

044517/EU XXIII.GP
Eingelangt am 01/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.10.2008
KOM(2008) 596 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Gemeinsamer Luftverkehrsraum unter Einbeziehung der Nachbarländer bis 2010 -
Fortschrittsbericht**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Gemeinsamer Luftverkehrsraum unter Einbeziehung der Nachbarländer bis 2010 - Fortschrittsbericht

1. WARUM EIN GEMEINSAMER LUFTVERKEHRSRAUM UNTER EINBEZIEHUNG DER NACHBARLÄNDER BIS 2010?

1. In seinen „Schlussfolgerungen zum Ausbau der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft“ vom 27. Juni 2005 begrüßte der Rat den Fortschritt bei der Schaffung eines erweiterten gemeinsamen Luftverkehrsraums (CAA) bis 2010 unter Einbeziehung der EU-Nachbarländer.
2. Ein solches Luftraumkonzept entspricht den allgemeinen Zielen der Gemeinschaft im Bereich der Luftverkehrspolitik und bildet zusammen mit umfassenden Luftverkehrsabkommen mit den wichtigsten globalen Partnern der EU und den so genannten „horizontalen Abkommen“ einen Eckpfeiler dieser Politik. Der CAA steht auch in Einklang mit den übergeordneten Zielen der europäischen Nachbarschaftspolitik, mit der die Gemeinschaft die Stabilität und nachhaltige Entwicklung an ihren östlichen und südlichen Grenzen fördern will.
3. Ein effizienter Verkehr im allgemeinen und ein effizienter Luftverkehr im besonderen kann wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung, technischen Zusammenarbeit und den Kontakten auf menschlicher Ebene zwischen der EU und ihren Nachbarländern beitragen. Die CAA-Abkommen ermöglichen die volle Beteiligung an einem der Schlüsselbereiche des Binnenmarktes und sind daher Modell und Anreiz für die weitere wirtschaftliche Integration der EU-Partnerländer.
4. Im Kontext der erweiterten Union für den Mittelmeerraum¹ und immer engerer Verbindungen zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarn erhält das Konzept des CAA noch größere Bedeutung. Sein eigentliches Ziel sollte die Schaffung eines gesamteuropäischen Luftverkehrsbinnenmarktes auf der Grundlage gemeinsamer Vorschriften sein, der bis zu 60 Länder mit etwa einer Milliarde Einwohner umfasst. Allein 2007 wurden im Verkehr zwischen der EU und ihren Nachbarländern in Europa, Osteuropa, Zentralasien, dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten über 120 Millionen Fluggäste gezählt², was gegenüber 2004 eine Steigerung um mehr als

¹ Der Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum wurde am 13. Juli 2008 in Paris auf den Weg gebracht. Er soll der Partnerschaft neue Vitalität verleihen und bietet eine verbesserte institutionelle Steuerung sowie eine bessere Sichtbarkeit (Mitteilung der Kommission: Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, KOM (2008) 319 (endgültig)).

² Albanien, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Ägypten, Georgien, Island, Israel, Jordanien, Kasachstan, Kirgisistan, Libanon, Libyen, Republik Moldau, Montenegro, Marokko, Norwegen, Palästina, Russland, Schweiz, Syrien, Tadschikistan, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien sowie Kosovo im Rahmen der UNSC-Entscheidung 1244/99.

20% bedeutet. Dieses Verkehrsvolumen entspricht über 45% des Luftverkehrs zwischen der EU und Drittstaaten³.

5. Die europäische Luftfahrtbranche befindet sich in einem rasanten Wandel, bei dem die EU eine immer stärkere Rolle als wichtigster institutioneller und regulatorischer Katalysator einnimmt. Daraus entsteht auch zusätzliche Verantwortung für die Gemeinschaft, die eine angemessene Einbeziehung der Nachbarländer sicherstellen sollte. Auch betreffen zentrale Herausforderungen wie die Gewährleistung eines hohen Standards bei der Sicherheit und der Gefahrenabwehr im Luftverkehr, die Optimierung des Flugverkehrsmanagements (ATM) oder die Bekämpfung der Klimaänderung nicht nur die Gemeinschaft, und die Nachbarländer sollten aufgefordert werden, sich an den Projekten der EU im Bereich dieser Herausforderungen zu beteiligen.
6. Für die Entwicklung des CAA setzte die Gemeinschaft das Zieldatum 2010, und in dieser Mitteilung zieht die Kommission Bilanz zu den bisherigen Fortschritten. Seit Beginn des CAA-Projekts konnten eine Reihe von Lehren gezogen werden. Diese Erfahrungen sollten genutzt werden, um die Effizienz des Projektes zu verbessern und ihm zusätzliche Dynamik zu verleihen.

2. WAS WURDE BISHER ERREICHT?

2.1. Flexibilität des Projektes durch ein länderspezifisches Vorgehen

7. Der CAA soll sehr unterschiedliche Länder einbeziehen. Obwohl das Angebot der EU zum Aufbau engerer Beziehungen für alle Partner das Gleiche ist, gewährleistet ein länderspezifisches Vorgehen – wie die europäische Nachbarschaftspolitik – Flexibilität und differenzierte Maßnahmen. Es gibt so viele Möglichkeiten wie Partnerländer, je nach der politischen Situation der einzelnen Partner, ihren Ambitionen für die Beziehungen zur EU, ihre Reformagenda und ihre Fortschritte.
8. Die Anfänge des CAA reichen zurück bis 1993, als die am weitesten fortgeschrittene Integration von Drittstaaten in die Luftverkehrspolitik der EU im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum erfolgte⁴. Dieses Abkommen hat es ermöglicht, dass Norwegen, Island und Liechtenstein am Luftverkehrsbinnenmarkt zu den gleichen Bedingungen teilnehmen wie die EU-Mitgliedstaaten. In ähnlicher Weise konnte ebenfalls ein sehr hohes Maß an Integration durch ein spezifisches Luftverkehrsabkommen mit der Schweiz erreicht werden, das seit 2002⁵ in Kraft ist. Seitdem wurden weitere Länder aufgefordert, sich an dem Projekt zu beteiligen. Derzeit verfolgt die EU die Entwicklung des CAA über zwei Hauptkonzepte: Luftverkehrsbinnenmarkt und Luftverkehrsabkommen Europa/Mittelmeer.

³ Die Gesamtzahl der Fluggäste, die zwischen Flughäfen innerhalb der EU und Flughäfen außerhalb der EU befördert wurden, stieg bereits im Jahr 2006 auf 250 Millionen (Eurostat, Statistik kurz gefasst - Verkehr, 52/2008).

⁴ Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. L 1/1994 vom 3.1.1994, S. 3

⁵ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, ABl. L 114/2002 vom 30.4.2002, S. 73

9. Das Konzept des Luftverkehrsbinnenmarktes kam gegenüber Ländern zum Tragen, die bereits in einen gesamteuropäischen institutionellen Luftverkehrsrahmen eingebunden waren, z.B. die westlichen Balkanländer, und die ihre Annäherung an die EU auf Regulierungsebene durch ihre Beteiligung an Organisationen wie Eurocontrol oder Arbeitsgemeinschaft der Zivilluftfahrtbehörden (JAA) begonnen hatten. Auf dieser Grundlage können Partnerländer bereits voll in den Luftverkehrsbinnenmarkt integriert werden, oftmals noch vor ihrem eigentlichen Beitritt zur EU. Die Kommission hat auch auf der Grundlage des Konzepts für einen Luftverkehrsbinnenmarkt umfassende Luftverkehrsverhandlungen mit der Ukraine aufgenommen.
10. Mit Marokko wurde ein Luftverkehrsabkommen Europa/Mittelmeer unterzeichnet, das ein hohes Maß an Harmonisierung bei der Regulierung aufweist, Bestimmungen für eine schrittweise Marktöffnung und größere Investitionsmöglichkeiten enthält und Maßstäbe für künftige Luftverkehrsabkommen mit den Partnern der EU im Mittelmeerraum setzt. Gemäß dem Mandat des Rates wird die Kommission auf der Grundlage dieses Modells umfassende Luftverkehrsverhandlungen mit Israel und Jordanien führen. Die Kommission fördert die Schaffung des CAA im Mittelmeerraum durch das ehrgeizige Projekt „Euromed Aviation“, das im Rahmen des Europa-Mittelmeer-Verkehrsforums⁶ entwickelt wurde und darauf abzielt, die Vorschriften der MEDA-Länder an die Luftverkehrsvorschriften der EU anzunähern, Sicherheit und Gefahrenabwehr im Luftverkehr in der Region zu verbessern und die Zusammenarbeit in ATM-Fragen voranzubringen.
11. Die Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum und in Zentralasien konzentrierte sich auf die technische Unterstützung und den Informationsaustausch auf Expertenebene, um die Partnerländer mit den Rechtsvorschriften der EU im Luftverkehrsbereich vertraut zu machen und das Sicherheitsniveau in diesen Regionen zu verbessern. 2009 wird die Kommission den Ländern in dieser Region im Rahmen des Projekts für Sicherheit und Gefahrenabwehr in der Zivilluftfahrt mit einem Budget von 5 Mio. EUR zusätzliche gezielte Unterstützung leisten.
12. Die Kommission beobachtet intensiv die Entwicklungen in ihren Nachbarländern, von denen sich einige als weitere potenzielle Kandidaten für eine Beteiligung am CAA erweisen könnten. Die nächsten natürlichen Kandidaten im Mittelmeerraum aufgrund des beträchtlichen Potenzials ihrer Märkte sowie ihrer starken wirtschaftlichen kulturellen und historischen Verbindungen zur Gemeinschaft sind Tunesien und Algerien. Unter den östlichen Nachbarn der EU sieht die Kommission in Georgien und der Republik Moldau die möglichen nächsten Kandidaten – beide Länder beteiligen sich schon an gesamteuropäischen Luftverkehrsorganisationen und verfügen bereits über enge Kontakte zur EU im Rahmen der Aktionspläne der europäischen Nachbarschaftspolitik sowie anderer spezieller Initiativen.

2.2. Die besonderen Fälle Russland und Türkei

13. Mit 23 bzw. 10 Mio. Fluggästen im Jahr 2007 gehören die Türkei und Russland zu den wichtigsten Luftverkehrsmärkten für die EU und können darüber hinaus ein dynamisches Wachstum vorweisen. Allerdings besteht bisher noch kein umfassender

⁶ <http://www.euromedtransport.org/355.0.html>

und rechtlich solider Rahmen für die Luftverkehrsbeziehungen zu diesen wichtigen Partnern.

14. Angesichts ihres Status als Kandidatenland und ihrer Bedeutung als Luftverkehrspartner sollte die Türkei voll in den CAA einbezogen werden. Bisher sind die Fortschritte allerdings nur begrenzt, da die Türkei den integrierten Charakter des Luftverkehrsbinnenmarktes nicht anerkennt und Sicherheitsfragen im ATM-Bereich noch nicht gelöst sind. Die Kommission rechnet jedoch mit einer günstigen Entwicklung der Situation und wird sich weiter um einen konstruktiven Dialog mit der Türkei bemühen. Solche Fortschritte wären auch entscheidend im Rahmen der Verhandlungen zum Verkehrskapitel bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Als erster Schritt sollten bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht werden.
15. Russland ist ein sehr wichtiger Nachbar der erweiterten EU mit einem bedeutenden Luftverkehrsmarkt und einer langen Tradition in der Luft- und Raumfahrt. Diese enge Beziehung erfordert die Schaffung eines angemessenen Rahmens für die Zusammenarbeit in Luftverkehrsangelegenheiten. Eine Vorbedingung dafür ist allerdings, dass Russland das Abkommen über die Gebühren für Sibirien-Überflüge anwendet – diese Gebühren werden von Russland immer noch entgegen normalen internationalen Gepflogenheiten erhoben. Dieses Abkommen wurde auf dem Gipfel EU-Russland vom November 2006 ausgehandelt und von der russischen Regierung im November 2007 gebilligt, aber noch nicht unterzeichnet. Auch die bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen Russland und den Mitgliedstaaten müssen mit dem Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung gebracht werden.

2.3. Deutliche Fortschritte bei der Gewährleistung von Rechtssicherheit für gewerbliche Luftfahrtunternehmen

16. Deutliche Fortschritte sind erkennbar bei der Anpassung bilateraler Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Nachbarländern an das Gemeinschaftsrecht. Dadurch verbessert sich die Rechtssicherheit für Luftfahrtunternehmen auf beiden Seiten, ohne dass das Gleichgewicht bei den Verkehrsrechten zwischen den Mitgliedstaaten und den Partnerländern dadurch beeinträchtigt würde.
17. Horizontale Abkommen wurden geschlossen mit Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien, Israel, Jordanien, Kasachstan, Kirgisistan, Libanon, Republik Moldau, Montenegro, Marokko, Ukraine und Serbien. Außerdem ist in den bilateralen Abkommen zwischen Algerien, Belarus, Ägypten, Syrien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan und mindestens einem Mitgliedstaat die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Benennung gegeben.

3. UMSETZUNG DER CAA-ABKOMMEN – BISHERIGES FAZIT

3.1. Eine bewährte und erfolgreiche Formel

18. Über zwei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums mit den westlichen Balkanländern

(ECAA)⁷ und des ersten Luftverkehrsabkommens Europa/Mittelmeer mit Marokko⁸ ist die Bilanz der Kommission zur Verwirklichung des CAA im allgemeinen positiv. Die Abkommen haben zu raschen Veränderungen in der Luftverkehrsbranche der Partnerländer beigetragen und auf neuen Strecken zu einem Anstieg der Zahl von Fluggästen und Luftfahrtunternehmen geführt.

19. Ein besonders starker Verkehrszuwachs war zwischen der EU und Marokko festzustellen. Im Jahr 2007 wurden im Rahmen des ersten Luftverkehrsabkommens Europa/Mittelmeer über 7,8 Mio. Fluggäste befördert, das entspricht einem Zuwachs von 18% gegenüber 2006. Der Zuwachs im Rahmen des ECAA-Abkommens war bescheidener: im Jahr 2007 wurden im Verkehr zwischen der EU und den westlichen Balkanländern über 6,6 Mio. Fluggäste gezählt (ein Anstieg von 5% gegenüber 2006).
20. Der Umsetzungsfortschritt wird ständig überwacht von den jeweiligen Gemischten Ausschüssen, die sich für regelmäßige Überprüfungen der Abkommen und für die Erleichterung ihres Funktionierens als sehr nützlich erwiesen haben, denn sie können sich direkt praktischer Probleme annehmen, die von Zeit zu Zeit für die gewerblichen Betreiber auftreten. Mehrere westliche Balkanländer sowie Marokko dürften in der Lage sein, die erste Übergangsphase im Rahmen ihrer jeweiligen Abkommen im Jahr 2009 abzuschließen.

3.2. Zwei-Säulen-Konzept: Marktöffnung und Regulierungsharmonisierung

21. Die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft gegenüber Partnerländern basiert auf dem Zwei-Säulen-Konzept, wonach einerseits neue Marktchancen eröffnet und andererseits ein harmonisiertes Regulierungsumfeld garantiert werden. Wie die Kommission bereits hervorgehoben hat⁹, handelt es sich bei diesem Konzept nicht nur um ein theoretisches Modell, sondern um ein praxisorientiertes Instrument, mit dem Luftverkehrsabkommen den speziellen Gegebenheiten des jeweiligen Falles angepasst werden können. Natürlich muss das Vorgehen der Gemeinschaft bei Partnern mit reifen Märkten und stabilem Regulierungsrahmen anders sein als bei Ländern, die zwar große Potenziale haben, sich aber noch in einer Übergangsphase befinden und deren Regulierungs- und Wirtschaftsumfeld noch nicht gefestigt sind.
22. CAA-Partner verfügen über großes Entwicklungspotenzial, und der Luftverkehr kann ein entscheidender Katalysator für dessen Erschließung sein. Dies verlangt jedoch die Betrachtung des Einzelfalles und eine sorgfältige Bewertung verschiedener Faktoren, z.B. Reifegrad des Marktes, Stand der Harmonisierung im Hinblick auf EU-Vorschriften und Normen sowie spezifische Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten. Hier wird ein stufenweises Vorgehen mit klar festgelegten Übergangsregelungen sehr oft das logischste Konzept sein.
23. Eine effiziente und zügige Umsetzung des *Acquis* im Bereich des Luftverkehrs und seine einheitliche Durchsetzung im gesamten CAA bleiben für die Partnerländer und die Gemeinschaft die größte Herausforderung. Dies liegt daran, dass die Rechtsvorschriften der EU für den Luftverkehrsbereich in die Rechtssysteme der

⁷ ABl. L285/2006 vom 16.10.2006, S. 3

⁸ ABl. L386/2006 vom 29.12.2006, S. 57

⁹ Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft, KOM(2005) 79 endgültig.

Partnerländer integriert und innerhalb dieser Systeme umgesetzt werden müssen, während für die EU-Mitgliedstaaten die meisten dieser Rechtsvorschriften bereits direkt anwendbar und durchsetzbar sind. Daher ist nicht nur die technische Unterstützung der Partnerländer bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften notwendig, sondern es müssen auch effiziente und innovative Mechanismen innerhalb der CAA-Abkommen entwickelt werden, um diesen Umsetzungsprozess zu flankieren, wobei auch Verfahren zur Überwachung der erzielten Fortschritte und bei Bedarf Durchsetzungsmaßnahmen im Falle einer Nichteinhaltung von Vorschriften vorzusehen sind.

3.3. Weichenstellung für eine längerfristige subregionale Integration

24. Die Gemeinschaft sollte sich nicht darauf beschränken, ein Netz individueller Beziehungen zu den Nachbarländern aufzubauen, da eine Zusammenführung solcher multilateralen und bilateralen Übereinkünfte dazu führen könnte, dass innerhalb des CAA und vor allem bei den einzelnen Partnerländern unterschiedliche Rechte und Pflichten gelten, was die Aussichten auf eine stärkere subregionale Integration schmälern würde.
25. Es ist daher ratsam, bei den Verhandlungen mit den Nachbarländern, auch wenn die besonderen Umstände und Empfindlichkeiten in jedem Einzelfall zu beachten sind, ein bestimmtes Maß an Kohärenz anzustreben. Längerfristig und nach Abschluss der Harmonisierung im Regulierungsbereich durch die kritische Masse von Ländern derselben Region könnten die einzelnen Abkommen zwischen diesen Ländern und der Gemeinschaft verschmolzen werden. Hierdurch ließen sich eine Fragmentierung des CAA und zu starke Unterschiede bei Rechten, Pflichten und Marktchancen der beteiligten Parteien vermeiden. Zu diesem Zweck sollte die Gemeinschaft den Partnerländern spezifische Klauseln vorschlagen, in denen die Möglichkeit einer solchen Erweiterung vorgesehen ist, wie das auch bei den Abkommen mit Marokko und den westlichen Balkanländern der Fall war.

3.4. Stärkere Einbeziehung der Nachbarländer in den institutionellen und operationellen Rahmen der EU

26. Das gesamteuropäische Bild des Luftverkehrs und die Rolle der Luftverkehrsorganisationen in Europa befinden sich im Umbruch. Die hochrangige Gruppe zum künftigen Rechtsrahmen der Luftfahrt hat die EU aufgerufen, sich als Hauptakteur bei der Festlegung der Regulierungsagenda für den europäischen Luftverkehr zu positionieren und die Zusammenarbeit mit den nicht der EU angehörenden europäischen Ländern auszubauen¹⁰.
27. Die CAA-Abkommen und die für ihre Verwaltung zuständigen Gemischten Ausschüsse haben sich als höchst effizient für den Ausbau der vorausschauenden Kommunikation zwischen der EU und den Partnerländern erwiesen. Um jedoch in diesen einem rapiden Wandel unterworfenen Umfeld ein echtes Gefühl „gesamteuropäischer Verantwortung“ für den CAA zu gewährleisten, sollte die EU

¹⁰ Hochrangige Gruppe zum künftigen Rechtsrahmen der Luftfahrt, 2007: „A framework for driving performance improvement“

eine bessere Einbeziehung der Partnerländer in den institutionellen und/oder operationellen Rahmen ermöglichen.

28. Die Kommission ist sich wohl bewusst, dass der EG-Vertrag und die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft mit bestimmten rechtlichen und institutionellen Sachzwängen verbunden sind, und plädiert daher dafür, dass die EU ein schlüssiges Konzept für die Frage einer Beteiligung der Partnerländer als Beobachter am institutionellen Rahmen der EU für den Luftverkehr entwickeln oder sie enger in die Luftverkehrsprogramme und/oder operationellen Initiativen der Gemeinschaft einbeziehen sollte, wenn die entsprechenden Vorbedingungen erfüllt sind. Zwei Bereiche verdienen in dieser Hinsicht besondere Beachtung: die Luftverkehrssicherheit und ATM.

3.4.1. Gewährleistung einer gesamteuropäischen Dimension bei der Sicherheit des Luftverkehrs

29. Die Sicherheit des Luftverkehrs bleibt ein Hauptanliegen bei den Beziehungen zu mehreren Nachbarländern, und die Stärkung der nationalen Aufsichtsfunktionen muss weiterhin angemessene Priorität erhalten. Natürlich müssen alle Partner der EU beim CAA ihre Fähigkeit nachweisen, zumindest die ICAO-Normen einzuhalten und auf dieser Grundlage schrittweise strengere Anforderungen umzusetzen, wie das auch in den jeweiligen CAA-Abkommen vorgesehen ist.

30. Der Erweiterung der Zuständigkeiten der EASA und der Beschluss der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz zur Aufhebung der JAA Mitte 2009 erfordert angemessene Lösungen, um die gesamteuropäische Dimension der Sicherheit im Luftverkehr aufrecht zu erhalten. Das CAA-Konzept bietet hier die umfassendste Lösung, denn es ermöglicht auch europäischen Ländern, die keine Mitgliedstaaten der EU sind, mit der EASA zusammen zu arbeiten und sich an dem Sicherheitssystem der EU stärker zu beteiligen. Diese Art der Zusammenarbeit hat jedoch einen anderen Charakter als innerhalb der JAA, da die EASA kein Zusammenschluss von Regulierungsbehörden ist, sondern eine Agentur der EU, die die gemeinschaftlichen Regulierungsinstanzen unterstützt und eine Reihe von Aufgaben der Sicherheitsaufsicht übernimmt.

31. Europäische Unterzeichnerländer des Abkommens von Chicago, die keine EU-Mitgliedstaaten sind und Abkommen mit der Gemeinschaft geschlossen haben, wonach sie die EASA-Grundverordnung und ihre Durchführungsbestimmungen annehmen und anwenden, können an den Arbeiten der EASA teilnehmen, was auch die Mitgliedschaft in deren Verwaltungsrat (aber ohne Stimmrechte) einschließt. Die Partnerländer können mit der Gemeinschaft auch im Rahmen von mit der EASA unterzeichneten Arbeitsvereinbarungen zusammenarbeiten oder Abkommen über die gegenseitige Anerkennung mit der Gemeinschaft schließen.

3.4.2. Erweiterung des einheitlichen europäischen Luftraums (SES) über die Grenzen der EU hinaus

32. Die Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarktes in den Jahren ab 1990 und der dadurch ausgelöste starke Anstieg des Verkehrsvolumens in Europa war nicht von einer Modernisierung der ATM-Einrichtungen begleitet. Das ATM-System in Europa ist noch dazu durch eine starke Fragmentierung gekennzeichnet, was zu unnötig verlängerten Flugzeiten und damit höheren Kosten für die Luftraumnutzer

und einer weiteren Umweltbelastung führt. Um diese Effizienzmängel zu beseitigen, hat die Kommission nun ein zweites Paket von Legislativmaßnahmen vorgelegt, das eine zügigere Verwirklichung des SES und die Entwicklung einer neuen ATM-Generation im Rahmen von SESAR¹¹ ermöglichen soll.

33. Ein reibungslos funktionierendes ATM-System sollte jedoch nicht auf das Gebiet der Gemeinschaft beschränkt bleiben. Um Engpässe zu vermeiden, die Interoperabilität zu fördern und Sicherheit sowie Umweltverträglichkeit zu verbessern, sollten die Nachbarländer entsprechend einbezogen werden. Derzeit sind bereits 18 Länder durch das CAA-Konzept in den Aufbau des SES einbezogen und beteiligen sich an den operationellen ATM-Initiativen der EU, einschließlich der Schaffung funktionaler Luftraumblöcke. Alle ECAA-Partner sowie die Schweiz sind an den Arbeiten des SES-Ausschusses als Beobachter beteiligt. Im April 2008 wurde das ISIS-Programm aufgelegt, um gemäß dem ECAA-Abkommen die Umsetzung der SES-Rechtsvorschriften in Südosteuropa zu unterstützen¹². Es liegt im Interesse der Gemeinschaft, den SES noch weiter auf Nachbarländer auszudehnen, und das CAA-Konzept bietet sich hierfür als logisches Instrument an. Um eine angemessene Beteiligung der Partnerländer an dem Projekt zu gewährleisten, sollten sie auch in den institutionellen und/oder operationellen Rahmen entsprechend einbezogen werden.
34. Damit die Nachbarländer von der Modernisierung des ATM profitieren können, sollte ihnen auch die Beteiligung an SESAR ermöglicht werden. Längerfristig würde das bedeuten, dass der Stand der Technik im ATM-Bereich sowie operationelle Konzepte auch in den Partnerländern der EU angewendet werden könnten, wodurch ein nahtloses System über die Grenzen der EU hinaus entstehen würde. Unternehmen aus Drittstaaten, die mindestens ein Luftverkehrsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, können sich bereits jetzt um eine Mitgliedschaft beim gemeinsamen Unternehmen SESAR bewerben.

3.5. Nachhaltige Entwicklung des gemeinsamen Luftverkehrsraums

35. Der Luftverkehr hat Umweltauswirkungen auf globaler und auf lokaler Ebene, die zudem grenzüberschreitend sind. Auf lokaler Ebene verursacht der Flugbetrieb Lärmbelästigungen und Luftverschmutzung, auf globaler Ebene tragen die Emissionen aus dem Luftverkehr zur Klimaänderung bei. Zwar entfällt auf den Luftverkehr derzeit prozentual nur ein geringer Anteil an allen Treibhausgasemissionen, aber die Menge dieser Emissionen steigt in vielen Ländern rapide und soll zufolge den Prognosen auch weiter zunehmen. Wenn Maßnahmen hier ausbleiben, wird der Anstieg der Emissionen die Anstrengungen in anderen Sektoren zur Verringerung der Emissionen untergraben.
36. Die EU hat ein umfassendes Konzept zur Verringerung der Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima vorgeschlagen, bei dem unter anderem weitere Verbesserungen im ATM-Bereich sowie mehr Investitionen in umweltfreundlichere Technologien vorgesehen sind. Diese Maßnahmen allein werden jedoch nicht

¹¹ Mitteilung der Kommission: Einheitlicher europäischer Luftraum II: Kurs auf einen nachhaltigeren und leistungsfähigeren Luftverkehr KOM(2008) 389 endgültig.

¹² ISIS (Implementation of the Single European Sky In South East Europe) löst die bisherige Initiative SEE FABA ab, die demzufolge eingestellt wurde.

ausreichen, um den durch die Verkehrszunahme bedingten Anstieg der Emissionen aufzufangen. Der Luftverkehr soll daher in das Emissionshandelssystem der EU einbezogen werden. Der Rat und das Europäische Parlament konnten kürzlich eine Einigung über die Rechtsvorschrift erzielen.

37. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist wichtig, um eine nachhaltige Entwicklung in der Luftverkehrsbranche zu erleichtern und sicherzustellen, dass den Umweltauswirkungen des Luftverkehrs durch effektive Gegenmaßnahmen begegnet wird. Die CAA-Abkommen sollten diesbezüglich geeignete Bestimmungen enthalten und die Partnerländer ermutigen, effektive Maßnahmen zu den Umweltauswirkungen des Luftverkehrs zu beschließen, z.B. die Einführung eines Emissionshandelssystems oder gleichwertige Initiativen.

3.6. Notwendigkeit von Hilfestellung und klaren Prioritäten bei der technischen Unterstützung

38. Die Angleichung an die EU-Normen dürfte keine leichte Aufgabe sein. Sie kann folgende Maßnahmen erfordern: die umfassende Überprüfung des Primärrechts sowie spezifischer Durchführungsvorschriften, die Konzeption neuer Instrumente der Sicherheitsaufsicht, die Schulung von Personal oder sogar organisatorische Veränderungen wie die Trennung zwischen der Erbringung von Dienstleistungen und Funktionen der Sicherheitsaufsicht oder die Einrichtung einer unabhängigen Stelle für die Untersuchung von Unfällen.
39. Reformen verlangen von den Partnerländern angemessene Fachkompetenzen und Kapazitäten. Eines der gemeinsamen Hindernisse in dieser Beziehung kann das Fehlen einer geeigneten Stelle für die Sicherheitsaufsicht oder ein Mangel an qualifiziertem technischen Personal sein. Diese Mängel sind in den meisten Fällen die Folge einer unzureichenden Bereitstellung von Ressourcen für die nationalen Zivilluftfahrtbehörden.
40. Neben der Bereitstellung von Fachkompetenz und technischer Unterstützung lässt sich dem Problem unzureichender Verwaltungskapazitäten und Ressourcen durch engere Zusammenarbeit und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen begegnen. Hieraus ergibt sich nicht zwangsläufig die Notwendigkeit, eine neue Einrichtung zu schaffen oder Hoheitsrechte aufzugeben. Die gegenseitige Bereitstellung von Experten oder gemeinsame Aufsichtstätigkeiten könnten erheblich zur Vermeidung von Doppelarbeit und zur Erzielung von Größenvorteilen beitragen. Im ATM-Bereich könnte eine solche Zusammenarbeit z.B. höchst effizient im Rahmen des Konzepts der funktionalen Luftraumblöcke verfolgt werden. Die Untersuchung von Unfällen im Luftverkehr ist ein weiterer Bereich, wo eine Zusammenarbeit der Behörden erheblichen Nutzen haben könnte.
41. Die Kommission bietet allen am CAA teilnehmenden Ländern technische Unterstützung an. Ein spezielles Partnerschaftsprojekt im Bereich der Luftverkehrssicherheit mit einem Budget von 1 Mio. EUR besteht mit der Ukraine. Das oben genannte Projekt „Euromed Aviation“ mit einem Budget von 5 Mio. EUR wurde aufgelegt, um den Partnern im Mittelmeerraum bis 2011 gezielte technische Unterstützung leisten zu können. Das ISIS-Programm sieht die Unterstützung der westlichen Balkanländer bei der Umsetzung der SES-Rechtsvorschriften im Rahmen des ECAA-Abkommens vor. Bei einem EASA – CARDS-Projekt mit einem Budget

von 0,5 Mio. EUR, das 2008 angelaufen ist, wurden Konvergenzpläne für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften im Sicherheitsbereich in den Ländern des westlichen Balkans aufgestellt, weitere Unterstützung für diese Region ist vorgesehen. Die Kommission unterstützt die Nachbarländer auch bei der Formulierung von Rechtsvorschriften für den Luftverkehr und bei der Veranstaltung von Expertentreffen und Studienbesuchen.

42. Die Kommission wird auch weiterhin den Partnerländern technische Unterstützung leisten und für die gemeinsame Nutzung von Ressourcen eintreten, damit diese optimal genutzt werden können. Im Rahmen der CAA-Abkommen können spezielle Bestimmungen ausgearbeitet werden, die Prioritäten der technischen Unterstützung betreffen und auf die verfügbaren Mittel oder Instrumente abgestimmt sind. Partnerschaften, die sich als hoch effizientes Werkzeug beim Kapazitätsaufbau erwiesen haben und bei denen Luftverkehrsexperten aus den Mitgliedstaaten hinzugezogen werden, sollten als zentrales Instrument für die Unterstützung der Luftverkehrsbehörden in den Nachbarländern bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften betrachtet werden.
43. Auch ein intensiverer Informationsaustausch zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und Gebereinrichtungen ist erforderlich, um eine bessere Koordinierung der technischen Unterstützung für die Nachbarländer zugunsten des CAA zu gewährleisten.

3.7. Zügige Umsetzung der CAA-Abkommen

44. Das ECAA-Abkommen mit den westlichen Balkanländern wurde im Juni 2006 unterzeichnet. Zwar haben bis auf ein Land alle Balkan-Partner ihre Ratifizierungsverfahren abgeschlossen, aber über zwei Jahre nach seiner Unterzeichnung haben erst 14 Mitgliedstaaten das ECAA-Abkommen ratifiziert. Auch das Luftverkehrsabkommen Europa/Mittelmeer mit Marokko, das im Dezember 2006 unterzeichnet wurde und seitdem vorläufig angewendet wird, wurde bisher nur von 13 Mitgliedstaaten ratifiziert.
45. Der Prozess der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten muss jetzt beschleunigt werden, um das politische Engagement der Gemeinschaft für das CAA-Projekt zu beweisen. In Zukunft könnte eine zügige Umsetzung der CAA-Abkommen erreicht werden, indem sie als Gemeinschaftsabkommen auf der Grundlage von Artikel 80 EG-Vertrag geschlossen werden und nicht als „gemischte“ Abkommen. Alternativ könnte den Partnerländern die vorläufige Anwendung ab einem bestimmten Datum angeboten werden, um eine zügige Umsetzung der Abkommen zu gewährleisten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

46. Im Hinblick auf die Zielsetzung eines erweiterten CAA konnten deutliche Fortschritte erzielt werden. Auch wenn das Ziel ehrgeizig ist und wahrscheinlich nicht wie vom Rat erwartet erreicht werden kann, so dürften doch die Verhandlungen mit den meisten Partnern im Osten und im Mittelmeerraum bis zum Ende des Jahrzehnts entweder aufgenommen oder bereits abgeschlossen sein. Indessen müssen die Anstrengungen zur Gewährleistung einer effektiven Übernahme des *Acquis* der

EU im Luftfahrtbereich durch die Partnerländer und einer einheitlichen Durchsetzung dieser Bestimmungen im gesamten CAA verstärkt werden.

47. Die Kommission wird die Schaffung des CAA weiter vorantreiben, sowohl durch eine sorgfältige Überwachung der Anwendung der bestehenden Abkommen, wie in dieser Mitteilung ausgeführt, als auch durch die Ermittlung der nächsten potenziellen Partner für die Teilnahme an diesem Projekt. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten in der begleitenden Mitteilung vor, umfassende Luftverkehrsverhandlungen mit Tunesien aufzunehmen, sie wird außerdem sorgfältig prüfen, welcher Mehrwert sich aus der Aufnahme von Verhandlungen mit Algerien, Georgien und der Republik Moldau ergibt, um dem Rat in den kommenden Monaten entsprechende Vorschläge unterbreiten zu können.

Luftverkehr zwischen der EU und CAA-Nachbarregionen (in Mio. Fluggästen)¹³

| | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|
| Westliche Balkanländer | 6,6 | 6,3 | 5,5 | 4,6 | 3,8 | 3,2 | 3,1 | 2,4 |
| Nordafrika | 30 | 28 | 26 | 24 | 19 | 18 | 21 | 19 |
| Naher und Mittlerer Osten | 7,3 | 7 | 7,2 | 6,9 | 5,8 | 5,2 | 6,6 | 6,9 |
| GUS, Republiken in Europa | 3,9 | 3,5 | 3,3 | 2,7 | 1,9 | 1,5 | 1,4 | 1,1 |
| GUS, Republiken in Zentralasien | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| EWR/EFTA | 39 | 38 | 34 | 31 | 27 | 25 | 28 | 26 |
| Türkei | 23 | 21 | 24 | 21 | 17 | 18 | 17 | 14 |
| Russland | 9,8 | 9,1 | 8,2 | 7,5 | 6,4 | 5,2 | 5,4 | 4 |
| EU INSGESAMT – CAA | 120,3 | 113,6 | 108,9 | 98,4 | 81,5 | 76,6 | 83 | 73,9 |

¹³ Geo-Nomenklatur nur für die Zwecke dieser statistischen Analyse.