



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2011
KOM(2011) 823 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Flughafenpolitik in der Europäischen Union - Kapazität und Qualität zur Förderung
des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität**

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINFÜHRUNG

1. Flughäfen spielen im Luftverkehr eine entscheidende Rolle als Bindeglied zwischen Luftfahrtunternehmen mit ihren Passagieren und Frachtkunden. Für die europäische Wirtschaft hat die Bedeutung von Flughäfen mit der Bereitstellung eines breiten Spektrums an Verbindungen innerhalb der EU und der Gewährleistung der Anbindung Europas an den Rest der Welt stetig zugenommen. Für die erfolgreiche Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums kommt ihnen außerdem eine Schlüsselrolle zu.
2. Laut Erklärung des Luftverkehrsgipfels in Brügge im Oktober 2010¹ bedarf es zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flughäfen und zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen einer Reform der in der EU geltenden Regeln, um die Effizienz der einzelnen Glieder der Lufttransportkette (u. a. Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen, sonstige Dienstleister) zu erhöhen und Reisenden wie Unternehmen für ihr Geld mehr zu bieten.
3. Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 trägt diesem Bedarf an einer optimierten Nutzung des europäischen Flughafennetzes mit dem Ziel der Ausschöpfung des Wachstumspotenzials auf dem gemeinsamen Markt Rechnung. Dies wird wiederum einen Beitrag zur Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zielsetzungen für Europa 2020 leisten und ein nachhaltiges Wachstum im Wege einer wettbewerbsfähigeren, ressourcenschonenden Wirtschaft ermöglichen. Das Weißbuch mit dem Fahrplan für einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum² legt die Förderung des Zugangs zum Markt und die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen an den Flughäfen der Europäischen Union als wesentliche Eckpunkte bei der Einrichtung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums fest.
4. Diese Mitteilung beschreibt die bei der Realisierung des Aktionsplans 2007 der Kommission in den Bereichen Kapazität, Effizienz und Sicherheit an europäischen Flughäfen erzielten Fortschritte³. Sie nennt darüber hinaus zwei Schlüsselbereiche, die eine Herausforderung für europäische Flughäfen darstellen: **Kapazität** und **Qualität**. Dabei wird der Kontext für drei Legislativvorschläge geschildert, die zusammen mit der Mitteilung ein kohärentes Bündel spezifischer Maßnahmen darstellen: ein Vorschlag zur besseren Nutzung vorhandener Kapazität durch Überarbeitung des geltenden Systems für die Zeitnischenzuweisung, ein Vorschlag zu Bodenabfertigungsdiensten auf EU-Flughäfen und ein Vorschlag zu lärmbedingten Betriebsbeschränkungen.

¹ Beim Luftverkehrsgipfel von Brügge kamen hochrangige Vertreter aus dem Bereich des europäischen Luftverkehrs zusammen, um die Herausforderungen zu erörtern, mit denen dieser Wirtschaftssektor konfrontiert wird. Ergebnis dieser Gespräche war die „Erklärung von Brügge“.

² KOM(2011) 144.

³ KOM(2006) 819. Siehe hierzu auch die Entschließung des Rates vom 2. Oktober 2007 und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Oktober 2007.

2. FLUGHAFENKAPAZITÄTEN – EINE HERAUSFORDERUNG

2.1. Europas größte Flughäfen befinden sich in einer Welt des raschen Wandels in einer Kapazitätskrise

5. Der Aktionsplan 2007 konstatierte an belebten Luftverkehrsdrehkreuzen in der EU vielfach eine wachsende Kluft zwischen Kapazitäten und Bedarf. Die Besorgnis aufgrund der Überlastung an diesen Flughäfen besteht nach wie vor. Der Verkehr wird, trotz zeitweiligen wirtschaftlichen Rückgangs und sonstiger Störanfälligkeiten, wie schon in den vergangenen 50 Jahren auch künftig weiter zunehmen⁴. Der Verkehr wächst zwar in Europa langsamer als auf neuen Entwicklungsmärkten, aber er wird sich bis 2030 nahezu verdoppeln⁵.
6. Infolge mangelnder Flughafenkapazitäten wird Europa allerdings einen Großteil seines Bedarfs nicht decken können. Die in der Studie *Challenges of Growth* von 2008 vorhergesagten Überlastungsniveaus wurden 2010 erneut bestätigt. Trotz weltweiter Wirtschaftskrise und einem zwischen 2007 und 2030 angenommenen 40%-igen Zuwachs an Flughafenkapazitäten (mit neuen Flughäfen, neuen Start- und Landebahnen und neuer luft- und landseitiger Infrastruktur) werden als Folge fehlender Kapazitäten ca. 2 Mio. Flüge nicht abgefertigt werden können – was etwa 10 % des erwarteten Bedarfs entspricht⁶.
7. In konkreten Zahlen ausgedrückt bedeutet das: Im Jahr 2030 werden nicht weniger als 19 europäische Flughäfen⁷ ganzjährig acht Stunden täglich bei voller Kapazitätsauslastung betrieben werden (im Vergleich dazu waren es 2007 gerade einmal 5 Flughäfen, deren Kapazitäten nur zu 10 % der Zeit in vollem bzw. annähernd vollem Umfang genutzt wurden). Dieser Umstand wird deutliche Auswirkungen auf das gesamte Luftverkehrsnetz haben, da die bis 2030 eintretende Überlastung an diesen Flughäfen bei 50 % aller Flüge (im Vergleich zu 17 % im Jahr 2007) zu Verspätungen führen wird, und zwar bei der Ankunft, beim Abflug oder gar in beiden Fällen. Die Lage wird dadurch, dass die Anfälligkeit gegenüber Störungen aufgrund der Überlastung an den Flughäfen zu- und die Fähigkeit, Krisensituationen aufzufangen, eher abnimmt, noch weiter verschärft. Es wird insgesamt zu anhaltenden Verspätungen kommen, die sich rascher und in größerem Ausmaß ausbreiten werden. Pünktlichkeit im Luftverkehr – im Jahr 2010 mit den schlechtesten Ergebnissen seit 2001 trotz Verkehrsdaten unterhalb des Niveaus von 2007⁸ – gibt nach wie vor jeden Anlass zur Besorgnis.

⁴ Der internationale Verband der Luftverkehrsgesellschaften IATA rechnet im Jahr 2050 weltweit mit 16 Mrd. Flugreisenden und 400 Mio. t Fracht (im Vergleich zu 2,4 Mrd. Flugreisenden und 40 Mio. t Fracht im Jahr 2010). Airbus spricht für den Zeitraum von 2010 bis 2030 von einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme des Verkehrs um 4,8 %.

⁵ Laut EUROCONTROL ist für 2030 in Europa von 16,9 Mio. Flugbewegungen auszugehen, dem 1,8-fachen gegenüber 2009 (der langfristigen Vorhersage von EUROCONTROL über Flugbewegungen im Zeitraum 2010-2030 entnommen). In erster Linie angetrieben durch den Luftverkehr vom und in den asiatisch-pazifischen Raum, wird der Luftverkehr in Europa in den Jahren 2010 bis 2030 (laut einer Airbus-Vorhersage für den Weltmarkt im Zeitraum 2011-2030) voraussichtlich um 4,2 % ansteigen.

⁶ EUROCONTROL, „*Challenges of Growth 2008*“ sowie „*Long Term Forecast Flight Movements 2010-2030*“.

⁷ Von diesen 19 Flughäfen befinden sich 13 innerhalb der EU.

⁸ EUROCONTROL, „*Performance Review Report 2010*“ der Leistungsüberprüfungskommission.

8. Im Auftrag der Kommission in einer unabhängigen Studie zusammengetragene Daten großer Flughäfen belegen, dass 2025 ähnliche Zahlen zu erwarten sind⁹. Der weltweit seit 2008 zu beobachtende Rückgang im Luftverkehr hat zwar die Kluft zwischen Bedarf und Planungskapazitäten verringert, und eines der bedeutendsten Drehkreuze in Europa, der Flughafen Frankfurt, hat eine neue Start- und Landebahn erhalten; der bis 2025 zu erwartende Bedarf wird in London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Mailand Linate und Düsseldorf aber dennoch ganztäglich die dortigen Kapazitäten übersteigen. Ist eine Anhebung der Kapazitäten über die geplanten 120 Flugbewegungen pro Stunde hinaus nicht möglich, wird der Bedarf auch in Paris Charles de Gaulle die Kapazitäten übersteigen. Darüber hinaus wird auch künftig in Amsterdam, Madrid, München, Rom Fiumicino und Wien der Bedarf zu bestimmten Tageszeiten die Kapazitäten übersteigen. Diese Flughäfen gehören zu den anfälligsten im gesamten Luftverkehrsnetz, und sie stellen entscheidende Knotenpunkte im Flugverkehrsmanagement dar. An diesen Flughäfen auftretende Probleme wirken sich insbesondere bei Verspätungen schlagartig aus auf Zubringer-Flughäfen, die von diesen überlasteten Drehkreuzen im Luftverkehr abhängig sind, und auf die von Europa in alle Regionen der Welt ausgehenden Verbindungen.
9. Die Herausforderungen, mit denen die Kapazitäten der Flughäfen im Kontext eines verschärften Wettbewerbs konfrontiert sind, werden zudem von einer Marktverlagerung im internationalen Luftverkehr begleitet. Die Zunahme im Luftverkehr wird in den nächsten Jahren vornehmlich von Regionen wie dem asiatisch-pazifischen Raum, dem Mittleren Osten und Lateinamerika vorangetrieben werden. Das bedeutet, dass Nordamerika mit dem traditionell größten Markt weltweit im Luftverkehr, gefolgt von Europa, bis 2012/13 regional betrachtet erwartungsgemäß vom asiatisch-pazifischen Raum überholt werden wird. Diese Tendenz lässt sich für 2010 an folgendem Beispiel erläutern: Beijing hatte, hinter Atlanta, das zweithöchste Passagieraufkommen. London Heathrow fiel ab auf Platz vier, überholt von Beijing und, auf Platz drei, von Chicago O'Hare. Die Aufstellung der Flughäfen, die 2010 das stärkste Wachstum verzeichneten, bestätigt diese Tendenz; auf den ersten 25 Plätzen befindet sich lediglich ein einziger Flughafen der EU¹⁰.
10. Aus all diesen Gründen muss Europa größtmöglichen Nutzen aus den vorhandenen Flughafenkapazitäten ziehen und diese, wo immer es nötig ist, zur Deckung des wachsenden Reisebedarfs weiter ausbauen. Die EU-Mitgliedstaaten sind zwar aufgrund ihrer Zuständigkeit für den Bereich Flughafen-Infrastruktur in erster Linie gefordert, das Kapazitätsproblem anzugehen, doch kann die EU mit einem verstärkten Eingehen auf gemeinsame Fragen und einer Aktualisierung geltender Flughafenbestimmungen einen Beitrag zu einem europäischen Flughafenetz modernen Zuschnitts leisten. Die Förderung von Investitionen, insbesondere unter Anwendung innovativer Finanzinstrumente, ist ebenfalls möglich; das dient der Wachstumssteuerung, der Sicherung des Zusammenhalts innerhalb der EU und der Stärkung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit dem Rest der Welt.

⁹ Laut „*Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93*“, Steer Davies Gleave, März 2011.

¹⁰ ACI, „*World Annual Traffic Report*“ für das Jahr 2010.

2.2. *Bestehende Kapazitäten besser auslasten und neue Flughafenkapazitäten schaffen*

2.2.1. *Kapazitäten am Boden und in der Luft einander annähern*

11. Seit 2007 ist der Prozess der Schaffung regulierender Rahmenbedingungen für einen einheitlichen europäischen Luftraum (SES *Single European Sky*) rasch vorangeschritten. 2009 wurde mit dem Ziel, ab 2012 über einen einheitlichen Luftraum zu verfügen, ein zweites Vorschriftenpaket angenommen. Heute sind die Rahmenbedingungen nahezu abgeschlossen. Flughäfen, die zusammen mit dem Flugverkehrsmanagement die Infrastruktur für den zivilen Luftverkehr bereitstellen, bilden eine der Grundsäulen dieser Architektur¹¹. Für den Luftverkehr insgesamt sind sie von entscheidender Bedeutung, denn wenn Kapazität am Boden fehlt, ist das Vorhaben eines einheitlichen Luftraums am Ende zum Scheitern verurteilt. Anders ausgedrückt ist eine Anhebung der Kapazitäten in der Luft sinnlos, solange die Flughafenkapazität den ATM-Kapazitäten nicht angeglichen ist¹².
12. Der Schlüssel zum einheitlichen europäischen Luftraum ist eine systematische Leistungskontrolle¹³; sie bietet in den Bereichen Sicherheit und Umweltschutz, im Verhältnis Kapazität/Verspätung sowie im Bereich Kosten und Nutzen die Möglichkeit, die Leistungen der Flugsicherung EU-weit anzuheben. 2010 wurde von EUROCONTROL als Leistungsüberprüfungsgremium die Kommission für die Leistungsüberprüfung ernannt, und es wurden für den ersten Überprüfungszeitraum von 2012 bis 2014 EU-weit geltende Leistungsziele festgelegt¹⁴. Die „Luftseite“ eines Flughafens ist Teil dieses Herangehens. Allerdings spielen Flughäfen zurzeit nur begrenzt eine Rolle.
13. Von 2012 bis 2014 wird lediglich die Flugsicherung im Streckenflug bestimmten Leistungszielen unterworfen; Leistungen der Flugsicherung für den An- und Abflug (d. h. am Flughafen selbst bzw. in dessen Umgebung) werden ab 2012 zunächst überwacht¹⁵. Außerdem gibt es nicht nur bei den Flugsicherungsdiensten Engpässe. Nach den Daten der Zentralstelle für die Auswertung von Verspätungen in Europa sind 70% aller Verspätungen auf Abfertungsverfahren zurückzuführen: diese

¹¹ Die hochrangige Konferenz zum Thema der Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, die im März 2011 in Budapest stattfand, benannte für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums konkret drei von den beteiligten Akteuren, darunter den Flughäfen, zu treffende wirksame Maßnahmen. In der Verordnung der Kommission über Netzwerkfunktionen werden Flughäfen einbezogen (Verordnung Nr. 677/2011 der Kommission, ABl. L 185 vom 15.7.2011, S. 1). Im Netzbetriebsplan werden die wichtigsten europäischen Flughäfen besonders berücksichtigt; jeder einzelne in diesem Netzbetriebsplan aufgeführte Flughafen muss mit dem Betreiber des Netzes zusammenarbeiten. .

¹² Erklärung von Madrid – Schlussfolgerung der Ministerkonferenz über den Fahrplan für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, Madrid, 25./26. Februar 2010, Punkt 4.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 691/2010 der Kommission, ABl. L 201 vom 3.8.2010, S. 1.

¹⁴ Entscheidung der Kommission, 2011/121/EU, ABl. L 48 vom 23.2.2011, S. 16. Eine Verbesserung wird angestrebt: im Bereich des Umweltschutzes mit einem Indikator für die durchschnittliche horizontale Streckenflugeffizienz von 0,75 Prozentpunkten bis 2014; im Bereich Kapazität bis 2014 eine durchschnittliche Verspätung von 0,5 Minuten je Flug und im Bereich der Kostenwirksamkeit eine Verbesserung um 10 % im betreffenden Zeitraum.

¹⁵ Im Übrigen werden die im Rahmen der Verordnung über eine systematische Leistungskontrolle im einheitlichen europäischen Luftraum erforderlichen Daten von Flughafenbetreibern mit über 150.000 gewerblichen Beförderungen pro Jahr sowie von sämtlichen koordinierten und flugplanvermittelten Flughäfen mit über 50.000 gewerblichen Beförderungen pro Jahr bereits erfasst.

Verspätungen werden primär von Luftfahrtunternehmen oder deren Dienstleistern am Boden (im Bereich Technik, Beförderung usw.), am Flughafen (von Gerät usw.) oder von anderen an der Abfertigung Beteiligten verursacht.

14. Angesichts dessen ist die Kommission der Ansicht, es wäre nur logisch, die systematische Leistungskontrolle „von Flugsteig zu Flugsteig“ und mit dem Ziel, von einem Flughafen zum anderen sämtliche Phasen eines Fluges optimal zu gestalten und einzubinden, auf Flughäfen in ihrer Gesamtheit auszuweiten. Flugsicherungsdienste für den An- und Abflug sollen zwar erst ab 2015 (mit Beginn des zweiten Bezugszeitraums von 2015 bis 2019) bestimmten Leistungskriterien unterworfen werden; die Leistung darf deshalb aber nicht am Kontrollturm enden. Sie muss auch am Boden verbessert werden und dabei sämtliche Dienstleister am Boden (Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreiber, Bodenabfertigung, Sicherheitsdienste und Zoll) einbeziehen. Die Vorschläge zur Überarbeitung der geltenden Vorschriften für die Zuweisung von Flughafenzeitnischen und den Zugang zu Bodenabfertigungsdiensten, die die Kommission zusammen mit dieser Mitteilung vorlegt, dürften ebenfalls zu diesem Ziel beitragen.
15. Was die technische Seite des einheitlichen europäischen Luftraums, also das SESAR-Programm, anbetrifft, sind die Flughäfen ebenfalls beteiligt. Mit dem SESAR-Programm können Flughafenkapazitäten zur Deckung zusätzlichen Bedarfs ausgeweitet, die Anzahl an verspäteten oder ausgefallenen Flügen verringert und das Tätigkeits- und Mobilitätsniveau insgesamt angehoben werden. Mit Flughäfen zusammenhängende Tätigkeiten machen derzeit 30 % der gesamten SESAR-Aktivitäten aus¹⁶. Die Schaffung solcher Kapazitätzunahmen erfordert allerdings geeignete, rechtzeitige und präzise aufeinander abgestimmte Investitionen in eine mit dem SESAR-Programm kompatible Ausstattung.
16. Flughäfen sind hinsichtlich der Komplexität des jeweiligen Umfeldes betrieblich in hohem Maße voneinander abhängig, und eine kollaborative Entscheidungsfindung an Flughäfen (*Airport Collaborative Decision-Making – A-CDM*) ist ein für die Anhebung der Gesamtleistung eines Flughafens hervorragend geeignetes, auf gemeinsamen Daten und geringen Investitionen basierendes Instrumentarium¹⁷. Auch bei der Entwicklung des SESAR-Programms leistet es einen maßgeblichen Beitrag zum technologischen Fortschritt. Die Kommission ist daher der Ansicht, die Einführung dieses Instrumentariums an den größten Flughäfen der EU sollte, aufbauend auf dem von EUROCONTROL eingeleiteten A-CDM-Aktionsplan,

¹⁶ Die Vorhaben gelten in erster Linie Themen wie der Verringerung der Aufenthaltsdauer auf Start- und Landebahnen, Mindestabständen zwischen Luftfahrzeugen (einschl. Wirbelschleppen), Anlagen für Lotsendienste am Flughafen oder an Bord von Luftfahrzeugen sowie der Sicherheit auf Start- und Landebahnen (insbesondere der Entwicklung von Verbundsystemen zur Einbeziehung von ATC, Luftfahrzeug und Bodenfahrzeugen).

¹⁷ An CDM-Flughäfen stehen nicht vertrauliche Geschäftsdaten („business non-sensitive“ information) sämtlichen Beteiligten zur Verfügung: EUROCONTROL, der zentralen Verkehrsflusssteuerung (CFMU), dem Fluglotsen, dem Flughafenbetreiber, dem Luftfahrzeugführer und dem Abfertigungsdienstleister. Die kollaborative Entscheidungsfindung an Flughäfen (A-CDM) ist eine nützliche Hilfe insbesondere bei der Anhebung der allgemeinen Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Abfertigung von Luftfahrzeugen und bei der Festlegung der Reihenfolge der Abfertigerungsverfahren vor dem Abflug. damit lässt sich potenziell der Domino-Effekt bei Verspätungen auf Netzebene verringern und nach wetterbedingten oder anderen Unregelmäßigkeiten, die Flughafenkapazitäten blockieren, eine Normalisierung herbeiführen.

beschleunigt vorangebracht werden¹⁸. Im Laufe der Zeit dürfte daher der Ausweitung der kollaborativen Entscheidungsfindung an Flughäfen (A-CDM) auf sämtliche Akteure am Boden die ihr gebührende Beachtung zukommen, damit Flugreisende, Gepäck, Luftfracht und Luftfahrzeuge reibungslos abgefertigt werden können.

2.2.2. *Vorhandene Kapazitäten an überlasteten Flughäfen durch eine effizientere Zuweisung von Zeitnischen besser nutzen*

17. Bei der Auswertung, wie die Zeitnischenverordnung gegenwärtig funktioniert, hat sich gezeigt, dass an ausgelasteten Flughäfen mit dem bestehenden Zuweisungssystem eine optimale Nutzung der knappen Kapazitäten verhindert wird¹⁹. Die vorhersagbaren knappen Kapazitäten an Flughäfen mit neuralgischen Engpässen, deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit im gesamten Luftverkehrsnetz überschwappen, kann Europa sich unter Berücksichtigung der begrenzten Möglichkeiten für neue Flughafen-Infrastruktur in der EU nicht leisten.
18. Die Kommission schlägt daher vor, die bestehende Verordnung zu ändern und EU-weit die Einführung marktbasierter Instrumentarien zuzulassen unter der Voraussetzung, dass Transparenz und unverfälschter Wettbewerb gewährleistet sind; den Zeitnischenkoordinatoren sollte eine weiter reichende Unabhängigkeit zugestanden werden. So ließe sich eher gewährleisten, dass Luftfahrtunternehmen, die die Zeitnischen besser nutzen können, diese auch zugewiesen werden können. Eine Reihe weiterer Maßnahmen sorgt dafür, dass Zeitnischen bei korrekter Nutzung dieser knappen Ressourcen letzten Endes besser ausgenutzt werden können.
19. Eine Überarbeitung des gegenwärtigen Zuweisungssystems wird dazu führen, dass pro Jahr schätzungsweise 24 Mio. Flugreisende zusätzlich auf europäischen Flughäfen abgefertigt werden können; das wiederum bedeutet für die Wirtschaft ein Wachstum von mehr als 5 Mrd. EUR und bis zum Jahr 2025 bis zu 62.000 neue Arbeitsplätze dank einer systematisch effizienteren Zuteilung von Ressourcen²⁰.

2.2.3. *Einen Ausgleich finden zwischen wünschenswertem Lärmschutz und Verkehrs- und Mobilitätsbedarf*

20. Der von Luftfahrzeugen verursachte Lärm hat zwar in den letzten 30 Jahren um 75 % abgenommen²¹, aber dennoch ist ein Großteil der Bevölkerung in der EU einer hohen Lärmbelastung mit ausgesprochen negativen Folgen für die Gesundheit ausgesetzt. Die Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen wird daher auch künftig auf vielen Flughäfen zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit im Luftverkehr erforderlich sein. Lärmschutzmaßnahmen wirken sich demnach nicht allein einschränkend auf die Flughafenkapazität aus; an einem bestimmten Flughafen können sie auch Folgen für

¹⁸ Siehe hierzu den gemeinsamen Aktionsplan von ACI-EUROPE, EUROCONTROL und CANSO für die Einführung der kollaborativen Entscheidungsfindung an Flughäfen (A-CDM),

¹⁹ Folgenabschätzung der Kommission zum Vorschlag für eine Verordnung über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen an EU-Flughäfen (Neufassung).

²⁰ Ebenda.

²¹ Die EU ist Vorreiter bei der Entwicklung von Luftfahrzeugen, die die Umwelt weniger verschmutzen und weniger Lärm verursachen. Die Initiative „Clean Sky“ ist eine der wichtigsten Maßnahmen der EU, die über einen Zeitraum von sieben Jahren mit einem Etat in Höhe von 1,6 Mrd. EUR finanziert wird. Diese öffentlich-private Partnerschaft arbeitet auf einen technologischen Durchbruch bei der Einführung einer Luftfahrzeugflotte der Zukunft hin.

das gesamte Luftverkehrssystem zeitigen. Entscheidungen über Lärmschutzmaßnahmen und wünschenswerte Lärmschutzniveaus müssen deshalb mit den Auswirkungen, die solche Maßnahmen insgesamt auf den Luftverkehr haben, in Einklang gebracht werden.

21. Die Kommission schlägt daher eine Änderung der lärmbedingten Flugbetriebseinschränkungen vor, um den zuständigen Behörden die stufenweise Ausmusterung von Luftfahrzeugen, die an Flughäfen die höchsten Lärmpegel verursachen, zu erleichtern. Dadurch wird das Verfahren zur Bewertung der Lärmbelastigung in Übereinstimmung mit dem „ausgewogenen Ansatz“ der ICAO verbessert, damit eine optimale Kombination besonders kostengünstiger Maßnahmen für einen Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Verkehrs und der Mobilität einerseits und dem Lärmschutz andererseits gefunden werden kann. Und schließlich wird die Kommission in die Lage versetzt, das Verfahren zur Bewertung der Lärmbelastigung zu kontrollieren und ggf. die Entscheidung über lärmbedingten Flugbetriebsbeschränkungen vor deren Umsetzung auszusetzen.

2.2.4. Öffentliche und private Investitionen in die Infrastruktur von Flughäfen EU-weit fördern

22. Ganz sicher wird es nicht ausreichen, bestehende Einrichtungen optimal zu nutzen. Flughafeneinrichtungen müssen aus vielfältigen Gründen ständig modernisiert und verbessert werden – durch Nutzung einer energiesparenden und die Umwelt schonenden Ausstattung oder durch die Einführung von Maßnahmen, die der Anhebung der allgemeinen und der technischen Sicherheit dienen oder mit den Erfordernissen des Marktes zusammenhängen. Die höchsten Investitionskosten sind generell mit dem Ausbau von Kapazitäten verbunden, und obwohl von den europäischen Flughäfen von 2000 bis 2015 insgesamt 120 Mrd. EUR für den Infrastrukturausbau bereitgestellt wurden, reicht das längst noch nicht aus²².
23. In dem Vorschlag mit den neuen Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V)²³, der vor kurzem angenommen wurde, wird ein in zwei Schichten operierendes Netz vorgestellt: ein Gesamtnetz und ein Kernnetz. Das Gesamtnetz ermöglicht den Zugang auf regionaler Ebene und auch den Zugang zum Kernnetz. Das Kernnetz besteht aus den strategisch wichtigsten Teilen des Gesamtnetzes und basiert auf dem Konzept kombinierter – sogenannter *multimodaler* – Verkehrsknoten (in erster Linie – aber nicht ausschließlich – Großstädte und große Ballungsgebiete). Es soll spätestens bis 2030 fertig gestellt sein und das Rückgrat eines integrierten Verkehrssystems bilden.
24. Mehr als 340 Flughäfen werden das Flughafennetz des europäischen TEN-V) bilden; davon werden 82 zum Kernnetz gehören.²⁴ Für eine Finanzierung in Frage kommende Flughafenprojekte betreffen die Anbindung an das Schienennetz, die Optimierung vorhandener Infrastruktur, die Anhebung der Flughafenkapazität und Hilfen bei der Einrichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums, insbesondere bei der Entwicklung des SESAR-Programms. Struktur- und Kohäsionsfonds sind

²² ACI-EUROPE, „An outlook for Europe's airports“, 2010.

²³ KOM(2011) 665.

²⁴ Die Schwelle für eine Finanzierung wird sich von 10 auf 20 % der Gesamtkosten erhöhen; Studien werden auch künftig mit bis zu 50 % der Gesamtkosten gefördert.

Schlüsselemente der EU-Politik im Bereich der Verkehrsinfrastruktur; sie werden unter Berücksichtigung der Vorschriften über staatliche Beihilfen nach TEN-V-Prioritäten aufeinander abgestimmt.

25. Im Rahmen des TEN-V tragen die folgenden Finanzierungsinstrumente zur Flughafenentwicklung bei: mit der neuartigen Fazilität „*Connecting Europe*“ (CEF)²⁵ werden Vorhaben an Flughäfen des Kernnetzes zur Anbindung des Luftverkehrs an den Schienenverkehr ebenso unterstützt wie das SESAR-Programm und der einheitliche europäische Luftraum; über den Kohäsionsfonds und den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung werden Zuschüsse für Flughäfen im Gesamtnetz verwaltet. Zur Unterstützung der CEF-Finanzierung hat die Kommission überdies die Bedingungen der Projektanleihen für die Initiative Europa 2020 angenommen; hierbei handelt es sich um nur eines von einer ganzen Reihe von Instrumentarien für die Risikoteilung, auf das der CEF zurückgreifen kann, um in sämtlichen Verkehrsbereichen private Investoren für vorrangige Vorhaben zu gewinnen.
26. Flughafenprojekte können darüber hinaus aber auch mit anderen aus EU-Mitteln finanzierten Instrumenten unterstützt werden. Flughafenprojekte können von der Kreditgarantie für TEN-Verkehrsprojekte (LGTT) profitieren, die speziell für das transeuropäische Verkehrsnetz zugeschnitten wurde und von der Europäischen Investitionsbank verwaltet wird. Daneben gibt es noch den „Fonds Marguerite“, einen europaweiten Beteiligungsfonds, der bei der Umsetzung zentraler EU-Politik als Katalysator wirken soll, so auch auf dem Flughafensektor. Die EU wird ganz allgemein den Zugang zum Kapitalmarkt erleichtern.
27. Der ausgeprägte Wettbewerb auf dem Luftverkehrsmarkt erfordert ein besonderes Augenmerk hinsichtlich der Gefahr einer möglichen Wettbewerbsverzerrung bei der Finanzierung von Flughafen-Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln. Die in den Jahren 1994 bzw. 2005 verabschiedeten Leitlinien der Gemeinschaft zur Finanzierung von Flughäfen und für die Vergabe von Starthilfen an Luftfahrtunternehmen, die von Regionalflughäfen abfliegen, werden zurzeit überprüft²⁶. Es sollte in diesem Zusammenhang die Vereinbarkeit einer staatlichen Finanzierung mit Vorschriften über staatliche Beihilfen geprüft werden. Bestimmte Arten von Beihilfe mögen zwar durchaus gerechtfertigt sein, dürfen aber nicht zu unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrungen führen.

3. DIE QUALITÄT VON FLUGHÄFEN – EINE HERAUSFORDERUNG

28. Flughäfen nehmen als Schnittstelle zwischen Flugreisenden und Luftfahrtunternehmen eine Schlüsselrolle ein, und die Qualität der an Flughäfen bereitgestellten Leistungen ist für die Erfahrung von Flugreisenden und Luftfahrtunternehmen von entscheidender Bedeutung. Was Flugreisende am Flughafen vermutlich am meisten schätzen sind u. a. ein leichter Zugang zum

²⁵ Im Zeitraum 2014-2020 wird ein Betrag von 31,7 Mrd. EUR für Verkehr bereitgestellt; davon werden 10 Mrd. EUR in die Verkehrsinfrastruktur der Mitgliedstaaten investiert, die für eine Förderung aus dem Kohäsionsfonds in Frage kommen.

²⁶ In einer öffentlichen Anhörung der beteiligten Akteure von April bis Juni 2011 unternahm die Kommission erste Schritte in diesem Überprüfungsprozess. Die Reaktionen wurden am 18. Oktober 2011 bekannt gegeben und können auf der Europa-Internetseite eingesehen werden.

Flughafen, rasche zuverlässige Auskunft, einfache Verfahren bei der Abfertigung und der Gepäckaufgabe, kurze Wartezeiten sowie Personal für den Fall unerwarteter Vorkommnisse. An größeren Flughäfen soll, während mit einer völlig überlasteten Infrastruktur täglich Tausende von Passagieren abgefertigt werden müssen, mit jedem Fluggast freundlich umgegangen werden.

29. Was das Verhältnis zu den Kunden der Luftfahrtunternehmen anbetrifft, haben maßgebliche Veränderungen im Luftverkehr in den vergangenen 15 Jahren – d. h. der europäische Binnenmarkt für den Luftverkehr und eine Reihe von Luftverkehrsabkommen mit wichtigen internationalen Partnern – dafür gesorgt, dass Flughäfen, ehemals reine Infrastrukturanbieter, mittlerweile diversifizierte Geschäftsmodelle entwickelt haben, die einen breit angelegten Bedarf bedienen. Insbesondere der Frachtverkehrsbetrieb erfordert logistisch eine bestimmte bedarfsorientierte Infrastruktur für die Lieferung wichtiger Handelsgüter weltweit zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt ("just in time").
30. Mittels regulierender Maßnahmen müsste es möglich sein, die Dienstleistungen in diesem Bereich qualitativ anzuheben und das gegenwärtige Klima eines florierenden Wettbewerbs an den Flughäfen aufrecht zu erhalten. Für Flugreisende in Europa ist heutzutage außerdem ein hohes Maß an Sicherheit eine Selbstverständlichkeit, und grundlegende Standards haben in diesem Zusammenhang ausschlaggebende Bedeutung.

3.1. Den Zugang zu Flughäfen und deren Effizienz durch Anbindung an die Schiene ausbauen

31. Es ist entscheidend für die Leistungsfähigkeit eines Flughafens, ob er leicht zugänglich ist. Bei kleineren Flughäfen lässt sich der Zugang mit einem gut organisierten Busverkehr rationell gestalten; für Flughäfen einer bestimmten Größe bzw. mit einem in der Nähe eines Terminals bereits vorhandenen Schienennetz stellt die Bahn eine weitere nachhaltige Alternative dar. Für Flughäfen gibt es grundsätzlich drei Arten von Bahnverbindungen. Den sogenannten „Airport Express“ für eine sichere Direktverbindung zwischen dem Stadtzentrum und dem Flughafen; Verkehrsstaus werden vermieden, Zufahrtsstraßen entlastet, und der Ausstoß an CO₂ wird verringert. An Flughäfen mittlerer Größe ist Regionalbahnverkehr möglich. Damit wird der Einzugsbereich vergrößert (und für ein bestimmtes Gebiet werden weniger Flughäfen gebraucht). Große Flughäfen mit einer bedeutenden Anzahl an Langstreckenflügen können erfolgreich mit Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken verbunden werden, und diese Zubringerdienste können kostenintensive Kurzstreckenflüge zum Teil ersetzen, wodurch wertvolle Zeitnischen frei werden, die für gegenwärtig nicht abgedeckte Märkte nutzbar gemacht werden können. Zweifellos nützen solche Dienstleistungen in erster Linie den Flugreisenden; bei richtiger Umsetzung profitieren hiervon jedoch auch alle Beteiligten:: Luftfahrtunternehmen wie Bahnbetreiber und auch die Flughäfen.
32. Die Entwicklung einer effizienteren Anbindung des Luftverkehrs an den Schienenverkehr gestaltet sich aufgrund zunehmender Vereinbarungen zwischen Luftfahrt- und Bahnunternehmen immer positiver, und auch Flugreisende nehmen diese Dienstleistungen immer öfter an. Schätzungen zufolge werden im Jahr 2011 insgesamt etwa 23 Mio. Flugreisende per Bahn von außerhalb des jeweiligen Stadtgebiets zu den EU-Flughäfen anreisen. Nach wie vor gibt es jedoch zahlreiche

Hindernisse, sei es die uneinheitliche IT-Unterstützung bei den Bahngesellschaften, seien es Fragen der gesetzlichen und der betrieblichen Zuständigkeit, die Abstimmung von Fahrplänen, gemeinsame Fahr-/Flugscheine, die Aufteilung von Einnahmen u. ä.

33. Die Kommission wird auch künftig aus unterschiedlichsten Gründen die Förderung gemeinsamer Dienstleistungen im Luft- und Bahnverkehr fortsetzen, von der finanziellen Unterstützung beim Ausbau einer gemeinsamen Infrastruktur (die wichtigsten EU-Flughäfen sollen bis 2050 an das transeuropäische Schienen- und Straßennetz (TEN-V) angeschlossen sein) über Arbeitsgruppen, die sämtliche Akteure an einem Tisch zusammen bringen sollen, bis hin zur Entwicklung interoperabler Normen in den Bereichen Information und Flug-/Fahrscheinausstellung auf der Grundlage von Regelungen, die derzeit von der Europäischen Eisenbahnagentur in Form einer Spezifikation TSI TAP²⁷ erarbeitet werden.

3.2. Bodenabfertigungsdienste verbessern

34. Die Abfertigungsdienste am Boden sind zwar für den Flugreisenden nicht immer sichtbar; die Erfahrungen, die er im Flughafen selbst oder auch in der Luft macht, sind allerdings auch abhängig von der Qualität dieser Dienstleistungen am Boden. Eine adäquate Aufnahme von Flugreisenden am Flughafen, eine sachgemäße Vorbereitung des Luftfahrzeugs (z. B. die Reinigung der Kabine), Aufgaben mit wesentlicher Bedeutung für den sicheren Betrieb im Flug (z. B. die Enteisung von Luftfahrzeugen), komfortable und zuverlässige Flüge in Sicherheit, die ihr Geld wert sind - all das ist ohne diese Bodendienste nicht möglich.
35. Die ursprüngliche Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste aus dem Jahr 1996 widmete sich schwerpunktmäßig einem offenen Zugang zu diesem Markt, was bei einer Vielfalt an Bodenabfertigungsdiensten eine zunehmend dynamische Entwicklung nach sich zog. Der Umfang des Wettbewerbs bei den begrenzten Dienstleistungen und die Zugangsregelung unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten jedoch noch immer stark. Worauf jetzt außerdem besonders geachtet werden muss, ist die Gewährleistung, dass von sämtlichen Gliedern der Luftverkehrskette („von Flugsteig zu Flugsteig“) adäquate Dienstleistungen für den Luftverkehr in seiner Gesamtheit bereitgestellt werden.
36. Der Rechtsrahmen von 1996 reicht dafür nicht mehr aus. Die Effizienz der Bodenabfertigungsdienste lässt aufgrund von Beschränkungen beim Zutritt zum Markt und bei dessen Ausweitung noch zu wünschen übrig. Die qualitativen Leistungen von Bodenabfertigungsdiensten haben überdies insgesamt mit der Bedarfsentwicklung in den Bereichen Zuverlässigkeit, Störungsresistenz, Sicherheit und Umweltschutz nicht Schritt halten können. Folge davon ist, dass aus der generellen Liberalisierung nicht hinreichend Nutzen gezogen werden konnte und die Vorteile noch nicht umfassend an die Endnutzer (also Unternehmen und Bürger) weitergegeben wurden.

²⁷ Technische Spezifikationen für die Interoperabilität von Telematikanwendungen im Personenverkehr.

37. Zwar sind, soll ein gleichberechtigter Zugang zum Markt ermöglicht werden, noch weitere Schritte erforderlich; qualitativ aber sind die Leistungen von anderen Faktoren abhängig. In einem arbeitsintensiven Wirtschaftsbereich wie den Bodenabfertigungsdiensten müssen soziale Fragen von enormer Bedeutung berücksichtigt werden. Das Ausschreibungssystem betrifft die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, und der Transfer von Personal wird dadurch gefördert. Die Rechtsvorschriften im Bereich der Bodenabfertigungsdienste lassen allerdings gegenwärtig neben den Schutzmaßnahmen gemäß Richtlinie 2001/23/EG des Rates keine Maßnahmen zur Abfederung bei der Übernahme von Beschäftigten eines ehemaligen Anbieters von Bodenabfertigungsdiensten zu einem neuen Dienstleister zu²⁸. Ständige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte haben deutliche Auswirkungen auf die qualitative Leistungssteigerung, aber in den derzeitigen Rechtsvorschriften wird die Frage einer Ausbildung von Beschäftigten nicht angesprochen. Die momentan schwierige Lage führt außerdem zur Einsparung von Kosten, was geringere Investitionen im Personalbereich und eine schlechtere Ausbildung der Beschäftigten zur Folge hat. Der Einsatz schlecht ausgebildeten Personals wiederum erhöht das Risiko einer qualitativ minderwertigeren Dienstleistung, worunter die allgemeine und die technische Sicherheit von Bodenabfertigungsdiensten leiden.
38. Schwerwiegende Ereignisse mit gravierenden Folgen im Flugverkehr, wie Aschewolken nach einem Vulkanausbruch und heftige Schneefälle, die zu einer Lähmung von Flugverkehrsdrehkreuzen führten, zeigen, wie wichtig es ist, auf den europäischen Flughäfen im gesamten Verkehrsnetz den Betrieb am Boden (zur Beseitigung der Folgeeffekte) besser abstimmen und dadurch den Flugreisenden, die an einem Weiterflug gehindert sind, wirklich sinnvoll helfen zu können. An großen Flughäfen mit ihrer besonderen Bedeutung für das Netz sollten die Flughafenbetreiber dafür sorgen, dass Bodenabfertigungsdienste vor allem mit Krisenplänen und qualitativen Mindeststandards aufeinander abgestimmt werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Luftfahrtunternehmen am Flughafen präsent oder zumindest vertreten sein muss, damit Flugreisende ihre Rechte ihm gegenüber auch geltend machen können. Das ist nicht immer so, und die Flughäfen befinden sich deshalb zuweilen in einer schwierigen Lage. Die Kommission wird diesen Aspekt im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Richtlinie 261/2004²⁹ berücksichtigen und bei dieser Gelegenheit prüfen, ob die finanziellen Lasten einer Beistands- oder Hilfeleistung bei Verantwortlichkeit anderer Beteiligter für die Verspätung oder Streichung eines Fluges allein vom Luftfahrtunternehmen zu tragen sind.

²⁸ Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Rechte von Arbeitnehmern im Falle einer Veräußerung von Betrieben oder Unternehmen bzw. von Teilen solcher Betriebe oder Unternehmen (ABl. L 82 vom 22.3.2001).

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und Annullierung oder bei großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004).

3.3. *Flughafentgelte: Transparenz und Kostenbezug von Flughafentgelten und Sicherheitsgebühren für Luftfahrtunternehmen und Fluggäste erhöhen*

39. Mit einem gerechten Zugang der Luftfahrtunternehmen zur Infrastruktur von Flughäfen und das zu fairen Preisen wird ein entscheidender Beitrag zu einem effizient funktionierenden Luftverkehrssystem geleistet. Einen entscheidenden Schritt auf diesem Weg unternahm die Europäische Union im Jahr 2009 mit der Annahme der Richtlinie über Flughafentgelte; es wurden gemeinsame Mindeststandards festgelegt, um von den Luftfahrtunternehmen für die Nutzung der für den Flugbetrieb notwendigen Luftfahrtinfrastruktur Gebühren erheben zu können.
40. Zwei Ziele bleiben noch offen. Zum einen die Anwendung der Richtlinie von 2009, die von den Mitgliedstaaten bis zum 15. März 2011 umgesetzt werden muss. Die Kommission hat mit der Prüfung der einzelstaatlichen Maßnahmen begonnen und wird dem Rat und dem Europäischen Parlament bis 2013 hierzu berichten.
41. Zum anderen geht es um die Sicherheitsgebühren. Seit 2002 wurden nach EU-Recht Mitgliedstaaten und Flughäfen gegenüber strengere Sicherheitsauflagen gemacht. Derzeit wird die Anlastung von Kosten für die Sicherheit im Luftverkehr national geregelt. Mitunter werden Flugreisende jedoch nur unzureichend über Kosten dieser Art aufgeklärt, und Luftfahrtunternehmen werden nicht auf sämtlichen EU-Flughäfen systematisch konsultiert. Unterrichtung und Anhörung spielen eine entscheidende Rolle, will man garantieren, dass der Preis, den der Flugreisende bzw. der Bürger zahlt, auf gerechte Weise und für ihn nachvollziehbar festgelegt wird. Es werden überdies wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen für Flughäfen wie für Luftfahrtunternehmen verhindert. Diskriminierungsfreie und ausschließlich kostenbezogene Sicherheitsentgelte sind demzufolge eine entscheidende Voraussetzung für einen fairen und unverfälschten Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen und zwischen Flughäfen. Im Jahr 2009 wurde daher, basierend auf dem Ansatz der Richtlinie über Flughafentgelte, im Hinblick auf die Gewährleistung kostenbezogener Sicherheitsgebühren ein Vorschlag für die Erhebung von Sicherheitsgebühren unterbreitet.

3.4. *Gegenwärtige Sicherheitskontrollen an europäischen Flughäfen überprüfen und eine Agenda für die Zukunft festlegen*

42. Die derzeit geltenden EU-Rechtsvorschriften für die Luftsicherheit³⁰ sorgen für solide Sicherheit innerhalb der Europäischen Union. Sicherheitskontrollen werden von Flugreisenden, der Luftverkehrsbranche und den Flughäfen allerdings häufig als lästig empfunden. Es bedarf daher eines Ausgleichs zwischen erhöhter Sicherheit und angenehmem Reisen.
43. Das Verbot der Mitnahme von Flüssigkeiten, Aerosolen und Gels im Handgepäck muss in diesem Sinne bis April 2013 aufgehoben werden: Flugreisende können künftig an EU-Flughäfen unter der Voraussetzung einer entsprechenden

³⁰ Insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vom 16. Dezember 2002 und deren Durchführungsbestimmungen.

Sicherheitsüberprüfung Flüssigkeiten mit an Bord nehmen³¹. Erst kürzlich wurden Sicherheitsscanner, die keine ionisierende Strahlung verwenden, im Einklang mit Mindestbedingungen für die Sicherheitsüberprüfung von Flugreisenden zugelassen³². Die technologische Entwicklung von Scannern schreitet rasch voran; Sicherheitsverfahren können damit zum Nutzen von Flugreisenden wie Flughäfen optimiert werden – z. B. ist ein Abtasten seltener erforderlich.

44. Die Kommission stellt allgemeinere Überlegungen dazu an, wie die Luftsicherheit zum Nutzen von Flugreisenden und sonstigen Akteuren längerfristig verbessert werden kann. Insgesamt gesehen ist der eher „risikobasierte“ Ansatz ausbaufähig, innerhalb der EU abgemilderte Maßnahmen zu etablieren und die Sicherheitskontrollen dort schwerpunktmäßig durchzuführen, wo das Risiko nach polizeilicher Erkenntnis am größten ist. Künftige Sicherheitskontrollen müssen qualitativ ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten und dabei Vertrauen und Akzeptanz beim Flugreisenden wahren.

3.5. Die allgemeine Betriebssicherheit auf Flughäfen fördern

45. Wie schon im Aktionsplan 2007 hervorgehoben, werden eine intensivere Flughafennutzung und ein verstärktes Verkehrsaufkommen höhere Sicherheitsniveaus erfordern.
46. Die EU ist in diesem Bereich mit Entschiedenheit vorangegangen und hat 2009 die Verordnung 1108/2009³³ angenommen, mit der die Maßnahmen zur Regulierung, Normung und für eine Bewertung der Sicherheit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf die Sicherheit von Flughäfen ausgedehnt werden. Das bedeutet, dass Flughäfen in naher Zukunft gemeinsamen Sicherheitsanforderungen unterliegen werden. Die Sicherheitsbestimmungen für Flughäfen werden derzeit noch im Detail erarbeitet; sie werden von der EASA vor der endgültigen Annahme durch die Kommission noch vor Ende 2012 im Entwurf veröffentlicht. Einen sinnvollen Beitrag zur Anhebung der Sicherheit stellt außerdem eine optimierte Abstimmung des Flughafenbetriebs dar.

4. DIE BEOBACHTUNGSSTELLE DER GEMEINSCHAFT FÜR FLUGHAFENKAPAZITÄT: ZEIT ZU HANDELN.

47. In einem ersten Schritt zur Realisierung des Aktionsplans 2007 wurde von der Kommission im Jahr 2008 eine Beobachtungsstelle der Gemeinschaft als Konsultationsgremium für eine Stärkung des Problembewusstseins, eine Förderung des Austauschs von Informationen und zur Unterrichtung über die Umsetzung des Aktionsplans eingerichtet. Fragen wie die Erarbeitung eines Verfahrens zur Bewertung von Flughafenkapazitäten, eines Bestandsverzeichnisses der Infrastruktur an europäischen Flughäfen und Entwicklung des Ansatzes "von Flugsteig zu Flugsteig" und für eine Anbindung an die Schiene wurden dabei vorrangig berücksichtigt. Gleichzeitig wurde innerhalb sonstiger politischer

³¹ Verordnung (EU) Nr. 720/2011 der Kommission vom 22. Juli 2011, ABl. L 193 vom 23.7.2011, S. 19.

³² Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission vom 10. November 2011 und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission vom 11. November 2011.

³³ Verordnung (EG) Nr. 1108/2009, ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 51.

Rahmenbedingungen eine Reihe weiterer Maßnahmen getroffen. Im Anhang zu dieser Mitteilung befindet sich eine Übersicht der fünf im Aktionsplan ausgewiesenen Schlüsselfelder und eine Aufstellung der bereits erzielten Fortschritte.

48. Die Kommission wird in den kommenden Monaten das Mandat der Beobachtungsstelle auch unter den Aspekten Qualität und Leistung überprüfen. Die Kommission beabsichtigt überdies eine engmaschigere Überwachung der Kapazitätsentwicklung von Flughäfen auf EU-Ebene, und sie wird die Beobachtungsstelle damit beauftragen, unter Nutzung der technischen Fähigkeiten von EUROCONTROL einschließlich des dort vorhandenen Fachwissens die Studie „*Challenge of Growth*“ von 2008 bis Ende 2012 auf den neuesten Stand zu bringen. Diese Aktualisierung dürfte einen weiteren Beitrag zur Erfüllung der operativen und strategischen Aufgaben in Verbindung mit der neu eingerichteten Position eines Netzwerkmanagers darstellen. Ausgehend von den Ergebnissen wäre die Kommission in der Lage, die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Flughafenkapazitäten zur Erarbeitung nationaler Strategien aufzufordern und diese unter Berücksichtigung sämtlicher Auswirkungen einer Vernetzung und insbesondere der Notwendigkeit einer Erfolgsgarantie für den einheitlichen europäischen Luftraum zur Verfügung zu stellen.

5. FAZIT

49. Der europäische Luftverkehr von heute ist Teil der von Höchstleistungen und dynamischem Wandel gekennzeichneten europäischen Wirtschaft, und europäische Flughäfen spielen im Luftverkehr eine ganz entscheidende Rolle. Mit nahezu 800 Mio. Flugreisenden pro Jahr aus der Europäischen Union in die Welt und umgekehrt (was einem Drittel des Weltmarkts und etwa dem Dreifachen des Aufkommens zum Zeitpunkt der Liberalisierung des Flugverkehrs in den frühen neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts entspricht) stellt der europäische Luftverkehr international einen führenden Wirtschaftszweig dar.
50. Eine Aktualisierung dieses Wirtschaftsmodells in den notwendigen Bereichen ist daher von größter Bedeutung für eine künftige Erfolgsgarantie. Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Flugverkehrsmanagement, Bodenabfertigung und sonstige Transportdienste werden in einem Verbund zusammengefasst und müssen optimal zusammenarbeiten, wollen sie in den Bereichen Mobilität, Qualität und Anpassungsfähigkeit ihre Leistungsfähigkeit bewahren. Flughäfen sind, was den Flugbetrieb anbetrifft, in hohem Maße voneinander abhängig und sollten daher nicht isoliert, sondern jeweils als Bestandteil eines europäischen Flughafennetzes betrachtet werden. Ein europäisches Flughafennetz modernen Zuschnitts hat nicht allein Bedeutung für die Wachstumsstrategie der EU, sondern auch für die Gewährleistung der Anschlussfähigkeit innerhalb und außerhalb der EU und für eine von Nachhaltigkeit gekennzeichnete Mobilität. Die Kommission schlägt daher vor:
- die Verordnung 95/93 über gemeinsame Bestimmungen für die Zuweisung von Zeitnischen an EU-Flughäfen zu überarbeiten, die Richtlinie 96/67/EG aufzuheben und durch eine Verordnung über Bodenabfertigungsdienste an EU-Flughäfen zu ersetzen und
 - die Richtlinie 2002/30/EG aufzuheben und durch eine Verordnung über lärmbedingte Betriebseinschränkungen an EU-Flughäfen innerhalb eines ausgewogenen Ansatzes zu ersetzen.

ANHANG - DURCHFÜHRUNG DES AKTIONSPLANS

Aktionsplan 2007	ZEITPLAN	MASSNAHME
Einrichtung einer Beobachtungsstelle		Einrichtung einer Beobachtungsstelle der Kommission für Flughafenkapazität im November 2008.
1) Vorhandene Flughafenkapazitäten besser nutzen		
EUROCONTROL-Mandat für die Entwicklung von Verfahren für die Abstimmung von Flughafenkapazitäten und deren Bewertung	Anfang 2007	Arbeitsgruppe 1 – "Kapazität": Erstellung einer für alle Verfahren zur Bewertung der Kapazität geeigneten Prüfliste für "Funktionsanforderungen"
Bestandsverzeichnis mit einer EU-weiten Bewertung von Kapazitäten zur Verbesserung der Lagekenntnis und zur Unterrichtung über regionalen Kapazitätsbedarf	2007	Arbeitsgruppe 1 – "Kapazität" Erarbeiten eines Entwurfs für einen Fragebogen zur Erfassung von Flughafenkapazitäten und anschließende Validierung anhand einer Flughafenstichprobe. Es gingen bisher Antworten aus 24 Mitgliedstaaten zu insgesamt 62 Flughäfen ein.
Stimmigkeit von Zeitnischen und Flugplänen	2007 – 2008	Entscheidung 255/2010/EG der Kommission
Potenzielle Auswirkungen der Berichte über die Umsetzung auf den Flughafenbetrieb des einheitlichen europäischen Luftraums 2007.	ab Mitte 2007	Arbeitsgruppe 2 "Vom einen zum anderen Flugsteig": Beitrag zum Vorschlag der Kommission für die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen bei der Zuteilung von Zeitnischen an Flughäfen der Gemeinschaft. (Neufassung der Verordnung 95/93).
EUROCONTROL-Mandat für die Erarbeitung von Durchführungsbestimmungen für die Einführung einer kollaborativen Entscheidungsfindung (A-CDM) an europäischen Flughäfen.	2008	Gemeinsamer A-CDM-Aktionsplan von ACI-EUROPE, EUROCONTROL und CANSO: an 4 Flughäfen vollständig umgesetzt; an weiteren 25 Flughäfen wurde mit der Realisierung begonnen.
2) konsequentes Konzept für die Flugsicherheit		
Ausweitung der Zuständigkeit der EASA auf den Flughafenbetrieb	Anfang 2008	Annahme der Verordnung 1108/2009 über eine Ausweitung der Zuständigkeit der Europäischen Sicherheitsbehörde (EASA) für das Erarbeiten von Vorschriften, die Standardisierung und Sicherheitsmaßnahmen auf den Bereich der Sicherheit an Flughäfen. Mit der Durchführung wurde 2010 begonnen. Zurzeit wird von der EASA zu den Sicherheitsbestimmungen an Flughäfen eine Anhörung durchgeführt und ein Entwurf erstellt.

Zertifizierung der weltraumgestützten EGNOS/Galileo-Signale und Einbeziehung der Nutzung des Satellitennavigationssystems (GNSS) im Europäischen Funknavigationsplan.	ab 2008:	ESSP (EGNOS Service Provider) wurde (im Rahmen der SES-Bestimmungen) von der französischen NSA im Juli 2010 als Flugsicherungsdienstleister zertifiziert. Ab 2012 wird die EASA die Aufsicht im Bereich Sicherheit von ESSP übernehmen. Seit Januar 2011 gibt es die EGNOS-Dienste <i>Safety of Life (SoL)</i> , und in Frankreich wurde eine Reihe von Landeverfahren, die auf EGNOS basieren, bereits eingeführt.
Erwartungsgemäß eine umfassende Einbeziehung des GNSS in operative ATM-Verfahren mit Hilfe des SESAR-Programms.	2007	Im europäischen ATM-Masterplan wird EGNOS für die Unterstützung des SESAR-Programms im Bereich " <i>Operational Improvements</i> " im Hinblick auf optimierte Navigation und Landefähigkeiten als technisches Instrument angegeben.
Ko-Modalität der Verkehrsträger fördern		
Förderung und Finanzierung intermodaler Verkehrsinfrastruktur durch TEN-V und Programm der EU-Kohäsionspolitik.	ab 2007	Arbeitsgruppe 3 – "Anbindung des Flugverkehrs an die Bahn": Entwurf mit der Empfehlung optimaler Nutzungsmöglichkeiten auf der Grundlage praktischer Erfahrungen.
Integrierte Beförderungsdokumente für Luft- und Bahnverkehr	Anfang 2007	Vom 4. Juli bis 30. September 2008 fand eine öffentliche Anhörung statt über integrierte Beförderungsdokumente für Luft- und Bahnverkehr. Wird von der ERA im Rahmen der TSI-TAP-Initiative bearbeitet.
4) Neue Infrastruktur erfordert gründliche Vorarbeit		
Umsetzung der Richtlinie über den Lärmschutz	2007 – 2008	Die Kommission hat am 15. Februar 2008 den Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2002/30/EG angenommen.
5) Entwicklung und Einsatz neuer Technologien fördern		
Frühzeitige Einführung ausgereifter technologischer Entwicklungen wie z. B. A-SMGCS-Überwachungs- und Steuerungsfunktionen.	ab 2007	Siehe hierzu A-CDM oben.
SESAR-Tools und – Systeme für eine signifikante Anhebung von Flughafenkapazitäten.	2007 – 2013	Maßnahmen an Flughäfen machen zurzeit ca. 30 % aller SESAR-Aktivitäten aus; sie umfassen insgesamt über 50 Vorhaben zur Durchführung in zwei speziellen Flughafenpaketen.