

Brüssel, den 8. November 2019
(OR. en)

13782/19

AVIATION 211
FIN 718

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Die Zukunft des einheitlichen europäischen Luftraums
– Orientierungsaussprache

1. Auf der Tagung des Rates (Verkehr) am 2. Dezember 2019 werden die Ministerinnen und Minister ersucht werden, eine Orientierungsaussprache über die künftige Reform des einheitlichen europäischen Luftraums zu führen. Der Vorsitz hat ein Hintergrundpapier mit Fragen (siehe Anlage) erstellt, um die Aussprache zu strukturieren.
2. Vorbehaltlich der Bestätigung durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter werden die Ministerinnen und Minister ersucht, eine Orientierungsaussprache auf der Grundlage des Hintergrundpapiers und der Fragen in der Anlage zu führen.

Die Zukunft des einheitlichen europäischen Luftraums

Zwanzig Jahre sind verstrichen, aber wir haben unser Ziel noch nicht erreicht

Aufbauend auf den Errungenschaften des Binnenmarktes hat die Europäische Kommission 1999 als Reaktion auf eine beispiellose Verkehrsbelastung im Luftraum die Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum (SES) ins Leben gerufen. Ihr Hauptziel bestand darin, die Architektur der Flugverkehrskontrolle in der EU zu reformieren, um dem künftigen Kapazitäts- und Sicherheitsbedarf gerecht zu werden, indem die Gesamtleistung des Flugverkehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste gesteigert wird. Die wesentlichen Leistungsbereiche des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems (ATM) – Sicherheit, Kapazität, Kosteneffizienz und Umwelt – haben seit 20 Jahren nichts von ihrer Gültigkeit verloren.

Heute nähert sich der europäische Luftraum wieder seinen Kapazitätsgrenzen an, was auf die Funktionsweise des ATM-Systems in Europa zurückzuführen ist. Der Verkehr wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen. EUROCONTROL STATFOR hat ausgehend von einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,8 % eine Basisprognose von 12,5 Millionen Flügen in der ECAC-Region bis 2025 herausgegeben. Dies bedeutet zusätzliche 1,5 Millionen Flüge im Vergleich zu 2018. Auf dieser Grundlage könnte selbst eine kurze Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens innerhalb der nächsten 3 bis 5 Jahre zu erheblichen Problemen führen, von denen sowohl die Fluggäste als auch die Fluggesellschaften betroffen wären.

Fünfzehn Jahre nach dem ersten Rechtsrahmen für den einheitlichen europäischen Luftraum ist es an der Zeit, allen Akteuren neue Impulse zu geben, um einen wirklich einheitlichen europäischen Luftraum zu schaffen, der den Reisenden bei gleichzeitiger Verringerung des ökologischen Fußabdrucks der Luftfahrt dient.

Das Flugverkehrsmanagement wurde traditionell auf nationaler Ebene von Flugsicherungsdiensten entwickelt und bereitgestellt. Jeder Flugsicherungsdienst verfügt über eigene Verfahren und maßgeschneiderte Unterstützungsinstrumente, die die Integration und Interoperabilität de facto begrenzen. Dies hat dazu geführt, dass der europäische Luftraum in zahlreiche Sektoren entlang der nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten zersplittert ist.

Darüber hinaus planen Fluggesellschaften ihre Flüge mit Blick auf Kostenoptimierung, und die gewählten Flugrouten weichen aufgrund der Unterschiede bei den Gebührensätzen zwischen den Staaten häufig von den umweltfreundlichsten Flugrouten ab. Die Luftfahrt sollte ihre CO₂-Emissionen im Einklang mit den Verpflichtungen der EU in der ICAO und gemäß dem Übereinkommen von Paris verringern. Die Ineffizienzen des europäischen ATM-Systems führen jedoch zu unnötigen Emissionen, da ständige Verspätungen die Luftfahrtunternehmen zu längeren Flugrouten und Warteschleifen zwingen, was zu einem zusätzlichen Kraftstoffverbrauch und damit zu höheren CO₂-Emissionen führt. Die Verbesserung der Effizienz des ATM-Systems, sodass Luftraumnutzer optimale Flugrouten betreiben können, wird unmittelbar zu einer besseren Umweltbilanz des Systems beitragen. Schätzungsweise werden im Rahmen der ATM-Gesamtleistung nach wie vor etwa 6 % vermeidbare Emissionen verursacht.

Im Dezember 2018 erörterten die Ministerinnen und Minister die Kapazitätskrise, nachdem die Verspätungen im Sommer 2018 eine Rekordhöhe erreicht hatten. Um noch größere Verspätungen im Sommer 2019 zu vermeiden, hat EUROCONTROL als Netzmanager zusammen mit den Flugsicherungsdiensten im Rahmen des Krisenmanagements eine Reihe von Netzwerkmaßnahmen umgesetzt, um die Situation zu entschärfen; hierzu gehörten auch Routenänderungen für bestimmte Flüge, um die am stärksten überfüllten Lufträume zu vermeiden. Mit diesen Maßnahmen konnte die Situation bei den Verspätungen erfolgreich stabilisiert werden, die Gesamtsituation ist jedoch nach wie vor ein Fall für das Krisenmanagement:

- Die Verspätungen in den Jahren 2018 und 2019 haben sich gegenüber 2017 verdoppelt.
- Jeder vierte Passagier ist von einer Verspätung von 15 Minuten aufgrund der Flugverkehrsflussregelung betroffen, zu denen noch weitere Gründe für Verspätungen hinzukommen (2018 machten diese eine weitere halbe Stunde aus).
- Es werden mehr Flüge annulliert und Anschlüsse verpasst. Die Schadenersatzansprüche von Fluggästen sind stark gestiegen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Verspätungen wurden vom Eurocontrol-Netzmanager im Jahr 2018 auf 17,9 Mrd. EUR geschätzt.
- Die erhebliche Überlastung hätte im Jahr 2019 schätzungsweise weitere 5 bis 6 Millionen Tonnen vermeidbare CO₂-Emissionen verursacht, wenn diese nicht durch die vom Netzmanager und einer Reihe von Flugsicherungsdiensten ergriffenen anderweitigen Maßnahmen teilweise aufgefangen worden wären.

Der Rechtsrahmen für den einheitlichen europäischen Luftraum

Es wurde viel getan, aber noch mehr kann im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums erreicht werden. Die letzte Gesetzgebungsinitiative, die im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums abgeschlossen wurde, war das Paket zum einheitlichen europäischen Luftraum (SES II) im Jahr 2009. Das SES-II-Paket hat strukturelle Änderungen bei der Erbringung von Flugsicherungsdiensten angeregt. SES II zielte auf eine engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Form verbindlicher funktionaler Luftraumblöcke (FAB) ab. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Fragmentierung nicht wie geplant durch die FAB beseitigt wurde. Trotz des bestehenden unterstützenden Rechtsrahmens gibt es nur sehr wenige grenzüberschreitende Dienste und noch seltener eine dynamische Sektorisierung auf der Grundlage der Verkehrslage. Um die Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums zu beschleunigen, hat die Kommission im Juni 2013 eine Überprüfung des Rechtsrahmens für den einheitlichen europäischen Luftraum vorgenommen und ein Paket "SES2+" vorgelegt. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Paket "SES2+" im Juli 2014 festgelegt. Im Dezember 2014 einigte sich der Rat (Verkehr) auf eine partielle allgemeine Ausrichtung, wobei die strittige Frage der Anwendung auf den Flughafen Gibraltar noch nicht geklärt ist. Danach wurden im Rat keine Beratungen mehr über das Paket geführt.

Seit der Vorlage der Initiative "SES2+" durch die Kommission hat sich der Luftverkehr weiterentwickelt. Ein stetiges Wachstum des Luftverkehrs führt zu einem größeren Mangel an Kapazitäten als seinerzeit erwartet. Die Digitalisierung schreitet in einem Ausmaß voran, wie dies vor wenigen Jahren nicht vorstellbar war.

Die vier Hauptprioritäten des künftigen einheitlichen europäischen Luftraums

Die Luftraum-Architektur-Studie, die sich auf die Forschungsarbeiten des SESAR-Programms stützt, und der Bericht der Gruppe der Weisen enthalten Stellungnahmen und Empfehlungen zur Entwicklung des einheitlichen europäischen Luftraums. Diese wurden weiterentwickelt und im Zusammenhang mit dem Übergangsplan der Luftraum-Architektur-Studie und auf der Konferenz zum digitalen europäischen Luftraum (Digital European Sky) im September 2019 in Brüssel erörtert. Die Fortsetzung des "Business as usual" ist keine Option für den einheitlichen europäischen Luftraum. Es ist an der Zeit, neu zu bewerten, wie wir die gewünschte Entwicklung fördern können, auch durch aktualisierte Rechtsvorschriften.

In Bezug auf das europäische ATM zeichnet die Gruppe der Weisen die Vision eines *"kundenorientierten einheitlichen europäischen Luftraums, der dem künftigen Bedarf an Luftverkehrs- und Umweltzielen gerecht wird. Ein sicheres, nahtloses, anpassbares und widerstandsfähiges Luftverkehrsnetz wird über digitale Luftverkehrsmanagementdienste für alle Luftraumnutzer (zivile und militärische Nutzer) und Fluggäste bereitgestellt."*

Nach Auffassung der Gruppe der Weisen muss das Gesamtbild betrachtet werden und es sind vier Prioritäten in den Mittelpunkt zu stellen. Erstens müssen wir einen stärker netzorientierten Ansatz verfolgen. Dies bedeutet, dass das ATM-Netz als vollständig integriertes System – einschließlich Flughäfen – funktionieren muss und der Netzmanager eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Verkehrsproblemen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Sicherheitsniveaus spielt. Das ATM-System muss sicher, geschützt, interoperabel und umweltfreundlich sein.

Zweitens müssen wir berücksichtigen, dass die Digitalisierung eine treibende Kraft ist, wenn es darum geht, flexible Kapazitäten zu schaffen und das ATM-System flexibler zu gestalten. Wir müssen einen digitalen europäischen Luftraum verwirklichen, damit die Vorteile der Digitalisierung in Bezug auf die Resilienz des Systems genutzt werden können.

Drittens müssen gleichzeitig mit den verbesserten Fähigkeiten des Systems die Aufgaben, Kompetenzen und die Ausbildung der Fluglotsen sowie die Anforderungen an diese weiterentwickelt werden, um den Übergang zum digitalen europäischen Luftraum zu erleichtern. Diese Entwicklungen müssen antizipiert und weiterverfolgt werden, um ein ordnungsgemäßes Änderungsmanagement zu gewährleisten.

Viertens müssen wir den Rechtsrahmen vereinfachen. Insbesondere könnte ein zuständiger Wirtschaftsregulator auf europäischer Ebene zusammen mit überarbeiteten Rechtsvorschriften für eine bessere Kohärenz des ATM auf nationaler Ebene sorgen und Anreize für Investitionen in das ATM-System und für dessen Modernisierung setzen.

Was muss getan werden?

Angesichts der offensichtlichen Ineffizienz und Kapazitätsprobleme des Systems und der Dringlichkeit, den ökologischen Fußabdruck der Luftfahrt zu verringern, benötigen die am einheitlichen europäischen Luftraum Beteiligten einen neuen Rahmen und Leitlinien. Es ist wichtig, dass alle Akteure ihren Beitrag leisten und prüfen, was sie tun können, um die Situation zu verbessern. Eine sehr breite Gruppe von Akteuren unterzeichnete im September 2019 eine entsprechende Erklärung. Die Gruppe der Weisen forderte die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Um die Diskussion in der Sitzung anzuregen, werden die Ministerinnen und Minister gebeten, folgende Fragen zu prüfen und ihre Antworten auf drei Minuten zu beschränken.

1. Stimmen Sie zu, dass dringend gehandelt werden muss, um den einheitlichen europäischen Luftraum zu reformieren und neu zu beleben?
2. Stimmen Sie der von der Gruppe der Weisen vorgeschlagenen Vision für den künftigen einheitlichen europäischen Luftraum weitgehend zu, einschließlich der oben genannten vier Prioritäten? Was sind Ihrer Ansicht nach die wichtigsten Maßnahmen, um die erforderlichen Verbesserungen zu beschleunigen?
3. Stimmen Sie zu, dass die Kommission angesichts der Zeit, die seit dem Vorschlag "SES2+" vergangen ist, ersucht werden sollte, detaillierte Informationen darüber vorzulegen, wo der Entwurf des Legislativtexts aktualisiert werden muss, damit die Vorbereitungsgremien des Rates gegebenenfalls Anpassungen vornehmen und bei dem Dossier Fortschritte erzielen können?
