



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.6.2008
SEK(2008) 2094

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Zusammenfassung der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Überarbeitung der
Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum**

{KOM(2008) 388 endgültig}
{SEK(2008) 2093}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum

Die Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum¹ (2008/TREN/030) entspricht den Empfehlungen zweier wichtiger Vorläuferberichte, des Berichts der hochrangigen Gruppe zum künftigen Regulierungsrahmen im Luftverkehr (Juli 2007) und des Berichts der Leistungsüberprüfungskommission zu den Auswirkungen des einheitlichen europäischen Luftraums auf die ATM-Leistung² („Evaluation of the impact of the Single European Sky initiative on ATM performance“, Dezember 2006). Die Vorschläge zum einheitlichen europäischen Luftraum werden integraler Bestandteil eines umfangreicheren Pakets sein, das zwei weitere Elemente umfasst: (1) die Ausweitung der Kompetenzen der EASA auf das Flugverkehrsmanagement (ATM) und Flugnavigationsdienste (ANS) und (2) die Genehmigung des SESAR³-Masterplans. Wegen ihrer besonderen Eigenart sind die SESAR- und EASA-Vorschläge Gegenstand getrennter Bewertungen.

Mit den Vorschlägen für den einheitlichen europäischen Luftraum II werden keine neuen Rechtsvorschriften als solche eingeführt, sondern das vorherige Legislativpaket („einheitlicher europäischer Luftraum I“) **konsolidiert** und ein Gesamtrahmen zur Leistungsförderung **hinzugefügt**. Dieser Rahmen wird den Netzansatz stärken und die umweltbezogene Leistung als neuen Bereich einführen.

Worin besteht das Problem?

Unser derzeitiges System des Flugverkehrsmanagements (ATM) arbeitet hart **an seinen Grenzen** und es gibt Raum für Verbesserungen. Es bestehen Ineffizienzen hinsichtlich der Kosten und der Kapazität, und das Flugverkehrsmanagement mindert nicht die mit dem Luftverkehr einhergehenden Umweltfolgen. Das System ist weiterhin dem Verlauf der Staatsgrenzen entsprechend **fragmentiert** und es mangelt an einer guten Netzkoordinierung und der effizienten Nutzung des Luftraums. Diese Probleme führen zu zusätzlichen Kosten von insgesamt mehr als 3 Mrd. € im Jahr.

Eine suboptimale Streckenführung (**Flugineffizienz**) verursacht nicht nur Zeit- und Geldverlust, sondern auch unnötigen Treibstoffverbrauch und Schadstoffemissionen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich der Verkehr bis 2020 verdoppelt oder in einigen Regionen

¹ Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum, Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum, Verordnung (EG) Nr. 552/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes.

² Zur Erläuterung der Abkürzungen siehe **Anhang 1**.

³ SESAR (Single European Sky ATM Research, Flugsicherungsforschung für den einheitlichen europäischen Luftraum) bezweckt die Modernisierung des ATM-Systems sowohl hinsichtlich der Technologie als auch des Betriebs. Weitere Informationen siehe http://ec.europa.eu/transport/air_portal/sesame/index_en.htm und <http://www.sesar-consortium.aero/>.

sogar verdreifacht und ein Ausmaß erreicht, das mit der derzeitigen Technologie und Organisation nur schwerlich sicher bewältigt werden kann. Zunehmende Überlastung führt zu einer Nichtbefriedigung der Nachfrage, verringerter Wettbewerbsfähigkeit und nicht verwirklichtem wirtschaftlichen Potenzial sowohl für Luftfahrzeugbetreiber als auch für die Wirtschaft insgesamt.

Welches sind die Hauptursachen des Problems?

1. **Fehlender netzorientierter Ansatz:** Luftstraßen wurden in der Vergangenheit in Abhängigkeit von den Erfordernissen der nationalen Luftfahrtunternehmen festgelegt oder spiegelten das Netz der herkömmlichen Funknavigationshilfen wider. Während sich die Navigationstechnik und die Anforderungen der Luftraumnutzer erheblich verändert haben, hat sich das nicht im Streckennetz niedergeschlagen. Da Luftstraßen den gebührenpflichtigen Verkehr in festgelegten Gebieten kanalisieren und somit die Einnahmen der Dienstleister bestimmen, hat der nationale Ansatz dazu geführt, dass die Flugeffizienz beim Durchfliegen eines Landes für die Auslegung des Luftstraßennetzes nur nachrangig berücksichtigt wurde. Dies wird durch die suboptimale zivil-militärische Zusammenarbeit noch weiter kompliziert.

2. **Unzureichende Beaufsichtigung natürlicher Monopole:** Das Flugverkehrsmanagement ist im Wesentlichen ein natürliches Monopol (ein Dienstleister in jedem Luftraumblock aufgrund technischer Sachzwänge und versunkener Investitionskosten), was Effizienzsteigerungen durch Wettbewerb verhindert. Dieses System und der damit zusammenhängende Mechanismus der Vollkostendeckung geben den Dienstleistern keinen Anreiz, ihre Dienstleistung für die Kunden (die Luftraumnutzer) zu verbessern. Stattdessen führt es zu der Haltung „leben und leben lassen“.

3. **Führung und Aufsicht:** Zwar brachten die Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum das Flugverkehrsmanagement unter den Schirm der Gemeinschaft, doch blieb die Erfüllung wesentlicher Pflichten in das nationale Ermessen gestellt. Einige Elemente des Systems verbleiben auch weiterhin in der Zuständigkeit zwischenstaatlicher Strukturen mit beschränkten Durchsetzungsbefugnissen. Die derzeitigen institutionellen Vorkehrungen für das Flugverkehrsmanagement entsprechen nicht den Entwicklungen der Branche (Umwandlung in Unternehmen, Privatisierung usw.) und erfordern eine klare Trennung der politischen und rechtsetzenden Funktionen von den Aufsichtsaufgaben und der Erbringung der Dienstleistungen.

Welche politischen Ziele werden im Wesentlichen verfolgt?

Das übergreifende Ziel der Überarbeitung der Rechtsvorschriften für den einheitlichen europäischen Luftraum ist es sicherzustellen, dass das ATM-System die Infrastruktur für die Luftfahrtbranche und andere Nutzer effektiv bereitstellt, damit die Ziele von Lissabon erfüllt werden können. Hinsichtlich der Leistung sind vier Hauptbereiche ausschlaggebend: Kosteneffizienz, Flugeffizienz, Kapazität/Verspätungen und Sicherheit. Der Umweltschutz wird im überarbeiteten Paket als Ziel ausdrücklich aufgenommen, und zwar als Schlüsselbereich bei der Erbringung der Dienstleistung und als Kriterium für die Auslegung des Luftstraßennetzes.

Welche Instrumente werden im Wesentlichen zur Erreichung der politischen Ziele eingesetzt?

Die Vorschläge bezwecken die Steigerung der Leistung des ATM-Systems. Ein **Regulierungsrahmen** mit Zielfestsetzung wird dies schrittweise gewährleisten. Der

netzorientierte Ansatz wird ausgebaut, um lokale Probleme mit systemweiten Auswirkungen zu bewältigen. Wann immer dies möglich ist, sollte die **Entbündelung** von Diensten im Hinblick auf die Einführung von Wettbewerb in Betracht gezogen werden. Dieser Leistungsrahmen sollte eine effizientere Integration der Dienstleistung innerhalb funktionaler Luftraumblöcke (FAB) gewährleisten.