

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einheitlicher europäischer Luftraum II“ (Initiativstellungnahme)

(2011/C 376/07)

Berichterstatter: **Jacek KRAWCZYK**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 20. Januar 2011 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Einheitlicher europäischer Luftraum II“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 474. Plenartagung am 21./22. September 2011 (Sitzung vom 21. September) mit 152 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Seit Jahrzehnten krankt das europäische Flugverkehrsmanagementsystem (ATM-System) an Fragmentierung und Schwachstellen. Durch die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums kann die Sicherheit erhöht und die Flugeffizienz verbessert werden. Auf diese Weise würden die CO₂-Emissionen pro Flug drastisch gesenkt (mögliche Reduzierung der flugverkehrsbedingten CO₂-Emissionen um 12 % pro Flug) und weitere Umweltauswirkungen großteils abgedeckt. Gleichzeitig würden erhebliche Kosteneinsparungen ermöglicht.

1.2 Die Einrichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums ist auch für die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtindustrie auf dem Weltmarkt von grundlegender Bedeutung. Die Europäische Kommission muss bei der Umsetzung des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum eine Schlüsselrolle übernehmen, denn nur mittels einer starken und unbestrittenen Führungsrolle seitens der Europäischen Kommission können die verschiedenen Hindernisse und politischen Probleme der letzten Jahre überwunden werden.

1.3 Die erfolgreiche Umsetzung eines Leistungssystems auf der Grundlage realistischer, aber ehrgeiziger Ziele für die Bereiche Sicherheit, Kosteneffizienz, Kapazität/Verspätungen und Flugeffizienz ist ein entscheidender Faktor für die Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraums. Der Ausschuss zeigt sich besorgt, dass das aktuelle Engagement der Mitgliedstaaten für die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums unzureichend ist.

1.4 Es gilt, funktionale Luftraumblöcke ausgehend von Betriebserfordernissen und unter Berücksichtigung der Ziele in Bezug auf Sicherheit, Luftraumkapazität, bessere Kosteneffizienz und geringere Umweltauswirkungen durch erhöhte Flugeffizienz zu entwickeln. Die Europäische Kommission sollte die Leistungsindikatoren festlegen, die von den verschiedenen Initiativen für funktionale Luftraumblöcke unter Nutzung des Leistungsrahmens des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum erreicht werden müssen, und ihre Umsetzung genau überwachen.

1.5 Nach Ansicht des Ausschusses könnte Eurocontrol bei der Stärkung der Netzfunktionen des europäischen Flugverkehrsmanagementsystems wie der Auslegung des europäischen Streckennetzes, dem zentralen Verkehrsflussmanagement und

der Verwaltung knapper Ressourcen eine Rolle spielen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese in EU-Vorschriften geregelt ist und die Reform von Eurocontrol erfolgreich abgeschlossen wurde. Außerdem muss zunächst eine weitere Rationalisierung der Betriebskosten von Eurocontrol vorgenommen werden. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung der Europäischen Kommission, Eurocontrol zum europäischen Netzverwalter zu ernennen.

1.6 Nach Meinung des Ausschusses sollten Sicherheits- und Leistungsziele und die Interoperabilität mit ATM-Systemen von Drittstaaten (wie der US-amerikanischen NextGen-Initiative) die Triebfeder für die Durchführung des Forschungsprogramms für das Flugverkehrsmanagement im einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR) bleiben. Daher müssen folgende Herausforderungen in Verbindung mit der Errichtungsphase von SESAR angegangen werden:

- Gewährleistung der synchronisierten Einführung der Verbesserungen in Luft- und Bodeninfrastruktur;
- Sicherstellung der rechtzeitigen Bereitstellung angemessener Finanzmittel für die Errichtung von SESAR;
- Festlegung der richtigen Governance für die Errichtung von SESAR.

1.7 Sicherheit geht über reine Sicherheitsvorschriften hinaus und umfasst u.a. menschliche Fähigkeiten, eine Sicherheitskultur, Kompetenzen und Schulung sowie Team-Ressourcen-Management. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass

- die menschliche Leistung bei der proaktiven Vorbeugung von Sicherheitsrisiken berücksichtigt wird;
- ein angemessenes Kompetenz- und Schulungsniveau für alle Arbeitnehmer gewährleistet ist;
- die Einbindung der Sozialpartner in die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums auf allen Ebenen gefördert wird und
- eine gute Sicherheitskultur aufgebaut wird, in der offener Informationsfluss und „Just Culture“ als Grundlage für die Sicherheitsleistung dienen.

1.8 Der Ausschuss hält fest, dass mit dem zweiten Maßnahmenpaket für den einheitlichen europäischen Luftraum der Umfang des EASA-Systems auf Sicherheitsvorschriften für das Flugverkehrsmanagement auf EU-Ebene ausgeweitet wurde, wodurch ein integrierter Ansatz für die ATM-Sicherheitsvorschriften und -Aufsicht in der EU im Rahmen eines Konzept „von Flugsteig zu Flugsteig“ sichergestellt wird.

2. Einleitung

2.1 Durch die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums kann die Sicherheit erhöht und die Flugeffizienz verbessert werden. Auf diese Weise würden die CO₂-Emissionen pro Flug drastisch gesenkt (mögliche Reduzierung der flugverkehrsbedingten CO₂-Emissionen um 12 % pro Flug) und weitere Umweltauswirkungen großteils abgedeckt. Gleichzeitig würden erhebliche Kosteneinsparungen ermöglicht.

2.2 Die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums ist auch für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtindustrie auf dem Weltmarkt von grundlegender Bedeutung. Außerdem wird das derzeitige Flugverkehrsmanagementsystem der prognostizierten Luftverkehrsnachfrage bis 2030 nicht mehr gewachsen sein (laut den aktuellsten Eurocontrol-Langzeitprognosen wird der Flugverkehr bis 2030 um 16,9 Mio. Flüge zunehmen. Dies bedeutet eine Steigerung des derzeitigen Verkehrsaufkommens um das 1,8-fache).

2.3 Das ursprüngliche Maßnahmenpaket „Einheitlicher europäischer Luftraum I“ trat 2004 in Kraft. Das Hauptproblem im Flugverkehrsmanagement war damals die Überlastung des Luftraums in Verbindung mit den dadurch verursachten Verspätungen. Daher standen dieser Aspekt sowie Sicherheitsfragen im Mittelpunkt des ersten Maßnahmenpakets.

2.4 In den letzten Jahren hat sich die Situation des Flugverkehrsmanagementsystems jedoch etwas verändert: Sicherheit und Kapazität sind zwar nach wie vor wichtige Ziele, doch spielen nun auch verstärkt andere Aspekte wie Umwelt (Flugeffizienz) und Kosteneffizienz hinein. Darüber hinaus wurde der legislative Ansatz aufgrund von Forderungen von Mitgliedstaaten und Interessenträgern nach weniger Rechtsvorschriften („Bessere Rechtsetzung“) überdacht.

2.5 Manche Ziele des ersten Maßnahmenpakets wurden zwar erreicht, doch hatten die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, einige Ziele dieses Pakets zu verwirklichen. Aus diesem Grund und gekoppelt an die neuen Ziele Umwelt und Leistung wurde ein zweites Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht. Dieses Maßnahmenpaket „Einheitlicher europäischer Luftraum II“ wurde vom EU-Gesetzgeber 2009 angenommen und am 14. November 2009 im Amtsblatt veröffentlicht. Es umfasst die grundsätzlichen Werkzeuge, den Rechtsrahmen und die Bausteine für die Einrichtung des einheitlichen europäischen Luftraums ab 2012.

2.6 Darüber hinaus wurde das SESAR-Programm als technische und operationelle Ergänzung zu den im Rahmen des zweiten Maßnahmenpakets geplanten institutionellen Reformen aufgelegt.

2.7 Allerdings sind nach wie vor erhebliche Herausforderungen zu bewältigen. Hierfür sind weitreichende betriebliche Verbesserungen sowie eine Fortführung der politischen Maßnahmen

erforderlich, um eine zügige Umsetzung des zweiten Maßnahmenpakets auf der Grundlage ehrgeiziger Leistungsziele sicherzustellen. Oberstes Ziel ist die Überbrückung des Leistungsunterschieds zwischen dem Flugverkehrsmanagementsystem der EU und anderen ATM-Systemen.

2.8 Der Ausschuss hat bereits in früheren Stellungnahmen auf die Notwendigkeit eines einheitlichen europäischen Luftraums hingewiesen, insbesondere in seiner Stellungnahme TEN/354-355 zur Verbesserung der Leistung des europäischen Luftverkehrssystems durch das Maßnahmenpaket „Einheitlicher europäischer Luftraum II“. In dieser Initiativstellungnahme sollen nun eine ehrgeizige Vision für die Durchführung des Maßnahmenpakets „Einheitlicher europäischer Luftraum II“ und für die Errichtung von SESAR ausgearbeitet und folgende Aspekte aufgegriffen werden:

- Umsetzung des Leistungssystems des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum mit ehrgeizigen Leistungszielen;
- Einrichtung von funktionalen Luftraumblöcken ausgehend von diesen ehrgeizigen Leistungszielen;
- Stärkung der Netzfunktionen des Flugverkehrsmanagements durch eine Reform der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol);
- Reform von Eurocontrol im Hinblick auf die Unterstützung des einheitlichen europäischen Luftraums und eine Senkung der Betriebskosten;
- SESAR als technischer und operationeller Bestandteil des einheitlichen europäischen Luftraums mit öffentlicher Finanzierung zur Unterstützung der Errichtungsphase;
- die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) als einzige Sicherheitsregulierungsbehörde mit Sicherheitsvorschriften, die auf Sicherheitsgrundsätzen beruhen und auf bestehenden Vorschriften aufbauen.

Der Faktor Mensch, die Notwendigkeit des sozialen Dialogs mit den im Kundenservice tätigen Arbeitnehmern und eine geeignete Konsultation aller Interessenträger sind ausschlaggebende Faktoren, die all diesen Aspekten zugrunde liegen müssen.

3. Umsetzung des Leistungssystems des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum mit ehrgeizigen Leistungszielen

3.1 Die erfolgreiche Umsetzung eines Leistungssystems auf der Grundlage ehrgeiziger Ziele für die Bereiche Sicherheit, Kosteneffizienz, Kapazitäten/Verspätungen und Flugeffizienz ist ein entscheidender Faktor für die Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraums. Damit dieses System auch rasch Ergebnisse bringen kann, ist ein beharrliches politisches Engagement unerlässlich. Diesbezüglich betont der Ausschuss, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur beschleunigten Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraums nachkommen müssen, wie dies auf dem Treffen der EU-Verkehrsminister im Mai 2010 beschlossen wurde. Der Ausschuss zeigt sich besorgt, dass das aktuelle Engagement der Mitgliedstaaten für die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums unzureichend ist.

3.2 Nach Ansicht des Ausschusses muss die Kohärenz zwischen den EU-weiten Leistungszielen und den nationalen Zielen für die funktionalen Luftraumblöcke sichergestellt werden. Hierfür muss ein System zum Abbau der Inkohärenzen zwischen diesen beiden Zielen entwickelt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass für die Länder mit den schlechtesten Ergebnissen ehrgeizigere Ziele als für die erfolgreicheren Länder festgelegt werden müssen. Die Berichte der Kommission für Leistungsüberprüfung von Eurocontrol (*Performance Review Commission*, PRC) zum Vergleich der Kosteneffizienz im Flugverkehrsmanagement („*ATM Cost-Effectiveness Benchmarking Report*“, ACE) sollten für die Festlegung detaillierter Ziele für die einzelnen Flugverkehrsmanagementdienste herangezogen werden. Zur Gewährleistung eines ausgewogenen Ansatzes in Verbindung mit den anderen Leistungszielen sollten Sicherheitszielvorgaben entwickelt und umgesetzt werden. Es sollte keinerlei Kompromiss in Bezug auf das Sicherheitsniveau geben. Das Sicherheitsniveau sollte kontinuierlich erhöht werden.

3.3 Der Ausschuss verweist auf die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden von den Flugsicherungsorganisationen und jedweder politischen Einflussnahme sicherzustellen. Dies ist für eine erfolgreiche Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraums unverzichtbar. Daher müssen die nationalen Aufsichtsbehörden über entsprechende Ressourcen verfügen. Die Europäische Kommission sollte die strikte Anwendung dieser Grundsätze aufmerksam überwachen und hierfür die im zweiten Maßnahmenpaket zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen. Außerdem sollten die nationalen Aufsichtsbehörden enger zusammenarbeiten und dabei die bereits bestehende Plattform der nationalen Aufsichtsbehörden umfassend nutzen. Ferner sollte gegebenenfalls eine Konsolidierung innerhalb der funktionalen Luftraumblöcke in Betracht gezogen werden, um Größenvorteile zu gewährleisten und einen Anstieg der Überwachungskosten zu vermeiden. Diesbezüglich könnte die Rolle des Koordinators für den funktionalen Luftraumblock gestärkt werden.

3.4 In diesem Leistungssystem sollten sowohl Streckennavigationsgebühren als auch An- und Abfluggebühren aufgegriffen werden, um echte Vorteile für Luftfahrtunternehmen und Fluggäste ausgehend von dem Konzept „von Flugsteig zu Flugsteig“ zu schaffen. Ein klarer Fahrplan wird langfristig eine Verringerung der direkten und indirekten Kosten des EU-Flugverkehrsmanagementsystems und somit eine Senkung der Flugsicherungsgebühren für die Luftraumbenutzer zeitigen, was sich wiederum auf Fluggäste und Frachtkunden auswirkt.

3.5 Nach Meinung des Ausschusses sollte das Leistungssystem des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum an ein durchdachtes Anreizsystem gekoppelt werden. Der größte Anreiz ist das Abrücken vom Prinzip der vollen Kostendeckung im Flugverkehrsmanagement, das in diesem Maßnahmenpaket bereits vereinbart wurde, und die Einrichtung eines Fixkostenschemas.

3.6 Netzfunktionen wie die Zentrale Verkehrsflussregelungsstelle (*Central Flow Management Unit*, CFMU) und die Zentrale Streckengebührenstelle (*Central Route Charges Office*, CRCO) von Eurocontrol sollten ebenfalls auf klaren Leistungszielen beruhen, allerdings sollten Sicherheitsmechanismen vorgesehen werden, damit das Leistungsüberprüfungsgremium der EU absolut unabhängig von diesen Netzfunktionen agieren kann.

4. Einrichtung von funktionalen Luftraumblöcken ausgehend von diesen ehrgeizigen Leistungszielen

4.1 Die Festlegung einer Mindestzahl an funktionalen Luftraumblöcken, die in erster Linie auf Verkehrsflusserfordernissen, Kapazität und Kosteneffizienz beruhen, bleibt nach wie vor ein Ziel. Für alle funktionalen Luftraumblöcke sollten die gleichen Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren gelten. Diese funktionalen Luftraumblöcke sind ein grundlegendes Mittel für die einzelnen Flugsicherungsorganisationen, um die hochgesteckten Leistungsziele ab 2012 zu erreichen.

4.2 Es gilt, funktionale Luftraumblöcke ausgehend von Betriebserfordernissen und unter Berücksichtigung der Ziele in Bezug auf Sicherheit, Luftraumkapazität, bessere Kosteneffizienz und geringere Umweltauswirkungen durch erhöhte Flugeffizienz zu entwickeln. Für die Verwirklichung dieses Ziels sind politischer Wille und Überwachung auf höchster Ebene erforderlich. Die Europäische Kommission sollte die Leistungsindikatoren festlegen, die von den verschiedenen Initiativen für funktionale Luftraumblöcke unter Nutzung des Leistungsrahmens des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum erreicht werden müssen, festlegen und ihre Umsetzung genau überwachen.

4.3 Mit diesen funktionalen Luftraumblöcken muss die schrittweise technische Integration des fragmentierten europäischen Flugverkehrsmanagementsystems ausgehend von einem Fahrplan mit eindeutigen Zielen sichergestellt werden. Hierfür sind Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den funktionalen Luftraumblöcken notwendig.

4.4 Mit Blick auf Änderungen der Arbeitspraxis sind gute Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern von zentraler Bedeutung. Hierfür ist ein zweckdienliches und dauerhaftes Konsultationsverfahren im wahrsten Sinne des Wortes erforderlich. Um derartige Probleme in Zukunft zu vermeiden, muss auch ein guter sozialer Dialog geführt werden. Die Arbeitnehmer in der Luftfahrtindustrie sind das Schlüsselkapital; Änderungen ihrer Arbeitsweisen können zu Störungen in der Arbeitswelt führen, wenn sie nicht mit der entsprechenden Umsicht ins Werk gesetzt werden.

4.5 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. Die Flugsicherungsorganisationen müssen ihr Augenmerk auf effizientere und kostengünstigere Lösungen lenken, indem zuerst Alternativlösungen im Rahmen der bestehenden Infrastruktur in den Mitgliedstaaten (d.h. andere Bezirksstellen oder militärische Einrichtungen) in Betracht gezogen und Bestimmungen zur Entwicklung funktionaler Luftraumblöcke für derartige Notfälle vorweggenommen werden.

4.6 Die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Diensteanbietern ist für die weitere Entwicklung des einheitlichen europäischen Luftraums und die Abschaffung der wichtigsten Kapazitätsengpässe in Festlandeuropa von grundlegender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission müssen diese zivil-militärische Zusammenarbeit in den funktionalen Luftraumblöcken fördern, mit der die zivilen und militärischen Anforderungen auf pragmatische und unpolitische Weise miteinander in Einklang gebracht werden können. Da auch Drittstaaten, u.a. die Vereinigten Staaten, betroffen sind,

ist eine engere Zusammenarbeit mit der NATO unerlässlich. Der Ausschuss begrüßt die in einigen der funktionalen Luftraumblöcke geplante Verlagerung militärischer Übungsflugräume weg von den zivilen Hauptverkehrsrouten. Eine derartige Verlagerung sollten von allen Initiativen für funktionale Luftraumblöcke angestrebt werden. Darüber hinaus sollte auch die Einrichtung eines Flugverkehrsmanagements für ein Nachttroutennetz, das in einigen funktionalen Luftraumblöcken beabsichtigt ist, in allen funktionalen Luftraumblöcken angedacht werden, um die Flugeffizienz in den Nachtstunden zur verbessern, wenn die militärischen Übungsflugräume nicht genutzt werden.

4.7 Nach Auffassung des Ausschusses muss das Konzept der funktionalen Luftraumblöcke und des einheitlichen europäischen Luftraums über die EU-Grenzen hinaus ausgeweitet werden, insbesondere auf die EU-Nachbarländer. Hierfür ist eine engere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene erforderlich.

4.8 Damit die funktionalen Luftraumblöcke auch wirklich einen Vorteil für die Endnutzer bringen, ist ein entsprechendes politisches Engagement notwendig. Die Europäische Kommission und der EU-Koordinator für funktionale Luftraumblöcke sollten die Mitgliedstaaten auch weiterhin an ihre Verpflichtung erinnern, die Einrichtung des einheitlichen europäischen Luftraums und der funktionalen Luftraumblöcke voranzubringen.

5. Ernennung eines europäischen Netzverwalters zur Ausübung der Netzfunktionen des Flugverkehrsmanagements

5.1 Der Ausschuss stimmt der Aussage zu, dass die Stärkung der Netzfunktionen des europäischen Flugverkehrsmanagementsystem wie die Auslegung des europäischen Streckennetzes, das zentrale Verkehrsflussmanagement und die Verwaltung knapper Ressourcen (Transponder-Codes und Funkfrequenzen) ein wesentlicher Bestandteil des zweiten Maßnahmenpakets für den einheitlichen europäischen Luftraum ist.

5.2 Eurocontrol könnte dabei eine Rolle spielen, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese in EU-Vorschriften geregelt ist und die Reform von Eurocontrol erfolgreich abgeschlossen wurde. Außerdem muss zunächst eine weitere Rationalisierung der Betriebskosten von Eurocontrol vorgenommen werden. Hierfür ist das uneingeschränkte politische Engagement aller Eurocontrol-Mitgliedstaaten erforderlich, um die Reform der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt voranzubringen. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung der Europäischen Kommission, Eurocontrol zum europäischen Netzverwalter zu ernennen.

5.3 Der Ausschuss fordert daher die Europäische Kommission auf, auf die strikte Einhaltung dieses wesentlichen Aspekts bei der Übertragung des entsprechenden Mandats an Eurocontrol zu achten.

5.4 Der Ausschuss zeigt sich angesichts der prognostizierten Verspätungen im Flugverkehrsmanagement für den Sommer 2011 besorgt. Er fordert Eurocontrol als Netzverwalter des einheitlichen europäischen Luftraums auf, in Zusammenarbeit mit den Flugsicherungsorganisationen und den Luftraumnutzern kurzfristige Lösungen auszuarbeiten, um die Auswirkungen auf den Luftverkehr und die Fluggäste abzufedern.

5.5 Abschließend verweist der Ausschuss darauf, dass der Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull im Jahr 2010 zur Schließung von Lufträumen geführt hat, die wiederum

erhebliche Störungen für die Luftfahrtindustrie und die Fluggäste gezeitigt hat. Dies hat erhebliche Kosten für die Luftfahrtindustrie und die Wirtschaft in der EU insgesamt verursacht. Nach diesen Ereignissen wurde vereinbart, die Verfahren zu überarbeiten. Diesbezüglich betont der Ausschuss, dass Europa seine Verfahren an die bewährten Verfahren in anderen Teilen der Welt wie den USA anpassen muss. So ist Europa die einzige Region weltweit, in der die Verantwortung für die Bewältigung potenzieller Gefahren von Vulkanasche nicht bei den Luftfahrtunternehmen liegt. In der jüngsten Vulkanasche-Krisenübung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) (April 2011) hat sich gezeigt, dass trotz einiger Fortschritte stabilere Leitlinien zur Vorbeugung einer fragmentierten Vorgehensweise notwendig sind. Der Ausschuss fordert die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf, allen Mitgliedstaaten klare Leitlinien für die Annahme einer überarbeiteten Politik an die Hand zu geben.

6. Reform von Eurocontrol im Hinblick auf die Unterstützung des einheitlichen europäischen Luftraums und eine Senkung der Betriebskosten

6.1 Der Ausschuss begrüßt die erheblichen Fortschritte, die Eurocontrol unter Leitung ihres Generaldirektors bei ihrer Umstrukturierung und Verschlankeung zur Unterstützung des einheitlichen europäischen Luftraums erzielt hat. Diese Bemühungen sollten beschleunigt und umfassend von allen Eurocontrol-Mitgliedstaaten gefördert werden.

6.2 Der Ausschuss begrüßt außerdem, dass Eurocontrol intern einen eigenen Pfeiler für den einheitlichen europäischen Luftraum eingerichtet hat, um diesen in technischer Hinsicht zu unterstützen. Die unterschiedlichen Funktionen von Eurocontrol, die erforderlichen Ressourcen und die Finanzierung müssen vollkommen transparent sein. Es liegt auf der Hand, dass Luftfahrtunternehmen nicht für Verwaltungsfunktionen wie den für den einheitlichen europäischen Luftraum verantwortlichen Pfeiler aufkommen sollten. Daher sind für die Festlegung der korrekten Governance-Grundsätze für Eurocontrol noch weitere Fortschritte notwendig, um die Verwirklichung aller Ziele des einheitlichen europäischen Luftraums zu ermöglichen.

6.3 Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, auch weiterhin ein gesamteuropäisches Konzept über die EU-Grenzen hinaus zu verfolgen. Die Europäische Kommission sollte daher den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (ECAA) auf alle EU-Nachbarländer ausweiten.

7. SESAR als technischer und operationeller Bestandteil des einheitlichen europäischen Luftraums mit öffentlicher Finanzierung zur Unterstützung der Errichtungsphase

7.1 Das SESAR-Programm wurde als technische und operationelle Ergänzung zum zweiten Maßnahmenpaket für den einheitlichen europäischen Luftraum aufgelegt. Die Europäische Kommission will mittels SESAR ein künftiges europäisches Flugverkehrsmanagementsystem für 2020 und danach ausarbeiten, das im Vergleich zur heutigen Leistung Folgendes sicherstellt:

- Verdreifachung des Flugverkehrs bei gleichzeitiger Verringerung der Verspätungen;
- Anhebung des Sicherheitsniveaus um das Zehnfache;

- Minderung der mit dem Flugverkehr verbundenen Umweltfolgen um 10 %;
- Bereitstellung von ATM-Diensten für die Luftraumnutzer zu mindestens 50 % geringeren Kosten.

7.2 Nach Meinung des Ausschusses sollten diese Ziele und die Interoperabilität mit ATM-Systemen von Drittstaaten (wie der US-amerikanischen NextGen-Initiative) die Triebfeder für die Durchführung des SESAR-Programms bleiben. Der Ausschuss befürwortet die am 3. März 2011 in Budapest zwischen SESAR und NextGen unterzeichnete Kooperationsvereinbarung als Schritt hin zu einer besseren Synchronisierung dieser beiden wichtigsten Entwicklungsprojekte für globale ATM-Systeme.

7.3 Der Ausschuss erachtet es als wesentlich, die im Kundenservice tätigen Arbeitnehmer in die Entwicklung von SESAR einzubinden. Diesbezüglich müssen diese für den Umgang mit neuen Technologien und neuen Betriebskonzepten geschult werden.

7.4 Der Ausschuss betont, dass SESAR trotz der langfristigen Vorteile für Luftraumnutzer, Unionsbürger und Umwelt vor zahlreichen komplexen Herausforderungen in der Errichtungsphase steht. Eine rechtzeitige und wirksame Umsetzung von SESAR ist von grundlegender Bedeutung. Neben einem ausdrücklichen Engagement der Industrie ist eine umfassende politische und finanzielle Unterstützung im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft erforderlich. Die Umsetzung von SESAR sollte daher integraler Bestandteil der Europa-2020-Strategie sein, um eine starke wirtschaftliche Governance ausgehend von einem klaren Unternehmensmodell sowie die Zusammenarbeit und Harmonisierung mit dem US-amerikanischen NextGen-System zu gewährleisten.

7.5 Nach Ansicht des Ausschusses müssen daher folgende Herausforderungen in Verbindung mit der Errichtung von SESAR angegangen werden:

7.5.1 Gewährleistung der synchronisierten Einführung der Verbesserungen in Luft- und Bodeninfrastruktur:

- Es gilt, den Masterplan durch die Aufstellung eines eindeutigen Fahrplans zu aktualisieren, mit dem sich die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten, die Flugsicherungsorganisationen und die Luftraumnutzer zur Sicherstellung einer größeren Kohärenz im einheitlichen europäischen Luftraums einschl. funktionaler Luftraumblöcke verpflichten. Das Gemeinsame Unternehmen SESAR sollte umgehend die bislang durchgeführten Arbeiten bewerten und ermitteln, wie jeder wichtige Baustein des einheitlichen europäischen Luftraums zu den Leistungszielen der EU, der funktionalen Luftraumblöcke und der Länder beitragen kann.
- Die SESAR-Technologien sollten gemäß einem etablierten positiven Unternehmensmodell eingeführt werden, das eine glaubwürdige Sicherheitsanalyse sowie eine positive und zuverlässige Kosten-Nutzen-Analyse umfasst, auf deren Grundlage die Anforderungen für die Leistungsverbesserung vereinbart und festgelegt werden. In den Bereichen, in denen die Technologien erwiesenermaßen nicht zur Verwirklichung der EU-weiten Ziele (einschl. im Sicherheitswesen) beitragen bzw. keinen sicheren und rechtzeitigen Übergang ermöglichen, sollten die Arbeiten nicht weiter fortgeführt werden.

- Für die erfolgreiche Durchführung des SESAR-Masterplans ist das volle Engagement aller EU-Mitgliedstaaten erforderlich.

7.5.2 Sicherstellung der rechtzeitigen Bereitstellung angemessener Finanzmittel für die Errichtung von SESAR.

7.5.2.1 Die Errichtung von SESAR wird einen erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen und strategischen Mehrwert für Europa insgesamt schaffen. Ein Verzug um 10 Jahre bedeutet direkte negative Auswirkungen auf das BIP in Höhe von über 150 Mrd. EUR für die EU-27 sowie einen Energieeffizienzverlust von über 150 Mio. t CO₂-Emissionen.

7.5.2.2 Allerdings sind für die Errichtungsphase von SESAR Gesamtinvestitionen von über 30 Mrd. EUR erforderlich. Die frühe Finanzierung und Ausrüstung der SESAR-Infrastruktur (in der Luft und am Boden) ist die größte Herausforderung, um die von der ehestmöglichen Einführung der neuen Technologien erwartete Leistungsverbesserung zu erreichen.

7.5.2.3 Die Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Errichtungsphase von SESAR sind teilweise darauf zurückzuführen, dass in der Übergangsphase Investitionen nicht immer auch Gewinne bedeuten: So wird ein Luftfahrtunternehmen, das in neue Bordsysteme investiert, erst dann einen Vorteil daraus ziehen, wenn auch die Flugsicherungsorganisationen die entsprechende Investition getätigt haben. Andererseits könnte die Rechnung für eine Flugsicherungsorganisation (die in einem leistungsbegrenzten Umfeld investieren muss, um Gewinne zu erzielen) erst dann aufgehen, wenn eine entsprechende Zahl an Flugzeugen entsprechend ausgestattet sind. So manche Änderung könnte auch positive Auswirkungen für das Netz insgesamt haben und ein rentables Geschäftsszenario bieten, doch müssen hierfür einige Interessenträger Investitionen tätigen, auch wenn dies weiterhin Nettokosten für sie bedeutet. In diesem Fall sollten Finanzhilfen gewährt werden.

7.5.2.4 Finanzhilfen der EU zur Förderung der Errichtung von SESAR würden daher für eine synchrone und rasche Annahme der SESAR-Technologie durch die Betreiber (Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzer, Flughäfen usw.) verwendet werden. Zur Sicherstellung der Investitionen in Forschung und Entwicklung und Innovation wären weitere Mittel in Höhe der für die derzeitige FuE-Phase bereitgestellten Mittel für den Zeitraum 2014-2020 im Bereich Flugverkehrsmanagement erforderlich.

7.5.2.5 Zur Erreichung des für die Verwirklichung der ATM-Leistungsziele erforderlichen Tempos müssen für die Errichtung von SESAR rund 3 Mrd. EUR an EU-Finanzhilfen zur Verfügung gestellt werden. Dieser Betrag soll aus der Verbindung verschiedener Finanzierungsfazilitäten erbracht werden, deren Einrichtung derzeit diskutiert wird, u.a. Eigenmittel der Industrie, projektbezogenen EU-Anleihen, Garantien, EIB-Darlehen usw. Für den Zeitraum 2014-2020 ist festzuhalten, dass:

das SESAR-Programm ohne effektive Bereitstellung von EU-Mitteln wohl kaum rechtzeitig umgesetzt werden kann.

7.5.3 Festlegung der richtigen Governance für die Errichtung von SESAR:

- Einrichtung eines unabhängigen Gremiums für die Errichtung von SESAR, um Finanzierung und Umsetzung in einem einzigen Verwaltungsrahmen zusammenzuführen;

- dieses Gremium sollte von der Industrie ausgehen und über eine Governance-Struktur verfügen, in der Luftraumnutzer, Flughafenbetreiber und Flugsicherungsorganisationen als Träger des größten Investitionsrisikos vertreten sind. Weitere Interessenträger in der Luftfahrt sollten angemessen konsultiert werden;
- Vertreter der Arbeitnehmer im Luftverkehr sollten bei der Durchführung von SESAR angemessen konsultiert werden;
- die Rolle der (Ausrüstungs-)Hersteller sollte in der Errichtungsphase in erster Linie darin bestehen, SESAR-kompatible Ausrüstung für Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreiber und Flugsicherungsorganisationen bereitzustellen. Anders als in der derzeitigen Verwaltungsstruktur des Gemeinsamen Unternehmens SESAR sollten die Hersteller somit nicht in die Governance der Errichtung von SESAR eingebunden werden, um Interessenskonflikte zu vermeiden;
- Sicherstellung der Koordinierung auf europäischer Ebene für die synchronisierte Einführung der Technologien für den einheitlichen europäischen Luftraum in Einklang mit den verpflichtenden Netzzielen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe könnte das Gremium Empfehlungen für Finanzierungszwecke aussprechen.

7.6 Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass SESAR nur dann erfolgreich sein wird, wenn die oben ausgeführten politischen und institutionellen Probleme unverzüglich gelöst und die erforderlichen öffentlichen Mittel für seine Errichtung bereitgestellt werden.

8. Eine einzige EU-Sicherheitsregulierungsbehörde auf der Grundlage des EASA-Systems

8.1 Der Ausschuss hält fest, dass mit dem zweiten Maßnahmenpaket für den einheitlichen europäischen Luftraum der Umfang des EASA-Systems auf Sicherheitsvorschriften für das Flugverkehrsmanagement auf EU-Ebene ausgeweitet wurde, wodurch ein integrierter Ansatz für die ATM-Sicherheitsvorschriften und -Aufsicht in der EU im Rahmen eines Konzept „von Flugsteig zu Flugsteig“ sichergestellt wird.

8.2 Eine solide Aufsichtsfunktion der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), d.h. die auf Leistungsüberprüfungen der nationalen Aufsichtsbehörden ausgerichtet ist, um sicherzustellen, dass die Flugsicherungsorganisationen gemeinsamen Anforderungen entsprechen, wird ebenfalls zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums beitragen.

8.3 Der Ausschuss befürwortet zwar dieses Konzept, erachtet es jedoch als grundlegend, die praktische Durchführung dieser

neuen Zuständigkeiten der EASA aufmerksam zu überwachen. Die ATM-Sicherheitsvorschriften der EASA müssen auf gelenden Vorschriften für den einheitlichen europäischen Luftraum aufbauen; die EASA sollte keinesfalls das Rad mittels aufwändige Vorschriften neu erfinden, die in Bezug auf die Sicherheit unbegründet sind.

8.4 Nach Meinung des Ausschusses sollten die Ressourcen und das Fachwissen von Eurocontrol kurzfristig im Sinne einer technischen Unterstützung der Arbeiten der EASA im Bereich ATM-Sicherheitsvorschriften genutzt werden.

8.5 Abschließend bekräftigt der Ausschuss die Bedeutung einer „Just Culture“, auf die er in seiner Stellungnahme TEN/416 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt hingewiesen hat. Im Interesse der Luftfahrtsicherheit muss ein Rechtsrahmen festgelegt werden, in dem alle an Unfällen und Störungen beteiligten Parteien Informationen austauschen sowie frei und in gegenseitigem Vertrauen sprechen können. Der Ausschuss betont, dass die EU mehr Maßnahmen ergreifen muss, damit alle Mitgliedstaaten ihr nationales Strafrecht zur Sicherstellung einer „Just Culture“ anpassen. So muss insbesondere eine „EU-Charta der Just Culture“ ausgearbeitet werden.

9. Die Faktoren Sicherheit und Mensch

Sicherheit geht über reine Sicherheitsvorschriften hinaus und umfasst u.a. menschliche Fähigkeiten, eine Sicherheitskultur, Kompetenzen und Schulung sowie Team-Ressource-Management.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass

- die menschliche Leistung, insbesondere die Folgen von Müdigkeit, bei der proaktiven Vorbeugung von Sicherheitsrisiken berücksichtigt wird;
- ein angemessenes Kompetenz- und Schulungsniveau für alle Arbeitnehmer gewährleistet ist;
- die Einbindung der Sozialpartner in die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums auf allen Ebenen gefördert wird und
- eine gute Sicherheitskultur aufgebaut wird, in der offener Informationsfluss und „Just Culture“ als Grundlage für die Sicherheitsleistung dienen.

Brüssel, den 21. September 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON