

028299/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 11/01/08



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.1.2008  
KOM(2007) 869 endgültig

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

### **Agenda für eine nachhaltige Zukunft der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt**

**DE**

**DE**

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### Agenda für eine nachhaltige Zukunft der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt

#### 1. WARUM ALLGEMEINE LUFTFAHRT UND GESCHÄFTSREISELUFTFAHRT?

1. Bis vor kurzem war es noch nicht erforderlich, die spezifischen Gegebenheiten der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt zum Gegenstand von Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zu machen. Angesichts der Erweiterung der gemeinschaftlichen Kompetenzen im Bereich der Sicherheit<sup>1</sup> und der Gefahrenabwehr<sup>2</sup>, der Weiterentwicklung des Konzepts des einheitlichen europäischen Luftraums<sup>3</sup> und der Einführung des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation<sup>4</sup>, der erwarteten Kapazitätsprobleme<sup>5</sup> sowie der Bedenken hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Luftverkehrs<sup>6</sup> haben jedoch Maßnahmen auf EU-Ebene zunehmende Bedeutung auch für diesen Sektor.
2. Allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt decken ein sehr weites Feld ab. Dieses reicht von der Sportfliegerei mit Segelflugzeugen bis hin zum komplexen Betrieb hochleistungsfähiger Geschäftsflugzeuge und spezialisierter Luftarbeit. Daraus ergeben sich Herausforderungen für die Politik, da Maßnahmen nicht nach dem Prinzip „eine für alle“ konzipiert werden können.
3. Ein großer Anteil der Akteure in der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder Organisationen ohne Gewinnzweck, die auch mit Freiwilligen arbeiten. Diese Einzelpersonen oder kleinen Unternehmen haben sehr oft nur geringe Ressourcen für Anpassungen an Veränderungen bei Vorschriften oder technischen Anforderungen.
4. Auf der anderen Seite erobert die europäische Industrie im Bereich der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt den Weltmarkt mit einer bisher ungekannten Dynamik. Diese muss durch geeignete Regulierungsmaßnahmen und die Förderung von Innovation und Forschung erhalten werden.

---

<sup>1</sup> Erweiterung der Aufgaben der Europäischen Agentur für Flugsicherheit: Blick auf 2010, KOM(2005) 578 endg.

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, KOM(2005)429 endg.

<sup>3</sup> Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums durch funktionelle Luftraumblöcke: Sachstandsbericht zur Halbzeit, KOM(2007)101 endg.

<sup>4</sup> Stand des Vorhabens zur Errichtung des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation (SESAR), KOM(2007) 103 endg.

<sup>5</sup> Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa, KOM(2006) 819 endg.

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, KOM(2006) 818 endg.

5. Trotz technologischer Fortschritte verursachen allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt Umweltprobleme durch Lärmbelästigung und Emissionen von Treibhausgasen und müssen wie der Luftverkehrssektor insgesamt oder andere Verkehrsträger zur Verringerung dieser Belastungen beitragen.
6. Auf Initiative der Interessengruppen und nach umfassenden Konsultationen hat die Kommission eine Agenda für die nachhaltige Zukunft der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt entwickelt<sup>7</sup>.

## **2. DIE ALLGEMEINE LUFTFAHRT UND DIE GESCHÄFTSREISELUFTFAHRT IM DIENSTE EUROPAS**

### **2.1. Eine expandierende Branche mit stark diversifizierter Flotte**

7. Diese Mitteilung betrifft: 1) alle Operationen von Zivilluftfahrzeugen außer dem gewerblichen Luftverkehr, 2) entgeltliche Operationen der Zivilluftfahrt, die auf Nachfrage stattfinden. Hierzu gehören *u.a.*: Luftarbeit, Flugtraining, Sportfliegerei, Lufttaxi-Flüge auf Nachfrage und Betrieb von Luftfahrzeugen im Besitz von Unternehmen oder Einzelpersonen für geschäftliche/berufliche Zwecke<sup>8</sup>.
8. In Europa gibt es bis zu 50 000 motorgetriebene Luftfahrzeuge, die in der allgemeinen Luftfahrt und in der Geschäftsreiseluftfahrt eingesetzt werden (darunter ca. 2 800 strahlgetriebene Luftfahrzeuge) gegenüber ca. 5 000 Luftfahrzeugen der gewerblichen Luftfahrzeugflotte in Europa. Daneben sind 180 000 – 200 000 ultraleichte und nicht motorgetriebene Flugzeuge im Sport- und Freizeitbereich im Einsatz.
9. Im Jahr 2006 waren ca. 9% aller von Eurocontrol registrierten Luftfahrzeugbewegungen der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt zuzuordnen. Seit 2003 stieg die Zahl der von Eurocontrol erfassten Luftfahrzeugbewegungen in diesem Segment fast zweimal so schnell wie beim übrigen Luftverkehr (im Jahr 2006 waren es 22% mehr Flüge als 2003, dagegen nur ein Anstieg von 14% beim übrigen Luftverkehr)<sup>9</sup>.
10. Analysen von Verkehrstrends sowie Auslieferungen und Bestellungen von Luftfahrzeugen legen nahe, dass die Nachfrage nach hochflexiblen privaten und gewerblichen Luftverkehrsdienssten in den kommenden Jahren weiterhin stark zunehmen wird. Folgende Faktoren tragen zu diesem Trend bei:
  - Notwendigkeit von größerer Mobilität, Flexibilität und Punkt-zu-Punkt-Diensten,

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/internal\\_market/general\\_aviation/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/internal_market/general_aviation/consultation_en.htm).

<sup>8</sup> Für die Zwecke dieser Mitteilung werden diese Tätigkeiten unter dem Begriff "allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt" zusammengefasst. Unbeschadet der Erläuterungen unter Ziffer 3.2 sollen in dieser Mitteilung rechtsverbindliche Definitionen in internationalen, gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Vorschriften weder erörtert noch geändert werden.

<sup>9</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die große Mehrzahl der Flüge in der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt nicht von Eurocontrol erfasst wird, da sie im nicht kontrollierten Luftraum stattfinden (vgl. Absatz 49 unten). So werden z.B. die meisten Freizeit- und Sportflüge in diesen Statistiken nicht erfasst.

- zunehmende Überlastung der wichtigsten Flughäfen,
- sicherheitstechnische Sachzwänge,
- stetige Bestrebungen von Unternehmen und Einzelpersonen, ihren Produktivitätszuwachs zu erhöhen, und
- Entwicklung neuer Technologien, die Luftfahrzeuge effizienter und kostengünstiger machen.

## **2.2. Spezifischer sozialer und wirtschaftlicher Nutzen der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt Europas**

11. Die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt gewährleisten bedarfsspezifische, flexible, punktgenaue Beförderungsdienste für Einzelpersonen, Unternehmen und lokale Gemeinschaften, verbessern die Mobilität von Personen, die Produktivität von Unternehmen und den regionalen Zusammenhalt.
12. Auch wenn private oder gecharterte Luftfahrzeuge manchmal eine Alternative zu Linienverbindungen darstellen, sind sie in den meisten Fällen doch eher eine Zusatzoption, mit der Zielorte erreicht werden können, die gewerbliche Luftfahrtunternehmen aufgrund betrieblicher Beschränkungen nicht bedienen können oder aus wirtschaftlichen Gründen nicht bedienen wollen.
13. Im Jahr 2005 wurden ca. 100 000 Flughafen-/Landeplatzpaare in Europa von der allgemeinen Luftfahrt und von der Geschäftsreiseluftfahrt angeflogen (im Gegensatz zu etwa 30 000 Paaren, die an den Linienverkehr angebunden sind). Nur 5% von ihnen verfügten über eine Alternative im Linienverkehr (mindestens ein Linienflug pro Arbeitstag). Das Gleiche gilt für Städtepaare. Im Jahr 2005 wurden von der allgemeinen Luftfahrt und von der Geschäftsreiseluftfahrt über 80 000 Städtepaare in Europa angeflogen. Der größte Teil dieses Verkehrs fand zwischen Städtepaaren statt, die nur über sehr begrenzte Alternativen im Linienverkehr verfügten (weniger als ein Linienflug pro Arbeitstag).
14. Im Bereich Luftarbeit bieten europäische Unternehmen hochwertige und spezialisierte Dienstleistungen sowohl in der Gemeinschaft als auch in Drittstaaten an. Diese umfassen Kartierungs- und Offshore-Dienste und Bauarbeiten, Pipelineüberwachung und -instandhaltung, landwirtschaftliche Flugdienste, Umweltüberwachung sowie Wetterforschung, Brandbekämpfung, Live-Reportagen für das Fernsehen, Verkehrsüberwachung usw.
15. Die Freizeit- und Sportfliegerei ist einer der wichtigen „Lieferanten“ von qualifiziertem technischen Personal für Luftfahrtunternehmen und unterstützende Dienste. Viele angehende Piloten und Ingenieure wechseln nach Erwerb einer entsprechenden Zahl von Flugstunden oder Arbeitsstunden am Boden zur Luftfahrtindustrie.
16. Aero-Clubs und Flugsportverbände fördern die Fähigkeiten, technischen und fliegerischen Kenntnisse von Einzelpersonen – vor allem unter den jungen Bürgern der Europäischen Union, wecken ihr Interesse an der Sportfliegerei mit ihren schwierigen und zugleich motivierenden Anforderungen sowie an einer beruflichen

Laufbahn in der gewerblichen Luftfahrt oder an Forschung und Entwicklung im Bereich der Luft- und Raumfahrt.

### **3. ENTWICKLUNG EINER AGENDA FÜR EINE NACHHALTIGE ZUKUNFT DER ALLGEMEINEN LUFTFAHRT UND DER GESCHÄFTSREISELUFTFAHRT**

#### **3.1. Bestandsaufnahme der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt**

17. Vollständige Daten über die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt sind nicht verfügbar, und offenbar werden solche Daten auch nicht systematisch und zusammenhängend gesammelt.
18. Speziell im Hinblick auf die Sicherheit bestehen keine europaweiten umfassenden Statistiken zur Sicherheit von Luftfahrzeugen einer höchstzulässigen Startmasse (MTOM) unter 2 250 kg, und die verfügbaren unvollständigen Daten geben nur in gewissem Umfang Aufschluss über die wichtigsten Ursachen von Unfällen mit Todesopfern.
19. Um angemessene Regeln aufstellen zu können, benötigen politische Entscheidungsträger genaue Kenntnisse der Sachlage. Daher ist es erforderlich, auf europäischer Ebene einen Basissatz objektiver und kohärenter Daten zu entwickeln und für eine enge Zusammenarbeit aller Betroffenen zu sorgen.
20. Die Kommission hat die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) mit einer Studie über die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt beauftragt, in der die Quellen verfügbarer Daten ermittelt und der effizienteste Weg für ihre künftige Sammlung vorgeschlagen werden.

#### **3.2. Präzisierung der Definitionen**

21. Um ihre Aufgabe effizient zu erfüllen, müssen allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt unter unterschiedlichen und mitunter recht komplexen Rahmenbedingungen operieren. Diese Komplexität führt manchmal zu unterschiedlichen Auslegungen rechtlicher Definitionen durch Betreiber und Regulierungsbehörden. Derartige Divergenzen beeinträchtigen den Binnenmarkt und führt zu Unklarheiten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.
22. Vor allem in zwei Hauptbereichen ist Klarheit für die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts entscheidend: 1) Definition des Begriffs „Staats-/Zivilluftfahrzeug“ und 2) Definition des Begriffs „Beförderung im gewerblichen Luftverkehr“.
23. Die Kommission betont, wie wichtig es für die Mitgliedstaaten ist, sich auf die nachfolgenden Klärungen der Definitionen verlassen zu können, um eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage zu stellen. Die Kommission wird im Rahmen ihrer Befugnisse etwaige Entwicklungen in dieser Frage genau verfolgen und erinnert daran, dass der Begriff der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt nur in einer Weise verwendet werden sollte, der mit den bestehenden Rechtsvorschriften sowie den Grundrechten uneingeschränkt vereinbar ist.

### 3.2.1. *Staats- und Zivilluftfahrzeuge*

24. Traditionell werden alle Luftfahrzeuge entweder als „Staatsflugzeuge“ oder als „Zivilluftfahrzeuge“ eingestuft. Sowohl die internationale Regelung im Rahmen des Abkommens von Chicago als auch das Gemeinschaftsrecht gelten im Prinzip ausschließlich für Zivilluftfahrzeuge, während Regelung und Kontrolle bei Staatsluftfahrzeugen den einzelstaatlichen Behörden vorbehalten sind. Diese Trennung ist von wesentlicher Bedeutung, da bei den Rechtsvorschriften für Zivil- und Staatsluftfahrzeuge erhebliche Unterschiede bestehen. So unterliegen Staatsluftfahrzeuge z.B. einem besonderen Überwachungssystem, das durch Anwendung der Vorschriften für die Zivilluftfahrt nicht umgangen werden kann, wie z.B. in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen<sup>10</sup>.
25. In bestimmten Situationen werden Zivilluftfahrzeuge für staatliche Zwecke eingesetzt. In solchen Fällen gilt sowohl nach dem Abkommen von Chicago als auch nach dem Gemeinschaftsrecht das Funktionalitätskonzept. Das bedeutet, dass das Luftfahrzeug entsprechend der Art des Einsatzes eingestuft wird<sup>11</sup> (d.h. nach der Funktion, die es zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllt), und nicht nur entsprechend seiner Registrierung. Aus diesem Grunde müssen Zivilluftfahrzeuge im Einsatz für staatliche Zwecke<sup>12</sup> als Staatsluftfahrzeuge eingestuft werden und dürfen folglich das Hoheitsgebiet anderer Staaten nur nach vorheriger Ermächtigung überfliegen oder dort landen<sup>13</sup>. Die einzelstaatlichen Behörden müssen sicherstellen, dass die Einstufungsgrundsätze nicht missbraucht werden, wie es auch in der oben genannten Entschließung des Europäischen Parlaments hervorgehoben wird.

### 3.2.2. *Beförderung im gewerblichen Luftverkehr, Anteilseignerschaft (fractional ownership) und Flugzeugmanagement (managed aircraft)*

26. Der Begriff „entgeltliche Beförderung von Fluggästen, Post und/oder Fracht im Luftverkehr“ wird nicht immer einheitlich ausgelegt. Eine Unterscheidung ist jedoch wichtig, da „Beförderungen im gewerblichen Luftverkehr“ von einer Betriebsgenehmigung abhängig sind<sup>14</sup> und von Beschränkungen der Verkehrsrechte betroffen sein können. Die Entstehung von Konzepten wie der Anteilseignerschaft scheint dabei die Hauptsorge zu sein.

---

<sup>10</sup> P6\_TA-PROV(2007)0032 vom 14. Februar 2007. Das Europäische Parlament betont in seiner Entschließung, dass Bestimmungen der Zivilluftfahrt dazu benutzt wurden, „um die rechtlichen Bestimmungen für staatliche Flugzeuge zu umgehen“ (Absatz 47).

<sup>11</sup> Im ATM-Bereich kann für Staatsluftfahrzeuge beschlossen werden, dass sie nach den Vorschriften der Zivilluftfahrt operieren, womit sie unter die Vorschriften des einheitlichen europäischen Luftraums fallen (vgl. Definition „allgemeiner Flugverkehr“ laut der 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 - 9).

<sup>12</sup> Zum Beispiel Zivilluftfahrzeuge, die von Geheimdiensten zur Beförderung inhaftierter Personen verwendet werden.

<sup>13</sup> Artikel 3 Buchstabe c) des Abkommens von Chicago

<sup>14</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1-7).

27. Der Einsatz von Luftfahrzeugen in der allgemeinen Luftfahrt und in der Geschäftsreiseluftfahrt erfolgt nach verschiedenen Modellen in den Kategorien gewerbliche oder private Beförderung im Luftverkehr – wobei die entsprechenden Regelungen für wirtschaftliche Zulassungen, Sicherheitszertifizierung und Verkehrsrechte erhebliche Unterschiede aufweisen. Da der Privatbesitz von Luftfahrzeugen recht kostspielig ist, geht der Trend derzeit dahin, den Luftfahrzeugbetrieb spezialisierten Unternehmen anzuvertrauen. Diese Auslagerung kann mit Miteignerschaft oder dem Pooling von Anteilen am Luftfahrzeugeigentum kombiniert werden, um die Vermögenswerte effizienter zu nutzen.
28. Gegenwärtig gelten als anspruchsvollste Formel für das Flugzeugmanagement so genannte Konzepte der Anteilseignerschaft (fractional ownership), die in der Regel folgende Elemente umfassen:
- Anteile einer größeren Zahl von Partnern am Luftfahrzeugeigentum,
  - Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Partnern, in denen die Bedingungen hinsichtlich Eigentum, Verwaltung des Programms und Austausch von Luftfahrzeugen zwischen den beteiligten Eigentümern festgelegt werden, und
  - Bereitstellung von Diensten für das Management der zur Flotte gehörigen Luftfahrzeuge durch einen Verwalter, der im Namen der Luftfahrzeugeigentümer handelt.
29. Dabei muss zwischen Sicherheitsfragen und gewerblichen Vorschriften unterschieden werden:
- Im Hinblick auf Sicherheitsfragen enthält der Vorschlag der Kommission zur Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf den Flugbetrieb, Zulassungen von Flugbesatzungen und die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten<sup>15</sup> bereits eine neue Definition des Begriffs „gewerblicher Betrieb“, die präzise genug sein dürfte, um eine einheitliche Anwendung in der gesamten EU und angemessene Sicherheitsstandards zu gewährleisten.
  - Was die wirtschaftliche Regelung betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass es bei Konzepten wie der Anteilseignerschaft keinen Beförderungsvertrag zwischen dem Anbieter der Dienstleistung und dem Kunden gibt. Der Betrieb erfolgt auf der Grundlage einer Managementvereinbarung, gemäß der der Anbieter der Dienstleistung im wesentlichen ein Angestellter des Eigentümers/Anteilseigners des Luftfahrzeugs ist.
30. Verschiedene Formen von Dienstleistungen im Bereich des Flugzeugmanagements, einschließlich des Konzepts der Anteilseignerschaft, sowie Arten des Betriebs, die nicht im Rahmen von Verträgen zur Beförderung im Luftverkehr erfolgen, stellen keine „entgeltliche Beförderung von Fluggästen“ dar und unterliegen nicht der Anforderung einer Betriebsgenehmigung. Dies gilt unbeschadet etwaiger

---

<sup>15</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, KOM(2005) 579 endg.

Vorschriften der Gemeinschaft zur Sicherheit oder zur Gefahrenabwehr im Luftverkehr.

### **3.3. Nicht „eine für alle“ – die Bedeutung angemessener Vorschriften**

31. Viele Interessenvertreter der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt haben Bedenken in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der sie betreffenden Vorschriften geäußert.
32. Die Diversifizierung der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt und der hohe Anteil von KMU und Organisationen ohne Gewinnzweck in diesem Sektor verlangt Augenmass bei der ordnungsgemäßen Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität.
33. Die grundlegende EASA-Verordnung<sup>16</sup> und der Kommissionsvorschlag zu ihrer Änderung sind gute Beispiele für das neue Konzept einer angemessenen Gestaltung der Vorschriften. Nur die grundlegenden Anforderungen gelten für alle Betreiber, während strengere Vorschriften anschließend hinzukommen, wenn dies auf der Grundlage der einschlägigen Kriterien gerechtfertigt ist. Dieses Konzept sollte auch bei der künftigen Entwicklung von Vorschriften z.B. für die Sicherheit von Flughäfen oder das Flugverkehrsmanagement greifen.
34. Die Kommission wird über die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität wachen, damit diese Grundsätze nicht nur bei politischen Prozessen und der Ausarbeitung von Vorschriften beachtet werden, sondern auch bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der konkreten Praxis. Teil dieser Überwachung werden auch technische Mandate der Kommission an spezialisierte Stellen sein, z.B. Eurocontrol.

#### *Lokale Flüge*

35. Mehrere Interessengruppen, vor allem Vertreter der Freizeit- und Sportfliegerei, zeigen sich besorgt hinsichtlich der künftigen Definition und Regelung der verschiedenen Arten von lokalen Flügen. Diese Flüge erleichtern Aero-Clubs und anderen Organisationen des Flugsports die Abwicklung ihres Tagesbetriebs und die Verfolgung ihrer Satzungsziele.
36. Derzeit ist für die „Beförderung von Fluggästen, Post und/oder Fracht mit Luftfahrzeugen ohne Motorantrieb und/oder mit ultraleichten Motorflugzeugen sowie Rundflüge, mit denen keine Beförderung zwischen verschiedenen Flughäfen verbunden ist“, keine Betriebsgenehmigung erforderlich, und die Kommission plant diesbezüglich keine Änderungen<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240 vom 7.9.2002, S. 1-21).

<sup>17</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdienssten in der Gemeinschaft (Neufassung), KOM(2006) 396 endg.

37. Bei der Revision der grundlegenden EASA-Verordnung hat die Kommission mit Unterstützung der Agentur im Hinblick auf die Ausarbeitung der Durchführungsvorschriften für die neue Verordnung alle Interessengruppen konsultiert. Der Kommission ist an der Entwicklung angemessener Vorschriften gelegen, die der Komplexität des Luftfahrzeuge hinsichtlich Wartung und Betrieb sowie der Zulassung für die Besatzung gerecht werden.

#### *Versicherungsanforderungen*

38. Die Kommission nimmt auch die Bedenken einiger Interessengruppen und Mitgliedstaaten in Bezug auf die unverhältnismäßigen Auswirkungen der Versicherungsanforderungen der EG auf die allgemeine Luftfahrt zur Kenntnis<sup>18</sup>. Nach breit angelegten Konsultationen bewertet die Kommission nun das Funktionieren der genannten Verordnung und wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. April 2008 einen Bericht vorlegen.

#### **3.4. Optimierung der vorhandenen Kapazität**

39. Angesichts der zu erwartenden Verkehrsentwicklung wird Europa einer immer größer werdenden Lücke zwischen Kapazität und Nachfrage gegenüberstehen. Halten die gegenwärtigen Trends an und werden die Kapazitäten nicht erweitert, steht Folgendes zu erwarten:
- das Luftverkehrsaufkommen in Europa wird sich in den kommenden 20 Jahren verdoppeln und
  - über 60 europäische Flughäfen könnten schwer überlastet, die 20 wichtigsten Flughäfen könnten bis 2025 zumindest 8-10 Stunden pro Tag völlig ausgelastet sein.
40. Im Jahr 2006 waren ca. 9% aller von Eurocontrol registrierten Luftfahrtbewegungen der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt zuzuordnen. Seit 2003 wächst dieses Segment fast zweimal so schnell wie der übrige Verkehr, und dieser Trend dürfte in den kommenden Jahren anhalten.
41. Werden die Kapazitäten nicht entsprechend der allgemeinen Verkehrszunahme erweitert, wird die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt beim Zugang zum Luftraum und zu Infrastrukturen in einen immer schärferen Wettbewerb mit dem Luftverkehr allgemein geraten. Daher müssen sowohl die Auswirkungen als auch die Bedürfnisse der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt bei der Kapazitätsplanung und -optimierung wie z.B. bei den derzeitigen Diskussionen über den Aktionsplan der Kommission für „Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“<sup>19</sup> berücksichtigt werden.

---

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 785/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Versicherungsanforderungen an Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeugbetreiber (ABl. L 138 vom 30.4.2004, S.1)

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa, KOM (2006) 819

### 3.4.1. Flughafen-/Landeplatzkapazität

42. In der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt benutzen Luftfahrzeuge oft kleinere Flughäfen und lokale Landeplätze, bieten damit zusätzliche Punkt-zu-Punkt-Dienste und tragen zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Verkehrs bei. Die Infrastruktur der kleineren Flughäfen wird in zunehmendem Maße auch von den großen Luftfahrtunternehmen genutzt, die zusätzliche Kapazitäten benötigen.
43. Die wachsende Überlastung am Boden bedeutet, dass künftig mehr Flughäfen, auch kleinere Regionalflughäfen, als flugplanvermittelt oder als koordiniert eingestuft werden. Das könnte dazu führen, dass letztendlich Zeitnischen auf einigen dieser Flughäfen für nicht im Linienflugverkehr tätige Betreiber nur noch auf ad hoc-Basis verfügbar sein werden. Dieses Problem könnte vor allem bei Flughäfen akut werden, die über keine nahe gelegene und für Betreiber der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt geeignete Alternative verfügen.
44. Kleine Luftfahrzeuge können für die Flughafenleitung auch deshalb unattraktiv sein, weil sie weniger zahlende Fluggäste befördern und anfälliger sind für Wirbelschleppen größerer Luftfahrzeuge (und damit mehr von der knappen Kapazitätszeit beanspruchen). Sie benötigen unter Umständen auch spezielle Infrastrukturen wie spezielle Terminals oder Vorfelder, die vom Flughafen finanziert werden müssen. Auch die Zuweisung der Zeitnischen und das Verkehrsflussmanagement funktionieren am besten bei Betreibern mit regelmäßigen und auf Monate im voraus erstellten Flugplänen.
45. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen gibt es zwei Wege:
- Bessere Planung zur Optimierung der vorhandenen Kapazität. Dazu gehört auch der Betrieb spezieller Entlastungsstartbahnen und Bereiche des Flughafens/Landeplatzes für die Bedürfnisse der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt. Denkbar wäre mitunter auch die Schaffung spezieller Flughäfen/Landeplätze für die Abwicklung dieser besonderen Verkehrsart.
  - Entwicklung und Anwendung moderner Technologien. Automatische Wettermeldesysteme, personallose Flugverkehrsdiensste sowie der Einsatz globaler Satellitennavigationssysteme beim Flugverkehrsmanagement<sup>20</sup> könnten sich als sinnvoll erweisen, um das Potenzial lokaler und regionaler Kapazitäten kosteneffizient zu erschließen.
46. Der Aktionsplan der Kommission für „Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“ bietet eine Plattform für weitere Maßnahmen durch die Einrichtung einer EU-Beobachtungsstelle, an der die Kommission, die Mitgliedstaaten und Experten aus der Industrie beteiligt sein werden und die den besonderen Anforderungen der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt Rechnung tragen wird.

---

<sup>20</sup>

Wie im SESAR-Programm zur Modernisierung des Flugverkehrsmanagements in Europa geplant.

### 3.4.2. *Luftraumkapazität*

47. Der europäische Luftraum ist für Tausende von Luftfahrzeugen mit unterschiedlichen Leistungen und Betriebsprofilen von entscheidender Bedeutung. Die ständige Zunahme des Luftverkehrs sowie institutionelle Fragmentierung und technologische Beschränkungen haben dieses gemeinsame Gut jedoch erheblichen Belastungen ausgesetzt.
48. Um die künftigen Herausforderungen für den Luftraum zu bewältigen, führt die Kommission eine Reihe institutioneller und technologischer Reformen im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums und des Projekts SESAR durch. Diese Initiativen sollen für alle Nutzer Vorteile bei Sicherheit, Kosten und Effizienz bringen, auch für die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt.
49. Schätzungen besagen, dass 2005 in Europa ca. 15 Millionen Flüge im Bereich der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt durchgeführt wurden. Weniger als 1 Million davon fanden unter Aufsicht der Flugverkehrskontrolle statt.
50. Interessengruppen des Bereichs allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt und insbesondere Luftraumnutzer, die ohne Überwachung durch die Flugverkehrskontrolle operieren, zeigen sich vor allem besorgt angesichts der Zunahme des kontrollierten Luftraums, wobei die künftige Luftraumeinstufung und Ausrüstungsanforderungen im Programm für den einheitlichen europäischen Luftraum und in dem zugehörigen SESAR-Programm festgelegt werden.
51. Bei den laufenden Diskussionen sowie künftigen Entscheidungen über die Luftraumpolitik und die Einrichtung des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation in Europa muss berücksichtigt werden, dass ein wesentlicher Anteil der Flüge in der allgemeinen Luftfahrt und in der Geschäftsreiseluftfahrt nicht nach Instrumenten, sondern nach Sichtflugregeln („see and avoid“) durchgeführt wird. Die Flugverkehrsmanagementpolitik muss der Tatsache Rechnung tragen, dass viele Luftfahrzeuge aus technischen und/oder wirtschaftlichen Gründen nicht mit komplexer Ausrüstung ausgestattet werden können.
52. Beispiele aus anderen Teilen der Welt zeigen, dass die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt bei effizienter Gestaltung des Luftraums und der Verfahren auch bei dichtem Verkehr funktionieren kann.

### 3.5. **Erleichterung des Zugangs zu den Weltmärkten**

#### 3.5.1. *Fertigungsindustrie*

53. Die Europäische Gemeinschaft verfügt über eine gesunde und rasch wachsende Fertigungsindustrie im Bereich der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt. Etwa 75% aller Typenzulassungen der EASA betreffen diesen Sektor.
54. In der ersten Jahreshälfte 2007 erreichten die Auslieferungen der wichtigsten europäischen Hersteller von Luftfahrzeugen mit festen Tragflächen im Bereich allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt ein Volumen von ca. 1 Mrd. Euro,

was einen Zuwachs von 33,6% gegenüber dem entsprechenden Zeitraum 2006 bedeutet und etwa 16% des globalen Marktwertes im Bereich allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt entspricht. Da jedoch der Markt im Bereich allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt in der Gemeinschaft expandiert, bleibt die europäische Industrie sehr stark exportorientiert.

55. In den letzten Jahren wurden dank der Investitionen in Forschung und Entwicklung in der europäischen Industrie viele neue Technologien eingeführt, vor allem in den weniger stark regulierten Segmenten der Luftfahrt. Durch diesen Wettbewerbsvorteil besteht jetzt die Chance, die europäische Präsenz auf den Weltmärkten auszubauen.
56. Eines der wichtigen Instrumente, die eine Entwicklung der europäischen Fertigungsindustrie erleichtern sollten, sind internationale Übereinkünfte, die von der Kommission mit Drittstatten ausgehandelt wurden. Diese können neben Luftverkehrsfragen auch die gegenseitige Anerkennung von luftfahrttechnischen Erzeugnissen regeln und so dafür sorgen, dass überflüssige Regulierungs- und Aufsichtstätigkeiten verringert und der Marktzugang auch für die Fertigungsindustrie im Bereich allgemeine Luftfahrt und Geschäftsreiseluftfahrt erleichtert werden.

### **3.5.2. *Gewerbliche Geschäftsreiseluftfahrt***

57. Obwohl die gewerbliche Geschäftsreiseluftfahrt<sup>21</sup> in der Regel außerhalb des Rahmens bilateraler oder multilateraler Luftverkehrsübereinkünfte funktioniert, ist sie von Verkehrsrechten oder anderen Marktzugangsbeschränkungen betroffen, die mitunter nur für diesen Sektor gelten. Die jüngsten Bedenken europäischer Betreiber hinsichtlich amerikanischer Beschränkungen für die Gelegenheitscharter ganzer Luftfahrzeuge („occasional planeload charters“) veranschaulichen dies. Dank der gemeinsamen Bemühungen von europäischer Industrie und Regulierungsbehörden konnte für diesen Chartertyp (unter bestimmten Voraussetzungen) die Quote der Flüge verdoppelt werden, die ohne volle US-Genehmigung für ausländische Luftfahrzeuge durchgeführt werden dürfen. Hierdurch dürften sich die Möglichkeiten für europäische Betreiber im Bereich der Geschäftsreiseluftfahrt bei Transatlantikflügen erweitern.
58. Die besonderen Interessen der gewerblichen Geschäftsreiseluftfahrt müssen bei der Entwicklung der Außenbeziehungen der EG im Bereich des Luftverkehrs und der Aushandlung gemeinschaftlicher Luftverkehrsabkommen berücksichtigt werden. Hierzu gehört auch die Vereinfachung und Straffung von Verfahren sowie eine ausgewogene Liberalisierung von Verkehrsrechten.

### **3.6. *Gewährleistung der ökologischen Nachhaltigkeit***

59. Trotz technologischer Fortschritte verursachen die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt, die Luftfahrtindustrie insgesamt sowie die meisten anderen Verkehrsträger Umweltbelastungen in Form von Lärm und gasförmigen Emissionen und müssen zur Verringerung dieser Belastungen beitragen.

---

<sup>21</sup>

Betrieb in der Kategorie gewerblicher Luftverkehr.

### 3.6.1. *Lärmbelästigung*

60. Für die meisten in der allgemeinen Luftfahrt und in der Geschäftsreiseluftfahrt eingesetzten Luftfahrzeuge, Motoren oder luftfahrttechnischen Erzeugnisse gelten bereits einheitliche Normen für die Lärmschutzzertifizierung<sup>22</sup>. Dennoch sehen Bewohner mancher Gemeinden in einigen Mitgliedstaaten ihre Lebensqualität durch den von der Sportfliegerei verursachten Lärm beeinträchtigt. Angesichts der räumlichen Begrenztheit dieser Aktivitäten und der geringen Größe der betreffenden Landeplätze sind wohl nationale oder sogar lokale Behörden die geeigneten Instanzen, um die jeweilige Situation zu beurteilen und bei Bedarf angemessene Lösungen zu finden. Eine Einführung lärmbezogener Betriebsbeschränkungen für diese kleinen Landeplätze auf Gemeinschaftsebene wäre zum jetzigen Zeitpunkt weder angemessen noch mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.
61. Längerfristig wird die Kommission mit Unterstützung der EASA prüfen, ob es notwendig ist, die einschlägigen „grundlegenden Anforderungen“ im Luftfahrtbereich zu ändern. Danach wäre es möglich, dass ein Vorschlag zur Änderung der grundlegenden EASA-Verordnung vorgelegt wird. In diesem Zusammenhang könnten auch eine Überprüfung der Zertifizierungsnormen sowie eine verbesserte Ausbildung der Piloten dazu beitragen, die negativen Auswirkungen des Luftverkehrs zu mindern und moderne und umweltfreundliche Technologien zu fördern.

### 3.6.2. *Treibhausgasemissionen*

62. Der Beitrag der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt zu den Treibhausgasemissionen ist im Vergleich zur Luftfahrtindustrie insgesamt relativ gering. Trotzdem können diese Emissionen im Prinzip die Luftqualität lokal und regional beeinträchtigen und auch zum Klimawandel beitragen.
63. Das Problem der Treibhausgasemissionen aus der Luftfahrt wird zum Teil bereits durch den Vorschlag der Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft<sup>23</sup> aufgegriffen. In ihrem Vorschlag bemühte sich die Kommission um Ausgewogenheit zwischen den administrativen Kosten dieser Einbeziehung und dem möglichen Nutzen für die Umwelt. Von einer Einbeziehung in das System ausgenommen werden laut dem Vorschlag unter anderem Flüge, die ausschließlich nach Sichtflugregeln durchgeführt werden, sowie Flüge von Luftfahrzeugen mit einem zulässigen Starthöchstgewicht von weniger als 5 700 kg. Dieser Punkt wird im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens noch weiter berücksichtigt<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Die in dieser Hinsicht von der gemeinschaftlichen Zuständigkeit ausgenommenen Luftfahrzeuge sind aufgeführt in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (ABl. L 240/1 vom 7.9.2002).

<sup>23</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, KOM(2006) 818 endg.

<sup>24</sup> Weitere Maßnahmen zur Lösung des Problems der Treibhausgasemissionen aus der Luftfahrt umfassen die Reform der Luftraumarchitektur und die Einrichtung des neuen ATM-Systems im Rahmen des SESAR-Projekts sowie von der Kommission finanzierte Forschungs- und Entwicklungsprogramme.

64. Nach dem Gemeinschaftsrecht unterliegt Kraftstoff für die „private nichtgewerbliche Luftfahrt“ bereits der Besteuerung, ebenso Kraftstoff, der für sonstige ähnliche Beförderungszwecke oder Freizeitaktivitäten verwendet wird<sup>25</sup>. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass sie die Möglichkeit des Einsatzes von alternativen, umweltfreundlichen oder aus erneuerbaren Energieträgern gewonnenen Kraftstoffen untersucht. Unterschiedliche Sätze bei der Energiebesteuerung können zur Förderung der Verwendung umweltfreundlicherer (z.B. bleifreier) Kraftstoffe auch in der Luftfahrt beitragen.

### **3.7. Ausbau von Forschung und Entwicklung**

65. Europa verfügt über ein dynamisches Forschungsumfeld im Bereich der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt. Innovatives Design für leichte und ultraleichte Luftfahrzeuge oder Pionierarbeiten im Bereich der Kompositmaterialien waren von je her Markenzeichen der europäischen Industrie.
66. Es besteht Einvernehmen, dass der wettbewerbliche und wirtschaftliche Erfolg der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt in Europa künftig noch stärker von Innovation und Forschung auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt abhängen wird, auch von Fortschritten bei Kompositmaterialien, treibstoffeffizienten Antrieben und in der modernen Avionik, um die Chancen der Flugverkehrsmanagementsystems der neuen Generation zu nutzen.
67. Die Kommission wird auch weiterhin Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt durch ihre Forschungsrahmenprogramme unterstützen. Dies umfasst auch spezifische Unterstützung für KMU, die derzeit im Rahmen von Initiativen wie AeroSME oder gezielte Forschungsprojekte wie CESAR<sup>26</sup> stattfindet.

## **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

68. Mit dieser Agenda für die nachhaltige Zukunft der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt fordert die Kommission alle Betroffenen auf, in einen Dialog über die Zukunft dieses Sektors in Europa einzutreten.
69. Die Kommission wird die künftigen Entwicklungen genau beobachten, um sicherzustellen, dass die besonderen Bedürfnisse aller Kategorien von Luftraumnutzern bei den politischen Prozessen berücksichtigt werden. Sie wird sich insbesondere auf folgende Aspekte konzentrieren:
- Aufbau eines Basissatzes von Daten über die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsreiseluftfahrt Europas
  - besonders strikte Überwachung der korrekten Anwendung des Proportionalitäts- und des Subsidiaritätsprinzips

---

<sup>25</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003).

<sup>26</sup> Das Projekt CESAR (Cost Effective Small Aircraft) wird von der Kommission beim sechsten Rahmenprogramm finanziert.

- Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Luftraum- und Infrastruktturnutzer bei der Kapazitätsplanung und -optimierung
- Förderung neuer Technologien, die es der europäischen Industrie ermöglichen, ihren Wettbewerbsvorsprung zu behaupten und regionale sowie lokale Kapazitäten kosteneffizient zu erschließen
- Erleichterung des Zugangs der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt zu Auslandsmärkten
- Gewährleistung der ökologischen Nachhaltigkeit der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsreiseluftfahrt.