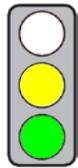


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die Verwirklichung eines „einheitlichen europäischen Luftraums“ (Single European Sky – SES) beschleunigen, der die Gesamteffizienz des Flugverkehrs in Europa steigern soll.

Betroffene: Fluggesellschaften, Flugsicherungsorganisationen, Flugreisende.



Pro: (1) Die Schaffung senkt die Preise für Flugverkehrsleistungen.

(2) Die vorgesehenen Kompetenzen des europäischen Netzmanagers sind in einem SES unverzichtbar.

Contra: Das rechtliche Bestimmtheitsgebot verlangt eine Konkretisierung, was unter einer „integrierten“ Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten zu verstehen ist.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 410 vom 11. Juni 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums** (Neufassung)

Mitteilung COM(2013) 408 vom 11. Juni 2013 über die **beschleunigte Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf den Verordnungsvorschlag COM(2013) 410.

► Hintergrund und Ziele

- Der Luftraum der EU und angrenzender Gebiete (Art 1 Abs. 4)
 - ist derzeit nach Staatsgrenzen statt nach optimierten Verkehrsflüssen aufgeteilt und
 - wird von 38 Flugsicherungsorganisationen mit unterschiedlichen Flugsicherungssystemen überwacht. Diese Fragmentierung erhöht die Kosten für die Betreiber von Flugzeugen („Luftraumnutzer“, Art. 2 Abs. 8) durch nicht optimale Streckenverläufe und Ineffizienzen in der Flugsicherung.
- Zur Errichtung eines „einheitlichen europäischen Luftraums“ (Single European Sky – SES) hat die EU 2004 vier Verordnungen erlassen (SES I) und diese 2009 geändert (SES II); s. [cepHintergrund](#) und [cepStudie](#). Der SES soll die Gesamteffizienz des Flugverkehrs in Europa steigern, indem
 - der nutzbare Luftraum nach optimierten Verkehrsflüssen geplant und überwacht wird und
 - ein Binnenmarkt für Flugsicherungsdienste geschaffen wird.
- Bei der Umsetzung von SES I und SES II kam es zu „erheblichen Verzögerungen“ (S. 2). Daher soll die vorgeschlagene Verordnung („SES II+“) die Verwirklichung des SES beschleunigen.

► Flugsicherungsorganisationen und Flugsicherungsdienste (ANS)

- „Flugsicherungsorganisationen“ sind öffentliche oder private Stellen, die für den Flugverkehr „Flugsicherungsdienste“ (Air Navigation Services – ANS; Art. 2 Abs. 4 und 5) erbringen.
- „Flugsicherungsdienste“ umfassen „Flugverkehrsdienste“ und „Unterstützungsleistungen“ (Art. 2 Abs. 4):
 - „Flugverkehrsdienste“ sollen insbesondere Zusammenstöße von Flugzeugen verhindern (Art. 2 Abs. 1 und 11). Der Flugverkehrsdienstleister kontrolliert den Flugverkehr in einem ihm zugeteilten geografischen Raum und trägt dafür die alleinige Verantwortung.
 - „Unterstützungsleistungen“ umfassen Kommunikations-, Navigations-, Überwachungs-, Flugberatungs- und Flugwetterdienste (Art. 2 Abs. 4 und 37).
- Nur Flugsicherungsorganisationen, die durch eine nationale Aufsichtsbehörde oder die Luftfahrtagentur der EU (European Union Agency for Aviation – EAA) zertifiziert wurden, dürfen Flugsicherungsdienste erbringen [Art. 8 i.V.m. EASA-Grundverordnung (EG) Nr. 216/2008, Art. 8b; COM(2013) 409; s. [cepHintergrund](#)].
- Zertifizierte Flugsicherungsorganisationen dürfen ihre Dienste EU-weit anbieten (Art. 8 Abs. 4).
- Für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten in einem bestimmten Bereich wählen die Mitgliedstaaten eine einzige Flugsicherungsorganisation nach ihrem Ermessen aus (Art. 9 Abs. 1 und 4).
- Für die Erbringung von Unterstützungsleistungen müssen die Mitgliedstaaten spätestens ab 1. Januar 2020 gewährleisten, dass deren Anbieter
 - unter „gerechten, diskriminierungsfreien und transparenten“ Bedingungen miteinander in Wettbewerb treten können (Art. 10 Abs. 1), z.B. im Rahmen von Ausschreibungen, und
 - nach Kosteneffizienz, Gesamtqualität und Sicherheit der Dienste ausgewählt werden (Art. 10 Abs. 3).

- Flugverkehrsdienste und Unterstützungsleistungen müssen von unterschiedlichen Stellen erbracht werden (Art. 10 Abs. 2).
- ▶ **Unabhängige nationale Aufsichtsbehörden**
 - Die Mitgliedstaaten müssen Aufsichtsbehörden einrichten, die „rechtlich getrennt und unabhängig“ von den Flugsicherungsorganisationen sind (Art. 3 Abs. 1 und 2).
 - Die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden dürfen (Art. 3 Abs. 6)
 - keine Anweisungen von Regierungen entgegennehmen und
 - nach ihrer Tätigkeit mindestens ein Jahr keine Stelle bei einer Flugsicherungsorganisation übernehmen, sofern sie direkt mit der Beaufsichtigung von Flugsicherungsorganisationen betraut waren.
 - Die Aufsichtsbehörden sind insbesondere zuständig für (Art. 4 Abs. 1, Art. 5)
 - die Beaufsichtigung des „sicheren und effizienten“ Betriebs der Flugsicherungsorganisationen,
 - die Zertifizierung von Flugsicherungsorganisationen und die Lizenzerteilung für Fluglotsen,
 - die Überwachung der Gebührenregelung (Art. 12 und 13) sowie
 - die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit Aufsichtsbehörden anderer Mitgliedstaaten.
- ▶ **Funktionale Luftraumblöcke (FAB) und Leistungssystem**
 - „Funktionale Luftraumblöcke“ (Functional Airspace Blocks – FABs) sind optimierte Lufträume, in denen die Luftverkehrsstraßen und die Bereitstellung der Flugsicherungsdienste nicht nach Staatsgrenzen, sondern nach optimierten Verkehrsflüssen festgelegt werden (Art. 2 Abs. 24). Die Mitgliedstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um FAB zu schaffen, in denen Flugverkehrsdienste „integriert“ bereitgestellt werden (Art. 16 Abs. 1).
 - Ein „Leistungssystem“ soll die Flugsicherungsdienste verbessern (Art. 11 Abs. 1). Es umfasst
 - EU-weite Leistungsziele für die „Leistungsbereiche“ Sicherheit, Umweltschutz, Kapazität (z.B. Verspätungen) und Kosteneffizienz,
 - von den Aufsichtsbehörden zu erstellende (Art. 11 Abs. 3) nationale Pläne bzw. Pläne für FAB, um die Übereinstimmung mit den EU-Zielen zu gewährleisten, sowie
 - die Überprüfung, Überwachung und den Vergleich der Leistungen der Flugsicherungsdienste.
 - Die Flugsicherungsorganisationen sollen bei der Errichtung der FAB möglichst zusammenarbeiten („Branchenpartnerschaften“, Art. 16 Abs. 2), um „maximale Synergien“ zu schaffen und „mindestens“ die Leistungsziele zu erreichen (Art. 16 Abs. 4).
 - Die Kommission bewertet die Übereinstimmung der Leistungspläne mit den EU-Leistungszielen (Art. 11 Abs. 4).
 - Falls die Leistungspläne nicht mit den EU-Leistungszielen übereinstimmen, kann die Kommission
 - Korrekturmaßnahmen verlangen (Art. 11 Abs. 4 und 5) und
 - Sanktionen verhängen (Art. 11 Abs. 5).
- ▶ **Europaweites Flugverkehrsmanagement durch einen Netzmanager**
 - Das Flugverkehrsmanagement (Air Traffic Management – ATM) umfasst alle Dienstleistungen, die für die sichere Bewegung von Flugzeugen erforderlich sind (ATM-Dienste; Art. 2 Abs. 10). Dazu gehören:
 - Flugverkehrsdienste (Art 2 Abs. 11);
 - „Luftraummanagement“ (Art. 2 Abs. 7); dieses umfasst insbesondere die temporäre Zuteilung von Nutzungsrechten für den Luftraum an unterschiedliche Nutzer (z.B. Linien- oder Charterflugzeuge); Ziel ist die optimale Nutzung des Luftraums;
 - „Verkehrsflussregelung“ (Art. 2 Abs. 9); diese bezeichnet den Abgleich der vorhandenen Kapazitäten des Flugverkehrsdienstes mit dem tatsächlichen Flugverkehrsaufkommen; Ziele sind ein reibungsloser Verkehrsfluss und die optimale Auslastung des Flugverkehrsdienstes.
 - Die Flugverkehrsdienste, das Luftraummanagement und die Verkehrsflussregelung sollen auf europäischer Ebene wahrgenommen und von einem „Netzmanager“ ausgeübt werden (Art. 17 Abs. 2, Erwägungsgrund 16).
 - Dies bezweckt (Art. 17 Abs. 1)
 - eine optimale Nutzung des Luftraums
 - die Durchführung des Flugverkehrs auf „optimierten Flugwegen“ und
 - die Unterstützung „zukünftiger Initiativen auf nationaler und FAB-Ebene.
 - Zu den Aufgaben des Netzmanagers gehören (Art. 17 Abs. 2)
 - die Gestaltung eines europäischen Streckennetzes,
 - die Koordinierung der für die Luftfahrt vorgesehenen Funkfrequenzbereiche,
 - die Verkehrsflussregelung,
 - die Bereitstellung eines elektronischen Flugberatungsportals (Art. 23 Abs. 3),
 - die Optimierung der Luftraumgestaltung (z.B. Flughafenflugroute) und
 - die Koordinierung in Luftfahrtkrisensituationen.
 - Die Kommission muss bis 2020 einen Netzmanager (derzeit Eurocontrol, s. [cepHintergrund](#)) benennen (Art. 17 Abs. 2).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- ▶ Neu ist, dass die Aufsichtsbehörden rechtlich getrennt von den Flugsicherungsorganisationen sein müssen und dass das Personal der Aufsichtsbehörden unabhängig von den Flugsicherungsorganisationen und den Regierungen handeln muss.
- ▶ Neu ist, dass Flugverkehrsdienste und Unterstützungsleistungen von unterschiedlichen Unternehmen erbracht werden müssen.
- ▶ Neu ist, dass die Kommission Sanktionen verhängen kann, falls die nationalen bzw. die FAB-Pläne nicht mit den EU-Leistungszielen übereinstimmen.
- ▶ Bisher war der Netzmanager nur für die Gestaltung des EU-Streckennetzes und die Koordinierung der für die Luftfahrt vorgesehenen Funkfrequenzbereiche zuständig. Jetzt ist er auch für die Verkehrsflussregelung, die Bereitstellung eines elektronischen Flugberatungsportals, die Optimierung der Luftraumgestaltung und die Koordinierung in Luftfahrtkrisensituationen zuständig.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist ein Handeln auf EU-Ebene erforderlich, um einen Einheitlichen Europäischen Luftraum zu schaffen (Erwägungsgrund 37).

Politischer Kontext

Das Legislativpaket SES I umfasste die SES-Rahmenverordnung (Nr. 549/2004), die Flugsicherungsdiensteverordnung (Nr. 550/2004), die Luftraum-Verordnung (Nr. 551/2004) und die Interoperabilitäts-Verordnung (Nr. 552/2004). Die SES-II-Verordnung (Nr. 1070/2009) hat alle vier SES-I-Verordnungen geändert. (s. [cepHintergrund](#) und [cepStudie](#))

Parallel zur vorliegenden Verordnung hat die Kommission eine Änderung der Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA-Grundverordnung; Nr. 216/2008) vorgeschlagen [COM(2013) 409], um den dortigen Wortlaut an die SES-Terminologie anzupassen. Die Vorschläge des SES II+ sollen Überschneidungen der bestehenden SES-Verordnungen und der EASA-Grundverordnung beseitigen, indem die vier SES-Verordnungen in einer einzigen Verordnung neu gefasst werden. Beide Vorschläge werden von der Mitteilung COM(2013) 408 begleitet, die detailliert die wesentlichen Änderungsvorschläge und die Begründung der Kommission darlegt.

Stand der Gesetzgebung

11.06.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Federführende Generaldirektion: | GD Mobilität und Verkehr |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter Marian-Jean Marinescu (EVP-Fraktion, RO); |
| Bundesministerien: | Verkehr (federführend) |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | Verkehr (federführend) |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen) |

Formalien

| | |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Kompetenznorm: | Art. 100 Abs. 2 AEUV |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV) |
| Verfahrensart: | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Vorschriften, dass die Aufsichtsbehörden von den Flugsicherungsorganisationen rechtlich getrennt und unabhängig sind, ermöglichen erst eine wirksame Kontrolle der Flugsicherungsorganisationen.

Die Möglichkeit für zertifizierte Flugsicherungsorganisationen, ihre Dienste in allen Mitgliedstaaten anzubieten, stärkt den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt.

Die Vorschriften, Flugverkehrsdienste von Unterstützungsleistungen zu trennen und Aufträge diskriminierungsfrei und transparent zu vergeben (z.B. im Rahmen einer Ausschreibung), ermöglichen Wettbewerb bei den Unterstützungsleistungen. Da Unterstützungsleistungen Teil der Flugsicherungsdienste (ANS) sind, kann dies zu niedrigeren Preisen für ANS, damit zu geringeren Kosten für Fluggesellschaften und letztlich zu niedri-

geren Preisen für Flugverkehrsleistungen führen. Denn derzeit erbringen die Flugsicherungsorganisationen sowohl die Flugverkehrsdienste als auch die Unterstützungsleistungen oder können die Unterstützungsdienstleister direkt auswählen. Da die Fluggesellschaften die Kosten für ANS tragen, haben die Flugsicherungsorganisationen keine starken Anreize, den Fluggesellschaften Unterstützungsleistungen günstig anzubieten. Außerdem sinken insbesondere für kleine Unternehmen die Zutrittsbarrieren zum Markt für Unterstützungsleistungen, da sie sich auf einzelne Unterstützungsleistungen spezialisieren können.

Allerdings können durch die Trennung Synergieeffekte zwischen Flugverkehrsdienstleistungen und Unterstützungsleistungen verloren gehen. Außerdem werden widersprüchliche Anforderungen an Flugsicherungsorganisationen gestellt. Denn einerseits sollen sie zusammen kooperieren und Synergien schaffen, andererseits bei Unterstützungsleistungen in Wettbewerb treten. Dies kann die Verwirklichung von FAB behindern.

Die Möglichkeit der Kommission, bei Nichtübereinstimmung der nationalen bzw. der FAB-Pläne mit den EU-Zielen Sanktionen zu verhängen, schafft Anreize, EU-konforme Pläne zu erstellen, und trägt somit dazu bei, dass der SES tatsächlich verwirklicht wird.

Die Ausweitung der Aufgaben des Netzmanagers, insbesondere die Zuständigkeit für die Verkehrsflussregelung, **ist für die Schaffung eines SES unverzichtbar**. Denn nur eine zentrale Stelle auf europäischer Ebene kann einen Überblick über alle Luftbewegungen haben und demnach für einen optimalen Abgleich der vorhandenen Kapazitäten des Flugverkehrsdienstes mit dem tatsächlichen Flugverkehrsaufkommen sorgen. Auch die Optimierung der Luftraumgestaltung auf EU-Ebene kann dazu beitragen. Allerdings besteht hierbei zugleich die Gefahr, dass der Netzmanager lokale negative Auswirkungen, z.B. durch Fluglärm, nicht angemessen berücksichtigt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Schaffung eines SES, insbesondere durch die Ausrichtung des europäischen Luftraums nach optimierten Flugverläufen, **senkt** die Kosten für Fluggesellschaften und damit **die Preise für Flugverkehrsleistungen**. Hiervon profitieren Anbieter und Nachfrager von Flugverkehrsleistungen zugleich. Denn im SES können nun kürzere Streckenverläufe geflogen werden. Zudem sinken der Treibstoffverbrauch und somit die CO₂-Emissionen pro Flugstrecke.

Die Schaffung eines elektronischen Flugberatungsportals senkt die Informationskosten für alle Beteiligten. Denn notwendige Informationen müssen nicht mehr über viele nationale Stellen gesammelt werden, sondern können nun zentral abgerufen werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die effiziente Nutzung des vorhandenen Luftraums und eine optimale Auslastung der vorhandenen Kapazitäten der Flugverkehrsdienste wirken sich tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus. Denn Fluggesellschaften können nun mehr Flüge anbieten als bisher und damit die steigende Verkehrsnachfrage besser bedienen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf „geeignete Vorschriften“ zur Gestaltung einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik erlassen (Art. 100 Abs. 2 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Ein „einheitlicher europäischer Luftraum“, der nicht an Staatsgrenzen orientiert ist, sondern die Möglichkeiten grenzübergreifender Kooperation ausschöpft, kann nur auf EU-Ebene geschaffen werden.

Verhältnismäßigkeit

Allzu unbestimmt ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einrichtung von FAB zu gewährleisten, die sich durch eine „integrierte“ Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten auszeichnen (Art. 16 Abs. 1). Diese Unklarheit ist **mit Blick auf das** im Rechtsstaatsprinzip verankerte **Bestimmtheitsgebot** (Art. 2 EUV) bedenklich. Danach ist es die Aufgabe des EU-Gesetzgebers, Verpflichtungen klar und deutlich auszugestalten, so dass der Betroffene seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und entsprechende Vorkehrungen treffen kann (vgl. EuGH, Rs. 169/80, Rn. 17 – *Gronrand Freres*). Insoweit **muss präzisiert werden, was unter einer „integrierten“ Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten** innerhalb von FAB **zu verstehen ist**.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) senkt die Preise für Flugverkehrsleistungen. Die Ausweitung der Aufgaben des Netzmanagers ist für die Schaffung eines SES unverzichtbar. Mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot muss präzisiert werden, was unter einer „integrierten“ Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten zu verstehen ist.