



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**TEN/354-355**  
**"Einheitlicher**  
**europäischer Luftraum II"**

Brüssel, den 15. Januar 2009

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems"**

KOM(2008) 388 endg. - 2008/0127 (COD)

und dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2006/23/EG"**

KOM(2008) 390 endg. - 2008/0128 (COD)

---

Berichterstatter: **Herr KRAWCZYK**

---

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 4. September bzw. 18. Juli 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems"*

KOM(2008) 388 endg. - 2008/0127 (COD)

und

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in Bezug auf Flugplätze, Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2006/23/EG"*

KOM(2008) 390 endg. - 2008/0128 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. November 2008 an. Berichterstatter war Herr KRAWCZYK.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 450. Plenartagung am 14./15. Januar 2009 (Sitzung vom 15. Januar) mit 131 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die umgehende und umfassende Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraums auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags ist ein aus strategischer Sicht sehr wichtiger Schritt zur Stärkung der europäischen Integration und des Binnenmarktes. Außerdem werden sozialer Zusammenhalt und soziale Mobilität in Europa gefördert.
- 1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag als wichtige Maßnahme zur tatsächlichen Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums. In dem Maßnahmenpaket "Einheitlicher europäischer Luftraum II" werden viele Schwachstellen angegangen, die im Zuge der Durchführung des ersten Pakets aus dem Jahr 2004 ermittelt wurden.

- 1.2.1 Die Umsetzung dieses neuen Maßnahmenpakets darf daher keinesfalls verzögert werden. Der Ausschuss fordert den Gemeinschaftsgesetzgeber auf, vor März 2009 zu einer endgültigen Einigung zu kommen. Zur Verwirklichung der Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums darf der Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) den Kommissionsvorschlag in diesem Punkt keinesfalls aufweichen.
- 1.3 Mit dem Anstieg des Flugverkehrsvolumens müssen in erster Linie auch die Sicherheitsvorschriften verbessert werden.
- 1.4 Der Ausschuss unterstützt insbesondere
- die Vorschläge zur Leistungsüberwachung und zur Festlegung verbindlicher Leistungsziele, da die Leistung anhand vier grundlegender Kriterien bewertet wird, und zwar Sicherheit, Kapazität, Umweltverträglichkeit und Kosteneffizienz;
  - die Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) durch die Einbeziehung der Sicherheitsaspekte von Flugplätzen, des Flugverkehrsmanagements (ATM) und der Flugsicherungsdienste (ANS);
  - die Anerkennung der Bedeutung des Faktors "Mensch" in der Flugverkehrssicherheit;
  - umfassendere Anstrengungen zur Stärkung der Kompetenzen der mit der Gewährleistung der Flugverkehrssicherheit beauftragten Mitarbeiter und Anwendung einer "Just Culture";
  - eine Umformulierung des im Maßnahmenpaket "Einheitlicher europäischer Luftraum II" gestrichenen Artikels 5 der Verordnung über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten, um eine Ausweitung des Schemas auf alle Mitarbeiter der Sicherheitskette und in erster Linie auf die Flugsicherungs-Techniker (ATSEP) zu ermöglichen;
  - die Festsetzung einer Frist, und zwar 2012, für die Einrichtung funktionaler Luftraumböcke;
  - eine weitere Verbesserung von SESAR und seiner Finanzierung;
  - eine Stärkung der Netzmanagementfunktionen des europäischen ATM;
  - die Reform von Eurocontrol;
  - die Anerkennung, dass Flughafenkapazitäten begrenzt sind;
  - eine Änderung von Artikel 18 a; der Ausschuss begrüßt durchaus die Durchführung einer Studie, sofern diese nicht ausdrücklich dazu dient, ATM-Nebendienste für den Wettbewerb zu öffnen.
- 1.5 Eine Optimierung des europäischen Flugverkehrsmanagements (ATM) durch die Umsetzung des Maßnahmenpakets "Einheitlicher europäischer Luftraum II" wird erheblich zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes seitens der Luftfahrtindustrie beitragen. Durch kürzere Strecken können die CO<sub>2</sub>-Emissionen jährlich um 5 Mio. Tonnen verringert werden. Durch mehr Effizienz im Flugverkehrsmanagement und Flugplatzbetrieb könnte der CO<sub>2</sub>-Ausstoß um durchschnittlich bis zu 12% pro Flug, d.h. um 16 Mio. Tonnen jährlich gesenkt werden.
- 1.6 Auch wenn dieses neue Maßnahmenpaket von den verschiedenen Interessenträgern ganz allgemein unterstützt wird, sind nach Ansicht des Ausschusses doch unbedingt weitere Konsultationen über die Durchführungsbestimmungen erforderlich. So sollte es auf allen

Ebenen der Umsetzung des Maßnahmenpakets (d.h. auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene) und zwischen allen Sozial- und/oder Wirtschaftspartnern bzw. -akteuren Konsultationen geben.

1.7 Die Umsetzung des Maßnahmenpakets "Einheitlicher europäischer Luftraum II" bringt u.a. folgende Vorteile für die Bürger und Verbraucher:

- höhere Sicherheit;
- kürzere Flugdauer;
- effizientere Dienste/Leistungen einschl. höherer Zuverlässigkeit und besserer Vorhersehbarkeit des Flugplans, wodurch weniger Anschlussflüge versäumt werden;
- niedrigere Flugpreise aufgrund geringerer Kosten für die Luftfahrtunternehmen;
- kleinerer individueller CO<sub>2</sub>-Fußabdruck.

## 2. Einleitung

2.1 Die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums<sup>1</sup>, der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum<sup>2</sup>, der Verordnung (EG) Nr. 551/2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum<sup>3</sup> und der Verordnung (EG) Nr. 552/2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes<sup>4</sup> (das erste Paket von Rechtsvorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum) durch das Europäische Parlament und den Rat hat eine solide Rechtsgrundlage für ein nahtloses und interoperables Flugverkehrsmanagementsystem (ATM-System) auf europäischer Ebene geschaffen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich in seiner im Jahr 2002 verabschiedeten Stellungnahme zum "*Aktionsprogramm/einheitlicher europäischer Luftraum*" (TEN/080) und zur "*Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums*" (TEN/098) mit den ursprünglichen Verordnungen befasst.

2.2 Der massive Anstieg der Nachfrage im Luftverkehr bedeutet eine enorme Belastung der Infrastrukturkapazitäten: Täglich werden 28 000 Flüge mit 4 700 gewerblichen Luftfahrzeugen durchgeführt. Dadurch stoßen die Flughäfen wie auch das Luftverkehrsmanagement an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Die EU-Erweiterung in Verbindung mit einer aktiven

---

<sup>1</sup> ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 10.

<sup>3</sup> ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 20.

<sup>4</sup> ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 26.

Nachbarschaftspolitik hat eine Ausdehnung des europäischen Luftverkehrsmarkts auf 37 Länder mit mehr als 500 Mio. Bürger mit sich gebracht<sup>5</sup>.

- 2.3 Die Aufsplitterung des Luftverkehrsmanagements beeinträchtigt die optimale Kapazitätenutzung und bedeutet eine unnötige finanzielle Belastung von rund 1 Mrd. EUR für die Luftfahrtindustrie (durchschnittlich legen Luftfahrzeuge 49 km mehr als erforderlich zurück). Ein derartig ineffizienter Luftverkehr schlug sich 2007 in 468 Mio. unnötigen Flugkilometern nieder, was wiederum zu Zusatzkosten von 2,4 Mrd. EUR für die Luftfahrtindustrie führte. Insgesamt gab es 2007 luftverkehrsmanagementbedingt eine Gesamtverspätung von 21,5 Mio. Minuten im Luftverkehr oder anders gesagt: Die Luftfahrtunternehmen und in der Folge ihre Kunden mussten Zusatzkosten in Höhe von 1,3 Mrd. EUR in Kauf nehmen.
- 2.4 Als Reaktion auf den nachdrücklichen Wunsch der Branche, der Mitgliedstaaten und anderer Interessenträger, den Rechtsrahmen für den Luftverkehr in Europa zu vereinfachen und seine Wirksamkeit zu erhöhen, legte die hochrangige Gruppe für den künftigen Rechtsrahmen des europäischen Luftverkehrs im Juli 2007 einen Bericht mit einer Reihe von Empfehlungen vor, wie Leistung sowie Management und Aufsicht des europäischen Luftverkehrssystems zu verbessern sind. In diesem Bericht und in Berichten der Eurocontrol-Kommission für Leistungsüberprüfung wurde bestätigt, dass das europäische Flugverkehrsmanagementnetz (EATMN) im Hinblick auf die Effizienz, Sicherheit und ökologische Nachhaltigkeit des gesamten Luftverkehrsnetzes ausgelegt und umgesetzt werden sollte.
- 2.5 Im Dezember 2007 übermittelte die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) der Kommission eine Stellungnahme in Bezug auf Flugplätze. Ihre Stellungnahme zum Flugverkehrsmanagement und zu Flugsicherungsdiensten folgte im April 2008, in der für die Vollendung des 2002 eingeleiteten Prozesses durch Einbeziehung der Sicherheitsaspekte von Flugplätzen sowie des Flugverkehrsmanagements (ATM) und der Flugsicherungsdienste (ANS) in die der EASA übertragenen Aufgaben plädiert wird.
- 2.6 Das Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission "Einheitlicher europäischer Luftraum II: Kurs auf einen nachhaltigeren und leistungsfähigeren Luftverkehr" (KOM(2008) 388 endg., KOM(2008) 389 endg. und KOM(2008) 390 endg.) wurde am 25. Juni 2008 veröffentlicht.
3. **Vorschlag der Europäischen Kommission (Einheitlicher europäischer Luftraum II)**
- 3.1 Zur Vollendung des einheitlichen europäischen Luftraums müssen zusätzliche Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene zur Verbesserung der Leistung des europäischen Luftverkehrssystems in Schlüsselbereichen wie Sicherheit, Kapazität, Flug- und Kosteneffizienz sowie Umweltverträglichkeit unter Beachtung der vorrangigen Sicherheitsziele angenommen werden.

---

<sup>5</sup>

Mehrere Nachbarstaaten haben sich dem gemeinsamen europäischen Luftraum angeschlossen, um Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu erhalten.

### 3.2 Der Einheitliche europäische Luftraum II beruht auf vier Pfeilern:

#### Erster Pfeiler: Ein Leistungsregulierungssystem

- a) Verbesserung der Leistung des ATM-Systems durch die Einrichtung eines unabhängigen Leistungsüberprüfungsgremiums, das die Leistung des Systems überwacht und bewertet sowie Indikatoren für die verschiedenen Leistungsbereiche entwickelt und EU-weite Ziele vorschlägt (z.B. in Bezug auf Verspätungen, Kostensenkung, Streckenkürzungen). Die Europäische Kommission genehmigt die Leistungsziele und gibt sie an die Mitgliedstaaten weiter. Diese Ziele sind verbindlich;
- b) Erleichterung der Integration der Dienstleistung durch die Förderung der Festlegung funktionaler Luftraumblöcke seitens der Europäischen Kommission durch die Verankerung verbindlicher Umsetzungsfristen (spätestens 2012), die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den unteren Luftraum bis zum Flughafen und den Beseitigung rechtlicher und institutioneller Hindernisse in den Mitgliedstaaten;
- c) Stärkung der Netzmanagementfunktion durch zahlreiche Aufgaben, die von verschiedenen Akteuren wahrgenommen werden, u.a. Auslegung des europäischen Streckennetzes, Management knapper Ressourcen, Verkehrsflussregelung, Verwaltung der Einführung von SESAR-Technologien und Beschaffung europaweiter Infrastrukturelemente.

#### Zweiter Pfeiler: Ein einheitlicher Sicherheitsrahmen

Der Zuständigkeitsbereich der EASA ist seit 2002 stetig gewachsen und umfasst nunmehr auch Bereiche wie Lufttüchtigkeit und Betrieb von Luftfahrzeugen sowie Zulassung der Flugbesatzung. In Fortführung dieses Ansatzes schlägt die Europäische Kommission vor, die Zuständigkeiten der EASA auf die verbleibenden für die Sicherheit maßgebenden Bereiche, nämlich Flugplätze, Flugverkehrsmanagement (ATM) und Flugsicherungsdienste (ANS), auszuweiten.

#### Dritter Pfeiler: SESAR - technologischer und operationeller Aspekt des einheitlichen europäischen Luftraums

Europa muss den Ausbau seines ATM-Systems beschleunigen, um mit den Herausforderungen Schritt zu halten und neue Techniken sowohl luftfahrzeug- als auch bodenseitig synchron einführen zu können. Mit dem europäischen Flugverkehrsmanagementsystem der neuen Generation SESAR soll das Sicherheitsniveau um den Faktor zehn angehoben und eine Verdreifachung des Verkehrs zur Hälfte der heutigen Kosten je Flug bewältigt werden. In seiner Stellungnahme zum "*Gemeinsamen Unternehmen SESAR*" aus dem Jahr 2006 (TEN/232) hat der Ausschuss die Einrichtung von SESAR ausdrücklich begrüßt.

#### Vierter Pfeiler: Verwaltung der Kapazität am Boden

Dazu zählen die bessere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur, verbesserte Infrastrukturplanung, Förderung der Intermodalität und Verbesserung der Flughafenanbindung sowie Einrichtung einer gemeinschaftlichen Beobachtungsstelle zur Flughafenkapazität.

#### **4. Besondere Bemerkungen**

- 4.1 Der Ausschuss unterstützt ausdrücklich das Leistungssystem für Flugsicherungsdienste (siehe Art. 11 des Verordnungsvorschlags im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems).
  - 4.1.1 Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich den vorgeschlagenen Leistungsrahmen (siehe Art. 11 des Verordnungsvorschlags im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems) und die Einrichtung eines derartigen Leistungssystems zur Leistungssteigerung. Zur Verwirklichung der Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums darf der Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) den Kommissionsvorschlag in diesem Punkt nicht aufweichen.
  - 4.1.2 Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag für ein System zur Leistungsverbesserung (siehe Art. 11 des Verordnungsvorschlags), da die Leistung anhand grundlegender Kriterien bewertet wird, und zwar – in Reihenfolge ihrer Wichtigkeit – Sicherheit, Kapazität, Umweltverträglichkeit und Kosteneffizienz.
  - 4.1.3 Die nationalen bzw. regionalen Ziele müssen mit den Netz-Zielen im Einklang stehen. Daher müssen die nationalen bzw. regionalen Leistungspläne von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Hierfür ist auch ein effizientes und wirksames Konsultationsverfahren auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene erforderlich, damit die Ziele der einzelnen Flugsicherungsdienste miteinander vereinbar sind und die Ziele des einheitlichen Europäischen Luftraumes ergänzen.
  - 4.1.4 Nach Meinung des Ausschusses sollte das Hauptaugenmerk anfangs auf Sicherheit, Flugeffizienz (Umwelt), Kosteneffizienz und Kapazitäten (Verspätungen) gelegt werden, ehe in der Folge weitere Bereiche in Betracht gezogen werden. Bei der Festlegung der Ziele muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen grundlegenden Leistungsbereichen gefunden werden, das die Vielfalt der Unternehmungen in Europa widerspiegelt.
  - 4.1.5 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass Sicherheitsziele erst dann festgelegt und erreicht werden können, wenn auch alle europäischen Länder über Störungsmeldungs- und Sicherheitsmanagementsysteme verfügen. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsordnungen in Europa sind die derzeit ermittelten Daten unvollständig. Zur Gewährleistung offener und umfassender Sicherheitsinformationen müssen in allen Mitgliedstaaten eine angemessene Berichterstattungskultur ("Just Culture") zur Anwendung kommen.

4.1.6 Ein wirklich unabhängiges und mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattetes Leistungsüberprüfungsgremium muss die Systemleistung überwachen und bewerten und der Europäischen Kommission direkt Bericht erstatten. Ferner müssen Bestimmungen für ein Beschwerdeverfahren festgelegt werden.

4.1.7 Der Ausschuss betont, dass dieses Leistungsüberprüfungsgremium und die nationalen Aufsichtsbehörden (in Bezug auf Leitung, Sitz und Mitarbeiter) unabhängig sein müssen, vor allem auch von den Einrichtungen, deren Leistung bewertet wird. Diese Unabhängigkeit ist eine Grundvoraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Überprüfungsverfahrens.

## 4.2 **Sicherheit / EASA**

4.2.1 Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich die Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der EASA auf ATM-Systeme und die Sicherheit von Flugplätzen, um einen integrierten Ansatz für die Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber darf diese Neuerung nicht verzögern. Dies ist insbesondere für die erfolgreiche Durchführung des SESAR-Masterplans von grundlegender Bedeutung, für den eine Zusammenfassung der bord- und bodenseitigen Systeme erforderlich ist.

4.2.2 Die Sicherheitsvorschriften der EASA müssen auf einer Regulierungsfolgenabschätzung beruhen; die EU-Institutionen müssen für die Bereitstellung öffentlicher Mittel in angemessener Höhe Sorge tragen, um sicherzustellen, dass die EASA sich das erforderliche Sachwissen für diese Zusatzaufgaben aneignen kann.

4.2.3 Der Ausschuss fordert die EU-Mitgliedstaaten auf, einen Fahrplan aufzustellen, um die Tätigkeiten von Eurocontrol im Bereich Sicherheitsvorschriften (Ausschuss für Sicherheitsvorschriften (SRC) und Referat für Sicherheitsvorschriften (SRU)) abzuwickeln und an die EASA zu übertragen. Eurocontrol wird während dieses Übergangs auf die EASA eine wichtige Rolle spielen, sobald die EASA jedoch über den erforderlichen Sachverstand verfügt, gibt es keinerlei Grund mehr, diese Ressourcen für Eurocontrol bereitzustellen. Daher sollte eine Frist für die Abwicklung aller Tätigkeiten von Eurocontrol im Bereich Sicherheitsvorschriften (SRC/SRU) festgelegt werden. Der Ausschuss verweist diesbezüglich auf das Erfolgsmodell der Arbeitsgemeinschaft europäischer Luftfahrtbehörden (JAA) (der Bericht der Arbeitsgruppe FUJA ("Future of the JAA") wurde von allen Generaldirektoren für Zivilluftfahrt der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz ECAC befürwortet), das auf die Tätigkeiten von Eurocontrol im Bereich Sicherheitsvorschriften (SRC/SRU) angewendet werden könnte.

4.2.4 Nach Meinung des Ausschusses sollte im Mittelpunkt dieses Pakets neben der Einrichtung von Störungsmeldungs- und Sicherheitsmanagementsystemen die Herbeiführung einer angemessenen Berichterstattungskultur ("Just Culture") stehen. Die einheitliche Umsetzung der "Just Culture" wurde von der hochrangigen Gruppe gefordert und ist eine Voraussetzung für die Verfügbarkeit von Sicherheitsstatistiken. Auf diese Weise kann der vorgeschlagene Leistungsmechanismus zuverlässig die Fortschritte im Sicherheitsbereich überwachen und Sicherheitsziele festlegen.



4.2.5 Der Ausschuss fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, den im Maßnahmenpaket "Einheitlicher europäischer Luftraum II" gestrichenen Artikel 5 der Verordnung über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten umzuformulieren, um eine Ausweitung des Schemas auf alle Mitarbeiter der Sicherheitskette und in erster Linie auf die Flugsicherungs-Techniker (ATSEP) zu ermöglichen.

#### 4.3 **"Just Culture", Faktor "Mensch" und Mitarbeiterkompetenzen**

4.3.1 Der Ausschuss bedauert, dass die Legislativvorschläge keinen fünften Pfeiler in Bezug auf eine "Just Culture", den Faktor "Mensch" und die Mitarbeiterkompetenzen enthalten. Flugverkehrsmanagement (ATM) und Flugsicherungsdienste (ANS) werden noch lange stark vom Faktor "Mensch" abhängen. Dieser Faktor ist daher eng an die Gewährleistung und Verbesserung der Flugverkehrssicherheit gekoppelt, weshalb den Kompetenzen der damit beauftragten Mitarbeiter besonderes Augenmerk gewidmet werden muss

#### 4.4 **Funktionale Luftraumblöcke**

4.4.1 Der Ausschuss unterstützt die Verankerung einer verbindlichen Frist für alle Mitgliedstaaten, bis spätestens Ende 2012 funktionale Luftraumblöcke festzulegen, die den spezifischen Leistungszielen entsprechen, da das erste Maßnahmenpaket für den einheitlichen europäischen Luftraum keine derartige Frist enthielt und somit keinerlei funktionale Luftraumblöcke eingerichtet wurden.

4.4.2 In diesem Zusammenhang müssen die Verkehrs- und Verteidigungsministerien durch eine verbesserte Koordinierung auf zivil-militärischer sowie auf militärisch-militärischer Ebene im ATM-System und die Konsolidierung der ATM-Infrastruktur und -dienste das Potenzial von funktionalen Luftraumblöcken ausschöpfen.

4.4.3 Der Ausschuss begrüßt die weitergefasste Definition von funktionalen Luftblöcken und den Fahrplan für ihre Festlegung. Seiner Meinung nach müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die in den Mitgliedstaaten bestehenden Hürden für die Verwirklichung der funktionalen Luftraumblöcke abzubauen, u.a. Fragen wie Hoheitsgewalt, Haftung und volle Einbeziehung der militärischen Aspekte. Dennoch sollte ein "Bottom-up"-Ansatz als einer der Grundsätze der Umsetzung von funktionalen Luftblöcken gefördert werden.

4.4.3.1 Vor diesem Hintergrund zeigt sich der Ausschuss enttäuscht, dass die Europäische Kommission die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe für die Einrichtung eines Luftfahrtsystemkoordinators zur Förderung der Entwicklung von funktionalen Luftraumblöcken nicht aufgegriffen hat.

4.4.4 Der Ausschuss betont, dass die Zahl der Diensteanbieter im europäischen ATM-System erheblich verringert werden muss, um die Kosteneffizienzziele zu erreichen. Die Zahl der Bezirkskontrollstellen (ACC) in Europa muss den operativen Erfordernissen angepasst wer-

den, und zwar unabhängig von Staatsgrenzen, um einen kosteneffizienten einheitlichen europäischen Luftraum zu schaffen. Der Ausschuss betont, dass ein Mechanismus zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Diensteanbietern entwickelt werden muss, um die Leistungsziele zu erreichen.

- 4.4.5 Mit den technologischen Verbesserungen und der Verringerung der Zahl der Diensteanbieter und Bezirkskontrollstellen ist eine Leistungssteigerung des ATM-Systems zu erwarten. Technologische Entwicklungen (z.B. Telearbeit) und die Tatsache, dass die Luftfahrt in Europa eine Wachstumsindustrie ist, werden die Auswirkungen dieser Maßnahmen, einschl. der sozialen Folgen, großteils abfedern.
- 4.4.6 Gemäß der Verordnung für den einheitlichen europäischen Luftraum müssen Flugsicherungsdienste Notfallpläne für alle von ihnen erbrachten Dienstleistungen für den Fall einer erheblichen Beeinträchtigung oder Unterbrechung der Erbringung dieser Dienstleistungen erstellen. Gegenwärtig sind die Flugsicherungsdienste ein Parallelmechanismus zur Infrastruktur der derzeitigen Bezirkskontrollstellen. Der Ausschuss unterstreicht, dass die Flugsicherungsdienste ihr Augenmerk auf effizientere und kostengünstigere Lösungen lenken sollten, indem zuerst Alternativlösungen im Rahmen der bestehenden Infrastruktur in den Mitgliedstaaten (andere Bezirksstellen oder militärische Einrichtungen) in Betracht gezogen und Bestimmungen zur Entwicklung funktionaler Luftraumblöcke für derartige Notfälle vorweggenommen werden.
- 4.4.7 Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung des sozialen Dialogs auf Ebene der EU und der funktionalen Luftblöcke zur Abwicklung dieses Übergangs.

#### 4.5 **Streckennavigationsgebühren und gemeinsame Vorhaben / SESAR**

- 4.5.1 Der Ausschuss ist sich der Schwierigkeiten bei der Finanzierung neuer Technologien und Anreizprogramme durchaus bewusst. Das Fehlen angemessener Finanzierungsmechanismen gefährdet die Umsetzung des ersten Durchführungsmaßnahmenpakets für SESAR und somit seine weiteren Entwicklungsphasen. Der Ausschuss betont daher, dass die EU-Institutionen zur Förderung der Verwirklichung von SESAR Überbrückungsfinanzierungsmöglichkeiten bereitstellen müssen. Nur so kann der Übergang auf das neue SESAR-System finanziert werden. Der Ausschuss hat dieses Vorhaben von Beginn an ausdrücklich befürwortet.
- 4.5.2 Der Ausschuss spricht sich gegen die Einführung von Gebühren zur Vorfinanzierung gemeinsamer Vorhaben aus, wie dies in Artikel 15 der Dienstleistungsverordnung festgehalten ist, in dem an dem Konzept von Streckennavigationsgebühren zur Finanzierung gemeinsamer Vorhaben festgehalten wird, "*mit denen bestimmte Kategorien von Luftraumnutzern und/oder Flugsicherungsorganisationen unterstützt werden sollen, um so die kollektive (Flugverkehrs)Infrastruktur [...] zu verbessern.*"

4.5.3 Der Ausschuss befürwortet die neuen Betriebskonzepte, die als Ergebnis der SESAR-Definitionsphase als technische/operationelle Ergänzung des einheitlichen europäischen Luftraums im SESAR-ATM-Masterplan enthalten sind, weist jedoch darauf hin, dass noch viel mehr Anstrengungen in der nächsten SESAR-Phase und im Rahmen des Gemeinsamen Unternehmens SESAR erforderlich sein werden. Der Ausschuss begrüßt daher den Ratsbeschluss zur Einleitung der SESAR-Entwicklungsphase. Er unterstreicht ferner, dass es für diese nächste SESAR-Phase von grundlegender Bedeutung ist, weiterhin die Nutzer in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen und rasch Vorteile für sie zu erzielen.

4.5.4 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission, Quersubventionierung zwischen Streckendiensten und Nahverkehrsbereichsdiensten zu verbieten. Er bringt jedoch seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass die Europäische Kommission Quersubventionen zwischen Flugsicherungsdiensten nicht vollständig für unzulässig erklärt hat. Quersubventionen führen in der Regel zu Wettbewerbsverzerrungen. Daher ist das Problem auch nicht auf Quersubventionen zwischen Streckendiensten und Nahverkehrsbereichsdiensten beschränkt, sondern betrifft auch Quersubventionen zwischen jedem dieser Dienste sowie insbesondere zwischen Nahverkehrsbereichsdiensten in verschiedenen Flughäfen.

#### 4.6 **Luftraumregulierung und Netzmanagementfunktion**

4.6.1 Der Ausschuss plädiert für ein starkes Netzmanagement und eine umfassende Netzkonzipierung auf europäischer Ebene, insbesondere in Bezug auf die Auslegung des Streckennetzes, die Koordinierung und die Zuweisung knapper Ressourcen (Funkfrequenzen und Radar-Transponder-Codes) sowie anderer Netzfunktionen, die im ATM-Masterplan festgelegt sind. Er betont außerdem, dass der Grundsatz einer klaren Trennung zwischen Dienstleistungserbringung und Regulierungstätigkeit auch für Netzmanagementfunktionen gelten muss. Die Dienstleistungserbringungsfunktionen sollten von den Unternehmen verwaltet werden.

4.6.2 Diese Aufgaben müssen auf europäischer Ebene unabhängig von spezifischen Interessen einzelner Flugsicherungsdienste-Anbieter ausgeübt werden. Das Fehlen eines gesamteuropäischen Ansatzes hat zu einer suboptimalen Streckennutzung geführt, die wiederum einen unnötigen Kraftstoffverbrauch und vermeidbare Umweltbelastung mit sich bringt.

4.6.3 Der Ausschuss hinterfragt die Notwendigkeit von Durchführungsvorschriften, die auch die Übereinstimmung von Flugdurchführungsplänen und Flughafenzeitnischen sowie die durchaus notwendige Koordinierung mit benachbarten Regionen regeln. Verfolgt die Europäische Kommission damit das Ziel, dem Missbrauch der geltenden Vorschriften für Flughafenzeitnischen einen Riegel vorzuschieben - eine Idee, die vom Ausschuss begrüßt wird, dann könnte dies im bestehenden Rechtsrahmen geregelt werden.

#### 4.7 **Reform von Eurocontrol**

- 4.7.1 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Reform von Eurocontrol im Einklang mit dem Wortlaut der Kommissionsmitteilung erfolgen muss (d.h. *"Durch die interne Reform der Organisation sollten die Führungs- und Aufsichtsstrukturen am einheitlichen europäischen Luftraum ausgerichtet werden, um i) die Anforderungen an Netzaufgaben erfüllen zu können und ii) die stärkere Einbeziehung der Branche im Sinne der gemeinsamen Verkehrspolitik zu gewährleisten."*).
- 4.7.2 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Eurocontrol auch weiterhin sein Sachwissen in die EU einbringen könnte, doch müssen seine Rolle und Finanzierung transparenter gestaltet werden. Insbesondere die im Auftrag der Mitgliedstaaten wahrgenommenen Aufgaben sollten aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. So sollte vor allem die Finanzierung langfristiger Forschungsvorhaben (2020+) vollständig aus öffentlichen Mitteln anstelle Streckennavigationsgebühren erfolgen.
- 4.7.3 Nach Meinung des Ausschusses sollte Eurocontrol bei der Dienstleistungserbringung wo immer möglich (z.B. Versuchszentrum, IANS) im Wettbewerb zu anderen Dienstleistern stehen, die gemäß Marktgrundsätzen geführt und nicht aus dem allgemeinen Eurocontrol-Haushalt bzw. Streckennavigationsgebühren subventioniert werden.
- 4.8 Mangelnde Flughafenkapazitäten könnten anerkanntermaßen die Verwirklichung künftiger Leistungsziele gefährden. Der Ausschuss befürwortet, dass den Flughafenkapazitäten und ihrer Einbindung als einer der vier Pfeiler des Maßnahmenpakets "Einheitlicher europäischer Luftraum II" sowie insbesondere der Notwendigkeit, die Flughafenkapazitäten mit den ATM-Kapazitäten in Einklang zu bringen, große Aufmerksamkeit gewidmet wird.

#### 4.9 **ATM-Nebendienste**

- 4.9.1 Es gilt, höchst professionelle ATM-Nebendienste bereitzustellen, doch dürfen ihre Kosten heutzutage keinesfalls unterschätzt werden. So belaufen sich die jährlichen Kosten für Strecken-Flugwetterdienste auf nicht weniger als rund 300 Mio. EUR.
- 4.9.2 Der Ausschuss fordert eine Änderung von Artikel 18a, der letztlich eine Umstrukturierung der Luftfahrtindustrie und eine Marktöffnung für bestimmte Dienste bedeutet. Er begrüßt durchaus die Durchführung einer Studie, sofern diese nicht ausdrücklich dazu dient, ATM-Nebendienste für den Wettbewerb zu öffnen. Der Ausschuss betont, dass dieser Bereich des Flugverkehrsmanagements in erster Linie dazu dient, die Flugverkehrssicherheit zu gewährleisten.
- 4.10 Die betroffenen Interessenträger haben den dringenden Handlungsbedarf erkannt, wodurch ein Umfeld geschaffen wird, das der Durchführung dieser Veränderungen zuträglich ist.

- 4.10.1 Die Europäische Kommission sollte kurz nach Annahme des Maßnahmenpakets "Einheitlicher Europäischer Luftraum II" einen Fahrplan der weiteren Schritte vorlegen.
- 4.10.2 Das Projekt-Managementteam sollte sich aus Managementexperten zusammensetzen, die Erfahrung mit derartigen Veränderungen haben. Bei diesem Maßnahmenpaket geht es auch darum, ein Umdenken und eine Änderung des Verhaltens zu erreichen. Ist seine Umsetzung erfolgreich, können nachhaltige Luftverkehrslösungen für die kommenden Generationen geschaffen werden.

Brüssel, den 15. Januar 2009

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts-  
und Sozialausschusses

**Mario SEPI**

---