



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.4.2008  
KOM(2008) 227 endgültig

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

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 95/93 über gemeinsame Regeln für die  
Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft in ihrer geänderten  
Fassung**

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

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 95/93 über gemeinsame Regeln für die  
Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft in ihrer geänderten  
Fassung**

**(Text von Bedeutung für den EWR)**

**Einleitung**

Am 21. April 2004 nahmen das Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 793/2004<sup>1</sup> zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (im Folgenden „die Verordnung“) an. Die Änderungen bezweckten eine Verbesserung der effizienten Nutzung knapper Kapazität auf überlasteten Flughäfen der Gemeinschaft, ohne jedoch das bestehende System für die Zeitnischenzuweisung grundsätzlich zu verändern. Zu diesem Zweck führte die Verordnung (EG) Nr. 793/2004 neue Bestimmungen in Bezug auf den Marktzugang und Neubewerber, die Durchsetzung der Vorschriften und die Unabhängigkeit des Koordinators ein.

Die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, die Einführung von Sanktionen sicherzustellen, um einen Missbrauch von Zeitnischen auf koordinierten Flughäfen zu verhindern, hat eine bessere Nutzung der vorhandenen Kapazität gefördert. Das Verfahren der Zeitnischenzuweisung wurde durch eine Reihe neuer oder geänderter Bestimmungen verbessert. Dazu gehören eine neue Definition für die Abfolge von Zeitnischen, eine weitere Stärkung des „Use-it-or-lose-it“-Prinzips bei der Zeitnischennutzung, die Möglichkeit für Luftfahrtunternehmen, Zeitnischen vor der Zuweisung zwecks Flugplanoptimierung zeitlich zu verschieben, sowie mehr Spielraum für die Mitgliedstaaten, örtliche Bestimmungen und Leitlinien an überlasteten Flughäfen einzuführen, um die effiziente Nutzung knapper Kapazität zu verbessern.

Trotz dieser neuen Bestimmungen sind Beteiligte und Mitgliedstaaten der Auffassung, dass eine Reihe von Bestimmungen noch immer nicht vollständig durchgeführt wird.

Diese Schlussfolgerung wird durch den Bericht der Kommission über die Durchführung der Zeitnischen-Verordnung<sup>2</sup> untermauert, dessen Fazit lautet, dass eine bessere Implementierung in einer Reihe von Bereichen gewährleistet werden muss, in denen die Beteiligten vor besonderen Schwierigkeiten stehen.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 793/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 (ABl. L 138 vom 30.4.2004, S. 50) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 14 vom 22.1.1993).

<sup>2</sup> KOM(2007) 704 vom 15.11.2007.

Erstens scheinen trotz der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die funktionale und finanzielle Unabhängigkeit des Koordinators auf koordinierten Flughäfen sicherzustellen, diese Anforderungen in einigen Mitgliedstaaten in einer Reihe von Fällen noch immer ungenügend erfüllt zu sein, was die neutrale, nichtdiskriminierende und transparente Funktion des Koordinators im Rahmen der Verordnung beeinträchtigen könnte.

Zweitens bestehen in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Probleme bei der Gewährleistung der vollständigen Transparenz der Informationen, über die die Koordinatoren und Flugplanvermittler hinsichtlich historischer, angefragter, zugewiesener und verfügbarer Zeitnischen verfügen. Dies könnte eine effizientere Nutzung von Zeitnischen behindern und den Wettbewerb verfälschen, da eventuell nicht alle Interessenten in demselben Ausmaß Zugang zu diesen Flugplandaten haben.

Drittens können örtliche Leitlinien zwar potenziell eine bessere Nutzung der vorhandenen Zeitnischen auf koordinierten Flughäfen ermöglichen, doch sollte sichergestellt werden, dass sie mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen.

Viertens tauschen Luftfahrtunternehmen auf einer Reihe überlasteter Flughäfen der Gemeinschaft Zeitnischen gegen Entgelt oder andere Gegenleistungen aus. Es wurden Zweifel an der Vereinbarkeit eines solchen Tauschs mit der Verordnung geäußert.

Letztlich besteht auch die Notwendigkeit einer wirksamen Kohärenz zwischen Zeitnischen und Flugplänen, um den Missbrauch von Zeitnischen zu verhindern und die Einhaltung der Verordnung zu gewährleisten, da Anzeichen dafür vorliegen, dass ein Abgleich von Flugplänen mit Zeitnischen nur selten systematisch erfolgt, obwohl die Möglichkeit dazu in der Verordnung gegeben ist.

Zweck dieser Mitteilung ist es, die Ansichten der Kommission zu den genannten Punkten darzulegen. Die Mitteilung stützt sich auf die Erfahrungen der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Beteiligten mit der Durchführung der geänderten Verordnung seit ihrem Inkrafttreten am 21. April 2004 und macht weitere Ausführungen dazu.

## **1. UNABHÄNGIGKEIT DES KOORDINATORS**

Nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b stellt der für einen koordinierten Flughafen zuständige Mitgliedstaat sicher, dass „die Unabhängigkeit des Koordinators auf einem koordinierten Flughafen durch dessen funktionale Trennung von jeder interessierten Einzelpartei gegeben ist. Die Finanzierung der Tätigkeiten des Koordinators wird so geregelt, dass die unabhängige Stellung des Koordinators gewährleistet ist.“

Nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c hat der Mitgliedstaat sicherzustellen, dass „der Koordinator im Rahmen dieser Verordnung unparteiisch, diskriminierungsfrei und transparent handelt.“

Nach Auffassung der Kommission ist die Unabhängigkeit des Koordinators wesentlich, damit er seine Aufgaben gemäß den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c ordnungsgemäß wahrnehmen kann.

Die Kommission ist der Auffassung, dass funktionale Trennung unter anderem bedeutet, dass der Koordinator in seinem Handeln über Autonomie von dem Leitungsorgan des Flughafens, einem Dienstleister oder einem am Flughafen tätiges Luftfahrtunternehmen verfügen, keine Anweisungen von diesem erhalten und ihm gegenüber nicht zur Rechenschaft verpflichtet sein sollte.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass das System zur Finanzierung der Tätigkeiten des Koordinators so eingerichtet werden sollte, dass der Koordinator über finanzielle Autonomie von jeder einzelnen Partei verfügt, die unmittelbar von seiner Tätigkeit betroffen ist oder ein Interesse an seiner Tätigkeit hat. Der Koordinator sollte daher über getrennte Konten und Budgets verfügen und sich zur Finanzierung seiner Tätigkeiten nicht ausschließlich auf das Leitungsorgan des Flughafens, einen Dienstleister oder ein einzelnes Luftfahrtunternehmen stützen.

## **2. NEUBEWERBER**

Nach Artikel 10 Absatz 6 der Verordnung werden in den Pool eingestellte Zeitnischen vom Koordinator im Einklang mit Artikel 10 Absatz 1 unter den antragstellenden Luftfahrtunternehmen verteilt. Von diesen Zeitnischen müssen 50 % zuerst Neubewerbern (nach der Definition von Artikel 2 Buchstabe b) zugewiesen werden, sofern sich die Anträge der Neubewerber nicht auf weniger als 50 % belaufen. Die Anträge von Neubewerbern und anderen Luftfahrtunternehmen müssen vom Koordinator nach Maßgabe der Koordinierungsperioden des jeweiligen Flugplantages fair behandelt werden.

Es kam die Frage auf, ob die dem Koordinator auferlegte Pflicht, die Zeitnischen aus dem Pool genau im Verhältnis 50:50 zuzuweisen, wie es Artikel 10 Absatz 6 vorsieht, sich nur auf die Erstzuweisung aus dem Zeitnischenpool etwa vier Monate vor Beginn der jeweiligen Sommer- oder Winterflugplanperiode bezieht, oder ob dies auch während der Flugplanperiode gilt. Es wurde argumentiert, dass Artikel 10 Absatz 6 sich nur auf die Erstzuweisung aus dem Pool bezieht und die Koordinatoren danach versuchen könnten, eine auf breiter Basis ausgeglichene Zuweisung im eigenen Ermessen vorzunehmen.

Die Kommission merkt an, dass die Verordnung weder in Artikel 10 Absatz 6 noch in einer anderen Bestimmung die Reichweite dieses Artikels auf die Erstzuweisung von Zeitnischen vor jeder Flugplanperiode beschränkt. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die Bestimmungen von Artikel 10 Absatz 6 permanent und kontinuierlich während der Flugplanperioden anzuwenden sind.

## **3. TRANSPARENZ DER FLUGPLANDATEN**

Artikel 4 Absatz 7 der Verordnung legt fest: „Alle Flugplanvermittler und Koordinatoren arbeiten zusammen, um Unstimmigkeiten in den Zeitplänen aufzudecken.“

Artikel 4 Absatz 8 bestimmt: „Der Koordinator stellt interessierten Parteien, insbesondere den Mitgliedern des Koordinierungsausschusses oder den Beobachtern im Ausschuss, auf Anfrage innerhalb einer angemessenen Frist und unentgeltlich folgende Informationen entweder in schriftlicher oder anderer leicht zugänglicher Form zur Überprüfung zur Verfügung:

- (a) die bestehenden Zeitnischen für alle Luftfahrtunternehmen auf dem Flughafen, aufgeschlüsselt nach Luftfahrtunternehmen und in zeitlicher Reihenfolge;
- (b) beantragte Zeitnischen (Erstanträge), aufgeschlüsselt nach Luftfahrtunternehmen und in zeitlicher Reihenfolge für alle Luftfahrtunternehmen;
- (c) alle zugewiesenen Zeitnischen und die noch nicht beschiedenen Anträge auf Zeitnischen, aufgeschlüsselt nach Luftfahrtunternehmen und in zeitlicher Reihenfolge für alle Luftfahrtunternehmen;
- (d) noch verfügbare Zeitnischen;
- (e) vollständige Angaben über die Zuweisungskriterien.“

Nach Auffassung der Kommission ist die Transparenz der Informationen wesentlich, damit ein objektives Verfahren der Zeitnischenzuweisung gewährleistet wird und sichergestellt ist, dass der Koordinator den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c entsprechend handelt. Die Kommission appelliert daher an die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Koordinatoren den Anforderungen von Artikel 4 Absatz 8 in vollem Umfang entsprechen.

Da die Luftfahrtunternehmen Zeitnischen an beiden Enden eines Flugs zwischen koordinierten Flughäfen benötigen und die Flugpläne stimmig sein sollten, um eine effiziente Nutzung von Flughäfen und Flughafenkapazität zu gewährleisten, bestimmt sich der Wert der in Artikel 4 Absatz 8 genannten Flugplandaten weitgehend nach der Zusammenarbeit der Flugplanvermittler und Koordinatoren gemäß Absatz 7 dieses Artikels.

Die Kommission erinnert daran, dass die europäischen Koordinatoren gemeinsam eine kombinierte Datenbank mit Angaben zu allen von ihnen zugewiesenen Zeitnischen geschaffen haben. Die Daten werden von fast allen Koordinatoren und Flugplanvermittlern geliefert und sind allen Luftfahrtunternehmen unentgeltlich online zugänglich. Der Wert der Datenbank beruht auf korrekten, vollständigen und aktuellen Daten. Die ordnungsgemäße Bereitstellung von Flugplandaten für die Datenbank durch Koordinatoren und Flugplanvermittlern ist daher von zentraler Bedeutung und unabdingbar, um eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu erleichtern und auf diese Weise zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 4 Absätze 7 und 8 beizutragen.

Die Kommission appelliert daher an die Mitgliedstaaten, alle Koordinatoren und Flugplanvermittler anzuhalten, ihre Flugplandaten an die kombinierte Datenbank zu übermitteln.

#### **4. ÖRTLICHE LEITLINIEN**

Artikel 8 Absatz 5 der Verordnung lautet: „Der Koordinator berücksichtigt des Weiteren zusätzliche Regelungen und Leitlinien, die das Luftverkehrsgewerbe weltweit oder gemeinschaftsweit festgelegt hat, sowie örtliche, auf Vorschlag des Koordinierungsausschusses von dem für den betreffenden Flughafen zuständigen Mitgliedstaat oder einer anderen zuständigen Stelle gebilligte Leitlinien, sofern diese Regelungen und Leitlinien die unabhängige Stellung des Koordinators nicht beeinträchtigen, mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen und die effiziente Nutzung der Flughafenkapazität bezwecken. Diese Regelungen werden der Kommission von dem betreffenden Mitgliedstaat mitgeteilt“.

Nach Artikel 5 Absätze 1 und 3 gilt ferner, dass örtliche Leitlinien von dem Koordinierungsausschuss auf Antrag eines seiner Mitglieder und gemäß seiner Geschäftsordnung entsprechend Artikel 5 Absatz 3 vorzuschlagen sind.

Wie Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung ausdrücklich vorsieht, können örtliche Leitlinien mögliche Umweltbelange, einschließlich des Lärmschutzes, berücksichtigen. Jegliche Betriebsbeschränkungen, die sich aus der Berücksichtigung solcher Belange ergeben, müssen jedoch mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein.

Die Kommission ist insbesondere der Auffassung, dass sie mit Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs<sup>3</sup> vereinbar zu sein haben, wo unter anderem vorgeschrieben ist, dass Beschränkungen keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität von Luftfahrtunternehmen beinhalten und den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen nicht unangemessen verzerren dürfen.

Außerdem müssen Betriebsbeschränkungen zu Lärmschutzzwecken der Richtlinie 2002/30/EG über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft<sup>4</sup> entsprechen.

## **5. TAUSCH VON ZEITNISCHEN**

Nach Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung können Zeitnischen „getauscht werden, und zwar einzeln zwischen Luftfahrtunternehmen“.

Wo es keinen transparenten Markt für die knappe Ressource Zeitnischen auf überlasteten Flughäfen gibt, sind sich etablierte Luftfahrtunternehmen häufig nicht der vollen Opportunitätskosten der von ihnen gehaltenen Zeitnischen bewusst oder werden damit nicht konfrontiert. Folglich mag ein Luftfahrtunternehmen eine Zeitnische auch dann beibehalten, wenn ihr Marktwert den Nutzen weit übersteigt, den das Luftfahrtunternehmen aus der Beibehaltung und Nutzung der Zeitnische zieht.

Dies kann wiederum dazu führen, dass die Zahl der Zeitnischen, die sowohl Neubewerbern als auch etablierten Luftfahrtunternehmen, die zusätzliche Flüge durchführen möchten, zur Verfügung gestellt werden, niedriger ist als ansonsten der Fall wäre. Vor diesem Hintergrund hat die Durchführung der Verordnung anscheinend noch immer nicht durchgängig zur effizientesten Nutzung von Zeitnischen geführt.

Die Kommission erkennt jedoch an, dass auf einer Reihe überlasteter Flughäfen der Gemeinschaft ein Tausch von Zeitnischen gegen Entgelt oder andere Gegenleistungen, auch als Sekundärhandel bezeichnet, stattfindet. Dieser Handel hatte gewisse Vorteile, insbesondere ermöglichte er auf bestimmten Strecken die Einrichtung zusätzlicher Dienste.

---

<sup>3</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240 vom 24.08.1992).

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 85 vom 23.8.2002, S. 40).

Die geltende Verordnung schweigt zur Frage des Tauschs gegen Entgelt oder andere Gegenleistungen, bei dem Unterschiede zwischen Zeitnischen zu unterschiedlichen Tageszeiten sowie andere Faktoren wertbestimmend sind. Da ein solcher Tausch nicht eindeutig und ausdrücklich verboten ist, beabsichtigt die Kommission nicht, Verstoßverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, in denen ein solcher Tausch in transparenter Weise und unter Beachtung aller anderen, sich aus den anwendbaren Rechtsvorschriften ergebenden administrativen Anforderungen für die Zeitnischenzuweisung stattfindet.

Sollte sich herausstellen, dass aus Wettbewerbsgründen oder anderen Gründen eine Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften erforderlich ist, wird die Kommission einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.

## **6. STIMMIGKEIT VON ZEITNISCHEN UND FLUGPLÄNEN**

Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung lautet: „Der Flugdurchführungsplan eines Luftfahrtunternehmens kann von der zuständigen Flugsicherung abgelehnt werden, wenn das Unternehmen beabsichtigt, auf einem koordinierten Flughafen zu Zeiten, für die dieser koordiniert ist, zu starten oder zu landen, ohne dass ihm vom Koordinator eine Zeitnische zugewiesen wurde.“

Erfahrungsgemäß erfolgt der Abgleich von Flugdurchführungsplänen und Zeitnischen auf Flughäfen, besonders den der allgemeinen Luftfahrt zugewiesenen Zeitnischen, durch Flugsicherungsstellen und Koordinatoren selten auf systematische und durchgängige Weise.

Wie im „Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“<sup>5</sup> dargelegt ist, wird die Durchführungsvorschrift zur Flugverkehrsflusssteuerung, die von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 551/2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum<sup>6</sup> im Jahr 2008 angenommen werden soll, ein Verfahren schaffen, mit dem eine größere Konsistenz zwischen Zeitnischen und Flugplänen angestrebt wird.

Die tatsächliche Übereinstimmung von Anträgen auf einzelne Zeitnischen und Flugdurchführungsplänen wird besonders für Flüge der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsluftfahrt immer relevanter, da es sich dabei definitionsgemäß um Nichtliniendienste handelt, die oft außerhalb zugewiesener Zeitnischenintervalle durchgeführt werden oder für die im Voraus überhaupt keine Zeitnische aus dem Zeitnischenpool zugewiesen wurde. Diese Ad-hoc-Flüge können daher den ordnungsgemäßen Betrieb koordinierter Flughäfen beeinträchtigen, auf denen Zeitnischen tendenziell den Flugplänen entsprechen und die Luftfahrtunternehmen ihren Flugbetrieb im Einklang mit den ihnen zugewiesenen Zeitnischen durchführen müssen.

---

<sup>5</sup> KOM(2006) 819 vom 24.1.2004.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum (ABl. L 96 vom 31.3.2004, S. 20).

## **Schlussfolgerungen**

Die Kommission hofft, dass diese Mitteilung zu einer besseren Nutzung knapper Kapazität auf koordinierten Flughäfen der Gemeinschaft anregen wird.

Die Kommission wird das Funktionieren der Verordnung weiter beobachten und sich darauf konzentrieren, die ordnungsgemäße Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Im Lichte dieser Beobachtung wird die Kommission erwägen, ob es erforderlich ist, eine Änderung der Verordnung vorzuschlagen.

Die Kommission wird die Einbeziehung der Beteiligten und der Mitgliedstaaten bei künftigen Entwicklungen hinsichtlich der Zeitnischenzuweisung weiter erleichtern. In diesem Zusammenhang wird die gemeinschaftliche Beobachtungsstelle für Flughäfen, die in den kommenden Monaten geschaffen wird, das Forum darstellen, in dem alle qualifizierten Parteien in die Lage versetzt werden, Fragen der Zeitnischenzuweisung wirksam anzugehen.