



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Januar 2018
(OR. en)

5261/18

**Interinstitutionelles Dossier:
2018/0004 (NLE)**

**AVIATION 8
RELEX 27
ENV 16
CLIMA 4**

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Januar 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 19 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkts

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 19 final.

Anl.: COM(2018) 19 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.1.2018
COM(2018) 19 final

2018/0004 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union in der Internationalen
Zivilluftfahrt-Organisation zu vertretenden Standpunkts**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag bezieht sich auf den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme von rechtswirksamen Akten im Bereich der Zivilluftfahrt zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen von Chicago

Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wurde mit dem Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (das „Abkommen von Chicago“) gegründet, das 1944 in Chicago unterzeichnet wurde und am 4. April 1947 in Kraft trat. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Vertragsparteien dieses Abkommens und damit Mitglieder der ICAO. Die Union ist keine Vertragspartei des Abkommens von Chicago, hat jedoch Beobachterstatus bei der ICAO.

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 auch unter den Vertrag von Lissabon und damit weitestgehend unter die Zuständigkeit der Europäischen Union. Die EU strebt danach, im Bereich der Zivilluftfahrt soweit wie möglich die Kohärenz mit internationalen Richtlinien zu gewährleisten.

2.3. Die vorgesehenen rechtswirksamen Akte der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation

Die allgemeine Ausrichtung der ICAO in jedem der vorstehend genannten Bereiche wird auf der ICAO-Versammlung verabschiedet und gilt jeweils drei Jahre bis zur nächsten ICAO-Versammlung.

Es wird vorgeschlagen, den in der ICAO zu vertretenden Standpunkt der Union nach einem zweistufigen Ansatz festzulegen. Mit Ratsbeschluss werden die Grundsätze und Leitlinien des Standpunkts der Union auf Mehrjahresbasis, d. h. für jeden Dreijahreszeitraum der ICAO, festgelegt. Der Standpunkt wird dann für jede ICAO-Ratssitzung durch Non-Papers der Kommission angepasst, die in dem entsprechenden Gremium des Rates der EU erörtert werden. Diese Vorgehensweise wird derzeit auch für andere internationale Organisationen angewandt, etwa im Hafenstaatkontrollausschuss der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle¹.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Ziel dieses Vorschlags ist die Festlegung des Standpunkts der Union in der ICAO für den laufenden Dreijahreszeitraum, in dem das Arbeitsprogramm der ICAO für die Jahre 2016 bis

¹ Beschluss (EU) 2016/381 des Rates vom 14. März 2016 über den im Namen der Europäischen Union im Hafenstaatkontrollausschuss der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle zu vertretenden Standpunkt (ABl. L 72 vom 17.3.2016, S. 53-56).

2019 entsprechend den Empfehlungen und Schlussfolgerungen der 39. Sitzung der ICAO-Versammlung umgesetzt wird.

Die Kommission schlägt vor dem Hintergrund der Merkmale des Entscheidungsprozesses in der ICAO den vorstehend genannten zweistufigen Ansatz vor. Der ICAO-Rat ist das leitende Gremium, das für die Annahme rechtswirksamer Akte in der ICAO zuständig ist. Nach den internen Vorschriften der ICAO gilt für die Einreichung von Dokumenten (abhängig von der Art der Dokumente) durch den ICAO-Rat, den ICAO-Ratspräsidenten und den ICAO-Generalsekretär ein Zeitfenster von zehn Tagen bis spätestens 24 Stunden vor der Sitzung 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, die auf dem ICAO-Rat erörtert werden, festzulegen. Die zwischen der Verfügbarkeit der Dokumente und dem Beginn der ICAO-Ratssitzung zur Verfügung stehende Zeit reicht nicht aus, einen Ratsbeschluss nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) auszuarbeiten und zu erlassen.

Daher wird vorgeschlagen, auf der Grundlage von Artikel 218 Absatz 9 AEUV über den EU-Standpunkt für den laufenden Dreijahreszeitraum einen Ratsbeschluss zu fassen, der durch Non-Papers der Kommission für jede ICAO-Ratssitzung ergänzt wird.

Dieser Vorschlag steht mit der EU-Politik auf dem Gebiet der Zivilluftfahrt im Einklang, insbesondere mit den Bereichen Flugsicherheit, Flugsicherung, Flugverkehrsmanagement, Umweltschutz, Luftsicherheit, Wirtschaftsentwicklung des Luftverkehrs, Fluggastrechte und Erleichterung der Luftfahrt.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV sollen 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 werden.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist².

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ umfasst Akte, die nach den für das betreffende Gremium geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend sind, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“³.

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. Die vorgesehenen Akte sind geeignet, den Inhalt des im Bereich der Zivilluftfahrt erlassenen Unionsrechts maßgeblich zu

² Rechtssache C-399/12 Deutschland/Rat (OIV), Sgl:EU:C:2014:2258, Rdnr. 64.

³ Rechtssache C-399/12 Deutschland / Rat (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, Randnrn. 61 bis 64.

beeinflussen, da die von der ICAO erlassenen Richtlinien nach dem Abkommen von Chicago Anwendung finden, sofern ein Vertragsstaat der ICAO keine Abweichung von diesen Richtlinien bekannt gibt (Artikel 38 des Abkommens von Chicago). Zudem strebt die EU danach, im Bereich der Zivilluftfahrt soweit wie möglich die Kohärenz mit internationalen Richtlinien zu gewährleisten.

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.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Welche die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie vom Zweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wichtigste ermitteln, 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 wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hat ein vorgesehener Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zwecke oder Gegenstände, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Mit den vorgesehenen Akten sollen Ziele und Gegenstände im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik und der Umweltpolitik der Union verfolgt werden. Diese Aspekte der vorgesehenen Akte sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist.

Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss die folgenden Bestimmungen: Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 191 AEUV.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 191 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des im Namen der Europäischen 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 die Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 191 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 47 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (Abkommen von Chicago) kann die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) internationale Richtlinien für die Luftfahrt erlassen, insbesondere in den Bereichen Flugsicherheit, Flugsicherung, Flugverkehrsmanagement, Umweltschutz, Luftsicherheit, Wirtschaftsentwicklung des Luftverkehrs, Fluggastrechte und Erleichterung der Luftfahrt.
- (2) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der ICAO zu vertreten ist, da die ICAO Akte erlässt, die geeignet sind, den Inhalt des im Bereich Luftfahrt erlassenen Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen.
- (3) Da es nicht möglich ist, einen im Namen der Union nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkt innerhalb des von den internen Vorschriften der ICAO und insbesondere der Geschäftsordnung des ICAO-Rates vorgegebenen Zeitrahmens festzulegen, ist es sinnvoll, einen solchen Standpunkt auf Mehrjahresbasis zu verabschieden und darin die Grundsätze und Leitlinien sowie einen Rahmen für die jährlichen Anpassungen festzulegen. Gleichzeitig beziehen sich die meisten der in der ICAO diskutierten Themen auf das ICAO-Arbeitsprogramm, das alle drei Jahre von der Versammlung festgelegt wird. Im besonderen Zusammenhang der ICAO ist es daher möglich, einen allgemeinen Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union bei der ICAO zu vertreten ist.
- (4) Zur Förderung eines sicheren, effizienten, leistungsstarken, offenen, wirtschaftlichen und umweltfreundlichen Luftverkehrssystems sollte der Standpunkt der Union entsprechend den Zielen festgelegt werden, die die Union mit ihrer gemeinsamen Verkehrspolitik und ihrer Umweltpolitik auf der Grundlage der Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfolgt.
- (5) Mit Beschluss (EU) 2016/915⁴ des Rates wurde der Standpunkt festgelegt, der im Namen der Europäischen Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu

⁴ Beschluss (EU) 2016/915 des Rates vom 30. Mai 2016 über den im Namen der Europäischen Union in Bezug auf ein innerhalb der ICAO-Gremien zu erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasiereten Mechanismus für Emissionen aus dem

erarbeitendes internationales Instrument, das zur Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus für Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, zu vertreten ist. Für den in dieser Frage von der Union zu vertretenden Standpunkt sollte ausschließlich der Beschluss (EU) 2016/915 gelten, der diesbezüglich konkreter ist als dieser Beschluss –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zu vertreten ist, sofern diese Organisation rechtswirksame Beschlüsse zu erlassen hat, ist in Anhang I festgelegt.

Dieser Standpunkt wird vom Rat bewertet und gegebenenfalls auf Vorschlag der Kommission überarbeitet, um vor allem das Ergebnis der 40. ICAO-Versammlung zu berücksichtigen.

Artikel 2

In Bezug auf die Einzelheiten des im Namen der Union auf der Sitzung des ICAO-Rates zu vertretenden Standpunkts wird nach Anhang II verfahren.

Artikel 3

Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt wird von den gemeinsam im Interesse der Union handelnden Mitgliedstaaten in den ICAO-Gremien vertreten, die im Einklang mit dem Beobachterstatus der Union von der Kommission unterstützt werden.

Artikel 4

Dieser Beschluss gilt unbeschadet des Beschlusses (EU) 2016/915.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2020 führen soll, zu vertretenden Standpunkt – (ABl. L 153 vom 10.6.2016, S. 32-34).