



Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
Gruppe Luft
Abt Strategie und Internationales
Radetzkystraße 2
1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	UV/GSt/DU/Gm	Doris Unfried	DW 2720 DW 2105	20.08.2014

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung)

Der neue oa Vorschlag zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (SES2+) umfasst neben dem Ziel eines höheren marktwirtschaftlichen Einflusses bei der Flugsicherung auch einen stärkeren Fokus auf die Kunden, wobei angedacht wird, dass bspw die Fluggesellschaften bei Investitionen der Flugsicherung ein Mitspracherecht erhalten sollen. Die Verknüpfung von Flugsicherung mit behördlichen Aufgaben (Genehmigung, Zulassung, Aufsicht) soll getrennt werden („unbundling“) und Flugsicherungsaufgaben sollen der wettbewerblichen Vergabe unterworfen werden. Anstelle der funktionalen Luftraumblöcke mit gemeinsamer Überwachung eines bestimmten Luftraums unter Ausschöpfung der Synergieeffekte sollen sog Industriepartnerschaften eingeführt werden, ohne dass auf Details eingegangen wird. Letztendlich soll es in Zukunft einen zentralen Netzmanager als starke gesamteuropäische Regulierungsbehörde geben, was die volle und ausschließliche Hoheit der Nationalstaaten über ihren Luftraum in Frage stellen würde oder sogar konterkarieren könnte.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) spricht sich strikt gegen den oa Vorschlag aus, vor allem deshalb weil Flugsicherung eine öffentliche Dienstleistung mit einer starken Sicherheitsdimension und hohen Investitionskosten darstellt und keinesfalls ein Sektor ist, der den Spielregeln des Marktes unterworfen werden darf. Die in dem Vorschlag eingebrachten Erweiterungen und Änderungen stehen sogar gegen eine höhere Sicherheit in der Luftfahrt, gegen die Interessen des Wirtschaftsstandortes Österreich und gegen die bereits bestens bewährte grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Flugsicherungsdienstleistern. Der Vorschlag ist weder dazu geeignet, die geforderten Kostensenkungen und Reduzierungen bei den Verspätungen zu erzielen noch hat er positive Auswirkungen auf die Umwelt oder die Sicherheit in der Zivilluftfahrt.

Weiters ist anzumerken, dass die pauschale Behauptung, die Flugsicherungsdienste seien in Bezug auf die Kosten, die Anzahl der Flüge und die Kapazitäten nach wie vor vergleichsweise ineffizient, unzulässig ist. Dass bei einer so komplexen und vielschichtigen Materie von Zeit zu Zeit Adaptierungen notwendig sind steht außer Streit, aber es sollte kein völlig neuer Ansatz wie bei SES2+ gewählt, sondern der erfolgreich eingeschlagene Weg fortgesetzt werden.

Auch der Vergleich mit den Vereinigten Staaten mit einem Luftraum von ähnlicher Größenordnung ist unzulässig, da nur plakativ ausgewählte Aspekte herangezogen werden. Dem Vorwurf, in den USA wird der gesamte Luftraum von nur einer Flugsicherungsorganisation kontrolliert, während es in Europa 38 solcher Organisationen gibt und die US-Flugsicherung kontrolliert annähernd 70 % mehr Flüge mit einem um 38 % geringeren Personalbestand, ist entgegenzuhalten, dass der Vergleich der Gesamtkosten um 7% geringere Kosten in Europa zeigt. Die Kosten für die Überwachung eines km² Luftraum und die durchschnittlichen Kosten pro 100 Fluggastmeilen liegen in Europa sogar um 16% unter denen der USA. Der Anteil der Flugsicherungskosten an den Ticketkosten der Airlines liegt bei 9% in den USA und bei 6% in Europa, was einem um 33% geringeren Anteil gleichkommt. Nur die durchschnittlichen Kosten pro kontrollierten Flug liegen in Europa deutlich höher als in den USA.

Würde man Europas Flugsicherung wie in den USA betreiben, müssten sowohl die Steuerzahler, als auch die Fluggesellschaften einen wesentlich höheren Beitrag an Flugsicherungskosten leisten.

Die Komplexität des europäischen Luftraums erfordert eine Mindestzahl an Sektoren, um den täglichen Anforderungen in Bezug auf Sicherheit und Qualität gerecht zu werden.

Kein Flugsicherer betreibt mehr Sektoren als für das jeweilige Verkehrsaufkommen nötig sind. Das heißt, eine Reduzierung der derzeitigen Zahl von Flugverkehrszentralen ändert nichts an der Tatsache, dass der gleiche Luftraum weiterhin in der gleichen Qualität betrieben werden muss. Eine Reduzierung auf einige wenige Kontrollzentralen ist ein massiver Eingriff zulasten der Qualität und Sicherheit!

Die Behauptung, dass wenige große Zentralen billiger sind als mehrere kleine ist nicht haltbar, da bei Ausfällen, Störungen etc immer nur ein Teil und nicht ganz Europa betroffen ist. Zusätzlich besteht die Möglichkeit eines „Backup“ durch die benachbarten Flugsicherungen. Neben dem Verlust von hochwertigen Arbeitsplätzen in den betroffenen Staaten und den damit verbundenen negativen sozialen Auswirkungen schafft man auch künstlich „große“ Monopolisten auf Kosten „kleiner“.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu Erwägungsgrund 37

An dieser Stelle gibt es den einzigen Hinweis darauf, dass bei der angestrebten Erhöhung der Sicherheitsstandards für den Luftverkehr, „der menschliche Faktor zu berücksichtigen“ ist. Darüber hinaus gibt es weder soziale Kriterien, die mitberücksichtigt werden noch sonstige Regelungsvorschläge bezüglich der Arbeits- und Sozialbedingungen der Beschäftigten. Der „menschliche Faktor“, wie die Beschäftigten irritierenderweise in diesem Verordnungsvorschlag bezeichnet werden, spielt nach Ansicht der Europäischen Kommission (EK) offensichtlich keine Rolle.

Zu den Erwägungsgründen 13 und 34

Die Erbringung von Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdiensten sowie von Wetter- und Flugberatungsdiensten sollte nach Meinung der EK unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale dieser Dienste und unter Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus zu Marktbedingungen organisiert werden.

Die Beschaffung von Unterstützungsleistungen soll gemäß dem vorliegenden Entwurf nach demselben Verfahren wie zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge und zur Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste erfolgen.

Diese Bestrebung der EK lässt völlig außer Acht, dass gerade diese Dienstleistungen der Flugsicherung in vielen Ländern zum Kerngeschäft des Flugsicherungsanbieters gehören. Eine verpflichtende Trennung hätte zur Folge, dass öffentliche Dienstleistungen dem Wettbewerb unterworfen würden, was in weiterer Folge zu einem Verlust von hochqualifizierten Arbeitsplätzen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen könnte, wofür es bei öffentlichen Dienstleistungen in anderen Sektoren bereits ausreichende Daten und Beispiele gibt.

Zu Art 2 Zif 5 Flugsicherungsorganisation

„Flugsicherungsorganisation“ wird im Entwurf als eine öffentliche oder private Stelle definiert, die Flugsicherungsdienste für den allgemeinen Flugverkehr erbringt. Hier ist die Definition um den Begriff „unabhängige“ öffentliche oder private Stelle zu ergänzen, um sicherzustellen, dass es sich dabei um eine weisungsfreie Stelle handelt.

Zu Art 3 Nationale Aufsichtsbehörden

Es ist geplant, dass die nationalen Aufsichtsbehörden rechtlich getrennt und unabhängig, insbesondere im Hinblick auf Organisation, Hierarchie und Beschlussfassung, von allen Flugsicherungsorganisationen oder allen privaten oder öffentlichen Stellen sein sollen, die ein Interesse an den Tätigkeiten dieser Flugsicherungsorganisationen haben. Eine Übergangsfrist ist bis 1.1.2020 vorgesehen.

Die Formulierung ist dahingehend zu ändern, dass aus der verpflichtenden rechtlichen Trennung eine Kann-Bestimmung formuliert wird, die eine mögliche Trennung zwischen Organisation und Beschlussfassung vorsieht. Eine rein operative Trennung zwischen Aufsichtsbehörde und Dienstleister ist wohl kaum der Grund für etwaige Sicherheits- oder Leistungsmängel, würde auch keine dahin gehenden Verbesserungen ermöglichen und dem Ziel der Verbesserung des Systems wie von der EK gefordert nicht gerecht werden, da Ressourcen nicht mehr effizient genutzt werden könnten. Es muss den Mitgliedstaaten überlassen bleiben zu entscheiden, welche Organisationsformen jeweils am effizientesten sind.

Zu Art 7 Abs 1 Anhörung der Beteiligten

Die nationalen Aufsichtsbehörden, die gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften tätig werden, sollen in Zukunft Anhörungsverfahren für eine angemessene Einbeziehung der Beteiligten, einschließlich der Vertretungsorgane des Fachpersonals, für die Ausübung ihrer Aufgaben bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums einrichten. Hier ist eine

Ergänzung dahingehend vorzunehmen, dass neben den genannten Vertretungsorganen auch die Sozialpartner angehört werden müssen.

Zu Art 9 Abs 1 Benennung von Dienstleistern für Flugverkehrsdienste

Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Entwurf für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten auf ausschließlicher Grundlage innerhalb bestimmter Luftraumblöcke in Bezug auf den Luftraum in ihrem Zuständigkeitsbereich sorgen. Hierzu benennen sie einen Dienstleister für Flugverkehrsdienste, der im Besitz eines/einer in der Union gültigen Zeugnisses/Erklärung ist. Der Begriff Erklärung sollte wieder gestrichen werden, da nur mit einem Zeugnis die ausreichende Qualifikation sichergestellt werden kann und eine Erklärung allein dies nicht garantiert.

Zu Art 10 Erbringung von Unterstützungsleistungen

In Abs 2 wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten durch alle notwendigen Maßnahmen gewährleisten, dass die Erbringung von Flugverkehrsdiensten und die Erbringung von Unterstützungsleistungen voneinander getrennt werden. Diese Trennung beinhaltet die Anforderung, dass Flugverkehrsdienste und Unterstützungsleistungen von unterschiedlichen Unternehmen zu erbringen sind.

Auch an dieser Stelle ist die Muss-Bestimmung zur Trennung in eine Kann-Bestimmung zu ändern. Die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten darf nicht eingeschränkt werden. Ebenso sind vorab die sozialen Auswirkungen einer solchen Trennung zu untersuchen.

Abs 3 sieht vor, dass bei der Auswahl der Anbieter von Unterstützungsleistungen von der für die Beschaffung zuständigen Stelle insbesondere Kosteneffizienz, Gesamtqualität des Dienstes und die Sicherheit der Dienste zu berücksichtigen sind.

Hier sind einerseits unbedingt auch die Arbeits- und Sozialbedingungen der Beschäftigten in die Aufzählung der berücksichtigungswerten Faktoren aufzunehmen und andererseits ist die grundsätzliche Festlegung einer verpflichtenden Trennung mit wettbewerblicher Vergabe an einen Anbieter in eine Kann-Bestimmung zu ändern. Somit muss Abs 3 darauf abstellen, dass im Falle der Beschaffung von externen Unterstützungsleistungen von der für die Beschaffung zuständigen Stelle insbesondere die Sicherheit der Dienste, Gesamtqualität und Kosteneffizienz zu berücksichtigen sind. Ebenso ist die Interoperabilität zwischen den Anbietern und deren Dienstleistungen ein überaus wichtiges Kriterium und muss in die Aufzählung aufgenommen werden.

Zu Art 11 Leistungssystem

Zur Verbesserung der Leistung der Flugsicherungsdienste und Netzdienste im einheitlichen europäischen Luftraum wird ein Leistungssystem eingerichtet, das Folgendes umfassen muss:

- a) Unionsweite und damit verbundene lokale Leistungsziele in den zentralen Leistungsbereichen der Sicherheit, der Umwelt, Kapazität und Kosteneffizienz,
- b) nationale Pläne oder Pläne für funktionale Luftraumblöcke, einschließlich Leistungsziele, die Übereinstimmung mit den unionsweiten Leistungszielen gewährleisten und
- c) die periodische Überprüfung, Überwachung und den Vergleich der Leistung von Flugsicherungsdiensten und Netzdiensten.

In Abs 4 wird festgelegt, dass die Kommission, falls sie feststellt, dass die nationalen Pläne oder die Pläne für den funktionalen Luftraumblock oder die lokalen Ziele nicht mit den uni-

onsweiten Zielen übereinstimmen verlangen kann, dass der betreffende Mitgliedstaat die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergreift.

Abs 5 geht noch darüber hinaus und sieht vor, falls die Kommission der Auffassung ist, dass die Maßnahmen zur Korrektur der Situation nicht ausreichen, dass sie beschließen kann, dass die betroffenen Mitgliedstaaten die erforderlichen Korrekturmaßnahmen treffen oder sie verhängt Sanktionen.

Dieses Durchgriffsrecht, das sich EK mit dem vorliegenden Entwurf sichern möchte, scheint überschießend und wird abgelehnt. Abs 5 sollte daher folgendermaßen lauten: „Ist die Kommission der Auffassung, dass diese Maßnahmen zur Korrektur der Situation nicht ausreichen, kann sie, zusammen mit den Mitgliedstaaten und nach erfolgtem Gutachten/Analyse über die sozialen Auswirkungen (Social Impact) beschließen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten die erforderlichen Korrekturmaßnahmen treffen oder Sanktionen verhängen.“

In Abs 7 wird festgelegt, worauf sich das Leistungssystem stützen soll und in lit g dieser Aufzählung werden Kriterien für die Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung der unionsweiten und damit verbundenen lokalen Leistungsziele während des Bezugszeitraums und die Unterstützung von Warnverfahren angeführt. Diese Kriterien sollten nach Ansicht der BAK in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für den einheitlichen Luftraum gemäß Art 27 festgelegt werden, da damit auch die Sozialpartner eingebunden wären.

Mit dem letzten Satz in Abs 7 ermächtigt sich die Kommission delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 26 zu erlassen, um detaillierte Vorschriften für das ordnungsgemäße Funktionieren des Leistungssystems nach den in diesem Absatz aufgeführten Punkten festzulegen. Diese Eigenermächtigung ist überschießend und sollte dahingehend geändert werden, dass jedenfalls vor der Erteilung der Ermächtigung der Europäische Rat und das Europäische Parlament befasst werden bzw die Kommission ermächtigen.

Zu Art 16 Funktionale Luftraumblocke

Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass funktionale Luftraumblocke (FABs) basierend auf einer integrierten Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten geschaffen und umgesetzt werden, damit die erforderliche Kapazität und Effizienz des Flugverkehrsmanagementnetzes innerhalb des einheitlichen europäischen Luftraums erreicht und ein hohes Sicherheitsniveau aufrechterhalten, sowie ein Beitrag zur Gesamtleistung des Luftverkehrssystems und zur Verringerung der Umweltauswirkungen erbracht wird.

Hier ist anzumerken, dass in Art 2 Zif 24 die Definition des Funktionalen Luftraumblocks einen nach betrieblichen Anforderungen und ungeachtet des Verlaufs von Staatsgrenzen festgelegten Luftraumblock bezeichnet, in dem die Erbringung von Flugsicherungsdiensten und die damit zusammenhängenden Funktionen leistungsbezogen und optimiert sind, um in jedem funktionalen Luftraumblock eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Flugsicherungsorganisationen und gegebenenfalls einem integrierten Anbieter einzuführen.

Aus diesem Grund ist auch in Art 16 Abs 1 das Wort „gegebenenfalls“ im Zusammenhang mit der somit gegebenenfalls integrierten Bereitstellung von Flugverkehrsdiensten einzufügen.

Dass funktionale Luftraumblocke nicht mehr rein geografisch festgelegt, sondern nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gebildet werden sollen, wird grundsätzlich positiv gesehen.

Mit der Beschaffung des Flugsicherungssystem TOPSKY (vormals COOPANS), welches seit Februar 2013 in Österreich in Betrieb ist, hat sich die ACG einem Konsortium angeschlossen, das bereits einen solchen wirtschaftlichen FAB betreibt. Irland, Schweden, Dänemark, Österreich und Kroatien betreiben gemeinsam ein System.

Zu Art 17 Netzmanagement und -gestaltung

Hier wird eine Optimierung der Luftraumnutzung durch größtmöglichen Zugang zum Luftraum und zu Flugsicherungsdiensten durch die Dienste des Flugverkehrsmanagementnetzes angestrebt. In Abs 2 des Entwurfs folgt eine Aufzählung der Dienste, die der Netzmanager wahrnehmen soll. Bevor der Netzwerkmanager die angeführten Dienste ausführt, müssen aus unserer Sicht dringend folgende Themen behandelt werden

- Analyse aller möglichen Varianten für centralized services
- Analyse der Vorteile und Nachteile der Zentralisierung von Diensten
- Untersuchung der Auswirkungen auf die Sicherheit (Safety Case) für jeden der vorgeschlagenen Dienste
- Untersuchung der sozialen Auswirkungen der Zentralisierung jedes Dienstes (Social Impact)

Zu Art 19 Beziehungen zu den beteiligten Stellen

Die Flugsicherungsorganisationen sollen in Zukunft gemäß dem vorliegenden Entwurf Konsultationsverfahren zur Anhörung der relevanten Gruppen von Luftraumnutzern und Flugplatzbetreibern zu allen wesentlichen Aspekten der erbrachten Dienste oder zu einschlägigen Änderungen der Luftraumkonfigurationen einrichten. Die Luftraumnutzer sollen auch bei der Genehmigung strategischer Investitionspläne einbezogen werden. Die Kommission plant weiters, Maßnahmen zur Festlegung der Modalitäten der Konsultation und der Beteiligung von Luftraumnutzern an der Genehmigung von Investitionsplänen zu erlassen. Aus Sicht der BAK sind zu relevanten Gruppen auch die Sozialpartner zu zählen und daher in dieser Aufzählung auch anzuführen.

Es wird seitens der BAK vorgeschlagen, einen neuen Abs in Art 19 einzufügen:

Unbeschadet der Rolle des Ausschusses für den einheitlichen Luftraum, wird die Kommission eine beratende Expertengruppe für die soziale Dimension des Single European Sky etablieren, dem die europäischen Sozialpartner angehören. Die Rolle dieses Gremiums ist es, die Kommission vor einer Entscheidung in Bezug auf die Umsetzung und Entwicklung des einheitlichen europäischen Luftraums zu allen Maßnahmen und deren soziale Auswirkungen zu beraten.

Diese Expertengruppe könnte unter das Dach eines bestehenden Gremiums, wie dem Ausschuss zum sozialen Dialog in der Zivilluftfahrt, gestellt werden.

Die Überschrift dieses Artikels sollte daher lauten: Beziehungen zu den beteiligten Stellen und den Sozialpartnern.

Zu Art 25 und 26 Anpassung der Anhänge und Ausübung der Befugnisübertragung

In diesen beiden Artikeln versucht die Kommission neuerlich, sich selbst zu ermächtigen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Anforderungen an die qualifizierten Stellen und die Bedingungen für die Zeugnisse, die Flugsicherungsorganisationen erteilt werden, zu ergänzen oder zu ändern und damit den Erfahrungen der nationalen Aufsichtsbehörden bei

der Anwendung dieser Anforderungen und Bedingungen oder der Entwicklung des Flugverkehrsmanagementsystems im Hinblick auf Interoperabilität und integrierte Bereitstellung von Flugsicherungsdiensten Rechnung zu tragen. Die Befugnis kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden.

Dieses Durchgriffsrecht, das sich die Kommission mit dem vorliegenden Entwurf sichern möchte, scheint überschießend und wird abgelehnt. Die Formulierung ist in eine Kann-Bestimmung abzuändern und es muss weiters eine dahingehende Änderung vorgenommen werden, dass Parlament und Rat erst die Befugnis erteilen und die Kommission frühestens danach tätig werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Werner Muhm
Direktor
F.d.R.d.A.