



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/641

Luftfahrt: Ein offenes und gut angebundenes Europa

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Luftfahrt: Ein offenes und gut angebundenes Europa

[COM(2017) 286 final]

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004

[COM(2017) 289 final – 2017/0116 (COD)]

Berichterstatter: **Jacek KRAWCZYK**

Befassung	Europäische Kommission, 05/07/2017 Europäisches Parlament, 15/06/2017 Rat, 19/06/2017
Rechtsgrundlage	Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	04/01/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	17/01/2018
Plenartagung Nr.	531
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	115/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt den in seiner Stellungnahme „Luftverkehrspaket I“¹ geäußerten Standpunkt, dass das übergeordnete Ziel der im Dezember 2015 von der Europäischen Kommission angenommenen Luftfahrtstrategie für Europa (im Folgenden „EU-Luftfahrtstrategie“) „die Verbesserung des Investitionsklimas sein [sollte], um mehr europäische Investitionen in die EU-Luftfahrtindustrie zu mobilisieren, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu erhöhen und seine Rolle für die Wirtschaft zu stärken und so [...] das allgemeine Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern“.
- 1.2 Der EWSA weist auf die entscheidende Bedeutung der Qualität der Umsetzung der EU-Luftverkehrsstrategie für den Erfolg der EU-Zivilluftfahrt hin. Sich rasch ändernde interne und externe Bedingungen, die Entwicklung des Marktes in verschiedene Richtungen, der steigende Druck auf Menschen und Unternehmen, der zunehmende Wettbewerb innerhalb und außerhalb der EU, neue disruptive Technologien und die schnell voranschreitende Digitalisierung – dies sind nur einige wenige der Herausforderungen, die bei der Umsetzung der EU-Luftverkehrsstrategie angegangen werden müssen. Wie der EWSA in seiner Stellungnahme „Luftverkehrspaket I“² vorhergesehen hatte, hat die Strategie die politische Wahrnehmung der Zivilluftfahrt auf der EU-Agenda gefördert; dies muss aufrechterhalten werden. Diesbezüglich begrüßt der EWSA die beharrlichen Anstrengungen der Kommission zur Förderung einer global vereinbarten und angewendeten Regelung für die Dekarbonisierung des Luftverkehrs. Gleichmaßen muss auch die Notwendigkeit für einen wirksamen sektorspezifischen sozialen Dialog auf europäischer und nationaler Ebene mehr denn je betont werden. Er verweist erneut auf seine Stellungnahme „Sozialdumping in der europäischen Zivilluftfahrt“³ und fordert die Europäische Kommission auf, effiziente Maßnahmen zur Bekämpfung von Sozialdumping zu ergreifen.
- 1.3 Der EWSA unterstützt den dualen Ansatz der Kommission zur Gewährleistung eines gerechten internationalen Wettbewerbs. So will sie zum einen ein unilaterales Instrument zum Schutz der Interessen der EU-Luftfahrt (Vorschlag für eine Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung von Verordnung (EG) Nr. 868/2004 – im Folgenden „Kommissionvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004“) stärken und strebt zum anderen Mandate an, um mit Drittländern neue Marktzugangsabkommen und in Verbindung damit einen Konsens über die Einhaltung fairer Wettbewerbsbedingungen auszuhandeln. Der EWSA ist nach wie vor überzeugt, dass gleiche Ausgangsbedingungen nur dann auf Dauer gewährleistet werden können, wenn auch die Drittländer wesentliche Grundsätze des in ILO-Normen verankerten Arbeitsschutzes oder Verbraucherschutzrechte und/oder Umweltnormen einhalten. In dem Kommissionvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 werden einige der Schwachstellen der geltenden Verordnung (EG) Nr. 868/2004 angegangen; ein reibungslos funktionierender sozialer Dialog sollte indes auch integraler Bestandteil einer gemeinsam vereinbarten Klausel für den „fairen Wettbewerb“

1 [ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 86.](#)

2 [ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 86.](#)

3 [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 110.](#)

in den internationalen Luftverkehrsabkommen der EU werden. Der EWSA unterstützt ausdrücklich die Bemühungen der Kommission um weitere Mandate zur Aufnahme von Verhandlungen über neue umfassende Luftverkehrsabkommen und fordert den zügigen und effizienten Abschluss der laufenden Verhandlungen.

- 1.4 Die Leitlinien zur Auslegung der geltenden Eigentums- und Kontrollvorschriften geben besser Aufschluss über die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, um die Mitgliedstaaten und weiteren Interessenträger bei der laufenden Umsetzung zu unterstützen. Nach Ansicht des EWSA wird in diesen Leitlinien den Veränderungen auf dem Markt und den disruptiven und strukturellen Herausforderungen, denen die europäische Luftfahrt kurz- und mittelfristig gegenüberstehen wird, nicht ausreichend Rechnung getragen. Für eine solide Umsetzung der EU-Luftverkehrsstrategie sollte nach Auffassung des EWSA eine Folgenabschätzung auf der Grundlage einer Reihe von Szenarien vorgenommen werden, um den Weg für eine sachkundige Auseinandersetzung mit der Eigentums- und Kontrollfrage zu ebnen.
- 1.5 Der EWSA befürwortet die vorgeschlagenen Leitlinien zur Auslegung der in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 enthaltenen Vorschriften für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, hält indes fest, dass die langfristige Marktentwicklung – mit einem zunehmenden Anbindungsbedarf von Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU oder mit kleinen Inlandsmärkten – eine tiefgehende wirtschaftliche und gesellschaftliche Analyse der Frage erfordert, wie nachhaltige Verbindungen zwischen ihren wichtigsten Flughäfen und den wesentlichen Reisezielen in der EU besser bereitgestellt werden können, um den Anforderungen der Fluggäste besser Rechnung zu tragen. Es werden weitere politische Diskussionen zu diesem Punkt notwendig sein, in denen auch der vom Netzmanager erstellte Anbindungsindex zu berücksichtigen ist, der nun auf der Kommissionswebsite veröffentlicht wurde.
- 1.6 Nach Ansicht des EWSA muss die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 umfassend überarbeitet werden. Angesichts ihrer grundlegenden Bedeutung für die Branche muss bei dieser Überarbeitung das Feedback aller Interessenträger, auch der Vertreter der Zivilgesellschaft, eingeholt und dafür gesorgt werden, dass die langfristige, in der Luftverkehrsstrategie skizzierte Vision der EU-Luftfahrt Wirklichkeit wird. Vorausgesetzt, dass die Kommission eine umfassende Analyse durchführt und ihre Erkenntnisse durch die öffentliche Konsultation bestätigt werden, wäre es im besten Interesse der EU, dass die aktuelle Kommission eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vorschlägt.
- 1.7 Nach Ansicht des EWSA hat der Netzmanager⁴ das Verfahren zur Verringerung von Störungen im Flugverkehrsmanagement (ATM) auf EU-Ebene bereits eingeleitet. Zudem verfügen die Sozialpartner bereits über Instrumente zur Verringerung der Auswirkungen, da sie in gegenseitigem Einvernehmen angewendet werden. Der EWSA bekräftigt, dass das Streikrecht ein grundlegendes Recht der Arbeitnehmer ist und nicht in den Anwendungsbereich der

⁴ Der Netzmanager ist eine Direktion innerhalb von EUROCONTROL, die für die Planung der Netzkapazitäten zuständig ist. Er muss sicherstellen, dass Luftverkehrskapazitäten verfügbar sind und im täglichen Betrieb des gesamteuropäischen Netzes bestmöglich genutzt werden. Hierfür arbeitet er eng mit den Mitgliedstaaten und ihren Flugsicherungsdiensten zusammen.

EU-Verträge fällt.⁵ Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip fällt dieses Recht in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, die festlegen, wie es ausgeübt wird. Darüber hinaus haben die Sozialpartner ein Maßnahmenpaket entwickelt, das gemeinsam umgesetzt werden könnte, um das Risiko von Arbeitskämpfmaßnahmen zu verringern („Toolbox“⁶). Der EWSA begrüßt diese Initiative als geeignete und wirksame Vorgehensweise, um Störungen im Luftverkehr so weit wie möglich zu vermeiden, deren Nutznießer letztlich die Fluggäste und Bürger Europas sein werden.

- 1.8 Zur wirksamen Umsetzung der EU-Luftverkehrsstrategie müssen die Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft über die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen dieser Initiativen in die politische Debatte eingebracht werden. Der EWSA ist, wie bereits bei mehreren Gelegenheiten betont, zur aktiven Mitwirkung an diesem Prozess bereit. Außerdem sind rasche Fortschritte in den weiteren Legislativarbeiten an dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 868/2004 im Europäischen Parlament und im Rat von entscheidender Bedeutung, um die Verzerrungen im internationalen Wettbewerb wirksam anzugehen.
- 1.9 Der EWSA bekräftigt seine in der Stellungnahme „Luftverkehrspaket I“⁷ vorgebrachten Standpunkte und empfiehlt, dass „die Einbeziehung der Interessenträger in die Umsetzung der Strategie von einer Bereitstellung strukturierter und konkreter Informationen über die Art und Weise, wie die Strategie umgesetzt werden soll, begleitet wird“. Es ist nach wie vor ein Fahrplan notwendig, „in dem die Europäische Kommission darlegt, wie sie die Interessenträger erreichen will, um ihre unerlässliche Mitwirkung sicherzustellen. Die Mobilisierung aller Interessenträger in der Luftfahrt, die gemeinsam an der Umsetzung der Strategie arbeiten müssen, ist nicht einfach, aber unverzichtbar.“

2. Einleitung

- 2.1 Die am 8. Juni 2017 veröffentlichte Mitteilung der Kommission „Luftfahrt: Ein offenes und gut angebundenes Europa“ (COM(2017) 286 final) (im Folgenden „die Mitteilung“) schließt an die im Dezember 2015 von der Kommission vorgelegte Luftverkehrsstrategie für Europa⁸ an, die die Agenda für eine zielgerichtete Diskussion unter den Interessenträgern der Zivilluftfahrt über die maßgebenden Bausteine einer umfassenden Luftverkehrspolitik und ihre bestmögliche Umsetzung setzt.
- 2.1.1 Ziel der EU-Luftverkehrsstrategie ist es, „der europäischen Wirtschaft Impulse zu geben, die Industriebasis zu stärken und die globale Führung in der Luftfahrt auszubauen, dabei gleichzeitig Umwelt- und Klimaschutzprobleme anzugehen, um so unmittelbar einen Beitrag zu

⁵ Artikel 153 Absatz 5 AEUV.

⁶ ATCEUC, CANSO und ETF (2016): „Toolbox for successful social dialogue in air traffic management“, abrufbar unter: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

⁷ [ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 86.](#)

⁸ [COM \(2015\) 598 final.](#)

den strategischen Schwerpunkten der Kommission zu leisten“⁹. Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, rechtlichen, ökologischen, politischen und sozialen Aspekte der Luftfahrt wählte die Kommission einen ganzheitlichen Ansatz für die Luftfahrt und schlug Ziele vor, um die Herausforderungen auf dem Binnenmarkt wie auch auf internationalen Luftverkehrsmärkten zu meistern. Konkrete Ergebnisse der Umsetzung der EU-Luftverkehrsstrategie lassen indes noch auf sich warten.

- 2.2 Der EWSA hat sich in den letzten Jahren sehr aktiv an der Politikgestaltung in der Zivilluftfahrt in der EU beteiligt. Er hat zahlreiche öffentliche Anhörungen, Konferenzen sowie bi- und multilaterale Veranstaltungen ausgerichtet, um für eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Maßnahmen in Verbindung mit der Zivilluftfahrt in der EU zu sorgen. Er hat daher ein starkes Netz von Interessenträgern der Zivilgesellschaft in der EU aufgebaut, um auf neue Kommissionsvorschläge zu reagieren und die Fähigkeit und Handlungskompetenz der Zivilgesellschaft zur Mitwirkung an dieser sehr wichtigen und hoch sensiblen Thematik zu stärken.
- 2.2.1 Die Kommission beschloss am 2. März 2015, den EWSA um eine Stellungnahme zum Thema „Integrierte europäische Luftverkehrspolitik“ zu ersuchen. Viele Empfehlungen der einschlägigen EWSA-Stellungnahme¹⁰ (September 2015) sind in den endgültigen Kommissionsvorschlag eingeflossen. Nach Veröffentlichung der EU-Luftverkehrsstrategie begrüßte der EWSA daher die Kommissionsvorschläge in seiner Stellungnahme „Luftverkehrspaket I“¹¹ (Februar 2016) auch ausdrücklich.
- 2.3 In der vorliegenden Mitteilung geht die Kommission auf äußerst komplexe Fragestellungen ein, von denen jede einzelne zahlreiche politische, rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen hat. Die Kommission hat diese Fragestellungen neben anderen Aspekten in dem Anhang zu der Luftverkehrsstrategie¹² als integrale Bestandteile des Aktionsplans zur Verwirklichung der wesentlichen strategischen Ziele aufgelistet.
- 2.4 Eine der vier in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen ist ein Legislativvorschlag, die restlichen drei Maßnahmen sind unverbindliche Leitlinien. Diese Maßnahmen sind:
- ein neuer Vorschlag für eine Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004;
 - Auslegungsleitlinien zu den in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 enthaltenen Eigentums- und Kontrollvorschriften für EU-Luftfahrtunternehmen;
 - Auslegungsleitlinien zu den in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 enthaltenen Vorschriften für die Auflegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen;

⁹ COM(2017) 286 final, S. 2.

¹⁰ [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 169.](#)

¹¹ [ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 86.](#)

¹² [COM\(2015\) 598 final.](#)

- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Vorgehensweisen zur Verbesserung der Kontinuität der Flugverkehrsmanagementdienste¹³.

3. **Legislativvorschlag: eine neue Verordnung zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 (Überarbeitungsvorschlag)**

- 3.1 In von der Kommission gleichzeitig mit der Mitteilung veröffentlichten Dokumenten wird betont, dass weitere Maßnahmen für einen besseren Schutz der EU-Luftfahrtunternehmen gegenüber Praktiken von Konkurrenten aus Drittländern notwendig sind, die als wettbewerbsverzerrend erachtet werden. Wichtige Organisationen aus der EU-Luftfahrt haben die Kommission aufgefordert, entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, da ihrer Meinung nach nicht wirksam gegen Luftfahrtunternehmen aus Drittländern vorgegangen wird, in denen es keine angemessenen Bestimmungen für fairen Wettbewerb gibt. Die Sozialpartner haben ähnliche Forderungen in Verbindung mit der mangelnden Einhaltung vergleichbarer Sozial- und Arbeitsnormen erhoben. Mit der Vorlage eines neuen Verordnungsvorschlags hat die Kommission diesen ausdrücklichen Forderungen Rechnung getragen.
- 3.2 Die EU muss bei einer Gefährdung ihrer Verkehrsanbindung und des Wettbewerbs in der Lage sein, wirksam tätig zu werden und zu gewährleisten, dass es zu keinerlei Wettbewerbsverzerrungen auf den internationalen Luftverkehrsmärkten kommt, die Interessen der EU-Luftfahrt nicht beeinträchtigt werden sowie die Rechte und Interessen der Verbraucher im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften zu den Verbraucher- und den Fluggastrechten gesichert und gestärkt werden. Mit der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 sollten diese Probleme durch einseitige Maßnahmen der EU überwunden werden.
- 3.3 Die Verordnung (EG) Nr. 868/2004 wies erhebliche Mängel auf¹⁴: Es werden Instrumente, Verfahren und Kriterien aus dem Handelsrecht verwendet, der internationale Luftverkehrsmarkt wird jedoch von Luftverkehrsabkommen geregelt. Aufgrund ihrer unzureichenden Sanktionen hagelte es auch Kritik an der Verordnung (EG) Nr. 868/2004, die als zahnlos erachtet wird.
- 3.4 Rat und Kommission teilten das Ziel, die Verordnung (EG) Nr. 868/2004 zu überarbeiten oder zu ersetzen. Auch das Europäische Parlament forderte die Überarbeitung dieser Verordnung.
- 3.5 Die Interessenträger wurden zu einem Vorschlag für einen besseren Schutz vor Schädigung durch Subventionierung und unlautere Preisbildungspraktiken konsultiert. Darüber hinaus wurden sie auch im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Ausarbeitung der EU-Luftfahrtstrategie der Kommission konsultiert. Als Ergebnis dieser Konsultationen schlug die Kommission einen integrierten Ansatz vor, mit dem die ermittelten Probleme am besten anzugehen seien. Die drei sich gegenseitig ergänzenden Bausteine (Internationale Verhandlungen, Bestimmungen für einen fairen Wettbewerb in internationalen Abkommen, Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004) schaffen Synergien, ermöglichen einen

¹³ SWD (2017) 207 final.

¹⁴ Siehe Studie der Kommission von April 2013 „268/2004 – A Case for Better Regulation“.

wirksamen Schutz der EU-Verkehrsbindung und fördern einen offenen und fairen Wettbewerb zwischen allen Luftfahrtunternehmen.

- 3.6 Von diesem Ansatz wird auch wirtschaftlicher Nutzen erwartet, da er den EU-Luftfahrtunternehmen einen fairen Wettbewerb mit den Luftfahrtunternehmen aus Drittländern ermöglicht; darüber hinaus kommt diese Option durch ein größeres Verkehrsangebot und mehr Auswahlmöglichkeiten auch den EU-Flughäfen und den Flugreisenden zugute.
- 3.7 In der Kommissionsvorlage zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 wird vorgeschlagen, der Kommission die Befugnis zu erteilen, als die federführende EU-Institution entschieden zu handeln, um die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch Drittländer im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften und Grundsätze für Transparenz, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sicherzustellen. Ziele der vorgeschlagenen Änderungen sind die Vereinfachung des Verfahrens und, wenn möglich, die Förderung der Nutzung von Streitbeilegungsverfahren zwischen den betroffenen Parteien. Mit diesem Kommissionsvorschlag würden, sofern er angenommen wird, die Schwachstellen der geltenden Verordnung (EG) Nr. 868/2004 wirksam angegangen.
- 3.7.1 Allerdings sind einige Aspekte weiterhin unklar, so insbesondere die Frage, mit welchen Maßnahmen die Kommission die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch Drittländer sicherstellen könnte¹⁵.
- 3.7.2 Sorge bereitet den Interessenträgern auch, dass keine Maßnahmen für Fälle vorgesehen sind, in denen Dritte wesentliche Grundsätze des in ILO-Normen verankerten Arbeitsschutzes oder Verbraucherschutzrechte und/oder Umweltnormen nicht einhalten. Angesichts des von der Kommission verfolgten umfassenden Ansatzes muss ein Ausgleich von freiem Marktzugang nach WTO-Vorbild und nachhaltigem internationalen Wettbewerb im Interesse der Arbeitnehmer und Verbraucher gewährleistet werden.
- 3.7.3 Der Kommissionsvorschlag für die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 sieht eine zweite Möglichkeit vor, Wettbewerbsverzerrungen abzuwenden. Die Kommission könnte tätig werden und sich mit unlauteren Marktpraktiken befassen, die einzelne EU-Luftfahrtunternehmen schädigen, wenn Anscheinsbeweise dafür vorgelegt werden, dass derartige unlautere Praktiken bestehen und ursächliche und nachteilige Auswirkungen auf ein oder mehrere EU-Luftverkehrsunternehmen haben. Die Mitgliedstaaten und die Luftfahrtunternehmen können ebenfalls Beschwerde einreichen.
- 3.7.4 Damit der Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 als Katalysator für freiwillige Streitbeilegungsverfahren wirken kann, müssen etwaige Sanktionen für Dritte wirklich relevant sein. Daher sind in dem Kommissionsvorschlag Maßnahmen wie die Aussetzung von Zugeständnissen, von geschuldeten Leistungen oder anderen Rechten von

¹⁵ Ein Beispiel für eine derart missbräuchliche Praxis könnte der Fall sein, dass ein wirtschaftlich wichtiges Drittland EU-Luftverkehrsunternehmen de facto den Zugang zu kommerziell wichtigen Zeitnischen auf seinen wichtigsten Flughäfen verweigert.

Luftfahrtunternehmen aus Drittländern enthalten, sofern damit nicht gegen ein mit dem betreffenden Drittland geschlossenes Luftverkehrsabkommen oder andere internationale Verpflichtungen verstoßen wird.¹⁶

- 3.8 Daher kann argumentiert werden, dass mit dem Kommissionsvorschlag in seiner derzeitigen Fassung die wichtigsten Bedenken gegenüber Verordnung (EG) Nr. 868/2004 wirksam ausgeräumt werden; damit der Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 Drittländer oder Luftfahrtunternehmen aus Drittländern wie erwünscht auch tatsächlich von Wettbewerbsverzerrungen in der internationalen Luftfahrt abschreckt, wäre es vielleicht angebracht, die Maßnahmen zu präzisieren, die die Kommission hierfür ergreifen könnte, sowie den umfassenderen Ansatz, der der Begriffsbestimmung von „unlauterer Wettbewerb“ zu Grunde gelegt werden sollte, genauer herauszuarbeiten.
- 3.9 Der EWSA unterstützt zwar den Kommissionsansatz, betont jedoch, dass einige Details verschärft werden könnten, um die Wirksamkeit der überarbeiteten Verordnung sicherzustellen; so sollte der Untersuchungszeitraum gekürzt werden, und es sollte nicht möglich sein, Untersuchungen ohne ausreichende Begründung einzustellen wie beispielsweise eine Vereinbarung zwischen den Parteien über Abhilfemaßnahmen und die Umsetzung dieser Maßnahmen. Außerdem sollte eine Übergangslösung vorgesehen werden.
- 3.10 Zum Schutz der EU-Luftfahrt vor unlauterem Wettbewerb durch Betreiber aus Drittländern muss eine neue Verordnung zur Überarbeitung der geltenden Verordnung über einen besseren Schutz gegen Subventionierung und unlautere Preisbildungspraktiken hinausgehen und der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass die Frage der Arbeitsbedingungen, die gegen ILO-Übereinkommen verstoßen, in geeigneter internationaler Form aufzugreifen ist.

4. **Nichtlegislative Vorschläge**

4.1 Leitlinien zur Auslegung der geltenden Eigentums- und Kontrollvorschriften

4.1.1 In seiner letzten Stellungnahme zur EU-Luftverkehrsstrategie¹⁷ teilte der EWSA die Auffassung, dass das übergeordnete Ziel der Strategie die Förderung des Wirtschaftswachstums insgesamt und der Schaffung von Arbeitsplätzen sein sollte. Für ihr Wachstum benötigen europäische Luftfahrtunternehmen Zugang auch zu ausländischen Investitionen. Gleichzeitig muss auch berücksichtigt werden, dass einige Drittländer Investitionen in einer Weise als strategisches Instrument nutzen, die womöglich nicht dem Geist und dem Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 entspricht.

4.1.2 Gemäß den geltenden EU-Investitionsvorschriften für ausländische Luftfahrtunternehmen sind derartige Investitionen auf einen Eigentumsanteil von 49 % beschränkt.¹⁸ Außerdem muss die tatsächliche Kontrolle über das Unternehmen in der Hand der Mitgliedstaaten oder ihrer

¹⁶ COM(2017) 289 final, Artikel 13.

¹⁷ [ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 86.](#)

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 4 Buchstabe f.

Staatsangehörigen verbleiben.¹⁹ In den letzten Jahren hat diese Bestimmung zur Überprüfung mehrerer ausländischer Investitionen seitens der Genehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission geführt.²⁰

4.1.3 Die Leitlinien zur Auslegung der geltenden Eigentums- und Kontrollvorschriften ändern die geltenden Bestimmungen in diesen zwei Punkten nicht; sie erläutern jedoch verschiedene grundlegende Verfahrensaspekte. Außerdem wird darin präzisiert, welche Investitionen annehmbar sind, damit Luftfahrtunternehmen weiterhin mit ihrer EU-Lizenz operieren können.

4.1.4 Diverse Fälle strategischer Minderheitsbeteiligungen von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern haben eine ziemlich kontroverse Debatte über die Frage angefangen, ob diese gegen die in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 festgelegten Eigentums- und Kontrollvorschriften verstoßen. Sie sind Ausdruck der grundlegenden Veränderungen in der internationalen Luftfahrt.²¹ Der EWSA begrüßt zwar die vorgeschlagenen Leitlinien zur Auslegung der geltenden Eigentums- und Kontrollvorschriften, ist jedoch der Meinung, dass nicht nur die Frage wichtig ist, wie die geltenden Vorschriften auszulegen sind, sondern auch bewertet werden muss, ob diese jetzt angesichts der aktuellen und prognostizierten Markttrends überarbeitet werden sollten. In diesem Kontext ist die gegenseitige Gewährung von Investitionsmöglichkeiten eine der Hauptstoßrichtungen, die weiterverfolgt werden sollte. Zur Beurteilung der mittel- und langfristigen Auswirkungen der Marktentwicklungen auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit sollte eine Folgenabschätzung auf der Grundlage einer Reihe von Szenarien vorgenommen werden. Dies könnte den Weg für eine sachkundige Auseinandersetzung mit der Eigentums- und Kontrollfrage ebnen.

4.2 Leitlinien zur Auslegung der Vorschriften für die Auflegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

4.2.1 Den Interessenträgern in der EU ist bewusst, dass in den Fällen Lösungen herbeigeführt werden müssen, in denen aufgrund besonderer Bedingungen, einer unzureichenden Nachfrage oder von Marktversagen auf bestimmten Strecken nicht genügend Flüge angeboten werden, um den örtlichen Bedarf zu decken. In diesen Fällen kann mit der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die sehr präzisen, in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 geregelten Auflagen unterliegen, dafür gesorgt werden, dass vor allem Rand- und Entwicklungsregionen an das restliche Europa angebunden werden.

4.2.2 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen werden von den Mitgliedstaaten im Allgemeinen genutzt, um innerhalb ihres Landes Verbindungen zu schlecht angebundenen Regionen zu gewährleisten. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen unterliegen einer Beurteilung der Notwendigkeit auf der Grundlage folgender Kriterien: Verhältnismäßigkeit²², Zugriff auf andere

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 4 Buchstabe f.

²⁰ SWD(2017) 207 final, S. 4.

²¹ Beispiel: Minderheitsbeteiligung von Etihad Airways an Air Berlin als Teil einer Strategie, eine starke Partnerschaft zwischen mehreren europäischen Luftfahrtunternehmen und Etihad Airways aufzubauen.

²² Die Verpflichtung bezüglich der Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung des betroffenen Gebiets.

Verkehrsträger, Flugpreise und Bedingungen sowie Angebot aller Luftfahrtunternehmen zusammen, die diese Strecke bedienen oder zu bedienen beabsichtigen²³.

- 4.2.3 Die geltenden Vorschriften für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen werden nicht immer einheitlich umgesetzt, was womöglich sowohl die Anbindung als auch den Wettbewerb auf einigen Strecken beeinträchtigt hat. Die Mitgliedstaaten haben Fragen betreffend den Inhalt der Verfahrensbestimmungen dieser Leitlinien aufgeworfen.
- 4.2.4 In diesen Leitlinien werden die vorgeschlagenen Beurteilungskriterien der Kommission für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erläutert. Sie umfassen alle Aspekte von der Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und den damit verbundenen Verfahren bis zu Erläuterungen zu exklusiven Dienstleistungskonzessionen und Ausgleichsleistungen (betreffend Vorschriften für staatliche Beihilfen).
- 4.2.5 Diese Leitlinien werden zu einer transparenteren und kohärenteren Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 beitragen. Der EWSA fordert die Kommission jedoch auf, seine Stellungnahme zum Thema „Anwendung des Beschlusses über Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/21/EU)“²⁴ sorgfältig zu berücksichtigen, in der weniger aufwändige Anforderungen für nationale oder lokale Behörden betreffend die Einhaltung und Berichterstattung in Bezug auf die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gefordert werden, insbesondere dort, wo die Notwendigkeit eines öffentlichen Eingreifens zur Unterstützung von Luftverkehrsdiensten, die für die Bürger notwendig, aber wirtschaftlich nicht tragbar sind, offenkundig ist (beispielsweise für die Anbindung abgelegener Gebiete, Inseln usw.). Gleichzeitig sollte die Einhaltung von Sozialnormen ein Kriterium für die Bereitstellung öffentlicher Unterstützung werden.
- 4.2.6 Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU oder mit kleinen Inlandsmärkten haben zunehmend Probleme bei der Sicherung ihrer innerstaatlichen Verbindungen wie auch der Verbindungen zwischen ihrem wichtigsten Flughafen und grundlegenden Reisezielen in der EU und darüber hinaus. Daher geht es nicht nur um Rechtsklarheit, sondern auch um die wirtschaftliche und politische Frage, wie eine angemessene Anbindung abgelegener Ziele in der EU gewährleistet und somit den Anforderungen der Fluggäste besser Rechnung getragen werden kann. Die betroffenen Mitgliedstaaten sind an nachhaltigen und zuverlässigen Luftverkehrsdiensten interessiert, um eine langfristige Planungsstabilität ungeachtet etwaiger Opportunitätskosten für die Luftfahrtunternehmen zu sichern.
- 4.2.7 Der Anbindungsindex sollte Aufschluss darüber geben, ob derartig übergreifende Ansätze für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die möglicherweise ein stärkeres Wirtschaftswachstum gewährleisten, gerechtfertigt wären. Langfristig könnte darüber diskutiert werden, ob die

²³ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 Artikel 16 Absatz (3).

²⁴ TEN/605 – Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Beschluss 2012/21/EU und Gemeinschaftsrahmen) – noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Bestimmungen der Leitlinien zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in einem sich schnell verändernden Luftverkehrsmarkt weiterhin relevant und wirksam sein können.

4.3 Kontinuität der Flugverkehrsmanagementdienste

- 4.3.1 Flugsicherungsdienste spielen bei der Sicherstellung zuverlässiger Luftverkehrsverbindungen eine entscheidende Rolle, da sie die sichere Abwicklung des Flugverkehrs garantieren. In den verkehrsreichsten Zeiten des Jahres muss das europäische Flugverkehrsmanagement (ATM) mehr als 30 000 Flüge pro Tag abwickeln. Die Arbeitnehmer sind von grundlegender Bedeutung für die Erbringung derartiger ATM-Dienste. In Europa insgesamt sind in dieser Branche insgesamt 56 300 Personen beschäftigt: 17 370 Fluglotsen und 38 930 weitere Arbeitnehmer im Bereich Flugsicherungsdienste. Für die Arbeit in dieser Branche sind nicht nur die neuesten Technologien, sondern auch sehr hohe berufliche und persönliche Kompetenzen erforderlich. Die Effizienz und Resilienz des ATM-Systems hat sich in der jüngsten Vergangenheit erheblich verbessert; das ATM konnte eine Zunahme des Verkehrsaufkommens um 68 % in den letzten zwanzig Jahren (von 5,8 Millionen Flügen 1995 auf 9,74 Millionen 2014) bewältigen. Diese Verbesserung der Effizienz bei gleichzeitiger Einhaltung der höchsten Sicherheitsnormen konnte nur dank des starken Engagements aller Interessenträger in der Wertschöpfungskette der Luftfahrt im einheitlichen europäischen Luftraum erzielt werden.
- 4.3.2 Im Rahmen der vom EWSA veranstalteten öffentlichen Anhörung zur Kontinuität des Flugverkehrsmanagements in einem offenen und vernetzten Europa skizzierte der Netzmanager das Verfahren, mit dem die Auswirkungen von jedweder Art von Störung in Europa minimiert werden sollen. Für diese Maßnahmen ist die Mitwirkung der Flugsicherungsdienste, Luftfahrtunternehmen und Mitgliedstaaten erforderlich. Sie haben sich als sehr wirksames Mittel erwiesen, um die Auswirkungen von Störungen auf die Fluggäste zu minimieren.
- 4.3.3 Eine der möglichen Ursachen für Störungen sind Arbeitskämpfmaßnahmen im Luftverkehr. Das Streikrecht ist ein grundlegendes Recht der Arbeitnehmer und fällt nicht in den Anwendungsbereich der EU-Verträge.²⁵ Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie das Streikrecht ausgeübt werden kann, und die meisten Mitgliedstaaten haben spezifische Gesetze oder Vorschriften zu den Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Streik im Flugverkehrsmanagement und in anderen Teilen der Wertschöpfungskette der EU-Luftfahrt erlassen.
- 4.3.4 Die zwischen den Sozialpartnern vereinbarte „Toolbox für einen erfolgreichen sozialen Dialog im Flugverkehrsmanagement“²⁶ ist ein gutes Beispiel für ein effizientes Vorgehen zur Festlegung von Mechanismen, um das Risiko von Störungen zu minimieren. Die Maßnahmen werden im gegenseitigen Einvernehmen umgesetzt. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Sozialpartner, die Zahl der Unterzeichner auszuweiten, und ist bereit, sich an einer derartigen Initiative zu beteiligen.

²⁵ Artikel 153 Absatz 5 AEUV.

²⁶ <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

5. Weitere Vorschläge

- 5.1 Zur Bekämpfung wettbewerbsverzerrender Praktiken – und in Ergänzung ihres Vorschlags für eine neue Verordnung Nr. 868 – befürwortet die Kommission die Aufnahme weitreichender Wettbewerbsvorschriften in umfassende Luftverkehrsabkommen mit Drittländern²⁷. Sie fordert den Rat auf, ihr ein neues Mandat zur Eröffnung von Verhandlungen über weitere derartige Abkommen mit Bahrain, China, Kuwait, Mexiko, Oman und Saudi-Arabien zu erteilen. Die Kommission drängt richtigerweise auch auf die unverzügliche Unterzeichnung des umfassenden EU-Luftverkehrsabkommens mit der Ukraine.
- 5.2 In dem ersten umfassenden derartigen Luftverkehrsabkommen, das 2007 zwischen der EU und den Vereinigten Staaten geschlossen wurde, wird die Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden zur Eindämmung unlauteren Wettbewerbs verankert und ein Koordinierungsrahmen geschaffen. Artikel 14 des EU-US-Luftverkehrsabkommens behandelt das Vorgehen im Fall staatlicher Beihilfen und Unterstützung²⁸ und enthält auch Bestimmungen, mit denen dem Gemeinsamen Ausschuss das Recht zur Lösung potenzieller Konflikte, einschl. der Möglichkeit der Nutzung eines neutralen Schiedsverfahrens, übertragen wird. Der zusätzliche Nutzen derartiger umfassender Luftverkehrsabkommen liegt in der Annäherung der Rechtsvorschriften in vielen grundlegenden Bereichen (Sicherheitsnormen, Zulassungen und Lizenzen sowie der sensible Bereich der Sicherheit). In diesem Kontext steht er auch in Verbindung mit staatlichen Beihilfen und staatlicher Unterstützung.
- 5.3 Außerdem wurde auch bereits ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Kanada geschlossen. Das Abkommen mit Brasilien wird derzeit neu verhandelt, und die EU hat die Verhandlungen mit Israel, Jordanien, Marokko, der Republik Moldau und Georgien abgeschlossen. Mit Australien und Neuseeland werden derzeit Verhandlungen geführt. Nach Genehmigung der Mandate durch den Rat wurden Verhandlungen mit dem Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN), Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten und der Türkei aufgenommen. In allen Fällen waren Klauseln betreffend den fairen Wettbewerb Teil der Verhandlungen.²⁹

²⁷ SWD(2017) 182 final, Ziffer 3.4.4.

²⁸ EU-US-Luftverkehrsabkommen, unterzeichnet am 25. und 30. April 2007, Artikel 14.

²⁹ SWD(2017) 182 final, Ziffer 2.2.1.3.

5.4 Vorbehaltlich des erfolgreichen Abschlusses der laufenden Verhandlungen über Luftverkehrsabkommen nimmt der EWSA die Bemühungen der Kommission um weitere Mandate zur Aufnahme von Verhandlungen über neue umfassende Luftverkehrsabkommen zur Kenntnis und fordert zügige und effiziente Verhandlungen für die laufenden Mandate. Erfahrungen mit Arbeitspraktiken in bestimmten Ländern und ihren Luftfahrtunternehmen geben jedoch Anlass zur Sorge und könnten den fairen Wettbewerb auf dem internationalen Luftverkehrsmarkt beeinträchtigen. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, sicherzustellen, dass die europäischen Luftfahrtunternehmen gerecht behandelt und gleiche Ausgangsbedingungen gewährleistet werden. Er empfiehlt, dass Rat und Kommission anerkennen, dass angemessene verbindliche Sozialklauseln im Rahmen aller EU-Luftverkehrsabkommen mit Drittländern ausgehandelt werden sollten.

Brüssel, den 17. Januar 2018

Georges DASSIS
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
