



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.12.2007
KOM(2007) 845 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Erster Bericht über die Anwendung der Rechtsvorschriften
zum einheitlichen Luftraum:
Ergebnisse und künftiges Vorgehen**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Erster Bericht über die Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum: Ergebnisse und künftiges Vorgehen

1. EINLEITUNG

Die Initiative zum einheitlichen europäischen Luftraum wurde im Jahr 2000 gestartet, nachdem es 1999 zu erheblichen Verzögerungen gekommen war. Eine Hochrangige Gruppe wurde eingerichtet, die in ihrem Bericht eine Reihe von Empfehlungen aussprach. Darauf aufbauend legte die Kommission Ende 2001 ein Legislativpaket vor, das vom Europäischen Parlament und dem Rat im März 2004 beschlossen wurde und im Monat darauf in Kraft trat.

Das Legislativpaket umfasst vier Rechtsakte: eine Verordnung zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Rahmenverordnung)¹, eine Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen bezüglich der Erbringung von Flugsicherungsdiensten (Flugsicherungsdienste-Verordnung)², eine Verordnung über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum (Luftraum-Verordnung)³ sowie eine Verordnung über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes (Interoperabilitäts-Verordnung)⁴.

Gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Rahmenverordnung muss die Kommission die Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum regelmäßig überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber Bericht erstatten. Die Berichte müssen eine entsprechende Ergebnisbewertung sowie Informationen über die Entwicklungen in dem Sektor umfassen, wobei auf die ursprünglichen Ziele und den künftigen Bedarf Bezug zu nehmen ist.

Dies ist der erste zum Durchführungsstand vorgelegte Bericht, in dem die Kommission ihre Standpunkte hinsichtlich der Notwendigkeit künftiger Entwicklungen des einheitlichen Luftraums darlegt.

In dem Bericht finden sich außerdem zahlreiche Empfehlungen der zweiten Hochrangigen Gruppe (HG), die von Vizepräsident Barrot eingesetzt wurde. Diese Gruppe sollte sich mit

¹ Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 10.

³ Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 20.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 26.

dem künftigen Rechtsrahmen für den europäischen Luftverkehr befassen und legte im Juli 2007 ihren Bericht vor.

2. DIE NOTWENDIGKEIT EINER ROLLE DER GEMEINSCHAFT IM BEREICH DES FLUGVERKEHRSMANAGEMENTS (ATM)

2.1. Hintergrund

Die gemeinschaftliche Luftverkehrspolitik hat sich als äußerst erfolgreich erwiesen. Dank der Liberalisierung sind die Flugtarife gesunken und haben die Auswahlmöglichkeiten der Kunden zugenommen. Durch die EU-Erweiterung und die aktive Nachbarschaftspolitik erstreckt sich der europäische Luftverkehrsmarkt inzwischen auf 37 Länder mit 500 Millionen Einwohnern. Angesichts der sich wandelnden sozialen Erfordernisse ist der Luftverkehr allerdings auch vor wachsende Probleme gestellt und muss der zunehmenden Sorge über dessen Umweltauswirkungen Rechnung getragen werden. Eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Luftverkehrsbranche benötigt ein leistungsfähiges Flugverkehrsmanagement (ATM).

Zusammen mit den Flughäfen bildet das Flugverkehrsmanagement die Infrastruktur des Luftverkehrs. Mit dieser Infrastruktur wird bis 2020 eine erhebliche Verkehrszunahme zu bewältigen sein. Veraltende Technologien und Systeme werden unweigerlich zu einer Kapazitätskrise und einer Verschlimmerung der ökologischen Auswirkungen des Luftverkehrs führen, wenn die Branche nicht in der Lage ist, einen technologischen Quantensprung zu vollziehen. Bereits heute führen Abflugverspätungen, Störungen wegen schlechten Wetters oder Unfällen zu einem erheblichen Domino-Effekt im Gesamtsystem und unterstreichen den hohen Vernetzungsgrad des europäischen Luftverkehrs.

Die erwartete Zunahme des Luftverkehrs erfordert eine strukturelle und technische Modernisierung, in die auch das gesamte europäische Flugverkehrsmanagement einbezogen werden muss. Dank der Dynamik dieses Prozesses und des steigenden Luftverkehrsaufkommens wird das Flugverkehrsmanagement auch in Zukunft ein bedeutendes und attraktives Beschäftigungsfeld sein.

2.2. Aktuelle Unzulänglichkeiten des Flugverkehrsmanagements

Nur durch das Flugverkehrsmanagement lässt sich sicherstellen, dass schnell fliegende Luftfahrzeuge sich jederzeit in sicherem Abstand voneinander befinden und Zugang zum ATM-Netz gewährt wird. Die Fluglotsen kennen die Staupunkte und gefährlichen Kreuzungen der europäischen Luftwege sowie die entsprechenden Abhilfemaßnahmen, die in einem komplizierten Streckennetz notwendig sind.

Das Flugverkehrsmanagement stellt ein natürliches Monopol dar, das normalerweise dazu berechtigt, sämtliche Kosten den Luftraumnutzern anzulasten, unabhängig von der Qualität der geleisteten Dienste. Dieses Prinzip der Kostenanlastung bietet nicht genügend Anreize, die Qualität und Kosteneffizienz der Dienste zu verbessern und das System zu modernisieren.

Der Luftverkehr hat sich in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts voll entwickelt und nahm in dieser Zeit auch rasch zu. Er stand damals ausschließlich unter staatlicher Kontrolle und galt als Symbol nationaler Souveränität. In den 1970er Jahren wurde damit begonnen,

nichtstaatliche Luftverkehrsaufgaben zu privatisieren, wobei jedoch die rechtlichen Strukturen des Flugverkehrsmanagements durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt wurden.

Die Hochrangige Gruppe von 2007 und die EUROCONTROL-Kommission für Leistungsüberprüfung (*Performance Review Commission, PRC*) haben festgestellt, dass der zwischenstaatliche Ansatz ungeeignet ist, gleiche Ausgangsbedingungen herzustellen, da die Vorschriften je nach Bereitschaft der einzelnen Staaten angewandt und uneinheitlich durchgesetzt werden. Unklar ist dabei auch die Aufgabenverteilung zwischen Staaten, Behörden, Luftfahrtunternehmen und Flugsicherungsorganisationen. Zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse können langsam und ineffizient sein und sind wenig geeignet, der Fragmentierung des Systems entlang den Ländergrenzen entgegenzuwirken. Die Gemeinschaft muss deshalb zur treibenden Kraft im Bereich des Flugverkehrsmanagements werden.

Das Flugverkehrsmanagement in Europa ist stark zersplittert, was sich für die Luftraumnutzer in erheblichen Zusatzkosten niederschlägt. Weitere Konsequenzen sind unnötige Verlängerungen der Flugzeiten mit den damit einhergehenden Umweltfolgen, die nur schleppende Einführung neuer Technologien und Verfahren sowie die sich daraus ergebenden geringeren Effizienzgewinne. Die Fragmentierung hat außerdem zur Folge, dass in der ATM-Branche keine Skalenerträge erwirtschaftet werden, die Flugsicherungszentren in ihrer Größe nicht optimal ausgelegt sind und wegen der unnötig vielen technischen Systeme entsprechend hohe Instandhaltungskosten anfallen. Durch eine stärkere Vereinheitlichung könnten schätzungsweise jährlich 2 Mrd. € eingespart werden⁵.

Das europäische Streckennetz besteht nach wie vor aus einer Verknüpfung nationaler Strecken, was bei Flügen innerhalb der Gemeinschaft zu einem Effizienzverlust von etwa 15 % gegenüber Inlandsflügen führt und den Verkehrsanforderungen in Europa nicht immer gerecht wird. Da es an exakten Echtzeit-Informationen mangelt, werden die kürzesten Streckenführungen nicht hinreichend genutzt⁶. Dies hat zur Folge, dass für die Luftfahrtunternehmen unnötige Zusatzkosten von jährlich ca. 1,4 Mrd. € anfallen und die Umwelt jedes Jahr mit weiteren 4,8 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen belastet wird.

Der Markt für Flugsicherungsdienste mit einem Volumen von 8 Mrd. € ist durch Staatsgrenzen eindeutig in Einzelmärkte aufgeteilt. Während in anderen Wirtschaftszweigen die Barrieren fallen, sind in diesem Sektor nach wie vor 27 nationale Flugsicherungsdienstleister aktiv, und zwar mit den ihnen eigenen Verfahren, Ausrüstungen, Betriebskonzepten und Gemeinkosten. Vom betrieblichen Standpunkt aus betrachtet, würden zehn Bezirkskontrollstellen ausreichen, um die Arbeit der derzeit bestehenden 50 zu verrichten⁷. Durch eine Integration der Dienstleistungen und die Schaffung funktionaler Luftraumblöcke könnte die Kosteneffizienz erheblich gesteigert werden.

Ungeachtet des technischen Fortschritts im Luftverkehr generell ist die Flugsicherung nach wie vor überwiegend ein handwerkliches Geschäft. Während in den Cockpits die

⁵ Kommission für Leistungsüberprüfung (Performance Review Commission, PRC), Dezember 2006, „*Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance*“ (Bewertung der Auswirkungen des einheitlichen europäischen Luftraums auf die Leistungsfähigkeit des Flugverkehrsmanagements), S. 24.

⁶ EUROCONTROL, PRC (2007): „*An Assessment of Air Traffic Management in Europe in 2006*“ (Bewertung des Flugverkehrsmanagements in Europa 2006), S. 51 ff.

⁷ Die USA benötigen für das doppelte Verkehrsaufkommen 20 Flugsicherungszentren, die außerdem verringert werden sollen.

Automatisierung Einzug gehalten hat, haben sich die Flugsicherungssysteme nicht fortentwickelt und die Arbeitsverfahren der Fluglotsen sind im Prinzip unverändert. Die Verkehrszunahme wird hauptsächlich durch die Schaffung neuer Sektoren aufgefangen, was zu einem höheren Personalbedarf und entsprechenden Kosten führt. Dieser Prozess stößt derzeit an seine Grenzen, so dass die Kapazitäten in den kommenden fünf bis zehn Jahren ausgeschöpft sein werden, sofern es keine einschneidenden Veränderungen zur Beschleunigung der technischen Innovation gibt.

3. BEWERTUNG DES EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN LUFTRAUMS

Mit der Verabschiedung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum gelangte das Flugverkehrsmanagement in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft. Damit wurde ein solider Rechtsrahmen geschaffen, der eine Vielzahl von Tätigkeiten abdeckt. In den drei Jahren, die seit dem Inkrafttreten dieser Vorschriften vergangen sind, wurden eine Reihe von Arbeiten abgeschlossen, andere dauern noch an und in manchen Bereichen sind kaum Fortschritte erzielt worden. Darüber hinaus sind bei der Anwendung der Vorschriften infolge sich verändernder Rahmenbedingungen auch einige Schwachstellen festgestellt worden.

3.1. Bisher Erreichtes

a) Rechtlicher und institutioneller Rahmen für den einheitlichen Luftraum

Das erste Ziel im Hinblick auf einen einheitlichen Luftraum bestand darin, das Handeln der Gemeinschaft institutionell zu untermauern. So entstand ein Gerüst für die Partnerschaft mit den beteiligten Gruppen:

- Der Ausschuss für den einheitlichen Luftraum vermittelt die strategischen Standpunkte der Mitgliedstaaten und unterstützt die Kommission beim Erlass der Durchführungsvorschriften im Ausschussverfahren.
- Das Branchenkonsultationsgremium bietet allen Wirtschaftsbeteiligten die Gelegenheit, zur Durchführung der Vorschriften Stellung zu nehmen.
- Die Nutzung von Synergien mit EUROCONTROL hinsichtlich der technischen Unterstützung und Entwicklung von Durchführungsvorschriften für die Gemeinschaft.

In den Entscheidungsprozess der Gemeinschaft sind auch die Verteidigungsministerien eingebunden.

b) Trennung von Dienstleistung und Regulierung

Die Trennung zwischen der Erbringung von Flugsicherungsdiensten und der Regulierung, die eine fundamentale Voraussetzung für die Sicherheit darstellt, wurde erreicht. Außerdem ist in jedem Mitgliedstaat eine nationale Aufsichtsbehörde eingerichtet worden⁸.

Gemäß der Verordnung zur *Festlegung gemeinsamer Anforderungen bezüglich der Erbringung von Flugsicherungsdiensten*⁹ müssen die Flugsicherungsorganisationen seit dem 20. Juni 2007 von den nationalen Aufsichtsbehörden zertifiziert werden.

⁸ In einem Mitgliedstaat steht die Errichtung der nationalen Aufsichtsbehörde kurz vor dem Abschluss.

⁹ ABl. L 335 vom 21.12.2005, S. 13.

c) Fortschritte in Sicherheitsfragen

Das Thema Sicherheit wurde nicht vernachlässigt, wie der Erlass einer Verordnung¹⁰ über die Sicherheitsaufsicht durch die nationalen Aufsichtsbehörden beweist, mit der die gemeinsamen Anforderungen ergänzt werden.

d) Harmonisierung der Zulassung von Fluglotsen

Die Annahme der Richtlinie 2006/23/EG *über eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz*¹¹, die gemeinsame Anforderungen und Ausbildungsbestimmungen enthält, wird zu einem einheitlichen Qualifikationsstand und einer besseren Mobilität der Arbeitnehmer führen.

e) Gebührentransparenz

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 der Kommission *zur Einführung einer gemeinsamen Gebührenregelung für Flugsicherungsdienste*¹² wird eine vollständige Transparenz dieser Gebühren gewährleistet. Die Verordnung schreibt vor, dass die von den Flugsicherungsorganisationen verwendeten Kostengrundlagen offengelegt und die Luftraumnutzer konsultiert werden müssen.

f) Advances in the efficient use of airspace

Zur Förderung einer effizienten Nutzung des Luftraums erließ die Kommission Verordnungen *über gemeinsame Regeln für die flexible Luftraumnutzung* (2150/2005)¹³ und *über die Luftraumklassifizierung im oberen Luftraum* (730/2006)¹⁴.

g) Beschleunigung der Innovation

Inzwischen sind die ersten Schritte unternommen worden, um die zur Sicherstellung der Kapazität notwendige technische Innovation zu beschleunigen. Die SESAR-Definitionsphase wurde eingeleitet und schreitet voran, während die Entwicklungsphase für das gemeinsame Unternehmen SESAR¹⁵ so weit gediehen ist, dass der bis zum Frühjahr 2008 zu erstellende Generalplan umgesetzt werden kann.

h) Übergang zu interoperablen Ausrüstungen

Im Hinblick auf den Beschluss von Durchführungsbestimmungen und die Entwicklung gemeinschaftlicher Spezifikationen für technische Systeme und ihre betriebliche Nutzung wurde ein wirksames Interoperabilitätsinstrument geschaffen, das für die effiziente Anwendung der mit SESAR erzielten Ergebnisse unentbehrlich sein wird.

¹⁰ ABl. L 291 vom 9.11.2007, S. 16.

¹¹ ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 22.

¹² ABl. L 341 vom 7.12.2006, S. 3.

¹³ ABl. L 342 vom 24.12.2005, S. 20.

¹⁴ ABl. L 128 vom 16.5.2006, S. 3.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 219/2007 des Rates vom 27. Februar 2007 zur Gründung eines gemeinsamen Unternehmens zur Entwicklung des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation (SESAR), ABl. L 64 vom 2.3.2007, S. 1.

3.2. In Ausarbeitung

a) Leistungsüberprüfung bei den Flugsicherungsorganisationen

Die Rahmenverordnung sieht vor, die Leistung der Flugsicherungsorganisationen zu überprüfen. Mit der Sammlung von Daten und der Erstellung von Leistungsvergleichen wird 2008 begonnen. Dies wird für die Weiterentwicklung der Initiative zum einheitlichen Luftraum eine solide Grundlage bilden.

b) Gegenseitige Begutachtung der Aufsichtsbehörden

Zur Gewährleistung eines einheitlichen Sicherheitsstands und einer einheitlichen Anwendung der gemeinsamen Anforderungen ist vorgesehen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden sich gegenseitig begutachten. Nachdem die nationalen Aufsichtsbehörden die erste Zertifizierungsrunde im Juli 2007 abgeschlossen haben, werden Anfang 2008 die ersten Besuche im Rahmen der gegenseitigen Begutachtung stattfinden.

c) Gebührentransparenz

Nach Vorlage der ersten Finanzdaten im November 2007 wird die erste Überprüfung nach Maßgabe der Verordnung über eine gemeinsame Gebührenregelung durchgeführt. Ziel ist es, größere Transparenz hinsichtlich der Festlegung, Auferlegung und Durchsetzung von Gebühren für Flugsicherungsdienste herzustellen. Diese Transparenz steht mit dem allgemeinen Engagement der Kommission im Einklang, eine faire Grundlage für die Gebührenerhebung zu schaffen, was auch das Ziel ihres Richtlinienvorschlags zu Flughafenentgelten ist¹⁶.

d) Luftraumauslegung

Durch eine Reihe von Verordnungsentwürfen, die den Luftraum betreffen, wurde mit der Mandatserteilung an EUROCONTROL zu folgenden Themen begonnen: Schaffung eines Europäischen Fluginformationsgebiets für den oberen Luftraum (EUIR), Luftraumklassifizierung im unteren Luftraum sowie gemeinsame Grundsätze für die Strecken- und Sektorenauslegung. Allerdings gibt es in allen drei Bereichen nur geringe Fortschritte und die Kommission prüft derzeit Alternativverfahren.

e) Funktionale Luftraumblöcke

Ein Schlüsselement des einheitlichen europäischen Luftraums ist die Schaffung funktionaler Luftraumblöcke, mit denen die größtmögliche Kapazität und Effizienz des Flugverkehrsmanagementnetzes sichergestellt werden soll. Zu diesem Thema gibt es derzeit mehrere Initiativen, die aber nur langsam voranschreiten, jeweils verschiedene Ambitionen und Nutzen aufweisen und unterschiedlich ausgereift sind. Die meisten dieser Initiativen befinden sich noch in der Projektphase, und nur eine ist so weit vorangeschritten, dass mit der Durchführung begonnen werden kann¹⁷.

¹⁶ KOM(2006) 820 endg. vom 24. Januar 2007.

¹⁷ Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums durch funktionelle Luftraumblöcke: Sachstandsbericht zur Halbzeit, KOM(2007) 101 endg.

3.3. Mangelnde Fortschritte in Schlüsselbereichen

In einigen wichtigen Bereichen hat der einheitliche europäische Luftraum nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt. Generell bringt das Konzept der funktionalen Luftraumblöcke nicht den erhofften Nutzen hinsichtlich Flugeffizienz, Kostensenkung und Defragmentierung.

Bekanntermaßen stellt die Einrichtung funktionaler Luftraumblöcke eine neue Herausforderung dar mit erheblichen technischen und organisatorischen Schwierigkeiten. Dabei spielt die nationale Souveränität, vor allem in Bezug auf die Zuständigkeit und die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Luftraum sowie auf das Militär, nach wie vor eine Rolle. Anstatt die Ausübung hoheitlicher Befugnisse innovativ zu gestalten, werden diese von denen, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit und Integration aufhalten möchten, als Hemmschuh benutzt.

Die aktuellen Rechtsvorschriften enthalten wirksame Instrumente zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit, u. a. die Benennung von Dienstleistern, die Entbündelung der Dienste, wirtschaftliche Anreize, die Festsetzung von Nutzungsgebühren, Änderungen der Streckenstruktur, die Einrichtung funktionaler Luftraumblöcke und die Rationalisierung der Infrastruktur¹⁸. Von den Mitgliedstaaten wurden diese Instrumente allerdings nicht hinreichend genutzt, um die Kosten- oder die Betriebseffizienz der Dienstleistungen zu verbessern.

Die allgemeine Effizienz der Gestaltung und Nutzung der europäischen Streckenstruktur hat sich kaum verbessert, so dass auch hinsichtlich der Flugeffizienz und der Umweltauswirkungen keine Fortschritte zu verzeichnen sind.

3.4. Neue Herausforderungen

Umwelt: Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse weisen darauf hin, dass die Aktivitäten des Menschen die Hauptursache des Klimawandels sind. Bisher ist der Luftverkehr mit 3 % nur für einen relativ geringen Anteil der Treibhausgasemissionen in der EU verantwortlich, doch ist die Tendenz steigend. Die aktuellen Rechtsvorschriften für den einheitlichen europäischen Luftraum lassen den Beitrag, den das Flugverkehrsmanagement zum Umweltschutz leisten kann, weitgehend unbeachtet. Durch Verbesserungen im Netzaufbau, eine effizientere Streckennutzung und neue Betriebsverfahren wäre es möglich, die Flugzeiten wesentlich zu verkürzen, den Treibstoffverbrauch und die Kosten erheblich zu senken und damit die Auswirkungen auf die Umwelt und den Klimawandel entsprechend abzumildern. Schätzungen zufolge könnte der CO₂-Ausstoß um jährlich 4,8 Mio. Tonnen verringert werden. Neben den direkten Emissionen beeinflussen Luftfahrzeuge auch die Entstehung von Zirruswolken, so dass gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen im Bereich des Flugverkehrsmanagements in Betracht zu ziehen sind.

Verspätungen sind nicht mehr die wichtigste Triebkraft für Veränderungen: Nach einer Abschwächung des Wachstums im Anschluss an den 11. September 2001 und einer Ausweitung der Luftraumkapazität infolge der verringerten Höhenstaffelung gibt es in Europa derzeit wenig Verspätungen, ungeachtet der Rekordwerte im Verkehrsvolumen der letzten

¹⁸ PRC (2006): „*Evaluation of the impact of the SES on ATM Performance*“ (Bewertung der Auswirkungen des einheitlichen europäischen Luftraums auf die Leistungsfähigkeit des Flugverkehrsmanagements), Brüssel, S. iii.

Jahre. Bei anhaltendem Wachstum wird das Verspätungsproblem allerdings erneut auftauchen, wie auch bereits aus der entsprechenden Prognose für 2008 hervorgeht.

Wirtschaft: Die weltweite Instabilität der Energiemärkte hat zu einem enormen Anstieg der Treibstoffkosten geführt. Auf Seiten der Luftverkehrsgesellschaften führte dies insbesondere zu einer verstärkten Ausgabenkontrolle sowie zu einer Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit und Flugeffizienz. Zur wesentlichen Triebkraft für Veränderungen sind somit die unwirtschaftlichen Flugsicherungsdienste und der ineffiziente Flugbetrieb geworden.

4. BESCHLEUNIGUNG DER UMSETZUNGSSTRATEGIE

Die Fragmentierung ist das größte Hindernis, das der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des europäischen Flugverkehrsmanagements im Wege steht. Es kann nur überwunden werden, wenn der Leistungsrahmen, die rechtlichen Strukturen und die rasche Einführung neuer Technologien auf Gemeinschaftsebene behandelt werden (vgl. HG 1*).

Ein Kernstück der künftigen Strategie ist ein leistungsorientiertes Konzept, mit dem die jährlich 3 Mrd. € an Kosten infolge von Ineffizienz sowie an externen Umweltkosten, die das heutige System verursacht, angegangen werden sollen.

4.1. Schwerpunkt Leistungsverbesserung

4.1.1. Ein Rahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit

Um die notwendigen Verbesserungen in den Bereichen Sicherheit, Effizienz, Kapazität und Kostenwirksamkeit zu erreichen, bedarf es eines **leistungsorientierten Konzepts** (vgl. HG 4*), das die geeigneten Anreize und Sanktionen vorsieht und so den Änderungsprozess vorantreibt. Zu diesem Zweck könnten europäische Konvergenzkriterien für den einheitlichen Luftraum geschaffen und die nationalen Aufsichtsbehörden ermächtigt werden, spezifische Leistungszielvorgaben zu vereinbaren und ihre Umsetzung zu überwachen. Die Festlegung strenger Konvergenzkriterien, die Beurteilung der spezifischen Leistungszielvorgaben und die Überwachung ihrer Umsetzung durch die nationalen Aufsichtsbehörden würde ein unabhängiges „Leistungsüberprüfungsgremium“ auf Gemeinschaftsebene erfordern.

Aus dem Bericht der Hochrangigen Gruppe geht hervor, dass das Dienstleistungsniveau mit Hilfe von Marktinstrumenten für nichtmonopolistische Dienste verbessert werden könnte. Die wirtschaftlichen Argumente für solche Dienste und die dazugehörigen Regulierungsmaßnahmen sollten analysiert werden.

Werden Dienstleistungen im Rahmen eines natürlichen Monopols erbracht, so sollte nach Ansicht der Kommission das leistungsorientierte Konzept mit gemeinschaftlicher Kontrolle in vollem Umfang zum Tragen kommen.

4.1.2. Eine europäische Architektur führt zu Effizienzgewinnen

Die Leistungsfähigkeit des „transeuropäischen Flugverkehrsmanagementnetzes“ hängt davon ab, wie gut die Verwaltung knapper Ressourcen wie Start- und Landebahnen, Luftraum und Frequenzspektrum funktioniert. Die Herausforderung besteht darin, ein möglichst effizientes Netz zu schaffen und im Hinblick auf einen optimalen Netzbetrieb einen wirksamen Informationsfluss zu ermöglichen.

Mit einem rein auf das Netz ausgerichteten Ansatz wären Einsparungen von mindestens 6 % oder rund 50 km je Flug möglich. Um dies zu bewerkstelligen, sollte die Netzeffizienz einer Leistungsüberprüfung unterzogen werden. Ferner sollten auf hoher Ebene von einem unabhängigen Leistungsüberprüfungsgremium auf Gemeinschaftsebene Zielwerte vorgegeben werden.

Ein **Netzverwalter**, der alle beteiligten Kreise der Luftfahrt, einschließlich des Militärs, repräsentiert, sollte für die netzorientierte Verbesserung der Strecken- und Sektorenauslegung zuständig sein und außerdem eine Schlüsselrolle übernehmen im Hinblick auf eine Verstärkung der zentralen Kapazitätsplanung sowie auf die Verkehrsflussregelung und Optimierung der Flughafenkapazität, indem er klare Regeln für den Netzzugang und eine effiziente Streckennutzung aufstellt. Nach den kürzesten Distanzen bemessene Gebühren sorgen für starke Anreize, die Effizienz-, Kosten- und Umweltziele zu erreichen (vgl. HG 9*). Durch eine Optimierung der Flugrouten können die luftverkehrsbedingten Schadstoffemissionen um schätzungsweise 6 - 12 % verringert werden.

4.1.3. Funktionale Luftraumblöcke

Ein leistungsorientiertes Konzept zur Defragmentierung und Steigerung der Systemeffizienz sollte die Integration der Flugsicherungsdienste in funktionale Luftraumblöcke beschleunigen, wann immer dies angemessen und nützlich ist. Die technische Schwierigkeit dieser Integration ist zwar unbestritten, die tatsächliche Hürde ist jedoch politischer Art. Die Kommission wird sich mit der Idee der Hochrangigen Gruppe eines Koordinators für das Luftverkehrssystem (vgl. HG 5*) beschäftigen, dessen Aufgabe es wäre, auf ein stärkeres politisches Engagement der Mitgliedstaaten und Interessengruppen hinzuwirken. Die Mitgliedstaaten sollten sich **politisch verpflichten**, bis 2010 **funktionale Luftraumblöcke einzurichten** und diese bis spätestens Ende 2012 auch zu nutzen. Auch die Vorschläge in Bezug auf die Netzverwaltung und die Leistungszielvorgaben könnten dazu beitragen, die Funktionalität und den zusätzlichen Nutzen funktionaler Luftraumblöcke unter dem Netzaspekt zu beurteilen. Man wird die Möglichkeit prüfen, für die Wahrnehmung dieser zwei Aufgaben auf bereits bestehende Stellen zurückzugreifen.

4.1.4. SESAR - Bewältigung der Kapazitätskrise

Die Kapazitätskrise kann nur durch technische Innovation im Rahmen des Programms SESAR und in Kombination mit Maßnahmen zur Vergrößerung der Flughafenkapazität überwunden werden (vgl. HG 7*). Die Möglichkeiten der technischen Innovation können aber nur dann in vollem Umfang genutzt werden, wenn der Fragmentierung des Systems Einhalt geboten wird. Deshalb ist es von größter Bedeutung, die **Errichtung** des künftigen Systems zu koordinieren und Überschneidungen zu vermeiden. Der von SESAR ausgehende Rationalisierungseffekt für Forschung und Entwicklung sollte auf den gesamten Prozess ausgedehnt werden. Kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Kapazitäten können, damit sie effizient umgesetzt werden können, eine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene erfordern.

4.2. Klarer Rechtsrahmen

Die Binnenmarktpolitik erfordert einheitliche Rechtsvorschriften. Überschneidungen mit Vorschriften, die aus anderen Strukturen stammen, sind zu vermeiden. Uneinheitliche Rechtsvorschriften führen zu einer unklaren Aufgabenverteilung und verursachen unnötige Kosten für die nationalen Verwaltungen.

Um den **gemeinschaftlichen Ansatz** für die Entwicklung **besserer Regelungen** (vgl. HG 3*) wirksam zu verfolgen, bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten, die für den Luftraum verantwortlich sind, sich für den Veränderungsprozess einsetzen (vgl. HG 10*) und auch die Wirtschaft größere Verantwortung übernimmt (vgl. HG 2*). An dieser Partnerschaft sind auch das Militär¹⁹ und, mittels geeigneter Mechanismen, Drittstaaten beteiligt. Damit der Luftverkehrsraum reibungslos funktioniert, müssen auch Nicht-EU-Länder auf geeignete Weise in den Rechtsetzungsprozess der EU einbezogen werden.

Die Kommission ist damit beschäftigt, den **Zuständigkeitsbereich der EASA** auf Flughäfen, Flugsicherungsdienste und Flugverkehrsmanagement **auszudehnen** und damit sämtliche Glieder der Sicherheitskette des Luftverkehrs unter einem Dach zu bündeln (vgl. HG 8*). Dies beinhaltet auch die Ausarbeitung und Förderung von Sicherheitsvorschriften sowie die Überwachung ihrer Einhaltung durch die Mitgliedstaaten. Die EASA wird damit auch zur geeigneten Plattform für die Zertifizierung europaweiter Dienste (z. B. EGNOS/GALILEO) und die dazugehörige Sicherheitsaufsicht.

Wirtschaftliche und leistungsbezogene Regulierung: Die unmittelbare Beteiligung der Luftraumnutzer an der Preisbildung dürfte zu einer höheren Leistungsfähigkeit führen. Natürliche Monopole sollten gründlicheren Verfahren unterworfen werden und ihre Investitionspolitik und Kostengrundlagen begründen müssen. Eine solche, zunächst auf regionaler Ebene geschaffene Verwaltungsstruktur würde zu einer fairen Grundlage für die Gebührenerhebung beitragen. Stehen für eine Dienstleistung mehrere Anbieter zur Verfügung, so sollten die Verwaltungsstrukturen einen fairen Wettbewerb sicherstellen.

Bei einem leistungsorientierten Konzept wird die Regulierung auf Gemeinschaftsebene erfolgen. Dazu würde gehören, die Konvergenzkriterien für den einheitlichen Luftraum festzulegen, ihre Kohärenz mit den zwischen den Dienstleistern und den nationalen Aufsichtsbehörden vereinbarten **spezifischen Leistungszielvorgaben** zu überwachen sowie sicherzustellen, dass diese Vorgaben ordnungsgemäß umgesetzt werden. Sollten die spezifischen Leistungszielvorgaben nicht den Kriterien entsprechen oder nicht erfüllt werden, so wären auf Gemeinschaftsebene entsprechende Durchsetzungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen.

Technologie: Im Hinblick auf eine Beschleunigung der technischen Innovation wird erwartet, dass 2008 der Generalplan für SESAR angenommen und das gemeinsame Unternehmen seine Arbeit aufnehmen wird. Allerdings wird die Einführung von SESAR organisatorische Änderungen erfordern (vgl. HG 5*). Bei einem Fortbestehen des derzeitigen fragmentierten Flugverkehrsmanagements bliebe das Potenzial neuer Technologien zur Verbesserung der Systemleistung möglicherweise ungenutzt und würde die finanzielle Belastung unnötig erhöht. Die mit einer Trennung von Infrastruktur und Dienstleistung verbundenen Vorteile werden ebenfalls analysiert.

EUROCONTROL: Die Kommission unterstützt die in dem Bericht der Hochrangigen Gruppe ausgesprochenen Empfehlungen hinsichtlich einer Reform von EUROCONTROL (vgl. HG 6*). Die Empfehlungen betreffen die Trennung bestimmter Funktionen, die Übertragung der Sicherheitsaufsicht an die EASA, mehr Transparenz und

¹⁹ Dem Ausschuss für den einheitlichen Luftraum gehören je Mitgliedstaat jeweils ein ziviler und ein militärischer Vertreter an.

Leistungsüberprüfung bei sämtlichen Funktionen von EUROCONTROL sowie eine stärkere Beteiligung der Branche an der Beaufsichtigung und Kontrolle. Das revidierte EUROCONTROL-Übereinkommen sollte erst ratifiziert werden, nachdem die internen Reformen von EUROCONTROL abgeschlossen wurden und ein geeigneter institutioneller Rahmen besteht, der die Rolle von EUROCONTROL innerhalb der Struktur des einheitlichen europäischen Luftraums eindeutig bestimmt. Dies schließt auch die Möglichkeit ein, dass EUROCONTROL im Namen der Gemeinschaft bestimmte Aufgaben zur Vollendung des einheitlichen europäischen Luftraums durchführt.

5. FAZIT

Der Luftverkehr ist vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die nur bewältigt werden können, wenn die Wirtschaft, die Mitgliedstaaten, das Militär sowie Drittländer und die Sozialpartner gemeinsame Anstrengungen unternehmen und die einschlägigen Anhörungsverfahren in vollem Umfang genutzt werden. Die Kommission wird nach Kräften zu diesem Prozess beitragen.

Auf der Grundlage der vorliegenden Überprüfung der Durchführung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum sowie im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Kommission für Leistungsüberprüfung (*Performance Review Commission*) und der Hochrangigen Gruppe wird die Kommission im zweiten Quartal 2008 konkrete Vorschläge für ein zweites Maßnahmenpaket zum einheitlichen Luftraum sowie für eine Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der EASA und den SESAR-Generalplan unterbreiten.

* Siehe Anhang

ANNEX

High Level Group Report

To facilitate cross-reference between the Commission recommendations in Section 4 (Accelerating the Implementation Strategy) and the High Level Group recommendations, the corresponding HLG Recommendation (HLG 1, 2 .. etc) has been identified in the Communication

HLG Recommendation	Subject
HLG 1	EU as driving force in aviation regulation in Europe
HLG 2	Greater responsibilities for industry
HLG 3	Better regulation
HLG4	Drive improved performance
HLG5	Deliver the Single European Sky
HLG 6	Empower and focus Eurocontrol
HLG 7	Address airport capacity
HLG 8	Deliver continuously improving safety
HLG 9	Deliver environmental benefits
HLG 10	Commit member states to deliver

The Executive Summary (below) of the High Level Group Report gives more information

Executive Summary

Vice President Barrot appointed the High Level Group for the Future European Aviation Regulatory Framework in November 2006 in response to strong demand from industry, EU member states and other stakeholders to simplify and increase the effectiveness of the regulatory framework for aviation in Europe. Vice President Barrot asked the High Level Group to present a vision for the development of the aviation regulatory framework - with a particular focus on Air Traffic Management - and to provide a roadmap with practical next steps.

The High Level Group underlines the need for, and indeed urgency of, change in the regulatory framework for aviation in Europe. This is necessary to ensure alignment across the aviation system towards achieving shared objectives.

The High Level Group has faced a set of complex and occasionally conflicting objectives when considering the performance improvement objectives:

- Aviation has a key role to play in achieving the objectives of the Lisbon agenda, in terms of reducing the internal and external cost of mobility within Europe and between Europe

and the rest of the world. Like other transport modes, aviation is an important enabler of economic growth. The aviation sector itself is also a significant source of employment and technological innovation.

- At the same time capacity in the air and on the ground is increasingly scarce, the environmental impact a growing source of concern at the local and international levels, while improving safety becomes ever more challenging with increasing traffic levels.
- Additionally, aviation in Europe faces growing competition from other parts of the world for the market in Europe and the global aviation market. This emphasises the importance of finding cost-effective solutions.

To determine the priorities for change, the High Level Group has reviewed ongoing initiatives to improve the European aviation system such as the Single European Sky (SES) initiative, the inclusion of aviation in the emissions trading scheme, and the Clean Sky programme. It has concluded that **the challenge for Europe is not to embark on new system changes but to focus on accelerating the effective delivery of the existing initiatives and to strengthen the capabilities of the key players to deliver them**. The High Level Group has focused on the **SES initiative in particular**. Improved ATM can play a vital role in increasing capacity and reducing the environmental impact of aviation.

The High Level Group has therefore concentrated on two main themes: **performance** and **governance**. This leads to proposals for clear roles for the European Commission, the member states and the Eurocontrol and EASA organisations, and proposals for concrete actions to address the current and expected bottlenecks in performance. It also leads to proposals to rebalance the governance of the aviation system in Europe to enable industry (airlines, air navigation services providers (ANSPs), airports and manufacturers) to play an appropriate role in influencing decisions that affect them. This focus has been validated by a process of stakeholder (industry, the military, professional staff associations and non-EU member states) consultation.

The High Level Group has followed the European Commission in taking 2020 as the target date for completing the major changes already initiated within Europe, in particular the Single European Sky. However, the High Level Group has targeted 2014 as the date by which its proposals must be implemented to ensure that the European aviation system remains safe, competitive and environmentally responsible. 2013 is the date when the SESAR deployment phase is due to start.

To facilitate the next steps, the High Level Group has outlined a roadmap for change. The roadmap provides for actions that can be started immediately and for putting in place a process of continuous change to respond to market developments. Because 2013 is a critical date, the High Level Group proposes a timely evaluation of its recommendations in 2011 to ensure that the necessary additional actions are taken.

The High Level Group recognises that its proposals represent a major change process challenge. This challenge can only be met if it fully involves the people working in the organisations involved in the change process. The High Level Group therefore urges the European Commission to continue the process of extensive consultation with stakeholders during the decision-making process following on from the High Level Group work. In particular, the High Level Group points to the valuable contribution that can be made by

representatives from professional staff organisations and the need for inclusive social dialogue.

The proposals of the High Level Group can be summarised in the following 10 recommendations:

HLG 1 EU as driving force in aviation regulation in Europe: Fragmentation is a major bottleneck in improving the performance of the European aviation system. As this can only be addressed at the European level, strengthen the role of the European Community and the Community method as the sole vehicle to set the regulation agenda for European aviation by eliminating overlaps between EU and other regulatory processes, ensuring independent structures for regulation and service provision, and ensuring that safety regulatory activities are conducted independently from other forms of regulation. Drive change forward at the strategic level through regular meetings of the European Directors General of Civil Aviation working together with the European Commission, coordinating across the governing bodies of Eurocontrol, EASA and ECAC and creating a more structured dialogue between the EU and non-EU member states. Appoint a senior figure as an ‘Aviation System Coordinator’ to drive forward the necessary actions.

HLG 2 Greater responsibilities for industry: Give more responsibility to industry in line with the liberalisation of the internal market. Involve industry more systematically in the rulemaking process for the aviation system. Realign the governance of service provision functions to give industry greater responsibilities within a harmonised regulatory framework. Make possible competition for contestable activities which can be executed by industry.

HLG 3 Better regulation: Apply the principles of Better Regulation, avoiding over-regulation, and undertaking full impact assessments and consultation. Apply consistent definitions and rationalise existing legislation.

HLG 4 Drive improved performance: Every regulatory intervention should target improving performance within overriding safety objectives. As general principles, set performance improvement objectives, maximise the use of performance incentives and require independent performance reporting. For ATM, adapt the regulatory framework and governance structures to stimulate management to deliver improved performance. Where possible, facilitate the application of market principles by the unbundling and liberalisation of ANSP services. Introduce economic regulation to drive performance improvement in the monopoly elements of ANSP activities.

HLG 5 Deliver the Single European Sky: Accelerate the delivery of the Single European Sky (SES) and SESAR through proactive management and annual progress monitoring and reporting by the European Commission. Translate the SES ambitions into an implementation strategy and plan. Introduce economic regulation for ATM services to ensure that ANSPs are incentivised to achieve converging objectives in Europe and to regulate the monopoly elements of ANSP activities. Address the hurdles to implementing FABs and task the Aviation System Coordinator to facilitate their progress. Strengthen the orientation of the SESAR programme on results, including quick wins, and develop proposals for the pan-European ATM governance structure post the SESAR JU in 2013. Increase the political support for SES and SESAR, including the military stakeholders in European ATM.

HLG 6 Empower and focus Eurocontrol: Empower Eurocontrol to play a key role in delivering the Single European Sky and SESAR objectives within the strategic and regulatory framework set by the EU. Focus its activities on excellent pan European functions and ATM network design, and support to regulation as requested by the European Commission and member states. Transfer the responsibility for safety regulatory activities to EASA. Invite the Eurocontrol governing bodies to give industry an appropriate role in the governance of the pan-European functions and facilitate the unbundling of activities through corporate structures or undertakings where appropriate to allow the Eurocontrol organisation to evolve in line with industry developments while ensuring that the interests of employees are considered. Prepare for the appropriate pan-European ATM governance and operational structures for the post 2013 SESAR deployment phase.

HLG 7 Address airport capacity: Address the forthcoming airport capacity crunch by asking the European Commission to raise the profile of this emerging bottleneck in the European aviation system and point the way forward in terms of reconciling growth and environment goals. Request member states to provide strategies for addressing the airport capacity issue while demanding that airports themselves take greater responsibility for securing the local 'licence to grow'. Enable the European Commission to facilitate progress through the 'Aviation System Coordinator'. Integrate airports more systematically into the total system approach.

HLG 8 Deliver continuously improving safety: Require states to apply safety management principles consistently and, in particular, facilitate the uniform application of 'just culture' principles. Empower EASA as the single EU instrument for aviation safety regulation including airports and ATM, and ensure that EASA is funded and resourced accordingly. Prepare for the SESAR challenge by timely certification processes. Ensure that states' safety oversight is harmonised and that cooperation between national authorities is stimulated to achieve overall higher levels of performance.

HLG 9 Deliver environmental benefits: Building on the three pillars of improved gate-to-gate ATM, cleaner and quieter aircraft, and market oriented solutions, ask the European Commission to develop an integrated environment strategy. Incorporate ambitions from the transport and environment perspectives, enabling Europe to play a leading role in balancing economic, environmental, safety and social impacts.

HLG 10 Commit member states to deliver: Require more systematic implementation of existing commitments by EU member states, in particular the defragmentation targeted by the Single European Sky initiative. States should address inconsistent guidelines for ANSPs, performance shortfalls in oversight, bottlenecks in airport capacity and safety management, and the new challenges of mitigating and adapting to climate change. Encourage regulatory authorities to exchange best practices and develop common approaches.

The High Level Group thanks Vice President Barrot for the opportunity to develop these recommendations and hopes that they will be acted upon without delay.

The High Level Group commends its report to the Vice President, to the European Parliament, to Eurocontrol's Provisional Council and to the member states.