

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste, dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung) und der 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

(COM(2013) 408 final, COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) und COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD))

(2014/C 170/20)

Berichtersteller: **Thomas McDONOGH**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 1. Juli 2013 bzw. am 17. Juli 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung) und 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

COM(2013) 408 final, COM(2013) 409 final — 2013/0187 (COD) und COM(2013) 410 final — 2013/0186 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 494. Plenartagung am 10./11. Dezember 2013 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 180 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky — SES) bleibt angesichts des noch ungenutzten Potenzials für Einsparungen und Verbesserungen in den Bereichen Qualität, Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Kapazität im Luftfahrtsektor und in der europäischen Wirtschaft insgesamt eine der wichtigsten Prioritäten der europäischen Luftverkehrspolitik. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in den letzten Jahren kontinuierlich die Standpunkte der Zivilgesellschaft in der Debatte über den einheitlichen europäischen Luftraum vorgebracht und mehrere thematische Stellungnahmen⁽¹⁾ verabschiedet, zu denen eine breite Palette an Akteuren der Luftfahrt erheblich beigetragen haben. In all diesen Stellungnahmen hat der Ausschuss die SES-Initiative ausdrücklich unterstützt.

1.2 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.

1.3 Der Ausschuss fordert zum einen die Mitgliedstaaten auf, entscheidungsfreudig mit dem erforderlichen politischen Willen auf die zügige Verwirklichung des europäischen Luftraums hinzuwirken, und appelliert zum anderen an die Europäische Kommission, bei diesem Unterfangen die Führungsrolle zu übernehmen.

⁽¹⁾ ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 50; ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 38; ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 9.

1.4 Schlüssel für die Umsetzung der grundlegenden und lang überfälligen Reform des europäischen Luftraums ist ein umfassendes Leistungssystem. Aufgrund der geringen Erfolgsrate beim Erreichen der Kosteneffizienzziele im ersten Bezugszeitraum ist es umso wichtiger, dass die Zielsetzungen für den zweiten Bezugszeitraum entsprechend realistisch angelegt sind, um die Einrichtung echter, betriebstauglicher funktionaler Luftraumblöcke und die Schaffung von Synergien zu fördern und den bestehenden Überschneidungen zwischen den 37 individuellen Flugsicherungsorganisationen abzuwehren.

1.5 Die Schaffung eines wirklich einheitlichen europäischen Luftraums wird trotz anfänglicher Schwierigkeiten ein kontinuierliches Wachstum des europäischen Luftverkehrs anstoßen und daher beträchtliche Beschäftigungsmöglichkeiten und die Möglichkeit einer europäischen Berufslaufbahn für Fluglotsen schaffen.

1.6 Es gilt, unverzüglich einen umfassenden sozialen Dialog einzuleiten. Das notwendige einheitliche Engagement auf allen Seiten und ein harmonisiertes Konzept für die Schaffung eines echten einheitlichen europäischen Luftraums können nur mittels einer umfassenden Partnerschaft in der europäischen Luftfahrt in Sachen Humanressourcen gewährleistet werden; dies kommt der Beschäftigung in allen Teilen der Luftverkehr-Wertschöpfungskette, der Umwelt und letztlich auch dem europäischen Verbraucher zugute.

1.7 Die funktionalen Luftraumblöcke sollten so schnell wie möglich zusammengeführt und konsolidiert und zahlenmäßig verringert werden. Das „Virtual Centre“-Konzept ist eine technische SESAR-kompatible Innovation und erlaubt gleichzeitig einen kontinuierlichen und sozial verträglichen Übergang. Das ATM-System muss dazu für die Einführung von SESAR einer Reform unterzogen werden. Die Anstrengungen zur Normung von ATM-Ausrüstungen in der gesamten EU sollten fortgeführt werden.

1.8 Ihre Grenzen sollten ebenfalls überprüft werden, um sicherzustellen, dass Umfang und Struktur der funktionalen Luftraumblöcke dem Zweck ihrer Einrichtung entsprechen. Für ihre Zusammensetzung sollten die Verkehrsströme, Synergien bei der Dienstleistung und mögliche Leistungsverbesserungen und nicht die reine geografische oder politische/kulturelle Nähe ausschlaggebend sein.

1.9 Die vorgeschlagene Stärkung der Netzmanagerfunktion, mit der den Vorteilen für das europäische Netz Vorrang gegenüber enger gefassten nationalen Interessen eingeräumt wird, wird vom Ausschuss ausdrücklich befürwortet.

1.10 Der Ausschuss nimmt die Initiative zur Entflechtung von ATM-Nebendiensten und ihre damit verbundene Öffnung für einen stärkeren Wettbewerb zur Kenntnis. Er bekräftigt, dass die Europäische Kommission vor Durchführung derartiger Maßnahmen unverzüglich die Ausarbeitung einer unabhängigen Studie über ihre Auswirkungen, insbesondere in den Bereichen Soziales und Beschäftigung, in Angriff nehmen muss⁽²⁾.

1.11 Ebenso wichtig ist die Festlegung von Zielen zur Verbesserung der Effizienz unter gleichzeitiger Beibehaltung der Qualität der Arbeitsbedingungen und Verbesserung der Sicherheit in der Luftfahrt.

1.12 Die Luftraumnutzer müssen umfassender in die Politikgestaltung eingebunden werden.

2. Einleitung

2.1 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 Treibstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Flugzeiten verringern.

2.2 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.

⁽²⁾ ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 9 (Ziffer 4.7).

2.3 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 (zu dem neu aufkommende „Luftfahrtmächte“ wie die Ukraine und die Türkei in unmittelbarer Nachbarschaft der EU zählen ⁽³⁾) und künftiges Wirtschaftswachstum zu erleichtern. Die Maßnahmenpakete SES I und SES II haben bislang nur enttäuschende Ergebnisse gebracht; daher unterbreitet die Europäische Kommission einen sehr zielgerichteten weiteren Legislativvorschlag, um die frühzeitige Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums zu erleichtern ⁽⁴⁾. Dieses neue Maßnahmenpaket SES II+ setzt sich zusammen aus der Neufassung der vier Verordnungen zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums ⁽⁵⁾ sowie der Änderung der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) ⁽⁶⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Mit der SES-Initiative soll die Gesamteffizienz des europäischen Luftraums in Bezug auf Organisation und Management verbessert werden.

3.2 Auf der Grundlage der Analyse in ihrer Mitteilung ⁽⁷⁾ und der zugehörigen Folgenabschätzung ⁽⁸⁾ schlägt die Europäische Kommission ein Legislativpaket (SES II+) ⁽⁹⁾ vor, um den Prozess der Reform des Flugverkehrsmanagements (ATM) in Europa zu konsolidieren und, soweit möglich, zu beschleunigen, indem die Qualität, Effizienz, Sicherheit und Umweltverträglichkeit bei der Erbringung von Flugsicherungsdiensten verbessert und Anstrengungen zur Konsolidierung des europäischen ATM-Systems fortgesetzt werden. Laut Berichten des Referats „Performance Review“ von Eurocontrol verursachten Ineffizienz und Fragmentierung des ATM-Systems allein für das Jahr 2010 vermeidbare Kosten von mehr als 4 Mrd. EUR.

3.3 Der erste Problembereich, auf den in der Folgenabschätzung zum Maßnahmenpaket „SES II+“ eingegangen wird, sind die mangelnde Wirksamkeit und Kosteneffizienz bei der Erbringung von Flugsicherungsdiensten in Europa. In Bezug auf die Kosten, die Anzahl der Flüge und die Kapazitäten sind die Flugsicherungsdienste nach wie vor äußerst ineffizient. Das Ausmaß dieses Problems ist bei einem Vergleich mit den USA klar zu erkennen, die einen ähnlich großen Luftraum abdecken. In den USA wird der gesamte Luftraum von nur einer Flugsicherungsorganisation kontrolliert, während es in Europa 38 solcher Organisationen gibt. Die US-Flugsicherung kontrolliert annähernd 70% mehr Flüge mit einem um 38% geringeren Personalbestand. Hauptgründe für dieses Effizienz- und Produktivitätsgefälle sind der Widerstand der Mitgliedstaaten, genug für die Verwirklichung der Kosteneffizienzziele im ersten Bezugszeitraum des Leistungssystems zu tun, die geringen Erfolge bei der Umsetzung selbst dieser geringfügigen Ziele, ineffiziente Übersicht und Durchsetzung seitens der Aufsichtsbehörden und ein übermäßig hoher Anteil von Verwaltungspersonal in den Flugsicherungsorganisationen.

3.4 60% aller Streckennavigationsgebühren werden von 5 Flugsicherungsorganisationen erhoben ⁽¹⁰⁾. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage: Warum sind diese großen Flugsicherungsorganisationen trotz Größenvorteilen doppelt oder manchmal sogar viermal so teuer wie ihre kleineren Konkurrenten. Denn dies ist entgegen aller Wirtschaftstheorien der Fall. Laut dem Referat „Performance Review“ von Eurocontrol werden sich die direkten und indirekten Kosten für den Bezugszeitraum 2015-2019 insgesamt auf mehr als 70 Mrd. EUR belaufen.

Angesichts des SES-Leistungssystems, in dem EU-weite Zielsetzungen für den zweiten Bezugszeitraum festgelegt werden, zu denen die Pläne der Mitgliedstaaten entsprechend beitragen müssen, ist klar, dass die Verwirklichung der Kosteneffizienzziele in der EU insgesamt stark davon abhängt, dass die Länder, die die meisten Gebühren erheben, ihren entsprechenden Beitrag zu dieser erforderlichen Verbesserung leisten. Dies war im ersten Bezugszeitraum allerdings nicht der Fall.

⁽³⁾ ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 51.

⁽⁴⁾ Ebenda.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 final und COM(2013) 410 final.

⁽¹⁰⁾ Siehe Übersichtstabelle „Calculation of 2014 Unit Rates — Adjustments and revenues“ im Informationsdokument „Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates“, Herausgeber: Enlarged Committee for Route Charges, Eurocontrol, 16. Juli 2013 (S. 6): http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Das zweite anzugehende Kernproblem ist das fragmentierte Flugverkehrsmanagement (ATM). Das ATM-System in Europa umfasst 28 nationale Behörden, die mehr als hundert Flugsicherungsorganisationen beaufsichtigen, die wiederum von einer eigenen nationalen Regulierungsbehörde beaufsichtigt werden, mit ihren jeweils unterschiedlichen Systemen, Vorschriften und Verfahren. In Europa sind viele Zusatzkosten auf die große Anzahl der Flugsicherungsorganisationen zurückzuführen, die ihr eigenes Kapitalinvestitionsprogramm verfolgen sowie ihre Systeme individuell aufbauen und unterhalten (diese sind oftmals nicht mit den Systemen anderer Flugsicherungsdienste kompatibel)⁽¹¹⁾. Die Probleme werden durch eine getrennte Ausbildung des Personals, die Festlegung eigener Betriebsverfahren und die Begrenzung der Dienstleistung auf einen kleinen Luftraum noch verstärkt. Insgesamt geben die 38 großen nationalen Flugsicherungsorganisationen ca. 1 Mrd. EUR jährlich für Kapitalgüter aus — und zwar ohne Koordinierung oder Überprüfung der Zweckdienlichkeit für das Gesamtnetz.

3.6 Mit der Initiative „SES II+“ sollen die Koordinierung dieser bislang individuellen Beschlussfassung verbessert, der Nutzen für das Gesamtnetz erhöht und die Zusammenarbeit gefördert werden.

4. Entwicklung der Leistung der Flugsicherungsdienste

4.1 Ende der 90er Jahre verzeichnete Europa große Verzögerungen und Ineffizienzen bei der Erbringung von Flugverkehrskontrolldiensten. Mehr als ein Jahrzehnt später ist der europäische Luftraum weiterhin sehr fragmentiert.

4.2 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 Treibstoff) aus. Im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern werden diese Kosten an die Nutzer und somit die Verbraucher weitergegeben.

4.3 Die Produktivität (gemessen in Flugsicherungsstunden) nahm im vergangenen Jahrzehnt um fast 18% zu, doch die Beschäftigungskosten für Fluglotsen insgesamt sind noch schneller gestiegen (um fast 40%). 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.

5. Steigerung der Effizienz des einheitlichen europäischen Luftraums

5.1 Die Erfahrung zeigt, 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 nur zögerlich unterstützen, in dem aktuelle Streckenvorgaben im nationalen Luftraum eingeschränkt werden könnten, die von Staaten bzw. Flugsicherungsorganisationen — mit Blick auf eine mögliche Einnahmequelle — bevorzugt werden.

5.2 Durch ein stärker abgestimmtes Konzept für die Streckenplanung im Gesamtnetz könnte die durchschnittliche Flugdauer im europäischen Luftraum um ca. 10 Minuten verkürzt werden — mit dem Ergebnis einer Verringerung des Treibstoffverbrauchs und der damit verbundenen CO₂-Emissionen. Die derzeitige Ineffizienz bringt keine echten Nachteile für die Flugsicherungsorganisationen oder die Mitgliedstaaten, die Kosten werden von den Luftfahrtunternehmen getragen und somit unweigerlich an die Verbraucher weitergegeben.

5.3 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. Wie der Ausschuss bereits in einer früheren Stellungnahme betont hat⁽¹²⁾, sollten Nutzer und Flugsicherungsorganisationen an den Sitzungen dieses Ausschusses, gegebenenfalls als Beobachter, teilnehmen dürfen. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die Europäische Kommission Anstrengungen zur stärkeren Konsultation nichtstaatlicher SES-Interessenträger unternommen hat, vor allem mit der Einrichtung eines eigenen Branchenkonsultationsgremiums⁽¹³⁾, ist jedoch der Meinung, dass für eine effiziente Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums ein inhalteorientierter Dialog zwischen allen Interessenträgern und Ländern sowie deren umfassende Teilnahme erforderlich sind.

⁽¹¹⁾ Siehe Eurocontrol-Bericht über die Zusammenarbeit zwischen den USA und Europa betreffend die operationellen ATM-Leistung („U.S./Europe Comparison of ATM-Related Operational Performance“), 2010.

⁽¹²⁾ ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 9.

⁽¹³⁾ Das Branchenkonsultationsgremium trat erstmals 2004 zusammen. Laut Website der Europäischen Kommission bietet es Gelegenheit für alle Teile der Industrie, der Europäischen Kommission ihre Erwartungen an den einheitlichen europäischen Luftraum und ihre Standpunkte zu den Optionen und Zeitplänen kundzutun. Die Europäische Kommission beabsichtigt, den Rat des Branchenkonsultationsgremiums nicht nur für ihre Legislativinitiativen, sondern auch für ihre Investitionen in Normung, Forschung und Infrastruktur zu nutzen. (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm).

5.4 In ihrem neuen Legislativpaket schlägt die Europäische Kommission eine Stärkung der Kontroll- und Sanktionsmechanismen vor. Sie hat die Aufsicht für das Leistungssystem inne und ist somit dafür letztverantwortlich. Der Ausschuss unterstützt daher ausdrücklich den Kommissionsvorschlag, dass die Mitglieder des Leistungsüberprüfungsgremiums direkt von der Europäischen Kommission benannt werden sollten, um Unabhängigkeit zu gewährleisten.

6. Besondere Bemerkungen

6.1 Der beste Garant für Regulierung ist Wettbewerb, aber dieser bleibt bei der Erbringung grundlegender ATM-Dienste völlig außen vor. Realistisch gesehen wäre die Öffnung aller ATM-Dienste für den Wettbewerb kurz- und mittelfristig nicht machbar. Die Analyse der Europäischen Kommission zeigt, dass es sich bei den wesentlichen Flugverkehrskontrolldiensten um natürliche Monopole handelt, zumindest beim derzeitigen Stand der Technik. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbs ist es umso wichtiger, dass es eine strikte und effiziente wirtschaftliche Regulierung für derartige Monopole gibt, um den Wettbewerb zu ersetzen. Der Ausschuss befürwortet daher den im Maßnahmenpaket „SES II+“ enthaltenen Vorschlag, dass die Europäische Kommission als europäische wirtschaftliche Regulierungsstelle für das ATM-System fungiert.

6.2 Ziel des ersten Maßnahmenpakets von 2004 war die Einführung von Marktmechanismen für die Erbringung von Unterstützungsleistungen, um ihre Effizienz zu verbessern. In der Praxis wurde wenig erreicht, obwohl in den beiden Fällen, 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).

6.3 Eher in Betracht kommen 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).

6.4 Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass im Hinblick auf eine effizientere Erbringung von Unterstützungsleistungen Marktmechanismen eingeführt werden sollten. In diesem Legislativpaket schlägt sie vor, die Trennung und Marktöffnung bestimmter vorstehend genannter Unterstützungsleistungen fortzusetzen. Die meisten der in der ursprünglichen von Eurocontrol vorgeschlagenen Liste enthaltenen möglichen zentralisierten Dienste, die zumeist das Datenmanagement betreffen, könnten von Dienstleistern außerhalb des Flugverkehrsmanagements erbracht werden. Daher sollten in Erwägung gezogen werden, weitere Anbieter als nur die bestehenden Flugsicherungsorganisationen zur Abgabe von Angeboten aufzufordern, um eine Art Wettbewerbselement einzuführen, insbesondere in Form mehr für den Wettbewerb geöffneter Ausschreibungen.

6.5 Einige der 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. Werden diese Mängel nicht behoben, so wird dies die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums ernsthaft gefährden. Die Vielzahl an nationalen Aufsichtsbehörden in der EU steht in krassem Gegensatz zu der Situation in den USA, wo es nur eine einzige Regulierungsbehörde gibt. Die Einführung einer EU-Regulierung für das ATM-System, möglicherweise auf Grundlage der funktionalen Luftraumblocke, würde bewirken, dass Kohärenz und Durchsetzung der Maßnahmen zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums verbessert und die Aufsichtskosten gesenkt werden, die von den Nutzern, d. h. letztlich den Verbrauchern getragen werden.

7. Beseitigung der Fragmentierung des europäischen ATM-Systems

7.1 Funktionale Luftraumblocke sollen dazu dienen, die Fragmentierung des Luftraums zu überwinden, indem Flugsicherungsorganisationen zusammenarbeiten, die Organisation und Nutzung des Luftraums und von Strecken über größere Gebiete hinweg optimiert und damit insgesamt Synergien durch Größenvorteile geschaffen werden.

7.2 Obgleich die Mitgliedstaaten und ihre Flugsicherungsorganisationen viel Arbeit für die Einrichtung der funktionalen Luftraumblocke geleistet haben, waren die konkreten Fortschritte enttäuschend. Keiner der angekündigten neun funktionalen Luftraumblocke ist voll funktionsfähig, und die meisten scheinen mehr der Erfüllung formaler Voraussetzungen als der Entwicklung von Synergien und Größenvorteilen zu dienen.

7.3 Reale — im Vergleich zu rein institutionellen — Entwicklungen der funktionalen Luftraumblocke 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 trafen die Staaten in diesem Zusammenhang auf heftigen Widerstand des Personals, das für die Beibehaltung der bisherigen Personalausstattung kämpft. Diese Angst ist zwar verständlich, aber unbegründet. Ein effizienteres Flugverkehrsmanagement durch die Verwirklichung eines echten einheitlichen europäischen Luftraums, flankiert durch schnelle Technologiefortschritte, wird zur Gewährleistung eines kontinuierlichen Wachstums des Luftverkehrs in Europa, zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Übertragung von mehr Verantwortung auf die Fluglotsen beitragen, die eine stärker managementorientierte Aufsichtsrolle übernehmen.

7.4 Darüber hinaus wurden Fragen der nationalen Souveränität mit dem Argument des Schutzes militärischer Infrastrukturen, Ziele und Operationen im europäischen Luftraum für den Schutz bestehender Monopole bemüht. Während echter militärischer Bedarf im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums unter begründetem Schutz steht, verschwamm oftmals die Abgrenzung zwischen diesem echten Bedarf und dem ungerechtfertigten Schutz nationaler Interessen. Beispiele für delegierten Luftraum gibt es sehr wohl; diese haben keinerlei Anlass zu ernsthaften Souveränitätsbedenken gegeben.

Im Luftverkehr sind wichtige nationale Flughäfen erfolgreich privatisiert worden, u. a. mit grenzübergreifender Eigentümerschaft. Flugverkehrsmanagement ist im Wesentlichen ein Infrastrukturdienst. Es gibt viele Beispiele für bestehende oder geplante grenzübergreifende Privatisierungsvorhaben von grundlegenden Infrastrukturdiensten in den Bereichen Energie, selbst im sensiblen Kernkraftsektor, Telekommunikation und Wasserwirtschaft. Eine teilprivatisierte europäische Flugsicherungsorganisation wird in der Praxis zum Teil von nicht nationalen Interessen geleitet.

7.5 Der Ausschuss nimmt die Absicht der Europäischen Kommission zur Kenntnis, in Bezug auf die funktionalen Luftraumblöcke weiterhin Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten durchzuführen, insbesondere gegen jene, die in den kommenden Monaten keine deutlichen Fortschritte bei den Reformen verzeichnen. Zwar ist die koordinierte Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums seitens aller Mitgliedstaaten unter Federführung der Europäischen Kommission bei weitem die bevorzugte Option, doch muss bei Nichteinhaltung der Vorschriften strikt auf Vertragsverletzungsverfahren als letztes Mittel zurückgegriffen werden. Die Europäische Kommission wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass funktionale Luftraumblöcke Organisationsstrukturen erhalten, die besser für einen stärker integriert betriebenen Luftraum geeignet sind.

7.6 Der Ausschuss unterstützt den in diesem Legislativpaket enthaltenen Vorschlag zur Weiterentwicklung des Konzepts der funktionalen Luftraumblöcke, 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.

8. Die Rolle von Eurocontrol

8.1 Eurocontrol spielt weiterhin eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums. Ursprünglich eingerichtet, um ein gemeinsames Flugsicherungssystem in sechs europäischen Ländern zu betreiben, übernahm die Organisation im Laufe der Jahre ein breites Spektrum an Aufgaben. Mit der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums sollte Eurocontrol sich wieder auf seine Hauptaufgabe konzentrieren, sprich die Koordinierung der Dienstleistungserbringung.

8.2 Im Bestreben, ihre Tätigkeiten besser miteinander abzustimmen, haben EU und Eurocontrol 2012 eine Vereinbarung auf hoher Ebene⁽¹⁴⁾ unterzeichnet, in der der Beitrag zum Aufbau eines effizienten europäischen ATM-Systems anerkannt wird, den Eurocontrol dadurch leistet, dass es die Europäische Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Rolle als einzige europäische Regulierungsbehörde unterstützt. In diesem Zusammenhang wird Eurocontrol die Kommission und die EASA beim Entwurf einschlägiger Vorschriften und Regelungen weiterhin unterstützen und beraten.

8.3 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 Europäische Kommission unterstützt die laufende Reform von Eurocontrol, in deren Mittelpunkt Verwaltung und Betrieb des europäischen ATM-Netztes 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 erteilt. 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.

8.4 Angesichts der grundlegenden Bedeutung des Leistungssystems für die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums sollte die Verantwortung für die Überprüfung der Verkehrs- und Streckengebührenprognosen der Mitgliedstaaten vom erweiterten Eurocontrol-Ausschuss auf das Leistungsüberprüfungsgremium übertragen werden, das diese Prognosen im Namen der Europäischen Kommission prüfen sollte. Da der erweiterte Ausschuss dem provisorischen Eurocontrol-Rat, d. h. den Mitgliedstaaten, Bericht erstattet, wäre diese vorgeschlagene Übertragung der Überprüfung der Verkehrs- und Streckengebührenprognosen der Mitgliedstaaten auf das Leistungsüberprüfungsgremium im Rahmen des Leistungssystems logischer und stünde außerdem im Einklang mit der vorgeschlagenen Rolle der Europäischen Kommission als europäische wirtschaftliche Regulierungsstelle für das ATM-System. Die Überprüfung der Prognosen der Verkehrs- und Streckengebührenprognosen der in Eurocontrol vertretenen Nicht-EU-Länder, die ebenfalls anhand des Leistungssystems des einheitlichen europäischen Luftraums erfolgt, sollte weiterhin vom erweiterten Eurocontrol-Ausschuss vorgenommen werden.

8.5 Eurocontrol wurde von der Europäischen Kommission mit der Netzmanagementfunktion betraut, unter Aufsicht des Netzmanagerrats (Network Manager Board). Die Netzmanagementfunktion hat ihre Zweckdienlichkeit bereits unter Beweis gestellt.

⁽¹⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st13/st13792.de12.pdf>.

8.6 Ziel sollte das Konzept einer Branchenpartnerschaft für eine verbesserte Dienstleistung sein, was auch gut mit der weiteren Reform von Eurocontrol vereinbar wäre. Flugsicherungsorganisationen und Luftraumnutzer würden sich dabei 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, die die Aufsicht über einen Flickenteppich an nationalen funktionalen Luftraumblöcken ausübt, hin zu einer rationaleren Flugsicherungsorganisation verlagert, die auf die Schaffung eines wirksameren und kosteneffizienteren europäischen Luftraumnetzes ausgerichtet ist, das die Bezeichnung einheitlicher europäischer Luftraum auch wirklich verdient.

8.7 Der Ausschuss begrüßt den in diesem Legislativpaket enthaltenen Vorschlag der Europäischen Kommission, die Rolle des Netzmanagers auf der Grundlage einer gestrafften Führung zu stärken, die der Branche (Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzer und Flughäfen) eine wichtigere Rolle einräumt.

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

9.1 Die EASA hat seit 2002 mit ihrem Ziel, zum einen ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau zu erreichen und zum anderen die traditionellen Ziele der EU — gleiche Ausgangsbedingungen, Freizügigkeit, Umweltschutz, Vermeidung von Doppelarbeit bei der Regulierung, Förderung der ICAO-Vorschriften⁽¹⁵⁾ usw. — weiter zu fördern, entscheidenden Anteil an der EU-Luftverkehrssicherheitspolitik.

9.2 In den Rechtsvorschriften wird die Europäische Kommission jedoch aufgefordert, Vorschläge für Änderungen vorzulegen, sobald die entsprechenden Durchführungsbestimmungen der EASA festgelegt wurden, um Überschneidungen abzuheben.

9.3 Beim Flugverkehrsmanagement wurde allerdings angesichts der wichtigen Rolle, die Eurocontrol in Bezug auf nicht-sicherheitsbezogene Aspekte weiterhin spielt, zwischen „sicherheitsbezogenen“ und „nicht-sicherheitsbezogenen“ Vorschriften unterschieden.

9.4 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.

9.5 Die Europäische 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. Sie 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 zurückgreift.

10. Sozialer Dialog

10.1 Wie in der vor Kurzem verabschiedeten Sondierungsstellungnahme des Ausschusses zum Thema „Einheitlicher europäischer Luftraum II+“⁽¹⁶⁾ betont, muss der soziale Dialog unverzüglich thematisiert und mit allen Interessenträgern in der Luftfahrt-Wertschöpfungskette geführt werden, da er für die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums von entscheidender Bedeutung ist.

10.2 In diesem Zusammenhang sollte auf EU-weite Standards hingewirkt werden, um die Beschäftigung und Qualität in der Luftfahrt zu sichern. Diesbezüglich ist der 5. Pfeiler des einheitlichen europäischen Luftraums für die angemessene Berücksichtigung der Herausforderungen in den Bereichen Beschäftigung, Mobilität der Arbeitnehmer, Änderungen im Personalmanagement und Weiterbildung entscheidend. Der soziale Dialog sollte daher gestärkt werden und nicht nur den reinen Luftverkehrsmanagement-Sektor betreffen, sondern für weitere Sozialpartner über die Flugsicherungsdienste hinaus und für Diskussionen über die sozialen Auswirkungen für die Arbeitnehmer von Flugsicherungsdiensten, Luftfahrtunternehmen und Flughäfen sowie zu der Frage, wie Arbeitsplätze in der Luftfahrt insgesamt gesichert werden können, geöffnet werden.

Brüssel, den 11. Dezember 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ Internationale Zivilluftfahrt-Organisation.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 9.