



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 22.12.2011
KOM(2011) 923 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Entscheidungsstrukturen und Anreizregelungen für die Errichtung von SESAR, dem
Technologie-Pfeiler des einheitlichen europäischen Luftraums**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Entscheidungsstrukturen und Anreizregelungen für die Errichtung von SESAR, dem Technologie-Pfeiler des einheitlichen europäischen Luftraums

1. EINLEITUNG

Das ATM-Forschungsprogramm¹ (SESAR) bildet den Technologie-Pfeiler der Initiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES). Der SES ist eine ehrgeizige Initiative, die von der Europäischen Kommission 2004 auf den Weg gebracht wurde, um das europäische Flugverkehrsmanagement unter Einbeziehung aller Aspekte des europäischen Luftverkehrssystems zu reformieren. Die ATM-Reform trägt zur Erreichung der Ziele für den Luftverkehr bei, die sowohl im Verkehrs-Weißbuch² als auch im „Flight-Path-Bericht 2050“³ genannt werden. Die im Rahmen von SESAR entwickelten Technologien und Verfahren unterstützen die Verwirklichung des SES durch ein ATM-System einer neuen Generation, mit dem sich die Leistung im Vergleich zur jetzigen Kapazität um das Dreifache und die Sicherheit um das Zehnfache erhöhen lassen, wodurch die Luftfahrtunternehmen 50 % der Kosten einsparen können und die Umweltweltauswirkungen des Luftverkehrs pro Flug um 10 % verringert werden (SES-Leistungsziele).

Kernstück von SESAR ist der europäische ATM-Masterplan⁴ („Masterplan“), der den Rahmen für die Zusammenarbeit aller einschlägigen Interessenträger bildet. Erstmals sind alle Luftfahrtakteure in Definition, Entwicklung und Errichtung eines europaweiten ATM-Modernisierungsvorhabens einbezogen. Das Programm befindet sich derzeit in der Entwicklungsphase und wird vom gemeinsamen Unternehmen SESAR (SJU)⁵ geleitet, einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP), der 17 Mitglieder und über 80 andere Teilnehmer, auch aus Drittländern, angehören.

Dem Masterplan entsprechend erfordert die Errichtung von SESAR zwar Investitionen in Höhe von insgesamt über 30 Mrd. EUR, Europa wird jedoch von der signifikanten Wertschöpfung sowie von den Verbesserungen in der Sicherheit, der Dienstqualität und für die Umwelt profitieren. Diese positiven Auswirkungen sind jedoch stark davon abhängig, inwieweit es den Interessenträgern gelingt, die Errichtung zügig und synchron voranzutreiben (Tabelle 1).

Tabelle 1⁶

	Errichtung von SESAR gemäß	Auswirkung bei Zeitverzug um 10	Auswirkung bei nicht synchroner
--	----------------------------	---------------------------------	---------------------------------

¹ Flugverkehrsmanagement.

² KOM(2011) 144 vom 28.3.2011.

³ http://ec.europa.eu/research/transport/pdf/flightpath2050_final.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/european_atm_en.htm

⁵ Verordnung (EC) Nr. 219/2007, ABI L 64, S. 1, vom 27.2.2007.

⁶ SJU-Studie zu den makroökonomischen Auswirkungen von SESAR, <http://www.sesarju.eu/news-press/documents/assessing-macroeconomic-impact-sesar-874>, Juni 2011.

	Masterplan	Jahre	Errichtung
Kumulative Wirkung auf EU-BIP	419 Mrd. EUR	-30 %	-28 %
Geschaffene Arbeitsplätze	328 000	-58 %	-22 %
CO ₂ -Einsparung	50 Mio. t	-110 %	-70 %

Die Errichtung der SES-Technologien und -Verfahren ist die logische Folge ihrer Entwicklung und ihrer Validierung durch das SJU. Im März 2009 hat der Rat die Kommission aufgefordert, Vorschläge für die Vorbereitung und den Übergang zur Errichtungsphase von SESAR vorzulegen und hierbei insbesondere auf die Entscheidungsstrukturen und auf angemessene Finanzierungsmechanismen einzugehen. Die vorläufige Bewertung der Ziele und Herausforderungen der Errichtung von SESAR wurden in einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen dargelegt, das im Dezember 2010⁷ vorgelegt wurde. Auf dieser Grundlage wurde von einer hochrangigen Task Force eine eingehendere Bewertung und Konsultation vorgenommen, deren Vorsitz die Kommission führte und der hochrangige Beamte der Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) und des SJU angehörten, unterstützt durch eine Gruppe von Experten, die unterschiedlichste Interessenträger repräsentierten. Aus den Schlussfolgerungen der Task-Force und der Expertengruppe⁸ sowie den Ergebnissen anderer Konsultationen, Workshops und spontaner Beiträge von Interessenträgern zog die Kommission folgendes Fazit:

- (1) Die SESAR-Errichtung muss sich an Leistung orientieren.
- (2) Nur mit einer zügigen, synchronen und koordinierten Errichtung von SESAR können die SES-Leistungsziele und der von der ATM-Modernisierung erwartete Gesamtnutzen erreicht werden.
- (3) Die Kommission muss:
 - auf der Grundlage des vorhandenen SES-Rahmens und der bestehenden EU-Finanzierungsmechanismen, flankiert von geeigneten Anreizregelungen, wirksame Entscheidungsstrukturen für die Errichtung aufbauen.
 - die notwendigen Initiativen ergreifen, um Vertrauen in den Errichtungsprozess zu schaffen und damit bereits in einer frühen Phase Investitionen von Interessenträgern zu mobilisieren, auch unter Berücksichtigung der Erfordernisse bestimmter Interessenträger, wie Militär, Geschäftsflugverkehr und allgemeine Luftfahrt.

⁷ SEK(2010) 1580 endg.

⁸ http://ec.europa.eu/transport/air/sesar/deployment_en.htm

- (4) Die Branche⁹, vor allem die Interessenträger, die in die Errichtung von SESAR investieren, muss – unter der politischen Aufsicht der EU – eine zentrale Rolle bei der Koordinierung und Synchronisierung der Errichtungsaktivitäten spielen.

In dieser Mitteilung werden die wichtigsten Elemente erläutert, die die Kommission für den Aufbau von Entscheidungsstrukturen und von Anreizregelungen für die Errichtung von SESAR vorschlägt, sowie der Aktionsplan für deren Umsetzung ab 2012.

2. VORBEREITUNG DER ERRICHTUNG VON SESAR

2.1. Der SES-Rahmen als Grundlage

Die Entscheidungsstrukturen und Anreizregelungen für die Errichtung stützen sich auf die vorhandenen SES-Instrumente¹⁰:

- (1) Der Ausschuss für den einheitlichen Luftraum¹¹ und der Branchenbeirat¹² sichern eine breite Konsultation der EU-Mitgliedstaaten und der Branche.
- (2) Die Leistungs¹³- und Gebührensysteme¹⁴ bieten die wichtigsten Mechanismen für die Interessenträger, damit diese ihre Investitionspläne mit dem Masterplan abstimmen können.
- (3) Die Durchführungsvorschriften für die Interoperabilität sind die Mechanismen, mit denen sichergestellt wird, dass die wichtigsten Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind.
- (4) Die funktionalen Luftraumblöcke dienen der regionalen Synchronisierung der Errichtung und der gemeinsamen Auftragsvergabe.
- (5) Der Masterplan ist der vereinbarte Fahrplan zur Verknüpfung von Forschung und Entwicklung (FuE) mit den Errichtungsszenarien zur Erreichung der Leistungsziele, worunter auch die Regulierungs- und Normungsfahrpläne und die Ermittlung der wesentlichen Errichtungskomponenten fallen.
- (6) Eurocontrol, insbesondere seine Direktion „Single Sky“ unterstützt die Kommission in ihrer Rolle als EU-Regulierungsstelle.
- (7) Der Netzmanager sorgt dafür, dass die Ziele für die Netzleistung erfüllt werden, und ist für die Koordinierung der netzleistungsbezogenen Errichtung zuständig. Ferner gewährleistet er die Einhaltung des Netzstrategieplans¹⁵.
- (8) Das Leistungsprüfungsgremium unterstützt die Kommission bei der Festlegung der Schwerpunkte und bei der Überwachung der Errichtung und ihrer Auswirkungen auf

⁹ Branche bezieht sich auf: Flugsicherungsdienste, Benutzer des Luftraums, Flughafenbetreiber, Hersteller und Fachpersonal.

¹⁰ SEK(2010) 1580 endg.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 549/2004, Art. 5 Abs. 1, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 6.

¹² Verordnung (EG) Nr. 549/2004, Art. 6, ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 6.

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

¹⁴ Verordnung (EC) Nr. 550/2004, S.10, ABl. L 201 vom 31.3.2004.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 677/2011, Anhang IV, ABl. L 185 vom 15.7.2011, S. 22.

die Leistung sowie bei der Festlegung künftiger Leistungsziele auf der Grundlage der geplanten technologischen Verbesserungen.

- (9) Das SJU ist für die Einhaltung und Ausführung des Masterplans zuständig, der die FuE- und Errichtungsszenarien miteinander verknüpft und die technischen Kompetenzen und Fähigkeiten für die Verwaltung großmaßstäblicher Programme zusammenführt und dabei das öffentliche Interesse wahrt und eine Beteiligung der Interessenträger erreicht.
- (10) Die EASA spielt eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Vorschriften sowie bei der Aufsicht über die Sicherheit und bei der Förderung der Sicherheit und unterstützt die Kommission bei Fragen der Zertifizierung und der Interoperabilität.
- (11) Die nationalen Aufsichtsbehörden sind für die Überwachung der Sicherheit und für die Zertifizierung der Flugsicherungsdienste (ANSP) sowie für die Überwachung der Einhaltung der SES-Flugsicherungsdienste-Verordnung¹⁶ und sonstiger einschlägiger Anforderungen für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten sowie für die Anwendung von Sicherheitsbestimmungen im Rahmen der Interoperabilitäts-Verordnung¹⁷ zuständig.
- (12) Die Sachverständigengruppe zur sozialen Dimension des SES¹⁸ hat hinsichtlich aller Maßnahmen mit signifikanten gesellschaftlichen Auswirkungen beratende Funktion.
- (13) Gemeinsame Vorhaben¹⁹ sind ein wirksames Mittel für den Aufbau von Entscheidungsstrukturen und für die Zuweisung von EU-Mitteln.

2.2. Aktualisierung des Masterplans

In seiner jetzigen Form ist der Masterplan ein wichtiges Instrument für die durchgängige Ausrichtung der ATM-FuE auf die Errichtung. Die Errichtungsszenarien müssen mit den erwarteten Leistungen besser abgestimmt werden, indem sie in kohärenten Errichtungspaketen gebündelt werden, die klar erkennbar auf die für die Erreichung der SES-Leistungsziele wesentlichen Errichtungen ausgerichtet sind. Hierbei gilt es auch, das „Bausteine-Konzept“ der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)²⁰ einzubinden, um die Interoperabilität von SESAR mit anderen regionalen ATM-Modernisierungsvorhaben zu gewährleisten.

2.3. Übergangsbestimmungen für die Lenkung

Der Übergang zu den künftigen Leitungsstrukturen muss jetzt organisiert werden, um eine verspätete oder nicht synchronisierte Errichtung in der kritischen Phase vor der Einführung der Leitungsstrukturen zu vermeiden. Die Kommission hat für den Übergang bereits einen Ad-hoc-Lenkungsausschuss eingesetzt, der dem Ausschuss für den einheitlichen Luftraum untersteht, um die Synchronisierung der laufenden Errichtungsaktivitäten zu erleichtern. Der

¹⁶ Verordnung (EC) Nr. 550/2004, ABl L 201 vom 31.3.2004, S.10.

¹⁷ Verordnung (EC) Nr. 552/2004, ABl L 96 vom 31.3.2004, S.26.

¹⁸ Beschluss K(2012) 9016 der Kommission vom 20.12.2010.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 550/2004. Geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1070/2009, Artikel 15a, ABl. L 300 vom 14.11.2009.

²⁰ ICAO-Arbeitsdokument zum „Global Air Navigation Industry Symposium on Aviation System Block Upgrade“, <http://www2.icao.int/en/GANIS>.

Ausschuss vereinbarte, diesen Prozess zu konsolidieren, indem für die SESAR-Errichtung übergangsweise Vereinbarungen über die Lenkung getroffen wurden, die auch als Testlauf für künftige Entscheidungsstrukturen dienen sollen.

2.4. Erleichterung der Industrialisierung

Die SESAR-Errichtung umfasst zwei voneinander unabhängige Phasen: Industrialisierung und Umsetzung. Die Phase der Industrialisierung, die von der herstellenden Industrie (Hersteller von Boden- und Bordausrüstung) erbracht wird, schließt sich an die Validierung der Technologien durch das SJU an und beinhaltet die Normung, Zertifizierung und großmaßstäbliche Produktion. Die Umsetzungsphase, die Aufgabe der Luftraumnutzer, Flugsicherungsorganisationen und Flughäfen ist, umfasst die Auftragsvergabe, die Installation und die Inbetriebnahme von Geräten sowie die Umsetzung von Verfahren.

Für eine realistische Planung der Errichtung kommt es darauf an, dass im Masterplan die Industrialisierung sorgfältig geplant wird. Die Industrialisierung hängt von den Entscheidungen der Hersteller ab, validierte SESAR-Technologien auf den Markt zu bringen, sowie von den Lebenszyklen der ATM-Produkte. Sie erfordert auch die Rückkopplung mit Regulierungsstellen²¹ und Normungsgremien²². Die Kommission kann die Zertifizierungs- und Normungsprozesse durch eine kontinuierliche finanzielle Unterstützung der EU-Normungsgremien und die Zusammenarbeit mit der Federal Aviation Administration der Vereinigten Staaten²³ und der ICAO²⁴ erleichtern, um eine weltweite Interoperabilität sicherzustellen.

SESAR wirkt sich auf viele Aspekte der Luftfahrt aus – von den Flugzeugen und Flughäfen bis hin zu Verfahren und Arbeitsmethoden. Da Fragen der Sicherheit für all diese Aspekte gelten, spielt die EASA in diesem Prozess eine entscheidende Rolle, indem sie eine zeitnahe Regulierung und Kohärenz zwischen den Sicherheitsbestimmungen und den SESAR-Entwicklungen sicherstellt.

2.5. Kontinuierliche technologische Innovation

Die technologische Innovation muss langfristig mit den sich weiterentwickelnden Leistungsanforderungen Schritt halten. Entwicklung und Errichtung sind zwei zusammenhängende Prozesse: Einerseits sind FuE beim ATM mit der Ausführung des SJU-Auftrags nicht beendet, andererseits zieht sich die SESAR-Errichtung über viele Jahre hin und erfordert FuE-Unterstützung, um angesichts des sich weiterentwickelnden operativen Umfelds technologisch Schritt halten zu können.

²¹ Wie EASA und ICAO.

²² Wie die EU-Normungsorganisationen, darunter das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung, das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen, die Europäische Organisation für Zivilluftfahrt-Ausrüstung und die Radio Technical Commission for Aeronautics.

²³ Memorandum über die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA in FuE in der Zivilluftfahrt, Anhang 1, Interoperabilität SESAR-NextGen, unterzeichnet am 3.3.2011.

²⁴ Memorandum über die Zusammenarbeit zwischen der EU und der ICAO im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit, ABl. L 232 vom 9.9.2011, S. 2.

Die Erfahrung mit dem SJU zeigt, dass sich eine ÖPP als zentrale Entscheidungsstruktur für die Verwaltung von ATM-FuE²⁵ auszahlt. Die Kommission ist der Auffassung, dass das mit Hilfe einer EU-Stelle verwirklichte ÖPP-Konzept die gewünschten Ergebnisse liefert und fortgesetzt werden sollte. Da der Auftrag des SJU am 31.12.2016 ausläuft, wird die Kommission die notwendigen Bewertungen und Konsultationen vornehmen, um dem Rat und dem Europäischen Parlament vor 2013 einen geeigneten Vorschlag zu unterbreiten.

3. SESAR-ERRICHTUNG, FINANZIERUNG UND FÖRDERUNG

Ein großes Problem bei der Errichtung ist die Finanzierung einer zügigen Umsetzung. Über zwei Drittel der für die SESAR-Umsetzung notwendigen Gesamtinvestitionen entfallen auf die Ausrüstung der Flugzeuge, die von den zivilen und militärischen Nutzern des Luftraums getragen wird (22 Mrd. EUR)²⁶. Weitere Investitionen, die von der zivilen und militärischen Flugsicherung und den Flughafenbetreibern getragen werden, sind für die Bodenausrüstung notwendig (8 Mrd. EUR)²⁷. Investitionen und ihren Nutzen gilt es eng zu verknüpfen. Die im Leistungsplan²⁸ für die wichtigsten Leistungsbereiche Kapazität, Umwelt, Sicherheit und Kosteneffizienz auferlegten Ziele sollten deutliche Anreize für die Flugsicherung bieten, frühzeitig in neue Technologie zu investieren. Für den militärischen, staatlichen, allgemeinen und Geschäftsflugverkehr lohnt es sich möglicherweise nicht, SESAR einzusetzen, die Bereiche sind jedoch trotzdem gehalten, in einige SESAR-Geräte zu investieren und diese einzuführen. Ferner sind mit der SESAR-Umsetzung hohe finanzielle Risiken verbunden, deren Übernahme durch private Finanzmärkte entweder sehr teuer wäre oder überhaupt nicht akzeptiert würde. Folglich lassen sich Betreiber eher Zeit und verhalten sich abwartend: Eine Fluggesellschaft, die in neue bordseitige Ausrüstung investiert, hat hiervon möglicherweise keinen Nutzen, solange die Flugsicherung nicht in die entsprechende Bodenausrüstung investiert. So lohnt es sich auch für die Flugsicherung erst, wenn eine signifikante Zahl von Flugzeugen ausgerüstet ist.

Eine optimale finanzielle Unterstützung der Umsetzung erfordert letztlich eine koordinierte Kombination privater und öffentlicher Mittel unter Rückgriff auf die für die Art jedes Vorhabens passenden Instrumente. Um Risiken aufzufangen und private Mittel zu mobilisieren, erfordert die SESAR-Umsetzung im Zeitraum 2014-2024 EU-Fördermittel in Höhe von schätzungsweise 3 Mrd. EUR. Die EU-Förderung sollte die Umsetzung von SESAR unterstützen, indem bei wichtigen, im Masterplan genannten Errichtungskomponenten die Synchronisierung und Koordinierung zwischen den Interessenträgern erleichtert wird, auch – soweit dies bei den jeweiligen Förderinstrumenten zulässig ist – unter Einbeziehung von Drittländern.

²⁵ Bericht über die Zwischenbewertung des gemeinsamen Unternehmens SESAR und seiner Fortschritte bei der Durchführung des europäischen Masterplans für das Flugverkehrsmanagement, KOM (2011) 14 endg. vom 24.1.2011.

²⁶ Europäischer ATM-Masterplan: Insgesamt 22 Mrd. EUR, einschließlich Fluggesellschaften (11,5 Mrd. EUR), Geschäftsflugverkehr (3,4 Mrd. EUR), allgemeine Luftfahrt (940 Mio. EUR) und Militär (6,4 Mrd. EUR).

²⁷ Europäischer ATM-Masterplan: Insgesamt 8 Mrd. EUR, einschließlich militärische Flugsicherung und Flugplätze (570 Mio. EUR), zivile Flugsicherung (6,2 Mrd. EUR) und zivile Flughäfen (550 Mio. EUR).

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 691/2010, ABl L 201 vom 3.8.2010, S.1.

Die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)²⁹, bei der es sich um ein integriertes Instrument für Investitionen in Schwerpunkte der Bereiche Verkehr, Energie und Telekommunikation der Politik der transeuropäischen Netze³⁰ handelt, umfasst auch EU-Fördermittel für die SESAR-Errichtung. Andere potenzielle Finanzierungsquellen gilt es zu sondieren – etwa Darlehen der Europäischen Investitionsbank, die SES-Gebührenverordnung und das Emissionshandelssystem.

4. ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN FÜR DIE ERRICHTUNG

4.1. *Umfang*

Entscheidungsstrukturen und Anreizregelungen für die Errichtung von SESAR müssen auf die im Masterplan als für die Erreichung der SES-Leistungsziele kritisch bezeichneten Tätigkeiten ausgerichtet sein. Der geografische Umfang der Errichtung bezieht sich vor allem auf die Errichtung innerhalb des SES-Gebiets. Die Entscheidungsstrukturen sollten jedoch die notwendige Koordinierung, Synchronisierung und Kooperation mit Drittländern mit europaweiter Perspektive ermöglichen.

4.2. *Funktionen der Entscheidungsstrukturen*

4.2.1. *Pflege des Errichtungsprogramms*

Die Entscheidungsstrukturen müssen als verbindliche Referenz für die Synchronisierung, Überwachung und Förderung von Umsetzungsvorhaben für die Errichtung ein Programm entwickeln, verabschieden und aktualisieren. Das Programm muss vollständig im Einklang mit dem Masterplan und dem Netzstrategieplan stehen und die Planungsleistung und die Haushaltserfordernisse in einem einzigen Arbeitsprogramm zusammenführen, das den Entscheidungsstrukturen für die Errichtung als Richtschnur dient. Es ist auf die wichtigsten Errichtungskomponenten des Masterplans ausgerichtet, mit denen die wesentlichen Leistungsziele erreicht werden sollen und geht auf die Maßnahmen ein, die von den einschlägigen Interessenträgern gefordert werden, sowie auf die entsprechenden Risiken und Abfederungsmaßnahmen.

4.2.2. *Ausführung des Errichtungsprogramms*

Diese Aufgabe umfasst Folgendes:

- zeitliche Synchronisierung, Koordinierung der Errichtungsaktivitäten und Angleichung der Investitionspläne der Interessenträger an das Errichtungsprogramm unter Vermeidung von Interessenkonflikten und Förderung eines fairen Wettbewerbs;
- Unterstützung von Interessenträgern bei der Ausführung ihrer Investitionspläne durch eine effiziente Entscheidungsfindung, Legitimität, Weitergabe bewährter Verfahren, Förderung der gemeinsamen Auftragsvergabe, Bereitstellung

²⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“, KOM(2011) 665 endg. vom 19.10.2011.

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM(2011) 650 vom 19.10.2011.

gemeinsamer Werkzeuge und Leitfäden, Sensibilisierung, Förderung der Transparenz, Herausstellung des Nutzens;

- Unterstützung und Anreize für die Erreichung wichtiger Leistungsmeilensteine durch SES-Werkzeuge und entsprechende rechtliche Instrumente;
- Management der mit den Errichtungsaktivitäten verbundenen Risiken und Aktivierung von Abfederungsmaßnahmen.

4.2.3. Überwachung und Berichterstattung

Die Entscheidungsstrukturen sollten sich auch auf die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Fortschritte des Errichtungsprogramms erstrecken, insbesondere auf Folgendes:

- Bewertung der Angleichung der individuellen Investitionspläne der Interessenträger an das Errichtungsprogramm;
- Ermittlung von und Bericht über Lücken bei Planung, Haushalt und Leistung, Analyse dieser Lücken und Festlegung von Korrekturmaßnahmen, die von der ausführenden Stelle umgesetzt werden.

4.2.4. Finanzmanagement

Schließlich müssen die Entscheidungsstrukturen die vorhandenen öffentlichen und privaten finanziellen Mittel für die Durchführung des Errichtungsprogramms angemessen kombinieren und verwalten, indem sie

- Mittel auf nichtdiskriminierende Art und Weise mobilisieren und zuweisen, um Anreize für zügige Investitionen in die Umsetzung neuer Technologien und Verfahren zu schaffen;
- Interessenträger bei der Verhandlung mit Finanzorganismen unterstützen;
- ein solides und transparentes Finanzmanagement sicherstellen.

4.3. Entscheidungsstrukturen

Die Entscheidungsstrukturen für die Errichtung von SESAR sollten eine starke politische Aufsicht der EU, angemessene Verbindungen mit den SES-Instrumenten und Einbeziehung der Gremien sowie eine zentrale Rolle der Interessenträger gewährleisten, insbesondere solcher, die in die Errichtung investieren. Dies lässt sich durch einen einheitlichen Aufbau gewährleisten, der drei zusammenhängende Ebenen umfasst: „Politik“, „Management“ und „Umsetzung“. Diese dreigeteilten Entscheidungsstrukturen beinhalten die rechenschaftspflichtigen Instanzen entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und wahren den Grundsatz der Trennung zwischen Regulierungs- bzw. Aufsichtsfunktionen und Dienstleistungserbringung.

Diese Struktur könnte in der Anleitung für gemeinsame Vorhaben³¹ festgelegt werden, wodurch für jede Ebene die wichtigsten Akteure, Verantwortlichkeiten,

³¹ Verordnung (EG) Nr. 550/2004. Geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1070/2009, Artikel 15a Absatz 2, ABl. L 30 vom 14.11.2009.

Rechenschaftspflichten, Beiträge zu den Funktionen der Entscheidungsstrukturen (Tabelle 2) sowie die Wechselbeziehungen und verbindlichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren auf jeder Ebene und die notwendigen externen Schnittstellen festgelegt würden. Mit Hilfe einer Berichtsstruktur wird festgelegt, wie Befugnisse und die Überwachung über alle drei Ebenen hinweg umgesetzt werden, während im Masterplan und im Netzstrategieplan die Zeitvorgaben für die Maßnahmen festgelegt sind. Die Entscheidungsstrukturen für die Errichtung sollten flexibel genug sein, um auf Eventualitäten jeder Art reagieren zu können, und gleichzeitig Transparenz, fairen Wettbewerb und die Vermeidung von Interessenkonflikten gewährleisten können.

4.3.1. Politische Ebene

Auf der obersten Ebene der Entscheidungsstruktur sollte das öffentliche Interesse und die Kohärenz mit den SES-Rahmenbedingungen gesichert werden, insbesondere die wichtigsten Leistungsziele und Sicherheitsanforderungen, eine zügige Regulierung und eine wirksame Verwaltung der EU-Mittel. Angesichts ihrer institutionellen Rolle und ihrer Verantwortung für die SES-Umsetzung und die Verwaltung der EU-Mittel wird die Kommission diese Ebene leiten und hierbei unterstützt werden von:

- dem Ausschuss für den einheitlichen Luftraum und dem Branchenbeirat, insbesondere den Nutzern des Luftraums als wichtigste Kunden der SESAR-Errichtung;
- dem Leistungsüberprüfungsgremium;
- Eurocontrol, insbesondere seiner Direktion „Single Sky“;
- der EASA;
- der Sachverständigengruppe zur sozialen Dimension des SES;
- der Europäischen Verteidigungsagentur.

Die Kommission behält gemäß den Vorschriften zur Regelung der gemeinsamen Förderprogramme und durch die Festlegung geeigneter vertraglicher Beziehungen mit den Empfängern der finanziellen Unterstützung die vollständige Kontrolle über die Entscheidungen zur EU-Förderung gemeinsamer Vorhaben. Diese Ebene sollte geeignete Schnittstellen mit Drittländern, Normungsgremien und einschlägigen Nicht-EU-Regulierungsstellen aufbauen.

4.3.2. Management-Ebene

Angesichts der Tatsache, dass die Branche für die Systemleistung zuständig ist und dass sie folglich den größten Teil der Kosten der Errichtungsaktivitäten trägt, ist ein Management für die Errichtung – eine repräsentative Branchenpartnerschaft, die diese Ebene leitet – das wohl am besten geeignete Konzept, die Branche in die Lage zu versetzen, die von ihr zu Recht beanspruchte führende Rolle bei der Errichtung von SESAR zu übernehmen. Diese Ebene umfasst auch den Netzmanager und das SJU, die im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dem Management für die Errichtung berichten, wie sich das Errichtungsprogramm (ex ante und ex post) auf den Betrieb auswirkt und inwieweit operative und technische Verbesserungen vorhanden sind, die in das Programm aufgenommen werden können.

Bei dem Management für die Errichtung könnte es sich um ein gemeinsames Vorhaben gemäß Artikel 15a Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 handeln, für das die Kommission eine unabhängige Kosten-Nutzen-Analyse durchführen müsste, sowie geeignete Konsultationen mit Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessenträgern. Die Merkmale und Anforderungen an das Management der Errichtung würden in der Anleitung für gemeinsame Vorhaben festgelegt, die in derselben Verordnung vorgesehen ist und vor allem Folgendes enthalten wird:

- das Verfahren für die Gründung der Branchenpartnerschaft;
- die Aufgaben für das Management der Errichtung und die geforderten Attribute für deren Ausführung, einschließlich geeignete Mechanismen zur Vermeidung des Risikos von Interessenkonflikten, sowie Kontakte mit öffentlichen Stellen;
- Angaben dazu, welche Interessenträger sich an der Partnerschaft beteiligen müssten, um ihre Legitimität hinsichtlich der Verwaltung und geografischen Ausdehnung zu gewährleisten und eine angemessene Differenzierung zwischen den beratenden Interessenträgern zu sichern und ihnen eine stärkere (verwaltungstechnische) Rolle als Investoren und Zulieferer zu geben;
- verpflichtende Zusagen der Teilnehmer zur Entwicklung bzw. Pflege und Ausführung des Errichtungsprogramms, die auch die mit der Errichtung verbundenen Risiken tragen, wenn nötig unter der Aufsicht der politischen Ebene;
- Festlegung der Rollen und Arbeitsvereinbarungen mit dem Netzmanager, dem SJU und dem mit der Koordinierung militärischer Umsetzungsvorhaben beauftragten Stelle;
- Festlegung der externen Schnittstellen, insbesondere mit Drittländern in einem europaweiten Umfeld;
- Förderung der regionalen Koordinierung durch funktionale Luftraumblöcke.

Das Management für die Errichtung wird im Zuge einer offenen Aufforderung ausgewählt. Sollte es die Branche nicht schaffen, eine Partnerschaft für das Management der Errichtung zu etablieren, könnte die Benennung einer bereits vorhandenen Stelle für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ins Auge gefasst werden.

Das Management für die Errichtung würde den Finanzbedarf der Durchführungsvorhaben bewerten und sie gegebenenfalls mit den öffentlichen und privaten Förderinstrumenten in Einklang bringen. Es unterstützt die politische Ebene durch Beschlüsse über die Zuweisung der öffentlichen Förderung gemeinsamer Vorhaben.

4.3.3. *Umsetzungsebene*

Diese Ebene besteht vor allem aus dem Management der gemeinsamen Vorhaben. Deren Aufgabe ist die Umsetzung der Beschlüsse des Managements für die Errichtung, mit denen dieses die Kohärenz dieser Vorhaben mit dem Errichtungsprogramm sicherstellt. Da die SESAR-Errichtung weiter gefasst ist als die Tätigkeiten, die als gemeinsame Vorhaben geltend gemacht werden können, sollte diese Ebene für andere Umsetzungsprojekte offen bleiben, die sich mit Folgendem befassen:

- SESAR-bezogene Errichtungsaktivitäten durch das Militär;
- Errichtungsaktivitäten, die nicht mit wesentlichen Komponenten des Errichtungsprogramms in Zusammenhang stehen, jedoch mit dem Masterplan in Einklang stehen;
- Errichtungsaktivitäten außerhalb des SES-Gebiets.

Der Zusammenhang zwischen diesen Vorhaben und dem Management für die Errichtung müsste im Einzelfall festgelegt werden.

Tabelle 2 – Beiträge zu den Funktionen der Entscheidungsstrukturen

	Politische Ebene Europäische Kommission	Management-Ebene Management für die Errichtung	Umsetzungsebene Projektmanager
Errichtungsprogramm Pfleger	- Bewilligung des Errichtungsprogramms	- Aufstellung des Errichtungsprogramms - Vorlage des Errichtungsprogramms bei der politischen Ebene zur Bewilligung - Verabschiedung des bewilligten Errichtungsprogramms	
Errichtungsprogramm Ausführung	- Gesamtaufsicht - Beschlüsse - Durchsetzung/Anreize durch Regulierung und/oder finanzielle Anreize	- Umsetzung der Beschlüsse der politischen Ebene - synchrone Ausführung des Errichtungsprogramms - Koordinierung der Durchführungsvorhaben - Risikomanagement	- Umsetzung der Beschlüsse der Management-Ebene - Individuelles Projektmanagement
Berichterstattung und Überwachung	- Gesamtüberwachung	- Überwachung und Berichterstattung über die Ausführung des Errichtungsprogramms an die politische Ebene - Aktivierung von Alarmierungsmechanismen	- Fortschrittsberichte über einzelne Umsetzungsvorhaben und Beitrag zum Errichtungsprogramm - Aktivierung von Alarmierungsmechanismen
Finanzverwaltung	- Beschlüsse über die Zuweisung von EU-Mitteln für gemeinsame Vorhaben	- Kombination öffentlicher und privater Mittel - Vorschlag für die Zuweisung von EU-Mitteln für gemeinsame Vorhaben - Finanzverwaltung der Durchführungsvorhaben	- Finanzverwaltung der zugewiesenen Mittel für einzelne Umsetzungsvorhaben

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Errichtung von SESAR ist ein wesentlicher Schritt hin zur vollständigen Verwirklichung des SES. Nur eine zügige, synchrone und koordinierte Errichtung, die in den SES-Rahmen vollständig integriert ist, wird wirksam zur Erreichung der SES-Leistungsziele beitragen. Ziel der Kommission, die die SES-Instrumente auch weiterhin durchführt und koordiniert, ist es, die SESAR-Errichtung zu vereinfachen.

Da die Einsetzung des Managements für die Errichtung und der Start der dringlichsten gemeinsamen Vorhaben bis zu 36 Monate dauern können, werden einige Maßnahmen unverzüglich eingeleitet. Die Kommission achtet insbesondere auf die Kohärenz des Entwicklungs- und Errichtungsprozesses mit dem SES-Rahmen sowie auf die gebührende Berücksichtigung des Faktors Mensch, sowie militärischer und sicherheitsrelevanter Fragen. Gegebenenfalls wird die Anpassung von SES-Instrumenten geprüft, wie Leistungs- und Gebührenpläne, um den Errichtungszielen besser entsprechen zu können. Gestärkt und konsolidiert wird auch die Zusammenarbeit mit Eurocontrol innerhalb des SES-Rahmens, unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsprüfungsgremiums und des Netzmanagers, in Verbindung mit den Verhandlungen für den Abschluss einer hochrangigen Vereinbarung zwischen der EU und Eurocontrol³².

Für den Übergang zur Errichtung von SESAR wird die Kommission die Kohärenz zwischen dem Netzstrategieplan und dem aktualisierten Masterplan sicherstellen (der voraussichtlich bis Juli 2012 verabschiedet wird), die die Bezugspunkte für das Errichtungsprogramm bilden. Sie wird dafür sorgen, dass Fragen der Industrialisierung im Masterplan gebührend berücksichtigt und geeignete Verbindungen hergestellt werden, ferner wird sie auch weiterhin die Normungs- und Zertifizierungsgremien sowie die herstellende Industrie über den technischen Sachverstand des SJU unterstützen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch weiterhin die Normungsanstrengungen der ICAO sowie die technische Zusammenarbeit mit den USA und Japan unterstützen, um die globale Interoperabilität zu gewährleisten.

Die Kommission wird die notwendigen Bewertungen und Konsultationen im Hinblick darauf vornehmen, vor 2013 einen Vorschlag vorzulegen, der mit der künftigen finanziellen Vorausschau vereinbar ist und den Auftrag des SJU über den 31.12.2016 hinaus verlängert. Der Vorschlag sollte sich auch auf die Entscheidungsstrukturen und die Förderung künftiger ATM-FuE, die Pflege des Masterplans sowie die Koordinierung zwischen den Entscheidungsstrukturen für Entwicklung und Errichtung beziehen.

Die Kommission wird auch Maßnahmen umsetzen, die vom Ausschuss für den einheitlichen Luftraum verabschiedet wurden, um den Lenkungsprozess für eine frühzeitige Errichtung als Testlauf für die Errichtung von Entscheidungsstrukturen zu konsolidieren und um die Fortführung bis zur Einsetzung der künftigen Entscheidungsstrukturen für die Errichtung (Januar 2013) sicherzustellen. Dies beinhaltet die Einführung eines Überbrückungsprogramms für die Errichtung (März 2012).

Gemeinsame Vorhaben und eine entsprechende Anleitung werden für die Einführung der Entscheidungsstrukturen und zur Kanalisierung von Anreizen für die zügige und synchrone Errichtung genutzt. Die Entscheidungsstrukturen werden auf drei Ebenen umgesetzt, wodurch

³² Ratsmandat vom 6.10.2011.

eine starke politische Aufsicht der EU, ein effizientes Management für die Errichtung durch eine verbindliche Branchenpartnerschaft und eine effiziente Verwaltung innerhalb jedes einzelnen Umsetzungsvorhabens gewährleistet werden. Anreizregelungen beinhalten auch gezielte finanzielle Unterstützung der EU über bereits vorhandene Instrumente, insbesondere durch die CEF gemäß den TEN-V-Leitlinien. Vor Ende 2012 und nach Konsultierung der Mitgliedstaaten und der einschlägigen Interessenträger plant die Kommission die Aufstellung und Verabschiedung einer Anleitung für gemeinsame Vorhaben, in der die drei Ebenen der Entscheidungsstrukturen und die Zulässigkeitskriterien für gemeinsame Vorhaben festgelegt werden. Anhand der Anleitung und mit Unterstützung des SJU und Eurocontrol wird die Kommission dann die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für das Management der Errichtung vorbereiten und veröffentlichen und künftige gemeinsame Vorhaben festlegen.