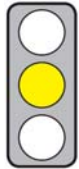


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will das Vergabeverfahren von Zeitnischen für Starts und Landungen auf Flughäfen („Slots“) ändern, um die Flughafenkapazitäten effizienter zu nutzen.

Betroffene: Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften.



Pro: (1) Die Erhöhung der Slotnutzungsquote auf 85% für vorrangige Slotzuweisungen in Folgeperioden steigert die Effizienz auf Flughäfen, da in der Regel nur noch höchstens 15% der Kapazität ungenutzt bleiben.

(2) Die Handelbarkeit von Slots nach deren Zuteilung ermöglicht ihre effiziente Verteilung auf die Fluggesellschaften nach deren tatsächlichen Bedürfnissen.

Contra: Die Heraufsetzung der Slotanzahl, die erforderlich ist, um in der Folgeperiode eine Abfolge von Slots vorrangig zu erhalten, erleichtert zwar Neubewerbern den Zugang zu Flughäfen, beeinträchtigt jedoch die Planungssicherheit der Fluggesellschaften und mindert ihre Flexibilität.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 827 vom 1. Dezember 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen** in der Europäischen Union (Neufassung).

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Fluggesellschaften müssen für Flüge die erforderliche Flughafeninfrastruktur (z. B. Rollwege, Start- und Landebahnen) nutzen können.
- Wenn die Nachfrage nach „Zeitnischen für Starts und Landungen“ („Slots“) die Flughafenkapazität übersteigt, müssen die Slots zugewiesen werden (S. 2). Das Zuweisungsverfahren ist derzeit in der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 geregelt.
- Die Kommission will diese Verordnung neu fassen, da
 - die Flughafenkapazitäten selbst bei Berücksichtigung des vorgesehenen Ausbaus nicht ausreichend sein werden (S. 3),
 - die Auswirkungen auf Umwelt, Raumordnung und öffentliche Haushalte einen noch weiteren Ausbau nicht kosteneffizient zulassen (S. 4),
 - das derzeitige Zuweisungssystem keine optimale Zuweisung und Nutzung von Slots gewährleistet (Erwägungsgrund 4) und
 - die derzeitige Behandlung von „Neubewerbern“ nicht den Wettbewerb fördert (Erwägungsgrund 10).

► Koordinierte Flughäfen

- Ein „koordinierter Flughafen“ ist ein Flughafen, auf dem ein Koordinator die Slots zuweist (Art. 2 Nr. 11). Derzeit sind 89 Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum (EU-27, Island, Liechtenstein, Norwegen) und der Schweiz koordiniert (S. 3).
- Auf einem nicht-koordinierten Flughafen werden die Slots nicht nach einem einheitlichen Verfahren zugewiesen. Allerdings muss der Flughafenbetreiber eine Kapazitäts- und Bedarfsanalyse durchführen, wenn (Art. 3 Abs. 3)
 - der betreffende Mitgliedstaat oder die Kommission es für notwendig hält,
 - eine Fluggesellschaft, die mehr als die Hälfte der Flugdienste auf dem Flughafen betreibt, oder die Flughafenleitung es beantragt.
- Treten in einer Sommer- oder Wintersaison („Flugplanperiode“) Kapazitätsprobleme auf, so kann der Mitgliedstaat den Flughafen für die betreffende Periode als koordiniert erklären, wenn (Art. 3 Abs. 6)
 - wegen zu geringer Flughafenkapazität erhebliche Verspätungen nicht vermieden werden können und
 - es keine Möglichkeit gibt, dieses Problem kurzfristig zu beheben.
- Mitgliedstaaten können außerdem in „Notfallsituationen“ Flughäfen für koordiniert erklären (Art. 3 Abs. 7).

► Koordinatoren

- Die Mitgliedstaaten ernennen Koordinatoren, die jeweils für einen oder mehrere koordinierte Flughäfen die Slots zuweisen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 6).
- Ein Koordinator muss „rechtlich, organisatorisch und Entscheidungen betreffend unabhängig“ sein (Art. 5 Abs. 3).
- Die Finanzierung des Koordinators erfolgt durch die Fluggesellschaften und die Flughäfen so, dass eine „gerechte Verteilung der Finanzlasten“ zwischen den beiden Parteien sichergestellt ist (Art. 5 Abs. 3).

► Slotzuweisung

- Fluggesellschaften können einen einzelnen Slot an einem bestimmten Tag oder eine „Abfolge“ von Slots beantragen.
- Eine „Abfolge“ von Slots besteht aus demselben Slot zu einer bestimmten Uhrzeit an einem bestimmten Wochentag über 15 (Sommeraison) bzw. 10 (Winteraison) aufeinanderfolgende Wochen (Art. 2 Nr. 13).
- Der Koordinator richtet einen „Pool“ mit allen Slots ein und verteilt sie unter den antragstellenden Fluggesellschaften (Art. 9 Abs. 1 und 2).
- Für Flüge, die von mehreren Fluggesellschaften gemeinsam betrieben werden („Gruppe“, Art. 2 Nr. 6; z. B. Star Alliance, Skyteam), kann nur eine dieser Gesellschaften die benötigten Slots beantragen (Art. 9 Abs. 5).
- Erteilt eine Fluggesellschaft dem Koordinator nicht die angeforderten „sachdienlichen Auskünfte“ (Art. 7 Abs. 1) oder macht sie falsche Angaben (Art. 7 Abs. 2), hat der Koordinator
 - den Antrag auf Slotzuweisung abzulehnen bzw.
 - bereits zugewiesene „Abfolgen“ von Slots zu entziehen und/oder der „zuständigen Stelle“ die Verhängung von Sanktionen zu empfehlen.
- Geben Fluggesellschaften ungenutzte Slots „verspätet“ an den Slot-Pool zurück, so kann der Flughafenbetreiber von ihnen die Kosten für die entsprechend reservierte Flughafeninfrastruktur verlangen (Art. 11 Abs. 1).

► Neubewerber

- „Neubewerber“ ist eine Fluggesellschaft, die auf einem Flughafen zeitlich begrenzt präsent ist und auf die einer der folgenden Fälle zutrifft (Art. 2 Nr. 2):
 - Sie beantragt eine Slot-Abfolge. Mit dieser stünden ihr an dem betreffenden Tag weniger als fünf Slots zur Verfügung.
 - Sie beantragt eine Slot-Abfolge für einen Passagierlinienflug ohne Zwischenlandung zwischen zwei EU-Flughäfen, auf denen an demselben Tag höchstens zwei weitere Fluggesellschaften den gleichen Flug betreiben. Mit dieser Abfolge stünden ihr an dem betreffenden Tag weniger als neun Slots zur Verfügung.
- Eine Fluggesellschaft gilt nicht als Neubewerber, wenn sie einschließlich ihrer Mutter- und Tochtergesellschaften über mehr als 10% aller an dem betreffenden Tag zugewiesenen Slots verfügt.
- 50% der Slots stehen zuerst „Neubewerbern“ zur Verfügung, sofern sich deren Anträge auf nicht weniger als 50% aller Anträge belaufen. Dieser Neubewerbervorzug wird über die gesamte Flugplanperiode aufrechterhalten (Art. 9 Abs. 2).

► Vorrang bei der Zuweisung derselben Slot-Abfolge in der Folgeperiode

- Einer Fluggesellschaft wird bei der Zuweisung derselben Slot-Abfolge in der Folgeperiode „Vorrang“ eingeräumt, falls sie
 - mindestens 85% der ihr zugewiesenen Abfolge genutzt hat (Art. 10 Abs. 2),
 - zwar weniger als 85% genutzt hat, aber „unvorhersehbare und unvermeidbare“ oder vergleichbare Umstände wie Streiks vorlagen (Art. 10 Abs. 5).
- Ausnahmsweise kann die Kommission einer Fluggesellschaft, die weniger als 85% der ihr zugewiesenen Abfolge genutzt hat, den Vorrang einräumen, sofern dies durch „unabweisbare Notfälle gerechtfertigt ist, die im Zusammenhang mit außergewöhnlichen Ereignissen stehen“ (z. B. erheblicher Rückgang des Verkehrsaufkommens, Wirtschaftskrise), die eine EU-weit „kohärente Anwendung“ entsprechender Maßnahmen auf den koordinierten Flughäfen erfordern (Art. 10 Abs. 7, Erwägungsgrund 24).
- Fluggesellschaften, die Flugdienste „regelmäßig oder vorsätzlich“ zu Zeiten durchführen, die erheblich von den zugewiesenen Slots einer Abfolge abweichen, verlieren ihren Vorrang (Art. 18 Abs. 2). Die Mitgliedstaaten müssen außerdem dafür sorgen, dass hierfür „abschreckende“ Sanktionen zur Verfügung stehen (Art. 18 Abs. 3).

► Übertragung und Tausch von Slots

- Eine Fluggesellschaft kann einen ihr zugewiesenen Slot (Art. 13 Abs. 1)
 - von einer Strecke oder Verkehrsart auf eine andere übertragen,
 - an eine andere Fluggesellschaft mit oder ohne Ausgleich übertragen („Sekundärhandel“) und
 - gegen den Slot einer anderen Fluggesellschaft mit oder ohne Ausgleich tauschen.
- Übertragungen und Tauschvorgänge sind dem Koordinator zu melden und werden erst nach seiner Bestätigung wirksam (Art. 13 Abs. 2).
- Einem Neubewerber zugewiesene Slots dürfen nicht übertragen oder getauscht werden (Art. 13 Abs. 3).

Änderung zum Status quo

- Bisher umfasste eine Abfolge mindestens fünf Slots. Nun umfasst sie mindestens 15 Slots in der Sommer- oder 10 Slots in der Winterflugplanperiode in aufeinanderfolgenden Wochen.
- Bisher mussten Fluggesellschaften mindestens 80% der ihnen zugewiesenen Slots nutzen, um einen Vorrang in der Folgeperiode zu erhalten. Nun müssen sie mindestens 85% nutzen.

- ▶ Bisher konnte eine Fluggesellschaft Slots nur auf eine andere Fluggesellschaft übertragen, die sie kontrolliert oder von der sie kontrolliert wird. Nun können Slots zwischen zwei beliebigen Fluggesellschaften übertragen werden.
- ▶ Neu ist, dass Mitgliedstaaten in „Notfallsituationen“ Flughäfen für koordiniert erklären können.
- ▶ Neu ist die rechtliche Unabhängigkeit des Koordinators.
- ▶ Neu ist, dass für Flüge, die durch eine „Gruppe“ von Fluggesellschaften betrieben werden, nur eines dieser Unternehmen die benötigten Slots beantragen kann.
- ▶ Neu ist, dass der Koordinator bei Falschangaben der Fluggesellschaft ihnen zugewiesene Slots wieder entziehen und die Anwendung von Sanktionen empfehlen kann.
- ▶ Neu ist, dass die Flughafenleitung die Flughafenentgeltregelung dazu nutzen kann, Fluggesellschaften von der verspäteten Rückgabe von Slots abzuhalten und sie für die Nichtnutzung der von ihnen reservierten Flughafeninfrastruktur in Anspruch zu nehmen.
- ▶ Neu ist, dass der Neubewerbervorzug während der gesamten Flugplanperiode aufrechterhalten wird.
- ▶ Neu ist, dass die Kommission bei Nichterfüllung der 85%igen Nutzung den Fluggesellschaften den Vorrang einräumen kann, sofern dies durch „unabweisbare Notfälle“ gerechtfertigt ist.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist eine Harmonisierung der Zugangsbedingungen zu überlasteten Flughäfen nicht durch die einzelnen Mitgliedstaaten, sondern nur auf Ebene der EU zu verwirklichen.

Politischer Kontext

Eine 2010 von der Kommission durchgeführte Konsultation zur Bewertung der geltenden Verordnung und möglicher Änderungen ergab, dass die Fluggesellschaften mit der Verordnung „generell zufrieden“ sind (S. 6), die Flughafenbetreiber hingegen Änderungen für notwendig halten, die eine bessere Auslastung der Flughäfen ermöglichen.

Stand der Gesetzgebung

01.12.11 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 Tourismus (federführend), Berichterstatter Giommaria Uggias (ALDE-Fraktion, IT)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (federführend), Ausschuss für Tourismus, Ausschuss für Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Gemeinsame Verkehrspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Ein EU-weit einheitliches Verfahren zur Slotzuweisung schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für Fluggesellschaften.

Die rechtliche und organisatorische Unabhängigkeit der Koordinatoren ermöglicht die Gleichbehandlung aller Fluggesellschaften bei der Slotzuweisung und verringert Interessenskonflikte.

Die Finanzierung der Koordinatoren durch Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften ist sachgerecht. Denn die Slotzuweisung über die Koordinatoren reduziert die Verhandlungskosten beider Parteien: Der Flughafenbetreiber muss nicht mit allen Fluggesellschaften einzeln verhandeln. Außerdem verringert die Finanzierungsaufteilung die Gefahr einer einseitigen Beeinflussung des Koordinators, da dieser nun nicht mehr von einer Partei finanziell abhängig ist.

Die Heraufsetzung der Slotanzahl einer Abfolge von 5 auf 15 bzw. 10 in aufeinanderfolgenden Wochen als (implizite) Voraussetzung für die vorrangige Slotzuweisung in der Folgeperiode erleichtert zwar Neubewerbern den Zugang zu Flughäfen. Allerdings geht die Heraufsetzung mit drei Nachteilen einher: Erstens werden Fluggesellschaften mit einem geringen Marktanteil an einem Flughafen benachteiligt gegenüber

Fluggesellschaften mit einem großen Marktanteil, da letztere die erforderliche Slotanzahl leichter nutzen können. Das hat zur Folge, dass kleinere Fluggesellschaften, die nur wenige Flüge zu bestimmten saisonalen Stoßzeiten anbieten, diese nicht mehr dauerhaft zu den bevorzugten Zeiten anbieten und somit leichter vom Markt verdrängt werden können. Dies führt zu weniger Wettbewerb und dadurch tendenziell zu höheren Preisen. Zweitens **beeinträchtigt die erschwerte Vorranggewährung die Planungssicherheit der Fluggesellschaften**, da es für sie schwerer wird abzusehen, ob sie die erhöhte Mindestanzahl an Slots tatsächlich nutzen können. Dadurch sinkt ihre Bereitschaft, an einem Flughafen zu investieren. Drittens bewirkt die Heraufsetzung, dass Fluggesellschaften weniger flexibel auf kurzfristigen Nachfragerückgang reagieren können **und mindert damit ihre Kostensenkungsmöglichkeiten**. Wenn z. B. eine Fluggesellschaft in einer Sommerperiode statt 15 nur 11 Slots benötigt, verliert sie den Vorrang für alle 15 Slots anstatt wie bisher nur den Vorrang für eine Abfolge von fünf Slots.

Die Möglichkeit des Flughafenbetreibers, Fluggesellschaften die Kosten für die verspätete Rückgabe und Nichtnutzung reservierter Flughafeninfrastrukturen in Rechnung zu stellen, setzt Anreize, dass sie ihre nicht benötigten Slots an andere übertragen. Zudem sinken dadurch die Kosten für alle Fluggesellschaften, die sich regelkonform verhalten. Denn ein Teil der Kosten der Infrastrukturnutzung entfällt nun auf jene Fluggesellschaften, die zugewiesene Slots nicht nutzen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Erhöhung der Slotnutzungsquote auf 85% als Voraussetzung **für die vorrangige Slotzuweisung** in Folgeperioden **fördert** zum einen **den Wettbewerb**, da der Erhalt des Vorrangs erschwert wird **und** dadurch Neubewerber einen leichteren Zugang zu einem Flughafen erhalten. Zum anderen **steigert sie die Effizienz der Flughafeninfrastrukturnutzung**, da in der Regel nur noch höchstens 15% der zugewiesenen Kapazitäten ungenutzt bleiben können.

Die Einrichtung des Sekundärhandels ermöglicht eine effiziente Verteilung von Slots. Denn der Preismechanismus auf dem Sekundärmarkt setzt Anreize für die Fluggesellschaften, die ihnen zugewiesenen Slots so zu tauschen und zu übertragen, wie es den jeweiligen Bedürfnissen entspricht.

Die Möglichkeit der Kommission, bei Nichterfüllung der 85%igen Slotnutzung aufgrund „unabweisbarer Notfälle“ dennoch den Vorrang einzuräumen, ermöglicht ein schnelles Reagieren in Ausnahmesituationen. Dies verringert den wirtschaftlichen Schaden für Fluggesellschaften. Allerdings sollte die Kommission konkretisieren, was genau unter „unabweisbaren Notfällen“ zu verstehen ist.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine effiziente Slotzuweisung und eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Flughafeninfrastrukturen steigern die grenzüberschreitende Mobilität und können sich daher über eine Intensivierung der Arbeitsteilung positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

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.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Dies gilt auch für außerordentliche Entscheidungsbefugnisse der Kommission in (Art. 10 Abs. 7), da sie auf solche „unabweisbaren Notfälle“ begrenzt sind, die eine „kohärente Anwendung“ von Maßnahmen erfordern. Allerdings sollte diese Bedingung in der Verordnung konkreter gefasst sein.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Erhöhung der Slotnutzungsquote auf 85% für die vorrangige Slotzuweisung steigert die Effizienz der Flughafeninfrastrukturnutzung, da in der Regel nur noch höchstens 15% der vorhandenen Kapazitäten ungenutzt bleiben können. Zudem ermöglicht der Sekundärhandel eine effiziente Verteilung von Slots nach der Erstzuweisung, weil dadurch Fluggesellschaften eher jene Slots erhalten, die auch tatsächlich ihren Bedürfnissen entsprechen. Die Heraufsetzung der Slotanzahl, die erforderlich ist, um in der Folgeperiode eine Abfolge von Slots vorrangig zu erhalten, erleichtert zwar Neubewerbern den Zugang zu Flughäfen, beeinträchtigt allerdings die Planungssicherheit der Fluggesellschaften und mindert ihre Flexibilität.