „Abkommen von Chicago“) zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit ihm wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation 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. Sechs Mitgliedstaaten sind derzeit im ICAO-Rat vertreten.
- (3) Gemäß Artikel 37 des Abkommens von Chicago verabschiedet und ändert die ICAO internationale Richtlinien, Empfehlungen und Verfahren, die sich beispielsweise mit Kommunikationssystemen und Flugnavigationshilfen, sowie Flugverkehrsregeln und Flugsicherungskontrollverfahren und anderen Fragen befassen, die die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Flugsicherung betreffen, soweit dies jeweils angebracht erscheint.
- (4) Nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago hat ein ICAO-Vertragsstaat, der es für undurchführbar hält, einer dieser Richtlinien in jeder Hinsicht nachzukommen oder seine eigenen Vorschriften oder seine Praktiken mit einer Richtlinie nach deren Abänderung in volle Übereinstimmung zu bringen, oder der es für notwendig erachtet, Vorschriften oder Praktiken anzunehmen, die in irgendeiner Hinsicht von denjenigen abweichen, die durch eine Richtlinie festgelegt sind, der ICAO unverzüglich die Abweichungen seiner eigenen Vorschriften oder Praktiken von den durch die internationale Richtlinie festgelegten zu notifizieren. Jeder Staat, der die entsprechenden Änderungen seiner eigenen Vorschriften und Praktiken nicht vornimmt, muss den ICAO-Rat innerhalb von sechzig Tagen nach Annahme der Änderung der Richtlinie darüber benachrichtigen oder die Maßnahmen anzeigen, die er zu treffen beabsichtigt.
- (5) Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat internationale Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices, SARP) erlassen und sie dem Abkommen von Chicago als Anhänge beifügen.
- (6) Die Akte, die die ICAO zu erlassen hat, sind rechtsverbindlich.

- (7) Daher müssen die Kriterien und Verfahren für die Standpunkte festgelegt werden, die im Namen der Union im ICAO-Rat bis zum 31. Dezember 2028 zu vertreten sind.
- (8) Aus der Anwendung der Geschäftsordnung des ICAO-Rates (Dok. 7559) ergibt sich, dass die vom ICAO-Rat anzunehmenden Dokumente kurz vor jeder Tagung des ICAO-Rates zur Verfügung gestellt werden müssen. Erst dann können alle eingereichten Dokumente vom ICAO-Rat zur Verfügung gestellt und von der Kommission gründlich daraufhin geprüft werden, den Standpunkt der Union zu den unter die Zuständigkeit der Union fallenden Themen festzulegen, der dem Rat zur Erörterung und Beschlussfassung vor einer Tagung des ICAO-Rates vorgelegt wird. Dies führt zu einer Situation, in der die rechtzeitige Vorbereitung und Annahme eines Beschlusses des Rates gemäß Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gefährdet sein könnte.
- (9) In diesem Zusammenhang führte das mit dem Beschluss (EU) 2023/746¹⁴ eingeführte Verfahren zu einer effizienteren Vorgehensweise und bot mehr Zeit für fachliche Erörterungen. Daher sollte die Geltungsdauer des genannten Beschlusses um einen weiteren Dreijahreszyklus der ICAO, nämlich bis zum 31. Dezember 2028, verlängert werden.
- (10) Durch die bei der Anwendung des Beschlusses (EU) 2023/746 gesammelten Erfahrungen wurden einige Unstimmigkeiten und Lücken hinsichtlich der Genehmigung neuer Verfahren für Flugsicherungsdienste (PANS) aufgedeckt, die in mehreren Fällen unmittelbar auf Änderungen bestimmter Richtlinien und Empfehlungen, die in den Anwendungsbereich des Beschlusses fallen, zurückzuführen sind, wie auf die Nichteinbeziehung der Notifizierung von Abweichungen von Empfehlungen oder darauf, dass der Anwendungsbereich des Beschlusses durch die Nichteinbeziehung von Anhang 13 „Aircraft Accident and Incident Investigation“ (Untersuchungen von Unfällen und Störungen im Zusammenhang mit Luftfahrzeugen) des Abkommens von Chicago eingeschränkt wurde, der infolge der Änderung des unter den Beschluss fallenden Anhangs 6 geändert wurde. Um im Vorfeld der Beratungen des ICAO-Rates oder bei der Notifizierung der ICAO über Abweichungen einen übergreifenden und kohärenten Ansatz der Union für den Beschlussfassungsprozess zu gewährleisten, sollte der Beschluss (EU) 2023/746 geändert werden.
- (11) Das mit dem Beschluss (EU) 2023/746 festgelegte Verfahren sollte vorbehaltlich bestimmter Schutzvorkehrungen auf Änderungen des Anhangs 13 des Abkommens von Chicago „Aircraft Accident and Incident Investigation“ (Untersuchungen von Unfällen und Störungen im Zusammenhang mit Luftfahrzeugen) ausgeweitet werden. Es ist angezeigt, den Anwendungsbereich des Beschlusses (EU) 2023/746 auf alle Anhänge des Abkommens von Chicago in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung auszuweiten. Dies betrifft insbesondere die Anhänge des Abkommens von Chicago, die sich in den Vorschriften der Union über die Flugsicherheit in der Zivilluftfahrt und nicht nur in der Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen

¹⁴

Beschluss (EU) 2023/746 des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung der Kriterien und des Verfahrens für die Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation im Hinblick auf die Annahme internationaler Richtlinien und Empfehlungen oder Änderungen daran und die Anzeige von Abweichungen von angenommenen internationalen Richtlinien zu vertreten ist (Abl. L 99 vom 12.4.2023, S. 7, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/746/oj>).

Parlaments und des Rates¹⁵, sondern auch in anderen Flugsicherheitsvorschriften wie der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶, der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁷ und der Verordnung (EG) Nr. 2111/2005 widerspiegeln.

- (12) Um einen kohärenten Ansatz in Bezug auf Vorschriften im Bereich der Flugsicherung zu gewährleisten, sollte das mit dem Beschluss (EU) 2023/746 festgelegte Verfahren auf neue Verfahren für Flugsicherungsdienste (PANS) ausgeweitet werden, die aufgrund ihrer ausdrücklichen Bezugnahmen in den Rechtsvorschriften der Union einen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt des Unionsrechts haben dürften.
- (13) Das mit dem Beschluss (EU) 2023/746 festgelegte Verfahren sollte auch auf Fälle ausgeweitet werden, in denen der ICAO-Rat aufgefordert wird, neue Fassungen der in Anhang 18 des Abkommens von Chicago „The Safe Transport of Dangerous Goods by Air“ (Die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr) enthaltenen Technischen Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr (ICAO-Dok. 9284) zu genehmigen. Auf diese Technischen Anweisungen wird unmittelbar in Anhang IV Punkt CAT.GEN.MPA.200 „Transport gefährlicher Güter“ der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission¹⁸ verwiesen. Aufgrund dieser direkten Bezugnahme kann jede Änderung dieser Technischen Anweisungen den Inhalt der Unionsvorschriften maßgeblich beeinflussen.
- (14) Die ICAO hält die Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen für wichtig, da die Kenntnis solcher Abweichungen auch für die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Effizienz der Flugsicherung von Bedeutung sein kann. Diese Erwägung wird durch die Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung, die im ICAO-Handbuch über die Notifizierung von Abweichungen (ICAO-Dok. 10055) näher ausgeführt wird und in deren Rahmen alle ICAO-Vertragsstaaten erklärt haben, entsprechend zu handeln, weiter bekräftigt und unterstützt.

¹⁵ 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 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj>).

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj>).

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG (ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 35, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/996/oj>).

¹⁸ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/965/oj>).

- (15) Im Zuge des Audits, das die EASA im Rahmen des ICAO-Programms zur universellen Überprüfung des Sicherheitsaufsicht (USOAP) im Februar und März 2025 durchgeführt hat, wurde festgestellt, dass die mangelnde Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung eine Nichteinhaltung der USOAP-Anforderungen darstellt.
- (16) Eine ausdrückliche Aufnahme des Standpunkts der Union hinsichtlich der Notifizierung von Abweichungen in Bezug auf Empfehlungen in die Empfehlung des Rates sollte daher ein gestrafftes, kohärentes und effizienteres Verfahren für die Annahme durch die Union ermöglichen und die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung in den Bereichen Flugsicherheit und Flugsicherung unterstützen.
- (17) Im Hinblick auf Änderungen der Anhänge des Abkommens von Chicago, neue PANS und neue Fassungen der Technischen Anweisungen, die in die Zuständigkeit der Union fallen und einen maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt des Unionsrechts haben können und daher die Festlegung eines Standpunkts der Union erfordern, sollte gemeinsam mehr Flexibilität angestrebt werden, insbesondere wenn die Tagesordnung einer Tagung des ICAO-Rates möglicherweise kurz vor der Tagung geändert wird.
- (18) Ziel dieses Vorschlags ist es, die Verfahren der Union für die Beschlussfassung über den von den Mitgliedstaaten bei der ICAO zu vertretenden Standpunkt weiter zu verbessern. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen diese Ziele erreicht werden.
- (19) Für die Zwecke der Durchführung dieses Beschlusses sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission im Einklang mit dem Beobachterstatus der Union in enger Abstimmung gemäß ihrer Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit handeln.
- (20) Der Beschluss (EU) 2023/746 sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Beschluss (EU) 2023/746 wird wie folgt geändert:

1. Der Titel erhält folgende Fassung:

„Beschluss (EU) 2023/746 des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung der Kriterien und des Verfahrens für die Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation im Hinblick auf die Annahme internationaler Richtlinien und Empfehlungen oder Änderungen daran, die Genehmigung neuer Technischer Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr oder von Verfahren für Flugsicherungsdienste und die Notifizierung von Abweichungen von angenommenen internationalen Richtlinien und Empfehlungen zu vertreten ist“

2. Artikel 1 erhält folgende Fassung:

„Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO-Rat) zu vertreten ist, wenn dieses Gremium aufgefordert ist, neue internationale Richtlinien und Empfehlungen (im Folgenden „SARP“) oder Änderungen von SARP in den Bereichen zivile Flugsicherheit, Flugsicherung und Flugverkehrsmanagement in Bezug auf die Anhänge 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 18 und 19 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden

„Abkommen von Chicago“) anzunehmen oder neue Fassungen der Technischen Anweisungen für die sichere Beförderung gefährlicher Güter im Luftverkehr (im Folgenden „Technische Anweisungen“) oder neue Verfahren für Flugsicherungsdienste (im Folgenden „PANS“) zu genehmigen, wird, soweit diese SARP, Technischen Anweisungen oder PANS Rechtswirkung im Sinne von Artikel 218 Absatz 9 AEUV haben, gemäß den Kriterien und dem Verfahren in Artikel 2 dieses Beschlusses festgelegt.“

3. In Artikel 2 erhalten der einleitende Satz von Absatz 1 und Buchstabe a folgende Fassung:

„(1) Ist der ICAO-Rat gemäß Artikel 1 aufgefordert neue SARP oder Änderungen von SARP anzunehmen oder neue PANS oder neue Fassungen der Technischen Anweisungen zu genehmigen, verfährt die Kommission wie folgt:

a) Sie legt dem Rat rechtzeitig und mindestens einen Monat vor der Tagung des ICAO-Rates, auf der neue SARP oder Änderungen von SARP angenommen oder neue PANS oder neue Fassungen der Technischen Anweisungen genehmigt werden sollen, ein Dokument zur Erörterung und Billigung vor, in dem der Entwurf des im Namen der Union zu vertretenden Standpunkts im Einzelnen dargelegt ist; unter außergewöhnlichen Umständen kann diese Frist verkürzt werden, wenn der Wortlaut der entsprechenden Entwürfe für SARP, Änderungen, PANS oder neue Fassungen der Technischen Anweisungen im Fall der dringenden Annahme neuer SARP oder einer Änderung oder im Fall der vorübergehenden Aussetzung des Inkrafttretens von SARP oder einer Änderung oder im Fall der dringenden Genehmigung neuer PANS oder neuer Fassungen der Technischen Anweisungen weniger als einen Monat vor der Tagung des ICAO-Rates, auf der diese SARP oder Änderungen angenommen oder diese PANS oder Technischen Anweisungen genehmigt werden sollen, verfügbar ist. Die Kommission bemüht sich, das Dokument ohne ungebührliche Verzögerung, spätestens jedoch fünf Tage nach dem Erhalt des Entwurfs der neuen SARP oder des Entwurfs der Änderungen oder des Entwurfs der PANS oder des Entwurfs der Technischen Anweisungen durch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (im Folgenden „ICAO“) vorzulegen;“

4. Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 3

Der im Namen der Union in der ICAO zu vertretende Standpunkt bezüglich der Notifizierung von Abweichungen von neuen internationalen Richtlinien und Empfehlungen in den Anhängen 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 18 und 19 des Abkommens von Chicago oder deren Änderungen gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago und hinsichtlich der Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung wird nach den Kriterien und dem Verfahren der Artikel 4 und 5 dieses Beschlusses festgelegt.“

5. Artikel 4 erhält folgende Fassung:

„Artikel 4

Wenn das Unionsrecht von den in Artikel 3 dieses Beschlusses genannten internationalen Richtlinien und Empfehlungen abweicht und diese Abweichungen demnach der ICAO gemäß Artikel 38 des Abkommens von Chicago und im Einklang mit der Entschließung A39-22 der ICAO-Versammlung notifiziert werden

müssen, legt die Kommission dem Rat rechtzeitig und mindestens zwei Monate vor einer etwaigen von der ICAO für die Notifizierung von Abweichungen gesetzten Frist ein Dokument zur Erörterung und Billigung vor, das insbesondere auf die von der EASA bereitgestellten Informationen gemäß Artikel 90 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1139, soweit anwendbar, gestützt ist, in dem die der ICAO zu notifizierenden Abweichungen im Einzelnen festgelegt sind und in dem gegebenenfalls angegeben wird, welche Flexibilität den Mitgliedstaaten bezüglich der Form der Notifizierung zur Verfügung steht.

Der gemäß dem vorliegenden Artikel zu vertretende Standpunkt wird von allen Mitgliedstaaten, die gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.“

6. Artikel 7 Absatz 1 erhält folgende Fassung:
„(1) Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 2028.“
7. Der Anhang wird durch den Anhang des vorliegenden Beschlusses ersetzt.

Artikel 2

Der in den Artikeln 1 und 3 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 tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin