

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007
SEK(2006) 1687

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**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

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2006) 819 endgültig}
{SEK(2006) 1686}

Zusammenfassung

Einleitung

Beflügelt von der Liberalisierung, dem Wirtschaftswachstum und der Marktintegration ist der Luftverkehr in Europa ein rasch wachsender Sektor: Die Zahl der Fluggäste auf innergemeinschaftlichen Flügen ist im Zeitraum 1995-2003 jährlich im Durchschnitt um 4,9 % gestiegen, im Jahr 2005 belief sich das Wachstum im Passagierverkehr sogar auf 5,8 %. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Flüge nach Instrumentenflugregeln bis zum Jahr 2025 insgesamt verdoppeln wird.

Trotz einer potenziellen Kapazitätssteigerung des Flughafennetzes um 60 % werden in den nächsten zwanzig Jahren 60 Flughäfen den Überlastungszustand erreicht haben. Ohne weitere Maßnahmen werden die 20 größten Flughäfen an täglich mindestens 8-10 Stunden wegen der unausgeglichene Kapazität ihre Sättigungsgrenze erreicht haben. Um diese Nachfrage zu bedienen, könnte das Verteilungsmuster geändert werden, indem latente Kapazität auf sekundären Flughäfen genutzt wird; alternativ dazu wäre die Schaffung von Entlastungsflughäfen (bis zu 10 neue Großflughäfen und 15 mittelgroße Flughäfen) in der Nähe der überlasteten Flughäfen erforderlich.

Zwar bietet die Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum strukturelle Antworten auf das Problem der Luftraumüberlastung, doch erweist sich die Flughafenkapazität (Start- und Landebahn-, luftseitige und Terminalkapazität) immer mehr als künftiger Flaschenhals des Luftverkehrssystems. Die Kapazität für Starts und Landungen auf überlasteten Drehkreuzflughäfen ist ein drängendes Problem mit negativen Auswirkungen auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen.

Ziele

Die **allgemeinen Ziele** der Mitteilung der Kommission werden durch andere Initiativen wie die zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums gestützt. Die allgemeinen Ziele sind:

- (a) Erweiterung der Kapazität zur Bewältigung der steigenden Nachfrage;
 - Förderung einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Kapazität im Netz europäischer Flughäfen;
 - Steigerung der Kapazität des Netzes europäischer Flughäfen;
 - verbesserter Zugang zu Flughäfen;
- (b) Aufrechterhaltung oder Steigerung der Sicherheit an Flughäfen;
- (c) Förderung der umweltbezogenen Nachhaltigkeit;
- (d) Gewährleistung eines kostenwirksamen und effizienten Luftverkehrssystems.

Die **spezifischen Ziele** sind die in der Mitteilung der Kommission festgelegten Ziele, die in erster Linie durch den Aktionsplan erreicht werden sollen, damit die allgemeinen Ziele verwirklicht werden können. Diese spezifischen Ziele können wie folgt zusammengefasst werden:

- (a) Förderung einer besseren Nutzung des Flughafennetzes;
- (b) Freimachen latenter Kapazitäten an einzelnen Flughäfen;
- (c) Steigerung der Kapazität einzelner Flughäfen (mit vorhandenen Start- und Landebahnen) unter normalen und widrigen Betriebsbedingungen;
- (d) Verbesserung der Startpünktlichkeit;
- (e) Förderung von Eisenbahnverbindungen zu netzrelevanten Flughäfen;
- (f) Verbesserung der Sicherheit unter normalen und widrigen Betriebsbedingungen;
- (g) Minimierung der Umweltauswirkungen (Lärm- und Schadstoffemissionen).

Die **operationellen Ziele** stehen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die in dem vorgeschlagenen Aktionsplan zu bewerten sind. Dazu gehört Folgendes:

- (a) Verbesserte Ermittlung der Flughafenkapazität und besserer Informationsaustausch;
- (b) bessere Koordinierung zwischen Flughäfen, um die Kapazitätsplanung (auf Netzbasis) zu verbessern;
- (c) Förderung der Nutzung anderer Verkehrsträger, d. h. Erleichterung der Ersetzung des Luftverkehrs durch Schienenverkehr, wo relevant;
- (d) Erleichterung der Entscheidungsfindung und Schaffung von Anreizen zur besseren Nutzung vorhandener Flughafeninfrastruktur durch Verbesserung des Regulierungsrahmens;
- (e) Förderung des Einsatzes von Überwachungs- und Steuerungssystemen nach dem Stand der Technik;
- (f) Förderung der Einführung neuer Verfahren und Technologien;
- (g) Förderung neuer Ansätze für den Umweltschutz in Flughafennähe;
- (h) Prüfung der Kriterien einer möglichen Finanzunterstützung von Flughäfen (EU, EIB usw.).

Konsultation und Nutzung von Fachwissen

Die Kommission führte im vierten Quartal 2005 eine Konsultation der Beteiligten durch, um Stellungnahmen und Anregungen interessierter Kreise einzuholen. Dabei wurden die Mindeststandards für die Konsultation eingehalten, die in der Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 festgelegt sind [KOM(2002) 704].

Die aus der Konsultation resultierenden Politikoptionen werden in dieser Folgenabschätzung bewertet. Über die Nichtinterventionsoption hinaus wurden zehn Maßnahmen unter drei weiter gefassten Politikoptionen analysiert.

Politikoptionen

Im Rahmen der ersten Politikoptionen wird beabsichtigt, freiwillige Maßnahmen der Branche zu fördern, mit denen die bessere Nutzung vorhandener Infrastruktur erleichtert wird. Die Ausstellung kombinierter Bahn-/Flug-Tickets könnte sich positiv auf den Flughafenbetrieb auswirken. Die Effizienz der Ausstellung solcher Kombi-Tickets könnte durch Begleitmaßnahmen mit niedrigen Kosten noch gesteigert werden, etwa die Beantragung von IATA-Codes, wodurch das Dienstleistungsniveau verbessert wird. Maßnahmen, die umfangreiche Investitionen erfordern, sollten – auch wenn sie plausibel sind – im Hinblick auf ihre Durchführung fallweise bewertet werden. Die Effizienz lokaler Pläne für die Kapazitätssteigerung (LCIP), mit denen latente Kapazität erschlossen werden soll, könnte erhöht werden, wenn sich die Betreiber aller netzrelevanten Flughäfen auf freiwilliger Grundlage an dieser mittelfristigen Planung beteiligten. Der Statusbericht der Kommission für Leistungsüberprüfung (Performance Review Commission) könnte mit mehr Informationen zur Verkehrs- und Kapazitätsplanung angereichert werden.

Die zweite Option bezweckt die bessere Nutzung vorhandener Infrastruktur mittels einer koordinierenden Rolle auf Gemeinschaftsebene. Diese Option umfasst sechs Maßnahmen. Erstens sollten die Flughäfen kohärente Methoden für die Kapazitätsbewertung festlegen. Dies würde zur Aufstellung eines gemeinschaftsweiten Kapazitätsinventars und zur Festlegung von Vergleichswerten für Flughafenbetreiber führen. Zweitens könnte eine frühzeitige Verbreitung relevanter Forschungsergebnisse zu Verfahren und technischen Fortschritten das Tempo der technologischen Innovation steigern. Drittens sollte die Notwendigkeit einer Beobachtung der Flughafenleistung geprüft werden, auch durch die Förderung vorbildlicher Praktiken für das Management der Flughafenkapazität. Viertens sollten alle am operationellen Management von Flughäfen Beteiligten ihre Kontakte im Rahmen einer kollaborativen Entscheidungsfindung formalisieren, um die Pünktlichkeit der Verkehrsflüsse zu verbessern. Mehr Pünktlichkeit führt zu einer effizienteren Nutzung des gesamten Luftverkehrssystems. Fünftens tragen fortgeschrittene Systeme zur Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS) wesentlich zur Gewinnung eines Lagebilds durch die Flugzeugführer bei, besonders unter widrigen Wetterbedingungen. Schließlich würde die Zuweisung einer ausreichenden Priorität der Finanzierung intermodaler Vorhaben mit TEN-V-Mitteln die effiziente Nutzung der Infrastruktur für den Flughafenzugang verbessern.

Die dritte Politikoption fördert die Bereitstellung neuer Infrastruktur mit zwei Maßnahmen, die Gegenstand der Analyse waren. Benchmark-Vergleiche und die Verbreitung von Informationen (Leitlinien) zu Umweltschutzmaßnahmen könnten die Umweltbelastungen durch den Luftverkehr mindern. Die Europäische Investitionsbank könnte eine aktivere Rolle bei der Finanzierung von Flughafenprojekten im Rahmen der Initiative JASPERS spielen.

Folgenabschätzung

Für die meisten Maßnahmen ergaben sich positive Folgen hinsichtlich der Kapazität und der Verringerung von Verspätungen. Positive Auswirkungen auf die Sicherheit ergeben sich durch kombinierte Flug-/Bahn-Tickets, Schienenverkehrsverbindungen zu Flughäfen, lokale Kapazitätspläne (LCIP), die Umsetzung validierter Forschungsergebnisse, die Einführung der kollaborativen Entscheidungsfindung (CDM) und fortgeschrittene Systeme für die Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS). Andere Maßnahmen waren sicherheitsneutral. Die Auswirkungen mit der größten Schwankungsbreite (von positiven bis negativen Auswirkungen) beziehen sich auf soziale und umweltbezogene Folgen. Auf der Grundlage begrenzter quantitativer Daten ist davon auszugehen, dass Ausgewogenheit zwischen den zu erwartenden Kosten und dem erwarteten Nutzen gegeben ist. Die meisten Maßnahmen dürften frühzeitig Wirkung zeigen (insbesondere deren positive Auswirkungen/Nutzeffekte).

Vergleich der Optionen

Die Analyse bestätigte die Notwendigkeit, den rechten Ausgleich zwischen den Maßnahmen zu finden, die sämtlich kurzfristig durchgeführt werden könnten. Drei dieser Maßnahmen könnten verbindlich werden: Gemeinsame Methoden zur Kapazitätsbewertung sollen laut Vorschlag kurzfristig verbindlich werden, wohingegen fortgeschrittene Systeme zur Führung und Steuerung von Bodenbewegungen (A-SMGCS) mittelfristig und die kollaborative Entscheidungsfindung langfristig verbindlich werden könnten. Insgesamt haben alle vorgeschlagenen Maßnahmen positive Auswirkungen. Die Maßnahmen werden für einen wirksamen Aktionsplan zur Flughafenkapazität genutzt, der innerhalb eines gegebenen Zeitrahmens durchgeführt werden soll.

Überwachung und Bewertung

Die im Rahmen dieser Bewertung durchgeführte Analyse hat bestätigt, dass sich das Problem der fehlenden Flughafenkapazität in Europa mit einer einzelnen Lösung nicht beheben lässt. Die Lösung ist eher in der Annahme einer Kombination von Maßnahmen zu finden, von denen einige intrinsisch miteinander verknüpft sind. Die Kommission wird sicherstellen, dass der Aktionsplan innerhalb des gegebenen Zeitrahmens durchgeführt wird, und wird die Fortentwicklung der Flughafenkapazität in Europa weiter beobachten.