



Brüssel, den 27. Mai 2021
(OR. en)

9162/21

Interinstitutionelle Dossiers:

2020/0264(COD)

2013/0186(COD)

AVIATION 134
CODEC 772
IA 101

BERICHT

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: ST 8419/21 + ADD1 + COR1, ADD2-3
Nr. Komm.dok.: ST 10840/20 + ADD 1, ST 10841/20 + COR 1, ST 11020/20

Betr.: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung)
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1139 in Bezug auf die Fähigkeit der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit, als Leistungsüberprüfungsgremium für den einheitlichen europäischen Luftraum zu handeln
– Allgemeine Ausrichtung

1. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 22. September 2020 als neugefassten Rechtsakt den geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums¹ (im Folgenden „geänderter Vorschlag für eine Neufassung“) sowie den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Fähigkeit der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit, als Leistungsüberprüfungsgremium für den einheitlichen europäischen Luftraum zu handeln² (im Folgenden „EASA-Vorschlag“) vorgelegt.

¹ ST 10840/21 + ADD 1.

² ST 10841/21 + COR 1.

2. Die Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum zielt darauf ab, die Effizienz der Organisation und Verwaltung des europäischen Luftraums insgesamt zu verbessern, und sieht hierzu eine Reform der Flugsicherungsbranche vor. Mit der von der Kommission vorgelegten Überarbeitung sollen in erster Linie die geltenden Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum im Lichte der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse modernisiert und neu gefasst werden.
3. Die Kommission hatte 2013 einen ersten Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums³ angenommen. Auch wenn die ursprünglichen Ziele und Grundsätze dieses Vorschlags unverändert bleiben, konzentriert sich der geänderte Vorschlag für eine Neufassung vor diesem Hintergrund vor allem auf eine schnellere Anpassung der Flugsicherungsdienste.
4. Ein Element der vorgeschlagenen Änderungen besteht in diesem Zusammenhang in der Einrichtung der Funktion eines ständigen Leistungsüberprüfungsgremiums (Performance Review Body, PRB), die von der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) wahrgenommen wird. Die hierfür notwendigen Vorkehrungen erfordern verschiedene Änderungen der Verordnung (EU) 2018/1139.

2. **BERATUNGEN IN DEN ANDEREN ORGANEN**

5. In seiner 7. Wahlperiode benannte das Europäische Parlament den Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN) als federführenden Ausschuss für den Vorschlag für eine Neufassung in Bezug auf die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums und benannte Herrn Marian-Jean Marinescu (PPE – RO) als Berichterstatter. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt zu dem Vorschlag in erster Lesung festgelegt. Im Anschluss an den von der Kommission vorgelegten geänderten Vorschlag für eine Neufassung erörtert das Europäische Parlament den Vorschlag im TRAN-Ausschuss erneut, da es die Verhandlungen mit dem Rat vorbereitet. Herr Marian-Jean Marinescu wurde in der 9. Wahlperiode erneut als Berichterstatter für das Dossier bestätigt. Es wird erwartet, dass das Europäische Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung am 17. Juni 2021 festlegt.
6. Ferner wurde Herr Bogusław Liberadzki (SD – PL) zum Berichterstatter für den EASA-Vorschlag in der 9. Wahlperiode des Europäischen Parlaments ernannt. Das Europäische Parlament erörtert diesen Vorschlag derzeit im TRAN-Ausschuss und dürfte in den kommenden Monaten seinen Standpunkt in erster Lesung annehmen.

³ ST 11501/2013.

7. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 2. Dezember 2020 angenommen, wohingegen der Europäische Ausschuss der Regionen beschlossen hat, von einer Stellungnahme abzusehen.
8. Das spanische Parlament, das maltesische Parlament und der Senat der Italienischen Republik haben Stellungnahmen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Bezug auf den geänderten Vorschlag für eine Neufassung angenommen.
9. Der Senat der Italienischen Republik und das spanische Parlament haben eine Stellungnahme zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf den EASA-Vorschlag vorgelegt.

3. **BERATUNGEN IM RAT**

10. Die Gruppe „Luftverkehr“ hat im Oktober 2020 im Wege informeller Videokonferenzen ihrer Mitglieder ihre Arbeit an den beiden Vorschlägen mit einer allgemeinen Vorstellung der Vorschläge aufgenommen. Diese Dossiers standen seither ständig auf der Tagesordnung (insgesamt 23 mal).
11. Die Mitglieder des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) haben auf ihrer Videokonferenz vom 8. Dezember 2020 frühzeitig eine Orientierungsaussprache geführt, um Hinweise für die anstehenden Beratungen in den Vorbereitungsgremien zu geben⁴.
12. Den Vorschlägen ist keine Folgenabschätzung beigelegt. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Folgenabschätzung aus dem Jahr 2013 für den ursprünglichen Vorschlag für eine Neufassung nach wie vor gültig ist, und sie hat sie durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁵ ergänzt. Die Delegierten äußerten Bedenken hinsichtlich der fehlenden Begründung und Kosten-Nutzen-Analyse für eine Reihe von neuen von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Einrichtung des Leistungsüberprüfungsgremiums (Performance Review Body/PRB), eines gemeinsamen Gebührensatzes und der obligatorischen Differenzierung der Gebühren auf EU-Ebene.

⁴ Dok. ST 12611/20.

⁵ Dok. ST 11020/20.

13. Was den geänderten Vorschlag für eine Neufassung betrifft, so unterstützen die Mitglieder der Gruppe „Luftverkehr“ uneingeschränkt die allgemeinen Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums (SES). Die Delegierten haben jedoch die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit einiger der vorgeschlagenen Änderungen und ihre Vereinbarkeit mit den souveränen Rechten und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in ihrem Luftraum in Frage gestellt. Die Mitglieder der Gruppe „Luftverkehr“ haben sich mit einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit dem Kommissionsvorschlag befasst und folgende Alternativlösungen entwickelt:

- Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen von Anbietern von Flugsicherungsdiensten unabhängig sein, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, die Funktionen der wirtschaftlichen Aufsicht und der Sicherheitsaufsicht in derselben Verwaltungsstelle zu organisieren.
- Voraussetzung für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten innerhalb der EU ist der Besitz einer einheitlichen Zulassung/eines einheitlichen Zeugnisses, einschließlich der Anforderungen an finanzielle Haftung und Versicherung, die in den Entwurf der EASA-Verordnung aufgenommen wurden.
- Anbieter von Flugverkehrsdiensten können Flugsicherungsdienste wie Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugberatungsdienste, Flugwetterdienste sowie ATM-Datendienste zu Marktbedingungen vergeben, und Flughäfen können Flugverkehrsdienste für den An- und Abflug zu Marktbedingungen vergeben.
- Die Mitgliedstaaten bleiben für den Prozess der Leistungsplanung zuständig, während die Kommission die Übereinstimmung der Leistungspläne mit den EU-weit geltenden Leistungszielen überprüft.
- Die Gebühren werden im Einklang mit den EUROCONTROL-Grundsätzen festgelegt, und die Aufsichtskosten bleiben im Rahmen der Gebührenregelung förderfähig, um Auswirkungen auf die nationalen Haushalte zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten legen die Gebührensätze nach Überprüfung durch die Kommission fest.
- Der ökologische Nutzen einer obligatorischen Gebührendifferenzierung auf europäischer Ebene wurde nicht nachgewiesen und wirft eine Reihe grundlegender rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Fragen auf, insbesondere in Bezug auf die Umverteilung der Einnahmen innerhalb der EU und die Auswirkungen auf den Wettbewerb mit Anbietern von Flugsicherungsdiensten aus Drittländern. Während die Differenzierung der Gebühren durch die Mitgliedstaaten möglich ist, ist eine Durchführbarkeitsstudie erforderlich, um eine solche Differenzierung auf EU-Ebene umzusetzen.

14. In Bezug auf den EASA-Vorschlag erklärte die überwiegende Mehrheit der Delegationen von Anfang an sehr deutlich, dass sie es vorziehen würden, dass das Leistungsüberprüfungsgremium (Performance Review Body/PRB) eine beratende Funktion – nicht innerhalb der Strukturen der EASA – behält. Dies hat zu erheblichen Änderungen an jenem Vorschlag geführt. Darüber hinaus hat der Vorsitz die von der Kommission im geänderten Vorschlag für eine Neufassung vorgeschlagene Wirtschaftlichkeitszeugnis in eine Reihe wirtschaftlicher Anforderungen umgewandelt, die im Entwurf der geänderten EASA-Grundverordnung enthalten sind.
15. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat am 5. Mai 2021 eine Richtschnur zu vier noch offenen Fragen vorgegeben, die hauptsächlich die Liberalisierung bestimmter Flugsicherungsdienste und die Rolle des Leistungsüberprüfungsgremiums (Performance Review Body/PRB) betreffen⁶:
- Die Vergabe bestimmter Flugsicherungsdienste und Flugverkehrsdienste für den An- und Abflug zu Marktbedingungen unterliegt weiterhin der Genehmigung durch die Mitgliedstaaten.
 - Anbieter von Flugsicherungsdiensten, die sich unter Marktbedingungen um Flugsicherungsdienste oder Flugverkehrsdienste für den An- und Abflug bewerben oder diese unter Marktbedingungen erbringen, müssen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit diesen Diensten nicht einem eigenständig tätigen Unternehmen zuordnen. Sie müssen jedoch die Trennung und Transparenz der Rechnungsführung sicherstellen.
 - Anbieter von Flugsicherungsdiensten oder von Flugverkehrsdiensten für den An- und Abflug zu Marktbedingungen müssen ihren Hauptgeschäftssitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats haben und zu 50 % im Eigentum von Mitgliedstaaten oder Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten stehen und von diesen tatsächlich kontrolliert werden. Eine Ausnahmeregelung für zertifizierte Anbieter globaler Satellitendienste, die bereits in der EU tätig sind, fand jedoch Unterstützung.
 - Das Leistungsüberprüfungsgremium (Performance Review Body/PRB) behält seine beratende Funktion bei und übernimmt keine Regulierungsfunktion, wie im geänderten Vorschlag für eine Neufassung vorgeschlagen worden war. Außerdem haben sich die Mitgliedstaaten nicht abschließend dazu geäußert, bei welcher Stelle es angesiedelt sein sollte oder ob es als selbstständige Stelle eingerichtet werden sollte.
16. Im Anschluss an diese Aussprache wandte sich der Vorsitz erneut an das Vorbereitungsgremium für zwei weitere Beratungen über die letzten noch offenen Fragen.

⁶ Dok. 8030/21 + ADD 1 + ADD 2.

17. Der Vorsitz hat dem Ausschuss der Ständigen Vertreter am 26. Mai 2021 einen Kompromisstext vorgelegt, in dem die letzten noch offenen Fragen geklärt wurden:
- Im Zusammenhang mit der Benennung von Anbietern von Flugverkehrsdiensten wird die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Bedingungen in Bezug auf die Eigentumsbeteiligung ihrer eigenen Staatsangehörigen und die von diesen ausgeübte Kontrolle sowie für die Niederlassung und Nutzung von Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet vorzuschreiben, auf Fälle beschränkt, in denen die Anwendung solcher Bedingungen keine ungerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit oder der Niederlassungsfreiheit zur Folge hätte.
 - In Bezug auf die Anforderung an die im Rahmen eines Vergabeverfahrens ausgewählten oder benannten Anbieter von Flugsicherungsdiensten, dass sie ihren Hauptgeschäftssitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats haben und zu 50 % im Eigentum von Mitgliedstaaten oder Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten stehen und von diesen tatsächlich kontrolliert werden, wird nur zertifizierten Anbietern globaler Satellitendienste, die bereits über eine Zulassung/ein Zeugnis für den Betrieb in der EU verfügen, eine Ausnahme gewährt.
 - Sicherheits- und Umwelterwägungen sollten bei der Bewertung der Leistung der Anbieter von Flugverkehrsdiensten Vorrang haben.
 - Die Rollen und Aufgaben des Netzmanagers werden klar und umfassend umrissen. Der Netzmanager trifft seine Entscheidungen im Rahmen einer kooperativen Entscheidungsfindung, an der die einschlägigen Interessenträger beteiligt sind. Die Mitgliedstaaten sind in die Entscheidungsfindung bei Entscheidungen von strategischer Bedeutung und/oder bei Fragen der hoheitlichen Gewalt einbezogen. Zudem wird die Rolle des Netzmanagementgremiums präzisiert.
18. Eine breite Mehrheit der Delegationen würdigte die Arbeit des Vorsitzes und betonte das heikle Gleichgewicht des vorgeschlagenen Kompromisses, der die Forderungen und Standpunkte der Mehrheit der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Auf der Grundlage der Bemerkungen der Delegationen schlug der Vorsitz vor, die folgenden zusätzlichen Änderungen an den Kompromisstexten vorzunehmen:
- In einem neuen Erwägungsgrund wird präzisiert, dass aufgrund der geänderten Neufassung der Verordnung keine Zertifizierung von Signalen, die von globalen Satellitennavigationssystemen (GNSS) ausgesendet werden, erforderlich ist.
 - Erwägungsgrund 43 wird geändert, um insbesondere zu betonen, dass Berufsverbände konsultiert werden müssen.

- In Artikel 17 wird ein neuer Absatz 2a eingefügt, der die Möglichkeit vorsieht, das Leistungssystem im Falle einer Netzkrisensituation auszusetzen.
- Die Bezugnahme auf den Netzmanager und das Netzmanagementgremium bei der Wahrnehmung der Netzfunktionen wird aus Artikel 26 Absatz 4 entfernt.
- Die Bezugnahmen auf „benannte Anbieter von Wetterdiensten“ werden in Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe h, Artikel 10 Absatz 4, Artikel 13 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe c und Artikel 13b Absätze 2, 2a und 2b sowie in den Erwägungsgründen 22 und 25a gestrichen; Artikel 8 Absatz 5 wird entsprechend geändert.

19. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat den erzielten Kompromiss bestätigt.
20. Die Kommission hat sich ihren Standpunkt zu den Kompromissvorschlägen vorbehalten, bis das Ergebnis der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vorliegt.

4. **FAZIT**

21. Der Rat wird daher ersucht, auf seiner Tagung am 3. Juni 2021 die in der Anlage enthaltenen Texte (Dokumente 9162/21 ADD 1 und ADD 2) zu prüfen und eine allgemeine Ausrichtung zu den Vorschlägen festzulegen.
