EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.9.2024
COM(2024) 430 final

2013/0186 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums

(Text von Bedeutung für den EWR)

2013/0186 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat (Dokument COM(2013) 0410 final – 2013/0186 COD):	11. Juni 2013.
Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:	11. Dezember 2013 (ursprünglicher Vorschlag) und 2. Dezember 2020 (geänderter Vorschlag).
Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung:	12. März 2014.
Übermittlung des geänderten Vorschlags:	22. September 2020.
Festlegung des Standpunkts des Rates:	26. September 2024.

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Mit dem Vorschlag soll der Rechtsrahmen für den einheitlichen europäischen Luftraum reformiert werden, um Regulierung, Organisation und Verwaltung des europäischen Luftraums sowie die Erbringung von Flugsicherungsdiensten insgesamt effizienter zu gestalten. Außerdem soll diese Verordnung mit der Verordnung (EU) 2018/1139 (EASA-Verordnung) in Einklang gebracht werden, insbesondere um Überschneidungen zu vermeiden.

3. BEMERKUNGEN ZUM STANDPUNKT DES RATES

Der in erster Lesung festgelegte Standpunkt des Rates spiegelt die politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat vom 5. März 2024 voll und ganz wider. Die Kommission akzeptiert die allgemeine Einigung. Diese Einigung umfasst die folgenden zentralen Punkte:

- Die nationalen Aufsichtsbehörden (National Supervisory Authorities, NSA) müssen insbesondere bei der Entscheidungsfindung von Anbietern von Flugsicherungsdiensten (Air Navigation Service Providers, ANSP) unabhängig sein. Sind sie nicht rechtlich, sondern nur funktional von solchen Anbietern getrennt, müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über die von ihnen zur Erfüllung der Unabhängigkeitsanforderungen ergriffenen Maßnahmen unterrichten. Sofern ihre Entscheidungen unabhängig getroffen werden, können NSA an die zuständigen nationalen Behörden angebunden sein. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das Personal bestimmte Unabhängigkeitsanforderungen erfüllt. Diese Bestimmungen sind zwar nicht so ehrgeizig wie der Kommissionsvorschlag, stärken jedoch die Anforderungen im Vergleich zum Status quo.
- Es gibt ein einziges Zeugnis für ANSP, das sowohl die Sicherheits- als auch die wirtschaftlichen Anforderungen an die Zertifizierung abdeckt. Die zuständigen nationalen Behörden sind für die Ausstellung und Überwachung des Zeugnisses zuständig. Die NSA müssen der zuständigen nationalen Behörde mitteilen, wie sie die Erfüllung der wirtschaftlichen Anforderungen an die Zertifizierung von ANSP bewerten. Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass eine derartige Bewertung der zuständigen nationalen Behörde übertragen wird. Vorbehaltlich der in der bestehenden EASA-Verordnung festgelegten Bedingungen können die Mitgliedstaaten die Erbringung von Flugsicherungsdiensten durch das Militär ohne Zertifizierung gestatten, wenn das Militär diese Dienste in erster Linie für den militärischen Flugverkehr anbietet. Diese Bestimmungen behalten daher die bestehenden Zertifizierungsanforderungen bei, während sie gleichzeitig die Möglichkeit einer stärkeren Rolle der NSA vorsehen.
- Benannte Anbieter von Flugverkehrsdiensten müssen die Anforderungen der EASA-Verordnung bezüglich der Zertifizierung erfüllen. Darüber hinaus müssen sie auch die Anforderungen der nationalen Sicherheit und Verteidigung sowie die Anforderungen an den Hauptgeschäftssitz, die Eigentumsverhältnisse und die Kontrolle erfüllen, die mit den Vergabeanforderungen an andere Flugsicherungsdienste im Einklang stehen. Die Benennung von Anbietern von Flugverkehrsdiensten darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, die zu einer Beschränkung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit führen würden, wenn dies nicht durch ein legitimes, dem Gemeinwohl dienendes Ziel gerechtfertigt ist und in keinem angemessenen Verhältnis zu jenem Ziel steht. Dies spiegelt die Vertragsbestimmungen und die damit verbundene Rechtsprechung wider. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten regelmäßig die Rechte und Pflichten der Anbieter von Flugverkehrsdiensten sowie deren Einhaltung durch ebenjene bewerten, was zwar nicht so ehrgeizig wie der Kommissionsvorschlag ist, aber die Anforderungen an die Aufsicht über ANSP im Vergleich zu den bestehenden Vorschriften verschärft.
- ANSP können auch die Dienste anderer ANSP in Anspruch nehmen. Dies war im Kommissionsvorschlag nicht vorgesehen. Die Inanspruchnahme hängt jedoch davon ab, ob diese anderen ANSP die Anforderungen der EASA-Verordnung einhalten. Darüber hinaus muss die Zusammenarbeit im Einklang mit den in dieser Verordnung enthaltenen Vergabeanforderungen erfolgen, einschließlich der horizontalen Vergabevorschriften der Union, sofern diese anwendbar sind.

- Die Mitgliedstaaten können einen ausschließlichen Anbieter von Wetterdiensten benennen. Gleichzeitig sieht die Verordnung vor, dass bei einer Benennung die wirtschaftliche Aufsicht über diese Anbieter unter das Leistungssystem fällt.
- Benannte Anbieter von Flugverkehrsdiensten können sich dazu entschließen, Unterstützungsdienste (Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugberatungsdienste, Flugverkehrsdatendienste und Wetterdienste) zu Marktbedingungen oder mittels anderer Formen der Einigung zu beschaffen, wenn die horizontalen Vergabevorschriften (Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU) nicht anzuwenden sind. Die horizontalen Vergabevorschriften bleiben somit weiterhin bestehen. Bei der Beschaffung von Terminal-Flugverkehrsdiensten sowohl für die Flugplatz- als auch die Anflugkontrolle können die Mitgliedstaaten die Beschaffung zu Marktbedingungen gestatten. In diesem Fall müssen die Spezifikationen der Ausschreibung Anforderungen an die Dienstleistungsqualität enthalten, die mit den Zielen des Kommissionsvorschlags im Einklang stehen. Die Mitgliedstaaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um Quersubventionierungen zwischen den beschafften und anderen Dienstleistungen zu vermeiden, was im Einklang mit den Zielen der Kommission steht, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Für bestimmte Anbieter globaler Satellitendienste ist eine Ausnahme von den Anforderungen an ANSP in Bezug auf den Geschäftssitz, die Eigentumsverhältnisse und die Kontrolle vorgesehen, um dem Stand der Erbringung von Diensten in der Union zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung Rechnung zu tragen. Im Einklang mit den Zielen des Kommissionsvorschlags unterliegen Anbieter von Flugverkehrsdiensten, die im Rahmen eines Vergabeverfahrens benannt wurden, nicht gewissen Bestimmungen des Leistungssystems und der Gebührenregelung, insbesondere sind sie nicht verpflichtet, einen Leistungsplan mit Leistungszielen vorzulegen.
- Anbieter gemeinsamer Informationsdienste (Common Information Services, CIS) müssen die Anforderungen der nationalen Sicherheit und Verteidigung sowie die Anforderungen an ihren Hauptgeschäftssitz, ihre Eigentumsverhältnisse und ihre Kontrolle erfüllen, die mit den für ANSP geltenden Anforderungen im Einklang stehen. Werden die gemeinsamen Informationsdienste von einem einzigen Anbieter bereitgestellt, so muss der Preis dieser Dienste auf den Kosten beruhen und kann einen Aufschlag enthalten. Wenn die gemeinsamen Informationsdienste nicht von einem einzigen Anbieter bereitgestellt werden, muss der einzelne gemeinsame Informationsdienst kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Damit wird dem Ziel des Kommissionvorschlags, der Regulierung von Monopoldiensten, Rechnung getragen.
- Die Mitgliedstaaten können die Zusammenarbeit innerhalb des Luftraums bereits eingerichteter funktionaler Luftraumblöcke aufrechterhalten, sofern dies die effiziente Durchführung der Verordnung nicht beeinträchtigt und über die damit verbundenen Kosten getrennt Bericht erstattet wird.
- Mit der Verordnung wird ein unabhängiger und unparteiischer beratender Leistungsüberprüfungsausschuss (Performance Review Board, PRB) eingerichtet, der die Kommission bei ihren Aufgaben im Zusammenhang mit dem Leistungssystem und der Gebührenregelung unterstützt. Mit der Verordnung wird auch ein Ausschuss für die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden (National Supervisory Authorities Cooperation Board, NCB) eingerichtet. Die Kommission muss das Sekretariat für den PRB und den NCB bereitstellen. Die

Kosten im Zusammenhang mit dem PRB, dem NCB und dem Sekretariat werden aus dem Haushalt der Union finanziert. Dies ist eine wesentliche Abweichung vom Kommissionsvorschlag, in dem die Einrichtung eines regulatorischen PRB innerhalb der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit vorgesehen war und der Kommission bei der Umsetzung/Durchsetzung der Leistungssysteme und Gebührenregelungen eine andere Rolle zugedacht wurde. Trotzdem dürfte dies einige Verbesserungen bei der Durchsetzung des Leistungssystems bewirken und die erforderliche Stabilität bei der Regulierung der Flugsicherungsdienste gewährleisten.

- Infolge dieser Einrichtung für den PRB und den NCB wurden die einschlägigen Änderungen der EASA-Verordnung aufgehoben. Die EASA-Verordnung wird nun geändert, um einige begrenzte Korrekturen von Querverweisen auf die Verordnung über den einheitlichen europäischen Luftraum vorzunehmen, Begriffsbestimmungen beider Verordnungen anzugleichen und Vorschriften für die Zertifizierung von ANSP zu aktualisieren.

- Was die Leistungssysteme und Gebührenregelungen anbelangt, so werden in der Verordnung die verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, der NSA, der Kommission und des PRB sowie die wichtigsten Elemente des bestehenden Rechtsrahmens, einschließlich derer in den Durchführungsbestimmungen, beibehalten. Die Einigung bringt einen gewissen Mehrwert für die bestehenden Rechtsvorschriften und schafft Klarheit innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens. Insbesondere das Bewertungsverfahren wird im Vergleich zu den bestehenden Rechtsvorschriften gestrafft. Vorbehaltlich der Annahme geeigneter Indikatoren durch die Kommission würden die nationalen Leistungspläne auch verbindliche Leistungsziele für An- und Abflugdienste im wesentlichen Leistungsbereich Klima und Umwelt enthalten. Die Kommission muss eine Machbarkeitsstudie zur Modulation der Streckenflugsicherungsgebühren durchführen, um Verbesserung bei der Klima- und Umweltleistung der Luftraumnutzer zu erzielen. Auf der Grundlage dieser Studie wird die Kommission entscheiden, ob ein Durchführungsrechtsakt für eine einheitliche Anwendung dieser Modulation erlassen werden soll.

- In der Verordnung sind neun Netzfunktionen aufgeführt: Konstruktion und Nutzung von Luftraumstrukturen; Verkehrsflussregelung; Koordinierung knapper Ressourcen; Erleichterung der Übertragung von Dienstleistungsangeboten; Bereitstellung von Kapazitäten in der Flugverkehrskontrolle; Bewältigung von Netzkrisensituationen; Zuordnung von Verkehrsflussregelungsverspätungen: Management der Planung, Überwachung und Koordinierung der Durchführungsmaßnahmen für den Aufbau der Infrastruktur im europäischen Flugverkehrsmanagementnetz; Überwachung des Funktionierens der europäischen Flugverkehrsmanagementnetzinfrastruktur. Die Liste der Netzfunktionen ist erschöpfend und deckt alle Aspekte ab, die im Zusammenhang mit dem Netzmanagement erforderlich sind. In der Verordnung wird klargestellt, dass solche Netzfunktionen von den Mitgliedstaaten und allen einschlägigen Interessenträgern unter Mitwirkung des Netzmanagers ausgeführt werden müssen. Sie führt die Aufgaben des Netzmanagers an und legt seine wichtigsten Arbeitsmethoden fest, einschließlich des kooperativen Entscheidungsprozesses. Der Netzmanagementausschuss für die Leitung der Ausführung der Netzfunktionen wird darin festgelegt. In diesen Bestimmungen werden die verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten klargestellt, und der Kommission wird eine angemessene Befugnis erteilt, um detaillierte Durchführungsbestimmungen zu erlassen.

- Die Verordnung enthält Anforderungen und Bedingungen für den Austausch und die Bereitstellung von Betriebsdaten für den zivilen Luftverkehr. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, weitere Einzelheiten in den Durchführungsbestimmungen festzulegen. Die Befugnis umfasst die Annahme allgemeiner Grundsätze und gemeinsamer Regeln für die Festsetzung von Preisen sowie Anforderungen an die Identifizierung potenzieller Marktteilnehmer, d. h. Stellen, die nachweislich ein Interesse daran haben, die Erbringung von Flugsicherungsdiensten in Erwägung zu ziehen, und die auch Zugang zu diesen Daten benötigen.
- Die Kommission muss Vorschriften für die einheitliche Umsetzung der ICAO-Luftraumklassifizierung erlassen. Dies entspricht einer bereits bestehenden Befugnis der Kommission.
- Die Mitgliedstaaten können die Anwendung der flexiblen Luftraumnutzung unter bestimmten Bedingungen vorübergehend aussetzen. Die Bedingungen für die Aussetzung sind im Vergleich zu den bestehenden Vorschriften besser definiert.
- Die Kommission kann gemeinsame Vorhaben je nach Synchronisierungsbedarf zwischen den Interessenträgern festlegen, die wesentliche betriebliche Änderungen, die im europäischen ATM-Masterplan ermittelt wurden, eine netzweite Wirkung haben und eine ausreichende Umsetzungsreife aufweisen, implementieren. Diese zusätzlichen Bedingungen stehen im Einklang mit den Zielen des Kommissionsvorschlags.
- In Bezug auf das Ausschussverfahren, bei dem ein Prüfverfahren zur Anwendung kommt und der Ausschuss keine Stellungnahme abgibt, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht erlassen. Dies spiegelt die bestehenden Rechtsvorschriften wider.
- Einige Bestimmungen gelten erst zu einem späteren Zeitpunkt. In der Zwischenzeit gelten weiterhin die entsprechenden derzeit bestehenden Rechtsvorschriften. Ein solch verzögerter Beginn ist im Verhältnis zu den eingeführten Änderungen nach wie vor angemessen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission akzeptiert die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Organen und akzeptiert daher den vom Rat in erster Lesung festgelegten Standpunkt.

ERKLÄRUNGEN DER KOMMISSION

Die Kommission hat zwei einseitige Erklärungen abgegeben, die in der Anlage enthalten sind.

ANLAGE

Erklärungen der Kommission

I – Einseitige Erklärung zur institutionellen Autonomie der Kommission in Bezug auf das Sekretariat, das den Leistungsüberprüfungsausschuss (Performance Review Board, PRB) unterstützt

„Die Kommission stellt das Sekretariat des PRB unter Berücksichtigung der vom PRB angegebenen Bedürfnisse, damit der PRB seine in der Verordnung festgelegten Aufgaben wirksam wahrnehmen kann. Die Kommission stellt sicher, dass das Sekretariat über ausreichende Mittel für die Erfüllung dieser Aufgaben verfügt. Die Kommission erkennt voll und ganz an, dass der PRB unabhängig arbeiten muss. Als logische Konsequenz dieses Rahmens der Unabhängigkeit ergibt sich die Notwendigkeit, dass das Sekretariat den PRB unterstützt und dabei ausschließlich Anweisungen des PRB befolgt, damit er seine Rolle bei der inhaltlichen Vorbereitung und der Ausrichtung der Stellungnahmen, Empfehlungen, Berichte und Leitfäden des PRB erfüllen kann. Der Aufbau des Sekretariats darf folglich die Grundsätze der organisatorischen Autonomie und der Unabhängigkeit der Kommission nicht beeinträchtigen.“

II – Einseitige Erklärung zur Finanzierung der Humanressourcen des einheitlichen europäischen Luftraums und zum Standort des Sekretariats für die Leistungsüberprüfung

„Die Kommission erinnert daran, dass die endgültige Einigung der beiden gesetzgebenden Organe über den geänderten Vorschlag für eine Verordnung über die Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums den Zuständigkeitsbereich des Leistungsüberprüfungsgremiums und der Kommission sowie die Führung des Leistungsüberprüfungsgremiums erheblich geändert hat. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission ist der Aufgabenbereich der Kommission umfangreicher, da sie (und nicht der PRB als Teil einer Agentur) für alle Entscheidungen zuständig und auf die Beratung des Leistungsüberprüfungsausschusses angewiesen wäre. Darüber hinaus müsste die Kommission dem Leistungsüberprüfungsausschuss und dem Kooperationsausschuss der nationalen Aufsichtsbehörden ein Sekretariat zur Verfügung stellen. Folglich hat die Kommission einen erheblichen Bedarf an Personal und Ressourcen.

Die Humanressourcen, die aufgrund der von den gesetzgebenden Organen gebilligten endgültigen Einigung erforderlich sind, werden es der Kommission nicht ermöglichen, den Grundsatz einer stabilen Personalausstattung einzuhalten, und es werden zusätzliche Ressourcen erforderlich sein, die vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens zusammen mit den entsprechenden Haushaltsmitteln zu genehmigen sind.

Ohne zusätzliche Mittel wird es nicht möglich sein, Optionen zur Finanzierung der erforderlichen Verwaltungskosten für Personal für das Sekretariat für die Leistungsüberprüfung zu ermitteln. Die Rubrik 7 „Europäische öffentliche Verwaltung“ des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 beruht auf dem Grundsatz einer stabilen Personalausstattung, und es gibt keinen Spielraum für die Finanzierung von zusätzlichen Beamten und externen Bediensteten. Die Kommission wird die für diese Initiative erforderlichen Beamten intern umschichten. Für das zusätzlich erforderliche Personal würde die neue Haushaltslinie jedoch im Rahmen der Fazilität Connecting Europe geschaffen werden müssen, um sie über die Grenzen des Grundsatzes der stabilen Personalausstattung hinaus zu finanzieren.

Die Kommission wird versuchen, mit Eurocontrol und der EASA Vereinbarungen über ein Programm für die regelmäßige Abordnung von Personal zum Sekretariat zu schließen. Schließlich wird sich die Kommission bemühen, geeignete Vereinbarungen mit Eurocontrol über die Bereitstellung einschlägiger Informationen zu treffen.“