

DE

000304/EU XXIV.GP
Eingelangt am 31/10/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.10.2008
KOM(2008) 682 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Algerien

1. EINLEITUNG

1. In der Mitteilung „Weiterentwicklung der Luftfahrtäußenpolitik der Gemeinschaft“¹ hat die Kommission die Bedeutung dargelegt, die der Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarn der Europäischen Union im Osten und Süden zukommt.
2. Als Endergebnis wird angestrebt, die Europäische Union und ihre im Süden und Osten angrenzenden Partner mit dem Ziel der Anwendung derselben Marktregeln zusammenzubringen. Der Rat „Verkehr“ vom 27. Juni 2005 hat dieses Ziel in seinen Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Luftfahrtäußenpolitik der Gemeinschaft bekräftigt und zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den EU-Nachbarländern bis 2010 aufgerufen.
3. Die mit diesem gemeinsamen Luftverkehrsraum verbundene Dynamik hat die Europäische Union bereits veranlasst, die Luftverkehrsmärkte der Schweiz, Norwegens und Islands, anschließend die des westlichen Balkans (Juni 2006) und nach Unterzeichnung des ersten Europa-Mittelmeer-Abkommens im Dezember 2006 auch den Luftverkehrsmarkt Marokkos einzubeziehen. Auf Ersuchen des Rates wird die Kommission auch entsprechende Verhandlungen mit Jordanien und Israel aufnehmen und die Gespräche mit der Ukraine fortsetzen. Die Stärkung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarländern ist ein wesentlicher Faktor für die Weiterentwicklung der europäischen Luftverkehrsbranche. Auf den Luftverkehr mit den Nachbarländern der Europäischen Union entfallen fast 20 % der internationalen Flüge außerhalb der Gemeinschaft, was mit der Zahl der Flüge im Verkehr mit den Ländern Nordamerikas vergleichbar ist und alle Marktsegmente (Touristik, Besuchs- und Geschäftsreisen) umfasst. Vom Wachstumspotenzial des Luftverkehrssektors abgesehen stellt der gemeinsame Luftverkehrsraum unter einem umfassenderen Blickwinkel ein hervorragendes Mittel der regionalen Integration und wirtschaftlichen Entwicklung dar, das sich vollkommen in das Konzept des Barcelona-Prozesses und der europäischen Nachbarschaftspolitik einpasst. Das vor kurzem eingeleitete Projekt „Barcelona-Prozess: Mittelmeerunion“ folgt derselben Logik.
4. Der angestrebte gemeinsame Luftverkehrsraum mit den südlichen Mittelmeeranrainern macht Algerien zu einem wichtigen Partner der Europäischen Union. Im Rahmen der mit dem Assoziierungsabkommen² eingerichteten Europa-Mittelmeer-Partnerschaft wird der verstärkten Zusammenarbeit im Verkehrsbereich, dem Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Parteien im Bereich der Rechtsvorschriften sowie der Modernisierung der Flughafeninfrastruktur und der Flugsicherung Nachdruck verliehen. Diese in dem Assoziierungsabkommen festgeschriebenen Ziele spiegeln sich in einem Hilfsprogramm für den algerischen Verkehrssektor (20 Mio. EUR) wider, insbesondere in dem darin enthaltenen Teilbudget für die Zivilluftfahrtbranche. Das Programm soll den rechtlichen und institutionellen Rahmen des Luftfahrtsektors verbessern und umfasst

¹ KOM(2005) 79 endg. vom 11. März 2005.

² Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Algerien wurde im April 2002 unterzeichnet.

Hilfsmaßnahmen für die algerische Regierung im Hinblick auf die Erarbeitung eines Leitplans für die Zivilluftfahrt, die Aktualisierung des Zivilluftfahrtgesetzes, die Schaffung einer unabhängigen Regulierungsstelle und die Modernisierung der Flughäfen.

5. Die verschiedenen auf die Mittelmeerländer ausgerichteten Aktionen der Europäischen Union und das Vorhaben zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums stehen somit vollständig miteinander im Einklang. Darüber hinaus entspricht das Vorhaben einem auf beiden Seiten des Mittelmeers gemeinsam angestrebten Ziel. Der Austausch im Rahmen des Projekts „EuroMed Aviation“, das von der Europäischen Union zur Stärkung der Zusammenarbeit mit den Ländern südlich des Mittelmeers im Bereich der Luftfahrt eingeleitet wurde, hat Algerien dazu veranlasst, Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zu bekunden. Ein solches Luftverkehrsabkommen mit der Gemeinschaft würde der gesamten Luftverkehrsbranche (Luftfahrtunternehmen, Betreiber von Flughafeninfrastruktur, Bodenabfertigungsdienstleister) ebenso wie den Flugreisenden auf beiden Seiten des Mittelmeers neue Möglichkeiten eröffnen. Die bestehenden Beschränkungen in den bilateralen Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Algerien könnten überwunden werden, d. h. Beschränkungen bezüglich der Bedienungshäufigkeit, der Zahl der zugelassenen Luftfahrtunternehmen und der Flughäfen, die angeflogen werden können, sowie bezüglich der Tarife könnten aufgehoben und zugleich Angleichungen der Rechtsvorschriften angestrebt werden.

2. AUSBAU DER LUFTVERKEHRSBEZIEHUNGEN MIT EINEM WICHTIGEN NACHBARN

6. Wegen des wirtschaftlichen Gewichts Algeriens und der Bedeutung seiner Luftverkehrsbeziehungen zur Europäischen Union ist das Land ein unumgänglicher Partner, wenn es darum geht, das vom Rat 2005 vorgegebene Ziel eines gemeinsamen Luftverkehrsraums schnell zu verwirklichen.
7. Gemäß einer von der Weltbank 2006 erstellten Rangliste ist Algerien mit einem Bruttoinlandsprodukt von 138 Mrd. US-Dollar - nach Südafrika und gefolgt von Nigeria - Afrikas zweitgrößte Wirtschaftsnation. Algerien ist somit ein wichtiges Land, dessen bedeutendster Handelspartner die Europäische Union ist. Der wirtschaftliche Austausch erreichte 2006 ein Volumen von annähernd 34 Mrd. EUR bei steigender Tendenz (+8 % zwischen 2000 und 2005).
8. Diese bedeutenden Wirtschaftsbeziehungen werden ergänzt durch historische, kulturelle und auch familiäre Bindungen, aus denen sich die wichtige Rolle der Luftverkehrsbeziehungen ableitet. Zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Algerien sind 17 bilaterale Luftverkehrsabkommen in Kraft, die für die 2,9 Mio. Reisenden (2007) zwischen Europa und Algerien, davon allein 2,4 Millionen zwischen Algerien und Frankreich, die erforderliche Rechtsgrundlage bilden. Andere wichtige europäische Märkte sind Spanien (150 000 Fluggäste von/nach Algerien), Italien (125 000) und das Vereinigte Königreich (120 000).
9. Grund für den im Vergleich zu den benachbarten Maghreb-Staaten schwach entwickelten algerischen Luftverkehrsmarkt (zwischen Marokko und Europa reisten

2007 8 Mio. Fluggäste und zwischen Tunesien und Europa 8,5 Mio.) sind die gesellschaftlichen Spannungen, die während der 1990er Jahre für die algerische Gesellschaft kennzeichnend waren, und als Folge davon der kaum entwickelte Fremdenverkehr. Die Potenziale des algerischen Markts werden dadurch umso deutlicher und ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zur Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen kann der Stärkung der Beziehungen zu Europa nur förderlich sein.

10. Zudem ist bemerkenswert, dass im Luftverkehr mit Algerien der Anteil der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft seit 2002 kontinuierlich steigt und bereits annähernd so hoch ist wie der von Air Algérie, der im Luftverkehr mit Europa größten algerischen Fluggesellschaft. Air Algérie befindet sich mehrheitlich im Staatsbesitz und hat in den letzten Jahren ein umfassendes Reform- und Modernisierungsprogramm durchgeführt, um gegen die europäischen Luftfahrtunternehmen, die seit 2000 wieder zu wichtigen Wettbewerbern geworden sind, konkurrieren zu können. Zwischen 2000 und 2004 wurde die Unternehmensflotte (30 Luftfahrzeuge im Eigenbesitz) umfassend erneuert und ein modernes Unternehmensmanagement eingeführt, beispielsweise durch Übertragung bestimmter Tätigkeiten (Bodenabfertigung, Instandhaltung) an Tochtergesellschaften, das Angebot von Vielfliegerprogrammen und die Einführung der Ertragssteuerung. Im Jahr 2007 wurden 3 Millionen Fluggäste zu 38 Zielen in Europa, Afrika und Nahost befördert.
11. Auf Betreiben der Erdölindustrie wurde mit Tassili Airlines ein zweites Luftfahrtunternehmen gegründet, das anschließend vom Staat übernommen worden ist. Hauptzielgruppe sind Geschäftsreisende und das Unternehmen beabsichtigt eine Flottenerweiterung, um in Wettbewerb zu Air Algérie und den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu treten.
12. Die Dynamik des algerischen Verkehrsmarkts, die von den algerischen Luftfahrtunternehmen bekundete Bereitschaft, sich für die schrittweise Markttöffnung angemessen zu rüsten, sowie die sich den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft bietenden Möglichkeiten bilden zusammen eine solide Grundlage für die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft.
13. In regulatorischer Hinsicht wurden zwar keinerlei Diskrepanzen zu den Empfehlungen der ICAO festgestellt, doch ist Algerien noch weit von den Gemeinschaftsstandards entfernt, insbesondere bezüglich der Vorschriften zum einheitlichen europäischen Luftraum und der Anforderungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Algerien erfordert von europäischer Seite zusätzliche Unterstützungs- und Kooperationsmaßnahmen, um die Entwicklung der rechtlichen Bestimmungen und die Neuordnung bestimmter Strukturen in Algerien zu begleiten. Auf dem Gebiet der Luftsicherheit verfolgen die algerischen Behörden eine gezielte Politik zur Sicherung des Luftverkehrs, die die Schaffung eines Rechtsrahmens im Einklang mit den internationalen und europäischen Vorschriften ermöglicht, und bei den von der ICAO 2004 und 2006 durchgeführten Audits wurde das am Flughafen

Algier bestehende System zur Gewährleistung der Luftsicherheit validiert³. Dieser Prozess der Angleichung der Rechtsvorschriften an die gemeinschaftlichen Normen wurde darüber hinaus durch das Unterstützungsprogramm für den Verkehrssektor und das Projekt „EuroMed Aviation“ gefördert und begleitet, in deren Rahmen Pläne zur spezifischen technischen Unterstützung Algeriens erstellt wurden, die den festgestellten Bedürfnissen des Landes entsprechen.

3. VORTEILE UND ZUSÄTZLICHER NUTZEN EINES GEMEINSCHAFTSKONZEPTS

14. Der Zivilluftfahrtsektor (einschließlich Infrastruktur, Luftfahrtunternehmen und anderer Akteure der Luftfahrtindustrie) ist ein maßgebender Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Allein die Luftfahrtunternehmen repräsentieren rund 0,6 % der Wertschöpfung der Europäischen Union und haben mehr als 400 000 Mitarbeiter (0,4 % aller Beschäftigten im nichtfinanziellen Bereich der gewerblichen Wirtschaft)⁴, während der Sektor insgesamt rund 3 Millionen Menschen in der Europäischen Union beschäftigt. Die Schaffung eines Luftverkehrsinnenmarkts seit den frühen 1990er Jahren hat wesentlich dazu beigetragen, den Sektor dynamischer und effizienter zu machen, und hat große wirtschaftliche und gesellschaftliche Vorteile mit sich gebracht. Von 1992 bis 2003 nahm die Zahl der innergemeinschaftlichen Strecken um mehr als 40 % zu. Die großen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft verzeichneten zwischen 1990 und 2003 einen Produktivitätszuwachs von 87 %⁵. Algerien würde daher von der schrittweisen Einbeziehung in den gemeinsamen Luftverkehrsmarkt profitieren und sich die Erfahrung der Europäischen Union in diesem Bereich zunutze machen. Die Erweiterung des gemeinsamen Markts auf der Grundlage einer Liberalisierung der Verkehrsrechte in Verbindung mit harmonisierten Rechtsvorschriften wird ebenfalls einen zusätzlichen Nutzen für die europäische Luftverkehrsbranche und ihre Nutzer mit sich bringen.
15. Bislang haben die Mitgliedstaaten im Allgemeinen restiktive Luftverkehrsabkommen mit Algerien ausgehandelt, die die Marktöffnung regulieren und die Möglichkeiten der Luftfahrtunternehmen und Fluggäste einschränken. Sie sehen Verfahren zur Festlegung der Kapazitäten der Luftfahrtunternehmen vor, die außerdem nicht immer die Möglichkeit haben, ihre Flugpreise frei zu bestimmen. Darüber hinaus erlauben es diese bilaterale Abkommen den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft nicht, alle algerischen Flughäfen von allen europäischen Flughäfen aus anzufliegen. Die derzeitigen bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Algerien verzerren daher die Verkehrsströme und können zu einer Benachteiligung bestimmter Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft und der Verbraucher in den EU-Mitgliedstaaten führen.
16. Durch ein globales Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft könnte dieser Situation abgeholfen werden. Die aus dem Abkommen resultierende Zunahme der

³

Bericht zum Projekt „EuroMed Aviation“ in Algerien (MED 2006/132-039).

⁴

Eurostat, Statistik kurzgefasst, 37/2005, ISSN 1561-4840.

⁵

Anhang zur Mitteilung der Kommission „Weiterentwicklung der Luftfahrtäußenpolitik der Gemeinschaft“, KOM(2005) 79 endg.

Direktflüge zwischen der EU und Algerien⁶ würde einen wesentlichen Anstieg des Handelsaustauschs und der Tourismusströme ermöglichen. Eine am Beispiel Marokkos und am europäischen Binnenmarkt orientierte Hochrechnung lässt für die ersten Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens ein jährliches Verkehrswachstum in der Größenordnung von 15 bis 20 % erwarten. In absoluten Zahlen entspräche dies einem Anstieg um etwa 500 000 Fluggäste. Diese Prognosen, die unter dem Vorbehalt der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen und politischen Bedingungen stehen, werden angesichts des außerordentlichen Wachstumspotenzials des algerischen Markts sicherlich nach oben zu korrigieren sein.

17. Ein großer Teil des wirtschaftlichen Nutzens dürfte der europäischen Luftverkehrsbranche und der europäischen Wirtschaft allgemein zugute kommen. Dies könnte auch die Integration der algerischen Luftfahrtunternehmen in bestehende kommerzielle Allianzen an der Seite von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erleichtern und so die Entwicklung integrierter Produkte und besserer Dienstleistungen für die Fluggäste ermöglichen.
18. Die Öffnung der Luftverkehrsmärkte muss durch einen Prozess der Angleichung der Rechtsvorschriften in bestimmten Kernbereichen, u. a. Flugsicherheit, Luftsicherheit, Umweltaspekte und staatliche Beihilfen, begleitet werden. Dadurch soll ein fairer Wettbewerb gewährleistet und das Ziel verfolgt werden, hohe Luftverkehrsstandards auf beiden Seiten des Mittelmeers zu praktizieren. In Bezug auf Umweltfragen muss das Abkommen mit dem Engagement der Gemeinschaft für eine nachhaltige Entwicklung des Luftverkehrs vereinbar sein. Daher darf das Abkommen die Fähigkeit der EU, regulatorische oder wirtschaftliche Instrumente zur Minderung unerwünschter Nebenwirkungen des Luftverkehrswachstums einzusetzen, nicht einschränken, insbesondere bezüglich der Luftqualität und Lärmbelastung an Flughäfen und des Beitrags zum globalen Klimawandel. Als Maßstab für diesen Prozess der Angleichung der algerischen an die europäischen Rechtsvorschriften kommt nur der gemeinschaftliche Maßstab in Frage. Dies bedingt die Erteilung eines Mandats an die Europäische Kommission, ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Algerien auszuhandeln, dessen Endziel die vollständige Integration des algerischen Luftverkehrsmarkts in einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit der Europäischen Union ist.
19. Die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Algerien wird auch der regionalen Integration eine Dynamik verleihen, die nicht nur die Luftverkehrsbeziehungen mit der Europäischen Union, sondern auch den Luftverkehr zwischen den südlichen Mittelmeerländern untereinander erfasst. Mit diesem Ziel im Blick hat die Europäische Gemeinschaft in das Luftverkehrsabkommen mit Marokko eine Klausel über die geografische Erweiterung aufgenommen, die die Beteiligung eines Landes wie Algerien an diesem gemeinsamen Luftverkehrsraum vorwegnimmt. Die Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Marokko einerseits und zwischen der EU und Algerien andererseits könnte daher potenziell zur Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen Algerien und Marokko führen. Auch wenn die

⁶

Nach Unterzeichnung des Europa-Mittelmeer-Abkommens mit Marokko im Dezember 2006 stieg das Verkehrsaufkommen um 18 % und erreichte im Flugverkehr zwischen der Europäischen Union und Marokko 2007 fast 8 Mio. Passagiere.

zugrunde liegende Logik dieselbe ist und eine Wechselwirkung zwischen beiden gegeben ist, scheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt doch vorteilhafter zu sein, die Luftverkehrsabkommen mit den südlichen Mittelmeirländern einzeln auszuhandeln. Dies gilt insbesondere unter dem Aspekt, das Konzept der europäischen Nachbarschaftspolitik zu wahren und dem Willen dieser Länder zu entsprechen, „privilegierte bilaterale Beziehungen“ mit der Europäischen Union zu pflegen, was auch größere Flexibilität und einen differenzierten Ansatz ermöglicht.

20. Mit einem der Kommission für Verhandlungen mit Algerien erteilten Mandat würde außerdem die Entschlossenheit der Europäischen Union dokumentiert, die vom Rat 2005 ausgewiesenen politischen Ziele zu konkretisieren und ihren Luftverkehrsmarkt allen Nachbarländern zu öffnen, sofern zugleich eine Angleichung der Rechtsvorschriften erfolgt. Die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Algerien würde somit die regionale Zusammenarbeit und die Integration der Luftverkehrsmärkte aller südlichen Mittelmeirländer stärken.

5. FAZIT

21. Die Kommission hält es deshalb für wichtig, Algerien Perspektiven für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Zivilluftfahrt zu bieten. Ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit diesem Land würde es ermöglichen, sowohl die üblichen kommerziellen Aspekte von Luftverkehrsabkommen zu behandeln, als auch einen anspruchsvollen Rahmen mit dem Ziel zu schaffen, die Zusammenarbeit bei der Rechtsetzung in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit, Flugverkehrsmanagement zu stärken und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erleichtern.
22. Im Zivilluftfahrtsektor bieten sich bedeutende Chancen für eine weitere Stärkung der Zusammenarbeit im Verkehrsbereich allgemein, die sowohl für Algerien als auch die Europäische Union von Nutzen ist. Daher sollten die Bemühungen sich jetzt darauf richten, den Luftverkehr zu einem Schlüsselbereich der Zusammenarbeit mit diesem Land zu machen und Algerien auf diese Weise erneut ein Beispiel für die Integration in die gemeinschaftlichen Strukturen und die europäischen Märkte zu geben.
23. Das Abkommen wird einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums zwischen der Europäischen Union und ihren Mittelmeer-Nachbarn als Schlüsselziel der gemeinschaftlichen Luftfahrtäußenpolitik und wichtiges Element der EU-Außenpolitik im Allgemeinen darstellen. Das Abkommen mit Algerien wird aufgrund seines erheblichen politischen und wirtschaftlichen zusätzlichen Nutzens als Modell für ähnliche Abkommen mit anderen südlichen Mittelmeirländern dienen und so zur regionalen Integration des Landes beitragen.
24. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission dem Rat vor, ihr ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines umfassenden Abkommens zu erteilen, das die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Algerien erlaubt. Die Kommission wird bei der weiteren Ausarbeitung und Erreichung der im vorgeschlagenen Beschluss des Rates dargelegten Ziele eng mit den Mitgliedstaaten und allen beteiligten Kreisen zusammenarbeiten.