

Straßburg, den 11.6.2013
COM(2013) 408 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Beschleunigte Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums

(Text von Bedeutung für den EWR)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Beschleunigte Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

1.1. Bekräftigung der Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums

Die europäische Luftfahrtbranche spielt im Hinblick auf die Förderung von Handel und Tourismus und die Schaffung von Arbeitsplätzen eine wichtige Rolle in der europäischen Wirtschaft. Die Flugsicherung ist ein Schlüsselfaktor in der Wertschöpfungskette der Luftfahrtbranche. Sie sollte den sicheren, raschen und kostengünstigen Ablauf des Flugverkehrs gewährleisten und dadurch Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Flugzeiten verringern.

Allerdings wurden die europäischen Flugsicherungsdienste in der Vergangenheit vorwiegend innerhalb nationaler Grenzen weiterentwickelt, wobei jeder Staat sein eigenes System für das Flugverkehrsmanagement (ATM) aufbaute, was zur kostspieligen und ineffizienten strukturellen Fragmentierung des europäischen Luftraums sowie dazu führte, dass auf den Bedarf ihrer Kunden – der Fluggesellschaften und letztlich der zahlenden Kunden – nicht in ausreichendem Maße eingegangen wurde.

2004¹ führte die EU den einheitlichen europäischen Luftraum (SES) ein, mit dem sie ein dreifaches Ziel verfolgte: *„die derzeitigen Sicherheitsstandards des Luftverkehrs zu verbessern, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Luftverkehrssystems zu leisten und die Gesamteffizienz des Flugverkehrsmanagements (ATM) und der Flugsicherungsdienste (...) zu steigern“*². Die Verpflichtung auf diese Ziele wurde weiter verstärkt durch die Formulierung übergeordneter Ziele, die bis 2020 erreicht werden sollen³. Ein Großprojekt zur Modernisierung der Technologie des europäischen ATM-Systems wurde 2007 gestartet (das „SESAR⁴-Projekt“). Außerdem wurden 2009 zusätzliche konkrete Instrumente eingeführt, um die Leistung zu steigern und die Weichen für die Reform des europäischen ATM-Systems zu stellen⁵: ein überarbeitetes Konzept mit Anreizen für die Erbringung integrierter Dienste, ein Verfahren zur Festlegung der Zielvorgaben für Leistungsziele und die Einrichtung des Netzmanagers zur Koordinierung der Maßnahmen auf der Ebene des europäischen Netzes. Schließlich wurde ein Fünf-Ebenen-Ansatz ausgearbeitet, der die unterschiedlichen Aspekte

¹ Verordnungen (EG) Nr. 549, 550, 551 und 552/2004 vom 10. März 2004 (ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 300 vom 14.11.2009).

² Verordnung (EG) Nr. 549/2004, Artikel 1 Absatz 1.

³ Eine Verdreifachung der Kapazität, eine Erhöhung der Sicherheit um den Faktor 10, eine 10-%ige Verringerung der mit dem Flugverkehr verbundenen Umweltfolgen und eine Senkung der Kosten von ATM-Diensten für die Luftraumnutzer um mindestens 50 %.

⁴ Single European Sky ATM Research (Forschung zum Flugverkehrsmanagement im einheitlichen europäischen Luftraum).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 34).

des einheitlichen europäischen Luftraums abdeckt: Sicherheit, Leistung, Technologie, Flughäfen und Faktor Mensch.

Die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums ist eine der wichtigsten Prioritäten der Verkehrspolitik der Europäischen Kommission⁶. Obgleich alle Mitgliedstaaten weiterhin an ihrem Engagement für den einheitlichen europäischen Luftraum festhalten, liegt die Umsetzung immer noch deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, und die Beschleunigung des Verfahrens zur Reform des europäischen ATM-Systems durch ein neues Maßnahmenpaket gehört zu den 2012 festgelegten Leitaktionen für die Entwicklung des Binnenmarkts⁷. Verspätungen im Luftverkehr wurden verringert (teilweise im Zuge der Finanzkrise, die zu einem Rückgang des Flugverkehrs in Europa beitrug). Während das Sicherheitsniveau konstant aufrechterhalten wurde, konnte die Kosteneffizienz nicht rasch genug verbessert werden, und die suboptimalen Flugprofile haben weiterhin erhebliche Umweltauswirkungen. In einer Zeit, in der die europäischen Luftverkehrsunternehmen weltweit im harten Wettbewerb stehen und das Wachstum in der Luftfahrt sich auf den Nahen Osten und den asiatisch-pazifischen Raum verlagert, können die ungenutzten Gewinnpotenziale des einheitlichen europäischen Luftraums in Höhe von 5 Mrd. EUR pro Jahr⁸ kaum ignoriert werden. Je schneller der einheitliche europäische Luftraum umgesetzt wird, desto rascher können die erwarteten Renditen erzielt werden.

Den jüngsten Prognosen zufolge wird es 2035 in Europa 14,4 Millionen Flüge geben, 50 % mehr als 2012. Die Zunahme des Luftverkehrs wird die ATM-Kapazität belasten und die Diskrepanz zwischen ATM-Kapazität und Flughafendurchsatz⁹ verschärfen, wo beinahe zwei Millionen Flüge aufgrund mangelnder Flughafenkapazitäten nicht abgewickelt werden könnten¹⁰.

Die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums und der damit verbundenen Reform des europäischen ATM-Systems muss beschleunigt werden, um unsere Luftraumnutzer in einem schwierigen globalen Wettbewerbsumfeld zu unterstützen und künftiges Wirtschaftswachstum zu erleichtern. Daher unterbreitet die Kommission, ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit dem einheitlichen europäischen Luftraum, einen sehr zielgerichteten weiteren Legislativvorschlag, um die frühzeitige Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums zu erleichtern. Dieses Legislativpaket setzt sich zusammen aus der Neufassung der vier Verordnungen zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums sowie der Änderung der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA¹¹).

⁶ Siehe Anhang I der Mitteilung KOM (2011) 144 endg.

⁷ COM(2012) 573 final

⁸ Dabei werden die Schätzungen zugrunde gelegt, die in Berichten des Leistungsüberprüfungsgremiums des einheitlichen europäischen Luftraums und der Kommission für die Leistungsüberprüfung dokumentiert sind.

⁹ Siehe Absatz 11 der Mitteilung KOM (2011) 823 endg. „(...) ist eine Anhebung der Kapazitäten in der Luft sinnlos, solange die Flughafenkapazität den ATM-Kapazitäten nicht angeglichen ist“.

¹⁰ *Challenges of Growth 2013*, EUROCONTROL – Juni 2013.

¹¹ Während in der Roadmap der Kommission für die Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission zu den dezentralen Einrichtungen vom Juli 2012 die Standardisierung der Bezeichnungen aller EU-Einrichtungen gefordert wird, damit sie dasselbe Format haben, wird in dieser Mitteilung um der Klarheit willen durchgehend der bestehende Name der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) verwendet. Der Wortlaut der Legislativvorschläge selbst wurde in Einklang mit der neuen Gemeinsamen Erklärung und der Roadmap an die neue standardisierte Bezeichnung „European Union Agency for Aviation“ (Agentur der Europäischen Union für Luftfahrt, EAA) angepasst.

1.2. Entwicklung der Leistung der Flugsicherungsdienste

Ende der 90er Jahre verzeichnete Europa große Verzögerungen und Ineffizienzen bei der Erbringung von Flugverkehrskontrolldiensten. Über ein Jahrzehnt später ist der europäische Luftraum mit 50 Flugsicherungszentren der 29 verschiedenen Flugsicherungsorganisationen¹² weiterhin sehr fragmentiert.

Im Jahr 2011 lagen die direkten und indirekten Kosten der Flugsicherung in Europa insgesamt bei rund 14 Mrd. EUR. Allein die direkten Kosten (in Form von Nutzergebühren) machen bei den effizientesten Luftverkehrsunternehmen mehr als 20 % der gesamten Betriebskosten (ohne Kraftstoff) aus. Generell sind direkte Flugsicherungskosten für Luftverkehrsunternehmen der drittgrößte Posten (nach Kraftstoff und Flughafengebühren).

Die Produktivität (gemessen in Flugsicherungsstunden) nahm im vergangenen Jahrzehnt um fast 18 % zu, doch die Beschäftigungskosten für Fluglotsen insgesamt sind noch mehr gestiegen (um fast 40 %). Insgesamt sind die Kosten der Flugsicherung um 10 % und die Zahl der europäischen Fluglotsen auf rund 14 500 gestiegen. Dabei handelt es sich jedoch weiterhin nur um ein Drittel der insgesamt bei den Flugsicherungsorganisationen Beschäftigten, was auf eine sehr hohe Zahl von Unterstützungspersonal (rund 30 000 im Jahr 2011) hindeutet.

Selbst angesichts des festgestellten Rückgangs des Luftverkehrs, wodurch der Druck auf das System nachließ, stagnierte die Kapazität: die durchschnittliche Verspätung bei der Flugsicherung je Flug entsprach 2011 in etwa den Zahlen von 2003. Die Umweltleistung hängt von der Flugeffizienz ab, d. h. von der Möglichkeit für die Luftraumnutzer, direktere Streckenführungen zu nutzen. Der volle Erfolg in diesem Bereich lässt noch auf sich warten und die aufgrund der Unzulänglichkeiten „von Flugsteig zu Flugsteig“ durch zusätzlichen Kraftstoffbedarf und zusätzliche Flugzeiten anfallenden Kosten lagen 2011 bei schätzungsweise 3,8 Mrd. EUR. Die Flugsicherung weist eine gute Sicherheitsbilanz auf und die Arbeiten zur verstärkten Umsetzung von Sicherheitsprogrammen, Managementsystemen und Analysenmethoden laufen.

2. DURCHSETZUNG UND VERBESSERUNG BESTEHENDER VORSCHRIFTEN

Bei der letzten Überarbeitung des Rechtsrahmens für den einheitlichen europäischen Luftraum im Jahr 2009 konzentrierte sich die Kommission auf die Notwendigkeit einer radikalen Verbesserung der Leistung des Flugsicherungssystems. Vorrangiges Ziel bei der Einrichtung von funktionalen Luftraumblöcken (FAB), der Verwaltung der Netzfunktionen (Netzmanager) und von SESAR sollte das Erreichen der Leistungsziele sein.

In allen Bereichen wurden im Laufe der vergangenen zwei Jahre Fortschritte erzielt. Die Zielvorgaben für den ersten Bezugszeitraum (2012-2014) des Leistungssystems wurden im Jahr 2011 beschlossen und das System selbst trat 2012 in Kraft, der Netzmanager¹³ nahm seine Arbeit 2011 auf und die Frist für die Umstellung auf einen stärker integriert betriebenen Luftraum auf der Grundlage funktionaler Luftraumblöcke lief im Dezember 2012 ab. Das gemeinsame Unternehmen SESAR, dessen Aufgabe es ist, die Entwicklung von SESAR zu

¹² Die geografische Reichweite des einheitlichen europäischen Luftraums erstreckt sich auf Drittstaaten wie die Schweiz und Norwegen, die sich in bilateralen und multilateralen Vereinbarungen zu seiner Umsetzung verpflichtet haben.

¹³ Eurocontrol wurde durch den Beschluss der Kommission vom 7.7.2011 über die Benennung des Netzmanagers für die Funktionen des Flugverkehrsmanagementnetzes des einheitlichen europäischen Luftraums als Netzmanager benannt (K(2011) 4130 endg.).

überwachen, hat mit der Bereitstellung der Komponenten des neuen ATM-Systems begonnen. Auch die Fristen für einige andere wichtige Maßnahmen (z. B. Datalink und die Qualität von Luftfahrt Daten) wurden eingehalten, während in anderen Fällen die Umsetzung hinter dem Zeitplan zurückliegt.

In Zusammenhang mit der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums wurden in den letzten zwei Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen, der erzielte Nutzen lässt jedoch allgemein noch zu wünschen übrig. Die auf EU-Ebene vereinbarten Leistungspläne für 2012-14 würden über die drei Jahre hinweg Einsparungen von 2,4 Mrd. EUR bewirken. Die geplanten Beiträge der Mitgliedstaaten entsprachen jedoch nicht diesem Gesamtziel, so dass ein Fehlbetrag von rund 189 Mio. EUR zu verzeichnen ist. Zudem zweifeln die Luftraumnutzer die Gültigkeit dieser Zahlen an und verweisen darauf, dass Inflation, Übertragungen und Risikoteilung aus vorhergehenden Jahren de facto zu einem erheblichen Anstieg ihrer Kosten im Jahr 2014 führen werden. Der Netzmanager hat seine Aufgaben gut erfüllt, seine Funktion ist jedoch weiterhin begrenzt, insbesondere in Bezug auf die Annahme konkreter Abhilfemaßnahmen. Schließlich haben die Mitgliedstaaten zwar die Einrichtung von neun funktionalen Luftraumblöcken vereinbart, doch handelt es dabei nach wie vor im Wesentlichen um institutionelle und administrative Anstrengungen, die noch keine konkreten operativen Verbesserungen bewirken.

Durch die bestehenden Rechtsvorschriften werden diese Fragen bereits in gewissem Umfang gelöst, indem der Kommission Befugnisse zur Festlegung und Durchführung von Durchsetzungsmaßnahmen übertragen werden. Die Leistungs- und Gebührenregelungen wurden kürzlich überarbeitet, um sie angesichts der mit ihrer erstmaligen Anwendung gesammelten Erfahrungen anzupassen. Nach den bestehenden Rechtsvorschriften muss die Kommission die Leistungsziele für den nächsten Bezugszeitraum (2015-2019) bis Ende 2013 festlegen. Entscheidungsstrukturen für die Errichtung von SESAR wurden eingeführt, die den Weg ebnen für die Auswahl eines Managements für die Errichtung und den Start des Errichtungsprozesses im Jahr 2014.

Die Kommission ist fest entschlossen, die Umsetzung aller Aspekte des einheitlichen europäischen Luftraums sicherzustellen, und hat daher Vorbereitungen zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten getroffen, die bislang die Anforderungen für die Errichtung der funktionalen Luftraumblöcke nicht erfüllen. Auch wird sie nicht zögern, weitere Maßnahmen zu ergreifen, falls sich bestätigt, dass einige Maßnahmen zur Interoperabilität, z. B. von Datalink-Diensten, nur unzureichend umgesetzt werden.

Am wichtigsten ist jedoch, dass zur beschleunigten Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums im zweiten und dritten Bezugszeitraum des Leistungssystems ehrgeizige Leistungsziele, insbesondere in den Bereichen Kapazität und Kosteneffizienz, festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird der Leistung „von Flugsteig zu Flugsteig“ verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. In einem Netz mit einer höheren Anzahl von Flugsicherungscentren und Flughäfen, die erheblich mit Überlastung zu kämpfen haben, wird es immer schwieriger, das geforderte Leistungsniveau zu erbringen.

Die Kommission wird daher die Entwicklung des Luftverkehrs und seiner Auswirkungen auf die ATM-Kapazität und die Flughafenkapazität in Europa weiterhin genau beobachten, um zu gewährleisten, dass die erforderlichen Kapazitätszuwächse zeitgerecht erreicht werden.

3. STEIGERUNG DER EFFIZIENZ DES EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN LUFTRAUMS

3.1. Die Ausrichtung der Flugsicherungsorganisationen auf Kundenbedürfnisse: Leistung bringen

Mithilfe des Leistungssystems kann am besten gemessen werden, was im Hinblick auf den einheitlichen europäischen Luftraum bereits erreicht wurde. Das Leistungssystem beruht auf der Zielsetzung, Planung, Überwachung und Berichterstattung in den vier wesentlichen Leistungsbereichen Sicherheit, Umweltschutz, Kapazität und Kosteneffizienz und legt die Rahmenbedingungen fest, denen die Dienstleister sich anpassen müssen, um bessere Dienste zu niedrigeren Kosten anbieten zu können. So wird beispielsweise durch Kostenziele effektiv eine Preisobergrenze für die Dienste festgelegt, die die Dienstleister nicht überschreiten dürfen, so dass sie gezwungen sind, kosteneffizienter zu arbeiten.

Die Umsetzung des Systems im ersten Bezugszeitraum vom 2012-2014 wird zu einigen konkreten Ergebnissen in Form von Effizienzsteigerungen führen. Abgesehen von Umwelt- und Kapazitätszielen werden Flüge einer direkteren Streckenführung folgen und Verspätungen abgebaut. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass mehr hätte erreicht werden können: die ursprünglich von der Kommission und dem Leistungsüberprüfungsgremium vorgeschlagenen Ziele für den ersten Bezugszeitraum wurden im Genehmigungsverfahren im Ausschuss für den einheitlichen Luftraum herabgesetzt, da die Mitgliedstaaten sich gegen ehrgeizigere Ziele aussprachen. Zudem fehlt – wie vorstehend gesagt – für die Umsetzung der endgültigen Leistungspläne ein geringer, aber signifikanter Betrag, so dass insgesamt weniger ehrgeizige Ziele angestrebt werden.

Die Erfahrung zeigt ferner, dass die Mitgliedstaaten, die alleinige oder mehrheitliche Eigentümer von Flugsicherungsorganisationen sind, stark dazu tendieren, den Schwerpunkt auf gesunde Einnahmenströme des nutzerfinanzierten Systems von Flugverkehrskontrolldiensten zu legen und daher einen grundlegenden Wandel in Richtung eines stärker integriert betriebenen Luftraums, der die Gefahr von Streiks oder möglichen Auswirkungen für finanzschwache nationale Haushalte birgt, nur zögerlich unterstützen.

Vor diesem Hintergrund muss das Leistungssystem gestärkt werden, um die Transparenz zu erhöhen und seine bessere Durchsetzung zu ermöglichen; außerdem müssen Zielvorgaben technischer und faktengestützter festgelegt werden, die Unabhängigkeit des Leistungsüberprüfungsgremiums als wichtigstem technischen Berater erhöht und schließlich die Kontrolle durch die Kommission verstärkt und Sanktionen ermöglicht werden, wenn Ziele nicht erreicht werden. Parallel dazu sollten die Luftraumnutzer eine wichtigere Rolle in dem Prozess spielen.

Im derzeitigen System haben die Mitgliedstaaten im Ausschuss für den einheitlichen Luftraum das letzte Wort in Bezug auf Ziele, die Annahme von Leistungsplänen und die Akzeptanz von Abhilfemaßnahmen für den Fall, dass Ziele nicht erreicht werden. In ihrem Legislativpaket schlägt die Kommission die Stärkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen vor. Außerdem sollten die Mitglieder des Leistungsüberprüfungsgremiums künftig direkt von der Kommission benannt werden, um Unparteilichkeit zu gewährleisten.

3.2. Steigerung der Effizienz von Unterstützungsleistungen

Ziel des ersten Maßnahmenpakets von 2004 war die Einführung von Marktmechanismen für die Erbringung von Unterstützungsleistungen, um ihre Effizienz zu verbessern¹⁴. In der Praxis

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 550/2004, Erwägungsgrund 13.

wurde wenig erreicht, obwohl in den beiden Fällen¹⁵, in denen solche Maßnahmen ergriffen wurden – in Schweden und im Vereinigten Königreich – positive Ergebnisse verzeichnet wurden (eine Flugsicherungsorganisation schätzte die Einsparungen auf rund 50 % gegenüber der internalisierten Erbringung von Unterstützungsleistungen). Es könnte und sollte also mehr getan werden, um die Erbringung von Unterstützungsleistungen auf spezialisierte Anbieter zu übertragen.

Die Einführung von Marktmechanismen – wo dies möglich ist – steht voll und ganz im Einklang mit den Entwicklungen in anderen Zweigen der europäischen Infrastrukturindustrie, entweder durch Wettbewerb am Markt oder durch Wettbewerb für den Markt im Rahmen von Ausschreibungen für die Vergabe befristeter Konzessionen. Eine schrittweise Öffnung von Unterstützungsleistungen für den Wettbewerb wird nicht nur neue Geschäftsmöglichkeiten für die ATM-Branche und darüber hinaus eröffnen, sondern auch den rascheren und kostengünstigeren Einsatz neuer Technologien ermöglichen. Nach vorsichtigen Schätzungen auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen kann von rund 20 % Einsparungen bei den Unterstützungsleistungen ausgegangen werden.

Die Einführung des Wettbewerbs für alle ATM-Dienste wäre eindeutig nicht angemessen. Die Analyse der Kommission zeigt, dass es sich bei den wesentlichen Flugverkehrskontrolldiensten um natürliche Monopole handelt, zumindest beim derzeitigen Stand der Technik: so kann es beispielsweise weder zwei Kontrolltürme an einem Flughafen geben, noch können zwei Flugsicherungsorganisationen einander im gleichen Sektor Konkurrenz machen. Theoretisch könnten für diese wesentlichen Dienste Ausschreibungen für befristete Konzessionen in Betracht gezogen werden, doch würde dies eine starke wirtschaftliche Regulierung und Aufsicht erfordern.

Eher in Betracht kommen allerdings Unterstützungsleistungen wie Meteorologie, Flugberatungsinformationen, Kommunikations-, Navigations- oder Überwachungsdienste. Viele Unternehmen innerhalb und außerhalb des Flugverkehrsmanagements könnten solche Dienste anbieten; die Dienste könnten zur Wettbewerbsmaximierung auf mehrere Anbieter aufgeteilt werden oder – wie unlängst von Eurocontrol in seiner Analyse des Begriffs „zentralisierte Leistungen“ angeregt – einem einzigen Anbieter oder einer Gemeinschaft von Dienstleistern zugewiesen werden, der/die mehrere wichtige Anbieter unterstützen könnte(n).

Die Kommission ist der Auffassung, dass im Hinblick auf eine effizientere Erbringung von Unterstützungsleistungen Marktmechanismen eingeführt werden sollten. In diesem Legislativpaket schlägt die Kommission vor, die Trennung und Marktöffnung bestimmter vorstehend genannter Unterstützungsleistungen fortzusetzen.

3.3. Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden

Die nationalen Aufsichtsbehörden spielen eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums. Ihre Aufgaben haben seit ihrer Einrichtung im Jahr 2004 schrittweise zugenommen und die meisten Behörden sind noch dabei, die entsprechenden Strukturen und Fähigkeiten aufzubauen. In erster Linie sind sie für die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen durch die Flugsicherungsorganisationen zuständig, wozu sowohl die Überwachung der sicheren und effizienten Erbringung von Diensten, die Durchführung ordnungsgemäßer Inspektionen als auch Abschluss und Umsetzung von Vereinbarungen über die Beaufsichtigung von Flugsicherungsorganisationen innerhalb funktionaler Luftraumblöcke zählen. Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen

¹⁵ Die schwedische Flugsicherungsorganisation LFV und Highlands and Islands Airports (HIAL) lagern zahlreiche Unterstützungsleistungen aus.

außerdem zusammenarbeiten, um die Aufsicht über Flugsicherungsorganisationen zu gewährleisten, die Dienste in einem anderen Staat erbringen. Schließlich sind sie für die Vorbereitung, Überwachung und Kontrolle der Leistungspläne der Flugsicherungsorganisationen zuständig, wobei diese neue Aufgabe immer wichtiger wird.

Eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums lassen sich auf Probleme der nationalen Aufsichtsbehörden zurückführen, d. h. einen Mangel an Ressourcen, an Erfahrung und an Unabhängigkeit sowohl von Regierungen als auch von Flugsicherungsorganisationen. Dadurch werden sowohl die Verfahren zur Zertifizierung und Beaufsichtigung der Flugsicherungsorganisationen sowie die Ausarbeitung und Umsetzung des Leistungssystems beeinträchtigt. Werden diese Mängel nicht behoben, so beeinträchtigt dies die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums erheblich.

Das Problem der unzureichenden Ressourcen hat direkte Auswirkungen auf die technischen Fähigkeiten und schwächt die Unabhängigkeit der Regulierungsstelle gegenüber den Flugsicherungsorganisationen. Es sollte ausgeräumt werden durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (z. B. auf Ebene der funktionalen Luftraumblöcke), eine intensivere Koordinierung zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden auf EU-Ebene, die den Austausch vorbildlicher Verfahren und die Teilnahme an Ausbildungsprogrammen ermöglicht, sowie durch die Bildung eines Pools von Sachverständigen, beispielsweise unter Federführung der EASA. Durch größere finanzielle Autonomie kann der bestehenden Personalknappheit begegnet werden.

Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen ihre Aufgaben unparteiisch und unabhängig ausüben. Während nach den geltenden Rechtsvorschriften „Diese Unabhängigkeit (...) durch eine ausreichende Trennung – zumindest auf funktionaler Ebene“¹⁶ zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und Flugsicherungsorganisationen sicherzustellen ist, haben sich die meisten Mitgliedstaaten für eine strukturelle Trennung entschieden. Allerdings ist auch dies nicht immer der Fall, vor allem, wenn es nach wie vor an Ressourcen und Sachverstand mangelt, was zu einer stärkeren Einflussnahme durch die Flugsicherungsorganisationen führt. Die Kommission schlägt daher eine Reihe verbindlicher Kriterien vor, die gewährleisten sollen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben autonom und wirksam erfüllen.

In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass vorrangig der Rechtsrahmen in Bezug auf die Effizienz und Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden gestärkt werden sollte. Sie schlägt insbesondere verbindliche Kriterien für die Unabhängigkeit und die Kapazität der nationalen Aufsichtsbehörden vor.

4. DIE FRAGMENTIERUNG DES EUROPÄISCHEN ATM-SYSTEMS ÜBERWINDEN

4.1. Günstige Rahmenbedingungen für Branchenpartnerschaften

Funktionale Luftraumblöcke sollen dazu dienen, die Fragmentierung des Luftraums zu überwinden, indem Flugsicherungsorganisationen zusammenarbeiten, die Organisation und Nutzung des Luftraums durch die Gestaltung optimaler Kontrollsektoren und Strecken über größere Gebiete hinweg optimiert und damit insgesamt Synergien durch Größenvorteile geschaffen werden. Im Jahr 2009 wurde den Mitgliedstaaten eine verbindliche Frist bis Dezember 2012 zur Einrichtung funktionaler Luftraumblöcke einschließlich einer Reihe präziser und verbindlicher Kriterien für die verbesserte Erbringung von Diensten gesetzt.

¹⁶ Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 549/2004.

Obgleich die Mitgliedstaaten und ihre Flugsicherungsorganisationen viel Arbeit geleistet haben, waren die Fortschritte bei der Einrichtung der funktionalen Luftraumblöcke enttäuschend. Keiner der angekündigten neun funktionalen Luftraumblöcke ist voll funktionsfähig und die meisten scheinen mehr auf die Erfüllung formaler Voraussetzungen als auf die Entwicklung von Synergien und Größenvorteilen ausgerichtet zu sein.

Reale – im Vergleich zu rein institutionellen – Entwicklungen der funktionalen Luftraumblöcke wurden oft blockiert aus Angst, der Einnahmenstrom aus Flugsicherungsgebühren könnte zurückgehen (in einigen Fällen um über 30 %), wenn diese FAB-Entwicklungen umgesetzt und Dienste rationalisiert, d. h. Strecken verkürzt würden. Zudem hatten die Staaten in diesem Zusammenhang mit heftigem Widerstand des Personals zu kämpfen, das für die Beibehaltung der bisherigen Personalausstattung kämpft.

Darüber hinaus wurden Fragen der nationalen Souveränität im Namen des Schutzes militärischer Infrastrukturen, Ziele und Operationen im europäischen Luftraum zum Schutz bestehender Monopole genutzt. Während echter militärischer Bedarf im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums unter begründetem Schutz steht, war die Unterscheidung zwischen diesem echten Bedarf und dem ungerechtfertigten Schutz nationaler Interessen häufig unscharf. Schließlich hat sich für die Staaten auch der Umgang mit der langfristigen Amortisierung und langfristigen Investitionsplänen in technische Infrastrukturen als zu sensibel erwiesen, obwohl gemäß den bestehenden Rechtsvorschriften die optimale Nutzung der Ressourcen in den funktionalen Luftraumblöcken erreicht werden soll.

Die Kommission wird in Bezug auf die funktionalen Luftraumblöcke weiterhin Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten durchführen, insbesondere gegen jene, die in den kommenden Monaten keine deutlichen Fortschritte bei den Reformen verzeichnen. Auch wird sie sich weiterhin dafür einsetzen, dass funktionale Luftraumblöcke Organisationsstrukturen erhalten, die besser für einen stärker integriert betriebenen Luftraum geeignet sind. Funktionale Luftraumblöcke benötigen möglicherweise tatsächlich mehr Flexibilität, indem rechtlich besser klar gestellt wird, dass variable Kooperationsvereinbarungen zwischen Flugsicherungsorganisationen möglich sind, um Synergien nutzen und gemeinsam mit verschiedenen Partnern für unterschiedliche Projekte bessere Leistungen anbieten zu können. Solche Vereinbarungen könnten für gemeinsame Beschaffung, Ausbildung, Unterstützungsleistungen oder Übertragung von Dienstleistungen gelten. Die Kommission schlägt eine Änderung der Vorschriften vor, damit die funktionalen Luftraumblöcke solche Projekte ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung der Leistungsverbesserung sollte den Beteiligten aus der Branche überlassen bleiben, solange Leistungssteigerungen erzielt werden.

Die Kommission schlägt in diesem Legislativpaket die Weiterentwicklung des Konzepts der funktionalen Luftraumblöcke vor, um es zu einem stärker leistungsbezogenen und flexibleren Instrument für Flugsicherungsorganisationen auf der Grundlage von Branchenpartnerschaften zu machen, damit die Zielvorgaben des Leistungssystems des einheitlichen europäischen Luftraums erreicht werden können.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Funktion des zentralen Netzmanagers im Hinblick auf das gesamte Luftraummanagement (siehe Abschnitt 4.2).

4.2. Stärkung der Rolle des Netzmanagers

Der Netzmanager für das ATM-Netz der EU, der seine Funktion seit 2011 ausübt, ist ein wichtiger Akteur bei der Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums. Eine wachsende Anzahl von Funktionen und Diensten im europäischen ATM-System könnte stärker zentralisiert werden. Eurocontrol wurde von der Kommission als Netzmanager

benannt und ist seinen Aufgaben gut nachgekommen¹⁷. In seiner Eigenschaft als Netzmanager ist es die Kernaufgabe von Eurocontrol, täglich Engpässe im Luftraum und Systemüberlastungen zu verhindern sowie die direkte Streckenführung für Luftfahrzeuge zu erleichtern. Damit unterstützt Eurocontrol unmittelbar die Flugsicherungsorganisationen beim Erreichen der Leistungsziele in Bezug auf Kapazität und Flugeffizienz. Die Rolle des Netzmanagers wird von allen Beteiligten als wesentlich anerkannt.

Die Förderung der Netzdimension in strategischer und operativer Hinsicht erfordert eine sehr enge Zusammenarbeit aller am Betrieb Beteiligten. Ursprünglich wurde zwar eine starke Leitung mit klaren Exekutivbefugnissen unter Federführung der Branche angestrebt, doch in der Praxis tendiert der Netzmanager zu Konsensentscheidungen, was häufig zu schwachen Kompromissen führt. Ziel sollte das Konzept einer Branchenpartnerschaft für eine verbesserte Dienstleistung sein, was auch gut mit der weiteren Reform von Eurocontrol (siehe Abschnitt 5.2) vereinbar wäre. Auf diese Weise würden sich Flugsicherungsorganisationen und Luftraumnutzer am Netzmanager als einer Art gemeinsamem Unternehmen beteiligen. Dieses Modell gewährleistet die Trennung von den Regulierungsstellen, da es die Rolle des Netzmanagers von einer zwischenstaatlichen Organisation hin zu einer normalen Flugsicherungsorganisation verlagert. Zudem begünstigt das Modell Investitionen in den Netzmanager im Einklang mit den Geschäftsplänen der am Betrieb Beteiligten, da die Partner aus der Branche die Organisation als Teil ihres eigenen Geschäftsbereichs ansehen und somit eher bereit sein werden, in ihren Betrieb zu investieren.

Außerdem deckt die derzeitige Tätigkeit des Netzmanagers nur einen Teil der Funktionen und Dienste ab, die zur Optimierung der Leistungsfähigkeit des Netzes erforderlich sind. Eine schrittweise Ausweitung des ursprünglichen operativen Tätigkeitsbereichs des Netzmanagers ist daher notwendig.

Daher schlägt die Kommission in diesem Legislativpaket vor, die Rolle des Netzmanagers auf der Grundlage einer gestrafften Führung zu stärken, die der Branche (Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzer und Flughäfen) eine wichtigere Rolle einräumt. Dies ermöglicht die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs des Netzmanagers auf neue, mit dem Netzbetrieb auf zentraler Ebene zusammenhängende Funktionen (einschließlich Aspekten der Gestaltung des Luftraums) und Dienste.

5. EIN KOHÄRENTER INSTITUTIONELLER RAHMEN

5.1. Die Rolle der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) im Bereich des Flugverkehrsmanagements

Die EASA hat seit 2002 mit ihrem Ziel, sowohl ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau zu erreichen als auch die traditionellen Ziele der EU – gleiche Ausgangsbedingungen, Freizügigkeit, Umweltschutz, Vermeidung von Doppelarbeit bei der Regulierung, Förderung der ICAO-Vorschriften usw. – weiter zu fördern, entscheidenden Anteil an der EU-Luftverkehrspolitik. 2009¹⁸ wurde die Zuständigkeit der EASA auf Sicherheitsaspekte des Flugverkehrsmanagements und von Flugplätzen ausgeweitet. Die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs im Jahr 2009 auf das Flugverkehrsmanagement führte zur Duplizierung der Vorschriften, da einige Aufgaben sowohl unter die Rechtsvorschriften für den einheitlichen europäischen Luftraum als auch die EASA-Grundverordnung fallen. Dies

¹⁷ Die Netzmanagementfunktion wurde nach Maßgabe der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 677/2011 eingerichtet und Eurocontrol durch einen Beschluss der Kommission vom Juli 2011 als Netzmanager benannt.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1108/2009 vom 21. Oktober 2009 (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 51).

war beabsichtigt, um einer möglichen Lücke im Rechtsrahmen während der Übergangsphase vorzubeugen. In den Rechtsvorschriften wird die Kommission jedoch aufgefordert, Vorschläge für Änderungen vorzulegen, sobald die entsprechenden Durchführungsbestimmungen der EASA festgelegt wurden, um Überschneidungen zu verhindern¹⁹.

In Bereichen wie der Lizenz für die Flugbesatzung und der Lufttüchtigkeit gewährleistet die EASA die Ausarbeitung aller technischen Vorschriften. Beim Flugverkehrsmanagement wurde jedoch angesichts der wichtigen Rolle, die Eurocontrol in Bezug auf nicht-sicherheitsbezogene Aspekte weiterhin spielt, zwischen „sicherheitsbezogenen“ und „nicht-sicherheitsbezogenen“ Vorschriften unterschieden. Das Problem besteht darin, dass alle technischen ATM-Bestimmungen sowohl sicherheitsbezogene Elemente als auch für Kapazität, Kosten und Effizienz relevante Elemente umfassen, so dass die Umsetzung schwierig ist, zumal immer mehr ATM-Bestimmungen sich auch auf den Bordbereich und somit auf Lufttüchtigkeit, Flugbetrieb, Ausbildung usw. auswirken. Da das SESAR-Projekt nun bald eingeführt wird, verschärft sich das Problem der Angleichung unterschiedlicher technischer Vorschriften, da alle einschlägigen Technologien und Konzepte durch das Regulierungssystem erleichtert oder in Auftrag gegeben werden müssen. Wir müssen im Rahmen der EASA auf eine einheitliche Regulierungsstrategie und Struktur der Vorschriften sowie Konsultationsmechanismen umstellen, auch im Hinblick auf die ordnungsgemäße Einbeziehung aller betroffenen Parteien wie Luftraumnutzer, Flughäfen, Dienstleister und Militär.

Die Kommission schlägt in diesem Legislativpaket vor, die Überschneidungen zwischen den Verordnungen über den einheitlichen europäischen Luftraum und der EASA-Verordnung zu beseitigen und die Arbeit zwischen den verschiedenen Einrichtungen aufzuteilen. Die Kommission sollte daher den Schwerpunkt auf die zentralen Fragen der wirtschaftlichen Regulierung legen, während die EASA gewährleistet, dass sämtliche technischen Vorschriften koordiniert ausgearbeitet und überwacht werden, wobei sie auf den Sachverstand von Eurocontrol, Mitgliedstaaten und der Branche zurückgreift. Im Rahmen des Vorschlags wird ferner die Gelegenheit zur Aktualisierung der EASA-Verordnung ergriffen, um aktuelle Verweise auf das Komitologieverfahren (im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon) und die Führung der EASA (im Einklang mit den Gemeinsamen Konzept des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für die dezentralen Einrichtungen der Europäischen Union vom Juli 2012) aufzunehmen. Letzteres umfasst auch die Standardisierung der Bezeichnungen von EU-Einrichtungen, so dass die Bezeichnung der EASA in „European Union Agency for Aviation“ (Agentur der Europäischen Union für Luftfahrt, EAA) geändert wird.

5.2. Eurocontrol schwerpunktmäßig auf Verwaltung und Betrieb des europäischen ATM-Netzes ausrichten

Eurocontrol ist ein wichtiger Akteur bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums. Ursprünglich eingerichtet, um ein gemeinsames Flugsicherungssystem in sechs europäischen Ländern zu betreiben²⁰, übernahm die Organisation ein breites Spektrum an Aufgaben in Zusammenhang mit dem Luftverkehrsmanagement (ATM) und hat sich im Laufe der Jahre zu einem wichtigen Zentrum des ATM-Sachverständs entwickelt. Nachdem die

¹⁹ Siehe Artikel 65a der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 vom 20. Februar 2008 (ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1) in der geänderten Fassung.

²⁰ Belgien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Niederlande und Vereinigtes Königreich.

Zuständigkeit der EU auf ATM-Fragen ausgeweitet wurde, leitete Eurocontrol zur Anpassung an den einheitlichen europäischen Luftraum einen Umstrukturierungsprozess ein: erstens, um den Grundsatz der Trennung von Regulierung und Dienstleistung einzuhalten und zweitens, um Überschneidungen aufgrund der immer wichtiger werdenden Rolle der Kommission und der EASA in Bezug auf Politikgestaltung sowie Regulierungs-, Zertifizierungs- und Aufsichtstätigkeiten zu vermeiden. Die EU wurde 2003 vorläufiges Mitglied dieser Organisation. Der laufende Reformprozess von Eurocontrol erleichterte die Einsetzung der Organisation als Leistungsüberprüfungsgremium (2010) und nm als Netzmanager (2011) sowie ihre Beteiligung am gemeinsamen Unternehmen SESAR als Gründungsmitglied ab 2007.

Darüber hinaus haben EU und Eurocontrol im Bestreben, ihre Tätigkeiten besser miteinander abzustimmen, 2012 eine Vereinbarung auf hoher Ebene unterzeichnet, in der der Beitrag zum Aufbau eines effizienten europäischen ATM-Systems anerkannt wird, den Eurocontrol dadurch leistet, dass es die EU bei der Wahrnehmung ihrer Rolle als einzige europäische Regulierungsbehörde unterstützt. In diesem Zusammenhang wird Eurocontrol die Kommission und die EASA beim Entwurf von Vorschriften und Regelungen weiterhin unterstützen.

Beträchtliche Fortschritte sind bereits erzielt worden und der letzte Teil des Eurocontrol-Reformprozesses hat 2013 begonnen. Eurocontrol bleibt eine zwischenstaatliche Organisation und ihre Zusammensetzung und Entscheidungsgremien (wie etwa der vorläufige Rat) spiegeln noch nicht die Ergebnisse der jüngsten Änderungen im Rahmen der Reform wider. Die Kommission unterstützt die laufende Reform von Eurocontrol, in deren Mittelpunkt Verwaltung und Betrieb des europäischen ATM-Netzes stehen werden. Die besondere Bedeutung dieser Rolle wurde bereits von der EU anerkannt, die Eurocontrol das Mandat zur Ausübung der Netzmanagementfunktionen im Rahmen der Rechtsvorschriften über den einheitlichen europäischen Luftraum erteilte. Diese Funktionen könnten noch weiter gestärkt – und die Effizienz des Netzes weiter verbessert werden – wenn der Netzmanager mit zusätzlichen Netzfunktionen oder zentralisierten Diensten betraut würde, die an die Branche weitergegeben und von Flugsicherungsorganisationen genutzt werden könnten. Diese Entwicklung sollte in voller Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen für den einheitlichen europäischen Luftraum und der Errichtung von SESAR gefördert werden. Außerdem kann sie nicht verwirklicht werden, ohne die Branche stärker in die Leitung der Organisation einzubeziehen (siehe Abschnitt 4.2).

Die vorläufigen Leitungsgremien von Eurocontrol haben im Mai 2013 die Gespräche über die Reform der Organisation aufgenommen. Die Kommission beabsichtigt, sich an dieser Diskussion zu beteiligen, indem sie den Standpunkt der Mitgliedstaaten koordiniert, um eine rasche Überarbeitung des Eurocontrol-Übereinkommens ab 2014 zu gewährleisten und Eurocontrol schwerpunktmäßig mit den operativen Aufgaben zu betrauen, in denen die Organisation über die größte Fachkenntnis verfügt.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums bleibt angesichts des noch ungenutzten Potenzials für erhebliche Einsparungen im Luftfahrtsektor und in der europäischen Wirtschaft insgesamt eine der wichtigsten Prioritäten der europäischen Luftverkehrspolitik. Auf der Grundlage der Analyse in dieser Mitteilung und der zugehörigen Folgenabschätzung schlägt die Kommission ein Legislativpaket (SES 2+) vor, um den Prozess der Reform des Flugverkehrsmanagements in Europa zu konsolidieren und, soweit möglich, zu beschleunigen, indem die Ineffizienz bei der Erbringung von

Flugsicherungsdiensten abgebaut und Anstrengungen zur Vereinheitlichung des europäischen ATM-Systems fortgesetzt werden. Die Legislativvorschläge bedeuten Evolution, nicht Revolution. Sie bauen auf früheren Reformen auf, ersetzen sie aber nicht. Sie dürften jedoch wesentlich dazu beitragen, das europäische ATM-System – ausgehend von den seit 2004 bereits erzielten Ergebnissen – in den kommenden Jahren zu einem effizienteren integriert betriebenen Luftraum weiterzuentwickeln.