



Brüssel, den 9.7.2019
SWD(2019) 296 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EVALUIERUNG

**der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die
Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft**

{SWD(2019) 295 final}

Einleitung

Die Verordnung über Luftverkehrsdienste (im Folgenden die „Verordnung“) wurde 2008 als Rechtsnachfolgerin dreier Maßnahmenpakete angenommen, die seit 1987 zur Errichtung des Luftverkehrsbinnenmarkts beigetragen haben. Sie bildet die für die Organisation des Luftverkehrsbinnenmarkts der EU maßgebliche Rechtsgrundlage.

Ziel und Umfang der Evaluierung

Ziel der Evaluierung war es, einen Überblick darüber zu geben, was die Verordnung tatsächlich leisten kann und welche – beabsichtigten und unbeabsichtigten – Auswirkungen sie hat. Vor diesem Hintergrund sollten auch faktengesicherte Schlussfolgerungen zur Zukunft dieses Rechtsrahmens gezogen werden.

Die Verordnung enthält Bestimmungen zu folgenden zentralen Bereichen: 1) Betriebsgenehmigung, auch in Bezug auf den Hauptgeschäftssitz der Luftfahrtunternehmen; 2) Eigentum und Kontrolle von EU-Luftfahrtunternehmen, 3) Leasing; 4) Freiheit zur Erbringung von Flugdiensten innerhalb der EU; 5) gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen; 6) Verkehrsaufteilungsregeln und 7) Preistransparenz. Die Verordnung enthält zwar keine spezifischen Sozialvorschriften, aber die mit der Anwendung der Verordnung und der Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes verbundenen indirekten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Auswirkungen sind Bestandteil der Analyse. Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum 2008 bis 2017 sowie, zur Bewertung der Wirksamkeit, auf die Jahre 1992 (d. h. das Jahr, in dem das dritte Luftverkehrspaket angenommen wurde) bis 2017. Sie umfasst den Europäischen Wirtschaftsraum, d. h. die EU-28 sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.

Evaluierungsmethodik

Die Methodik folgte den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung und umfasst die Standardfragen der Evaluierung, d. h. Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Die Evaluierung stützt sich auf eine externe Studie, eine Studie, die Daten zu sozialen Faktoren erhoben hat, die Erfahrung der Kommission mit der Überwachung der Durchführung der Verordnung sowie auf weitere Beiträge einschlägiger Stakeholder. Im Verlauf der 12-wöchigen öffentlichen Konsultation gingen 106 Beiträge ein.

Wichtigste Ergebnisse

Wirksamkeit und EU-Mehrwert

Das (1992 angenommene) dritte Luftverkehrspaket und die Verordnung erwiesen sich mit Blick auf die Ziele Markteffizienz, Verbraucherschutz und Sicherheit besonders effektiv. Im Zuge der Schaffung des EU-Luftverkehrsbinnenmarktes konnten sie durch die Beseitigung

von Wettbewerbshindernissen wie Streckenbeschränkungen, eine steigende Anzahl von Flügen, den Markteintritt neuer Anbieter insbesondere im Niedrigpreissegment sowie eine größere Bandbreite der Preisangebote einen erheblichen Mehrwert für die EU erzielen. Insbesondere konnten die Luftfahrtunternehmen ihren Flugbetrieb effizienter organisieren – durch **die Freiheit zur Erbringung von Flugdiensten im Luftverkehrsbinnenmarkt, die Liberalisierung innerhalb der EU (Eigentum & Kontrolle)** und einen alle Mitgliedstaaten einschließenden harmonisierten liberalen Rechtsrahmen in Bezug auf **Betriebsgenehmigungen** und **Leasing**. Die Bestimmungen über **gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen** haben die Anbindung bestimmter Entwicklungs- oder Randregionen verbessert, indem ein System geschaffen wurde, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen **gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen** zur Förderung der Verbindungen zu diesen Regionen aufzuerlegen. Die Bestimmungen über die **Verkehrsaufteilungsregeln** haben den Prozess, wie die Mitgliedstaaten die Vorschriften beim Verkehrsmanagement an Flughäfen auferlegen, etwas transparenter gemacht. **Preistransparenzvorschriften** haben zu einer wettbewerbsfähigeren Preisgestaltung beigetragen und dafür gesorgt, dass die Verbraucher transparente Informationen über die Flugpreise erhalten. Auch wenn bei der Verordnung die Erhöhung der Sicherheit nicht an erster Stelle stand, haben die Bestimmungen zur Marktliberalisierung die Sicherheit nicht gefährdet. Alle haben von dieser Strategie profitiert – Verbraucher, Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und Arbeitnehmer –, da sie insgesamt zu mehr unternehmerischen Aktivitäten, neuen Strecken und Flughäfen, neuen Geschäftsmodellen und damit einer größeren Bandbreite an Preisangeboten sowie einer höheren allgemeinen Dienstqualität für die Verbraucher geführt hat.

Die gewonnenen Erkenntnisse lassen jedoch darauf schließen, dass es noch einige Probleme bei der Anwendung der Verordnung gibt. Obwohl diese Probleme im Vergleich zu den insgesamt positiven Auswirkungen der Verordnung als zweitrangig erscheinen mögen, können sie bestimmte Teile des Marktes und/oder Stakeholder unverhältnismäßig belasten (siehe Abschnitt „Erkenntnisse und mögliche Bereiche für Verbesserungen“).

Effizienz

Das oben dargestellte Ausmaß der positiven Auswirkungen lässt sich nicht beziffern, sodass es schwierig ist, allgemeine quantitative Schlussfolgerungen zur Effizienz der Verordnung zu ziehen. Die Gesamtkosten¹ für die EU-28 im Zeitraum 2008-2017 werden auf 39,17 Mio. EUR für die Zulassungsbehörden, 1,25 Mio. EUR für Preistransparenzstellen und 118,32 Mio. EUR für Luftfahrtunternehmen veranschlagt. Insgesamt betrachtet besteht die Auffassung, dass die Vorteile der Verordnung die entstandenen Kosten weitgehend wettgemacht haben.

Relevanz

¹¹ Alle Zahlen sind inflationsbereinigt.

Die Ziele der Verordnung und ihre Ausgewogenheit haben angesichts des geänderten Marktumfelds und der veränderten politischen und technologischen Rahmenbedingungen nach wie vor große Relevanz. Die Gewährleistung der Markteffizienz ist für das Funktionieren eines EU-Binnenmarkts, auf dem die Luftfahrtunternehmen ihre Dienstleistungen in einem System wirksamen Wettbewerbs frei anbieten, weiter unerlässlich. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Verordnung stets auf dem neuesten Stand ist und dabei die praktischen Erfahrungen, der sich entwickelnde Markt und die technologischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Gleichzeitig muss eine Abwägung zwischen der vollständigen unternehmerischen Freiheit und den Interessen der Gesellschaft, wie etwa Betriebssicherheit und Verbraucherschutz, stattfinden. Die Entwicklung des Marktes, insbesondere die steigende Anzahl von Betriebsstützpunkten außerhalb des Hauptgeschäftssitzes, hat die Flugzeugbesatzungen vor neue Herausforderungen gestellt und könnte in einigen Fällen indirekt zu unbeabsichtigten Auswirkungen auf ihre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen führen. Dies hat möglicherweise auch zu einer Aushöhlung des Konzepts gleicher Wettbewerbsbedingungen geführt.

Interne und externe Kohärenz

In Bezug auf die interne Kohärenz wird durch einige gegensätzliche Ziele und Maßnahmen ein Gleichgewicht hergestellt (z. B. Dienstleistungsfreiheit vs. Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, oder die unternehmerische Freiheit in der EU vs. Finanzierungsbeschränkungen).

In Bezug auf die Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten wurde ein Bedarf nach Klärung bestimmter Konzepte in einigen Aspekten festgestellt, die neben der Verordnung über Luftverkehrsdienste die Zeitnischenverordnung und die neue EASA-Grundverordnung betreffen. In Bezug auf die Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen sollte bei der Überarbeitung der Bestimmungen zu Eigentum und Kontrolle über den Ausgleich der verschiedenen Interessen hinaus auf die Einfachheit der Anwendung geachtet werden – u. a. angesichts der Tatsache, dass die EU-Fusionskontrollverordnung in vielen Fällen gleichzeitig anzuwenden ist, und zwar oft unter Bedingungen einer „gemeinsamen Kontrolle“ im Sinne der genannten Verordnung. Das Engagement der EU für den Umweltschutz steht nur bedingt im Einklang mit den Auswirkungen der Verordnung, allerdings sollen mit einigen Initiativen auf EU- und internationaler Ebene solche Umweltfragen angegangen werden. Schließlich ist auf ein mögliches Zusammenspiel zwischen den Bestimmungen zu Eigentum und Kontrolle und dem neu geschaffenen EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen hinzuweisen.

Gewonnene Erkenntnisse und mögliche Bereiche für Verbesserungen

Mithilfe der durchgeführten Analyse konnten die Bereiche ermittelt werden, in denen Verbesserungsbedarf besteht – dies betrifft vor allem die drei Schwerpunktbereiche

Betriebsgenehmigung (einschließlich Heimatbasis), Eigentum und Kontrolle sowie Verkehrsaufteilung. In Bezug auf die **Betriebsgenehmigung** sollten insbesondere folgende Punkte im Vordergrund stehen: 1) Marktaustritt eines Luftfahrtunternehmens und die Frage, ob dieser Aspekt eher im Zusammenhang mit der Verordnung über Luftverkehrsdienste oder der Zeitnischenverordnung behandelt werden sollte; 2) Hauptgeschäftssitz der Luftfahrtunternehmen im Hinblick auf die Entwicklung von Geschäftsmodellen (hierbei geht es um europaweit operierende Luftfahrtunternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, oder Tochtergesellschaften, die in verschiedenen Mitgliedstaaten mehrere Luftverkehrsbetreiberzeugnisse und Betriebsgenehmigungen besitzen), einschließlich der Frage, welche Funktionen im Mitgliedstaat des Hauptgeschäftssitzes ausgeübt werden sollten oder welche zuständige Behörde am besten geeignet ist, die finanzielle Überwachung der Luftfahrtunternehmen zu gewährleisten, ohne deren Entwicklung zu hemmen, wenn eine ausreichende Überwachung auf andere Weise gewährleistet werden kann; 3) Hauptgeschäftssitz der Luftfahrtunternehmen und Heimatbasis von Flugzeugbesatzungen – hier könnten weitere Maßnahmen in Bezug auf die Vorschriften im Zusammenhang mit dem geltenden Arbeitsrecht und der Durchsetzung der geltenden Vorschriften erforderlich werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten; 4) schließlich neue Geschäftsmöglichkeiten wie Drohnen und durch Online-Plattformen beworbene Flüge auf Kostenteilungsbasis, bei denen sich die Frage stellt, ob – und wenn ja, inwieweit – sie unter die Verordnung über Luftverkehrsdienste fallen sollten.

Bei der praktischen Anwendung der **Vorschriften zu Eigentum und Kontrolle** sind mehrere Probleme aufgetreten. Eine entscheidende Frage ist der sich aus den Vorschriften zu Eigentum und Kontrolle ergebende potenziell schwierigere Zugang zu Finanzmitteln. Die EU-Luftfahrtunternehmen als solche sind in dem Maße daran interessiert, weiter Zugang zu Kapital zu haben, wie dies für eine rentable Geschäftstätigkeit erforderlich ist – ebenso wie Unternehmen in anderen Wirtschaftszweigen. Die gewonnenen Erkenntnisse geben keinen Aufschluss darüber, ob ein größerer Kapitalzugang die EU-Luftfahrtunternehmen gestärkt hätte und ob bestimmte Luftfahrtunternehmen ohne die Beschränkungen für Eigentum und Kontrolle vor dem Zusammenbruch hätten bewahrt werden können.

Die Notwendigkeit, die Aufrechterhaltung von Verkehrsrechten mit Drittländern zu erleichtern, scheint die wichtigste Rechtfertigung für die Beschränkungen zu sein. Die Erfahrungen mit der Liberalisierung von Eigentum und Kontrolle innerhalb der EU haben jedoch gezeigt, dass dies ein Erfolg war und dass die sich aus den bilateralen Luftverkehrsabkommen ergebenden Probleme abgemildert werden können, entweder indem die Luftfahrtunternehmen ihre Eigentums- und Kontrollstrukturen selbst anpassen, oder im Wege von zwischenstaatlichen Verhandlungen. Die Möglichkeit einer weiteren Lockerung der Kontroll- und Eigentumsvorschriften und deren Auswirkungen auf den EU-Luftverkehrssektor müssen sorgfältig geprüft werden.

Die **Verkehrsaufteilungsregeln** können de facto die Luftfahrtunternehmen zwingen, Zeitnischen an gut angebundenen Flughäfen unentgeltlich an Wettbewerber abzugeben. Aufgrund des erheblichen Werts von Zeitnischen auf überlasteten Flughäfen wird allein die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten Verkehrsaufteilungsregeln vorsehen können, von den Luftfahrtunternehmen heftig kritisiert, auch angesichts der möglichen Auswirkungen auf die Anwendung der Zeitnischenverordnung. Die Kommission muss gegebenenfalls eine Änderung der bestehenden Vorschriften in Erwägung ziehen, damit für die Luftfahrtunternehmen der freie Zugang zum Binnenmarkt gewahrt bleibt, aber auch das Problem der Überlastung von Flughafenkapazitäten gelöst wird.

Was die anderen Bereiche betrifft, lässt das Feedback insbesondere der europaweit operierenden Luftfahrtunternehmen, die über mehrere Luftverkehrsbetreiberzeugnisse und Betriebsgenehmigungen verfügen, darauf schließen, dass die bestehende Auflage der vorherigen Genehmigung für **Dry- und Wet-Lease** innerhalb des EWR die Effizienz ihres Flugbetriebs unnötig beeinträchtigt, zumal die Sicherheitsnormen in der EU vollständig harmonisiert sind. Auch wenn der Umfang des Wet-Leasing von Luftfahrzeugen aus Drittländern bescheiden geblieben ist, gibt es Argumente dafür, es für (in Bezug auf Sicherheit und Arbeitsbedingungen) gleich gesinnte Drittländer zu erleichtern, damit die Luftfahrtunternehmen mehr Flexibilität zur Bewältigung saisonaler Kapazitätsänderungen erhalten. Auch gilt es, die von den Gewerkschaften geäußerten Bedenken im Hinblick auf die derzeitigen Bestimmungen und die Rechtsunsicherheit für die Nicht-EU-Besatzung dieser in der EU eingesetzten Luftfahrzeuge zu berücksichtigen. Was die **Preistransparenz** betrifft, so bleiben die Probleme, die sich aus der von den Luftfahrtunternehmen auf ihren Websites angegebenen Aufschlüsselung von Steuern, Gebühren, Entgelten und Aufschlägen ergeben und zu einer suboptimalen Preistransparenz führen, nach wie vor bestehen. Darüber hinaus ist in der Verordnung nicht vorgeschrieben, dass der Betrag, der im Falle einer freiwilligen Stornierung des Flugscheins erstattet wird, zu kennzeichnen ist. Ferner erschweren die unterschiedlichen Verfahren und Auslegungen in Bezug auf die Begriffe „Endpreis“ oder „fakultative Ergänzungen“ einen wirksamen Preisvergleich. Schließlich sind wichtige Begriffe im Rahmen der **gemeinschaftlichen Verpflichtungen** sehr allgemeiner Art und werden in der Verordnung nicht näher erläutert. Dies kann zu einer uneinheitlichen und sogar falschen Anwendung der Vorschriften über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen führen. Darüber hinaus gibt es nach wie vor Probleme bei den Ausschreibungsverfahren und die entsprechenden Vertragsabläufe werden als kompliziert empfunden.