



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 14. Dezember 2012 (18.12)
(OR. en)**

17558/12

**AVIATION 196
RELEX 1146**

BERICHT

des Generalsekretariats
für den Rat

Nr. Vordok.: 17246/12 AVIATION 188 RELEX 1112

Nr. Komm.dok.: 14333/12 AVIATION 143 RELEX 876

Betr.: Mitteilung der Kommission "Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen"
– Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates

Einleitung

1. Am 27. September 2012 hat der Rat die an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen gerichtete Mitteilung der Kommission "Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen" erhalten. In der Mitteilung wird untersucht, welche Fortschritte seit der Verabschiedung der Schlussfolgerungen des Rates über die Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik vom 28. Juni 2005 erzielt wurden; außerdem wird ein Überblick über die aktuellen Herausforderungen gegeben und angesichts dieser Entwicklungen vorgeschlagen, den politischen Rahmen für die Außenbeziehungen der EU im Luftfahrtbereich zu überprüfen.

2. In der Mitteilung wird die Notwendigkeit unterstrichen, eine starke und wettbewerbsfähige Luftfahrtbranche zu erhalten und auf die zentralen Herausforderungen des globalen Luftverkehrsumfelds in der Weise einzugehen, dass die EU sich auf der internationalen Bühne verstärkt für den Grundsatz des fairen und offenen Wettbewerbs einsetzt, wozu auch Aspekte wie Transparenz, Verwendung von Musterklauseln und ebenso die Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs zählen. Darüber hinaus wird dafür plädiert, den in den Schlussfolgerungen des Rates von 2005 skizzierten Fahrplan für den Ausbau der Beziehungen zu den wichtigsten Partnern fortzuführen und die verbleibenden offenen Punkte der außenpolitischen Luftfahrtagenda mit einem stärker abgestimmten und koordinierten europäischen Ansatz zu verfolgen.

Arbeiten im Rat

3. Die Gruppe "Luftverkehr" hat sich in mehreren Sitzungen im Oktober, November und Dezember 2012 mit der Mitteilung und dem vom Vorsitz vorgelegten Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates befasst.
4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat den Entwurf von Schlussfolgerungen auf seiner Tagung am 14. Dezember 2012 geprüft, die noch offenen Fragen geklärt und Einvernehmen über den in der Anlage wiedergegebenen Entwurf von Schlussfolgerungen erzielt. Bei dieser Gelegenheit hat auch die Kommission erklärt, dass sie dem Text positiv gegenüberstehe und sich dem Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates uneingeschränkt anschließen könne.

UK hat einen Parlamentsvorbehalt zu dem Text eingelegt.

Fazit

5. Der Rat wird hiermit ersucht, die in der Anlage wiedergegebenen Schlussfolgerungen auf seiner Tagung am 20. Dezember 2012 zu prüfen und anzunehmen.

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates

Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf die Mitteilung der Kommission "Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen" (COM(2012) 556 final) –

Einleitung

1. VERWEIST auf die vom Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 27. Juni 2005 angenommenen Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft;
2. BEGRÜSST die Mitteilung der Kommission, in der ein aktueller, umfassender Überblick über die seit 2005 in der Luftfahrtaußenpolitik der EU erzielten Fortschritte gegeben und eine gründliche Analyse der Herausforderungen, denen der Luftverkehrssektor der EU derzeit weltweit gegenübersteht, und der möglichen Reaktionen darauf vorgenommen wird;

Die strategische Bedeutung eines wettbewerbsfähigen Luftverkehrssektors für die europäische Wirtschaft

3. BEGRÜSST die von der Kommission vorgenommene Analyse der Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrssektors der EU und TEILT die darin getroffene Feststellung, dass der Luftverkehr eine wesentliche Rolle für die Wirtschaft, die Verkehrsanbindung, das Wachstum, die Beschäftigung und den Tourismus in der EU spielt und dass der Luftverkehrssektor der EU daher auch einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung in der EU leisten kann;

4. UNTERSTREICHT, dass die Verkehrsanbindungen an die restliche Welt, darunter die Nachbarländer und die neu aufkommenden Märkte, für die Wirtschaft, die Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt der EU – unter Wahrung der Umwelt – von großer Bedeutung sind;
5. ERKENNT AN, dass der Luftverkehrssektor der EU und insbesondere die Fluggesellschaften der EU auf dem von starkem Wettbewerb geprägten Weltmarkt für Luftverkehr großen Herausforderungen gegenüberstehen;
6. BETONT, dass der strategischen Bedeutung der Erhaltung einer starken und wettbewerbsfähigen europäischen Luftverkehrsbranche, einschließlich von Luftfahrtunternehmen mit internationalem Streckennetzbetrieb, die die EU mit der Welt verbinden, in der Politik sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten stärker und wirksamer Rechnung getragen werden muss, damit nachhaltiges Wachstum ermöglicht wird und unnötige Belastungen der europäischen Luftfahrtbranche vermieden werden, und IST DER AUFFASSUNG, dass eine verstärkte und gewandelte EU-Luftfahrtaußenpolitik umfassend zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen kann;
7. ERKENNT AN, dass auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten und sowohl EU-intern als auch in der EU-Außenpolitik Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Sicherstellung gleicher Ausgangsbedingungen getroffen werden müssen;

Seit 2005 erzielte Fortschritte

8. BEGRÜSST die erheblichen Fortschritte in der Luftfahrtaußenpolitik der EU in Bezug auf alle drei Säulen, die in den Schlussfolgerungen des Rates von 2005 genannt wurden;
9. BEGRÜSST, dass von Partnerländern in der ganzen Welt weithin anerkannt wird, dass es notwendig ist und im beiderseitigen Interesse liegt, erneut eine solide Rechtsgrundlage für die Luftverkehrsbeziehungen mit der EU herzustellen, was dazu geführt hat, dass 117 Länder den Grundsatz der EU-Benennung anerkannt haben, davon 55 Länder im Rahmen "Horizontaler Abkommen" mit der EU;
10. BEDAUERT jedoch, dass einige Partnerländer nach wie vor zögern, den Grundsatz der EU-Benennung in bilateralen Luftverkehrsabkommen mit den EU-Mitgliedstaaten überhaupt oder in vollem Umfang anzuerkennen, wodurch diese Abkommen rechtlich anfechtbar werden;

11. VERTRITT DIE AUFFASSUNG, dass gegenüber diesen wenigen Partnerländern ein kontinuierlicher Dialog und ein koordiniertes und entschlossenes Vorgehen der EU verfolgt werden sollte, um die noch ungeklärten Rechtsfragen zu klären, und FORDERT daher diese Länder NACHDRÜCKLICH AUF, vorrangig an der Wiederherstellung einer soliden Rechtsgrundlage für ihre jeweiligen Luftverkehrsbeziehungen mitzuwirken, indem sie die EU-Benennung und andere einschlägige Klauseln, die nach dem EU-Recht erforderlich sind, akzeptieren;
12. BEGRÜSST die stetigen Fortschritte bei der Schaffung eines größeren gemeinsamen Luftverkehrsraums durch umfassende Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und einer Reihe von Nachbarländern (Abkommen wurden bereits mit den westlichen Balkanstaaten, Marokko, Jordanien, Georgien und der Republik Moldau unterzeichnet), die bereits großen wirtschaftlichen Nutzen erbracht und erhebliche Fortschritte bei der Annäherung der Vorschriften an das EU-Luftverkehrsrecht bewirkt haben;
13. BETONT, wie wichtig es ist, dass sich der gemeinsame Luftverkehrsraum mit der Zeit zu einem wirklich integrierten Raum entwickelt, in dem nicht nur die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarländern einzeln betrachtet integriert und offen sind, sondern auch die Beziehungen zwischen den Nachbarländern untereinander offen und integriert sind;
14. HEBT HERVOR, dass sämtliche Vorteile der mit den Vereinigten Staaten und Kanada unterzeichneten umfassenden Luftverkehrsabkommen ausgeschöpft werden müssen und dass daher die in den Abkommen gesteckten Ziele für die Marktöffnung, die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und die Rechtskonvergenz, die Sicherstellung eines günstigen Geschäftsumfelds sowie den Abbau von Beschränkungen für die Eigentumsverhältnisse und die Kontrolle von Fluggesellschaften in vollem Umfang verwirklicht werden müssen, um die Voraussetzungen für einen offenen und fairen Wettbewerb zu schaffen;
15. BEDAUERT, dass ein das mit Brasilien bereits ausgehandeltes vergleichbares umfassendes Luftverkehrsabkommen von diesem Land noch nicht unterzeichnet wurde, wodurch das Abkommen noch keinen Nutzen erbringen kann, und FORDERT Brasilien NACHDRÜCKLICH AUF, das Abkommen ohne weitere Verzögerungen zu unterzeichnen;

16. UNTERSTREICHT, wie wichtig es ist, dass die mit den Partnerländern unterzeichneten umfassenden Abkommen zügig ratifiziert werden, und bekräftigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten diesem laufenden Prozess weiterhin verpflichtet sind und in der Zwischenzeit für die Anwendung dieser Abkommen – gemäß dem jeweiligen nationalen Recht – sorgen wollen;

Der Weg zu einer ehrgeizigeren EU-Luftfahrtaußenpolitik, die auf die künftigen Herausforderungen eingeht

17. IST DER ANSICHT, dass seit 2005 zwar bedeutende Fortschritte erzielt wurden, dass aber eine ehrgeizigere und stärkere EU-Luftfahrtaußenpolitik ausgehend von den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und des offenen und fairen Wettbewerbs unter gleichen Ausgangsbedingungen verfolgt werden sollte; diese Grundsätze sowie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sind der Schlüssel für eine starke EU-Luftverkehrsbranche und eine erfolgreiche EU-Luftfahrtaußenpolitik in der Weise, dass die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wertschöpfungskette der europäischen Luftverkehrsbranche gestärkt und gleichzeitig die Interessen der europäischen Verbraucher und der europäischen Wirtschaft gewahrt werden;
18. STELLT FEST, dass die den Luftverkehrsunternehmen gebotenen Marktzugangs- und Geschäftsmöglichkeiten im Rahmen der jeweiligen bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Partnerländern möglicherweise unterschiedlich ausfallen, und BETONT, dass eine größere Koordinierung, Geschlossenheit und Solidarität auf EU-Ebene zur Verwirklichung von Chancengleichheit und zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der EU-Luftverkehrsbranche beitragen kann;
19. BETONT, dass die Kommission, die EU-Mitgliedstaaten und die Interessenträger der Branche sich bei ihrer Zusammenarbeit verstärkt abstimmen und dabei alle vorhandenen Mittel und integrativen Prozesse nutzen müssen, um den europäischen Interessen dienlich und förderlich zu sein, und UNTERSTÜTZT den in der Kommissionsmitteilung enthaltenen Vorschlag, ein Verzeichnis der praktischen Möglichkeiten und Mittel zu erstellen, mit denen diese verstärkte interne EU-Zusammenarbeit und -Koordinierung erreicht werden kann;

20. BEGRÜSST die Absicht der Kommission, vor der Festlegung des Verhandlungsziels und im Rahmen der jeweiligen Verhandlungen mit den Partnerländern während des gesamten Prozesses eine uneingeschränkte Unterrichtung und Konsultation und angemessene Beteiligung der Mitgliedstaaten und aller interessierten Kreise, insbesondere der europäischen Luftverkehrsbranche, sicherzustellen;

Gleiche Ausgangsbedingungen und offener und fairer Wettbewerb

21. BEKRÄFTIGT, dass ausgehend von den europäischen Erfahrungen bei der Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarktes und der Durchführung der EU-Abkommen mit Partnerländern der offene und faire Wettbewerb die beste Grundlage für den Ausbau der internationalen Luftverkehrsbeziehungen darstellt, und VERTRITT daher DIE AUFFASSUNG, dass unlautere Praktiken wie Diskriminierung, inkonsequente Anwendung von Regelwerken und mangelnde Transparenz bei der Rechnungslegung von Unternehmen zu Marktverzerrungen führen, die mit dem Ziel des offenen und fairen Wettbewerbs unvereinbar sind, und dass Subventionen ebenfalls den Wettbewerb verzerren können;
22. HÄLT es für erwiesen, dass die Verordnung (EG) Nr. 868/2004 über den Schutz vor Schädigung der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft durch Subventionierung und unlautere Preisbildungspraktiken bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten von Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, den Besonderheiten des Luftverkehrssektors nicht angemessen ist, und UNTERSTÜTZT die Kommission in ihrer Absicht, in Konsultation mit der Branche und den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten für ein effizienteres Rechtsinstrument zur Wahrung des offenen und fairen Wettbewerbs zu analysieren und auf dieser Grundlage einen Vorschlag für eine Überarbeitung oder Ersetzung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 zu unterbreiten;
23. BEGRÜSST die Absicht der Kommission, eine Musterklausel über fairen Wettbewerb auszuarbeiten, die auf EU-Ebene als Grundlage für eine Aufnahme in Luftverkehrsabkommen vereinbart werden soll, und ERSUCHT die Mitgliedstaaten, die entweder einzeln oder gemeinsam tätig werden, sowie die Kommission, sich um die Zustimmung der Partnerländer zu einer derartigen Klausel im bilateralen oder multilateralen Rahmen zu bemühen;

24. ERMUTIGT die Kommission und die Mitgliedstaaten, sich im Rahmen ihrer bilateralen und multilateralen Beziehungen aktiv für die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für offenen und fairen Wettbewerb im internationalen Luftverkehr einzusetzen;

Ausbau der Beziehungen der EU zu den Partnerländern

25. BETONT, dass bei der Prüfung der Erteilung von Ermächtigungen zu Verhandlungen auf EU-Ebene die Aussichten auf i) das Erzielen größerer Konvergenz der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und gleicher Ausgangsbedingungen, ii) die Erlangung neuer Marktmöglichkeiten und bei Bedarf die Wiederherstellung fairer und chancengleicher Möglichkeiten und iii) die Erwirkung von Vorteilen für die Verbraucher und die Branche in der EU eine große Rolle spielen müssen; HÄLT ES für wichtig, die Besonderheiten des fraglichen Partnerlandes zu analysieren, wenn es gilt, den Mehrwert und den wirtschaftlichen Nutzen des geplanten EU-Abkommens unter Beweis zu stellen;
26. UNTERSTÜTZT die Aufforderung in der Mitteilung der Kommission, sich noch stärker darum zu bemühen, die laufenden Verhandlungen mit Nachbarländern und anderen Ländern zum Abschluss zu bringen, und fordert die Kommission auf, nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der Branche Einzelverhandlungen mit allen verbleibenden Nachbarländern aufzunehmen, um mit ihnen bis 2015 entsprechende Abkommen zu schließen;
27. FORDERT die Kommission auf, die in der Kommissionsmitteilung genannten Länder und regionalen Blöcke größerer Bedeutung auf Einzelfallbasis einer weiteren Bewertung zu unterziehen;
28. HÄLT ein individuell abgestimmtes Konzept der EU gegenüber der Türkei, Indien, Russland, bestimmten Golfstaaten sowie den ASEAN-Staaten und – bei frühester Gelegenheit – gegenüber China nunmehr für besonders angezeigt und
- BEGRÜSST daher die Absicht der Kommission, dem Rat ein Ersuchen um Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes EU-Luftverkehrsabkommen mit der Türkei als regionalem Akteur vorzulegen, und zwar nach dem Grundsatz der Harmonisierung der Vorschriften ausgehend vom EU-Recht;

- BEGRÜSST die Absicht der Kommission, dem Rat in naher Zukunft ein Ersuchen um Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes EU-Luftverkehrsabkommen mit Indien vorzulegen;
- FORDERT die Russische Föderation NACHDRÜCKLICH AUF, ihre völkerrechtlichen Zusagen und das Ende 2011 zwischen der EU und Russland geschlossene Abkommen über das Inkrafttreten der "Vereinbarten Grundsätze der Modernisierung des bestehenden Systems zur Nutzung der Transsibirienstrecken" einzuhalten, was eine Voraussetzung für den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit mit Russland im Luftverkehr darstellt, und BEGRÜSST die Absicht der Kommission, zwischenzeitlich einen umfassenden Plan dafür auszuarbeiten, wie die Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Russland weiter ausgebaut werden können, wobei ein Ziel dieses Ausbaus ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Russland wäre;
- NIMMT die in der Kommissionsmitteilung beschriebenen Marktentwicklungen der letzten Jahre zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und den Golfländern ZUR KENNTNIS und WÜRDIGT die Absicht der Kommission, in einen Dialog mit diesen Ländern zu treten, der der Verbesserung der Transparenz und der Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs dienen soll;
- NIMMT mit Interesse KENNTNIS von der Schaffung eines offenen und integrierten einheitlichen Luftverkehrsmarktes im Rahmen des ASEAN und BEGRÜSST die Absicht der Kommission, gemeinsam mit dem ASEAN im Jahr 2013 ein erstes Luftverkehrs-Gipfeltreffen EU-ASEAN mit dem Ziel zu veranstalten, die Beziehungen zwischen der EU und dem ASEAN im Bereich des Luftverkehrs auszubauen;

29. ERSUCHT die ICAO, bei der Modernisierung des bestehenden Rahmens für den globalen Luftverkehrsmarkt eine führende Rolle zu übernehmen und einen besser geeigneten wirtschaftlichen Regulierungsrahmen für den globalen Luftverkehrssektor – beispielsweise hinsichtlich der Liberalisierung der Eigentumsverhältnisse und der Kontrolle von Fluggesellschaften – zu schaffen, und zwar auch mittels eines multi- oder plurilateralen Rechtsinstruments nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit, das weltweit gleiche Ausgangsbedingungen gewährleistet und einen Rahmen für fairen Wettbewerb schafft, und HÄLT die bevorstehende Luftverkehrskonferenz der ICAO im März 2013 für eine wichtige Gelegenheit, in dieser Hinsicht greifbare Fortschritte zu erzielen;
30. BETONT, dass gegen die weltweiten Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr vorgegangen werden muss, und ERINNERT an die Wichtigkeit des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) und die Entschlossenheit der EU, ein Folgeübereinkommen zum Kyoto-Protokoll zu erreichen und die Klimaauswirkungen des Luftverkehrs zu reduzieren; BEGRÜSST die laufenden Bemühungen der ICAO, globale marktorientierte Maßnahmen (MBM) auszuarbeiten, die gleiche Ausgangsbedingungen gewährleisten und keine Wettbewerbsverzerrungen oder Verlagerungen von CO₂-Emissionen bewirken; FORDERT die der ICAO angehörenden Mitgliedstaaten auf, an dem Verfahren, das in eine Einigung innerhalb der ICAO über ein globales Konzept münden soll, aktiv mitzuwirken;

Weichenstellung

31. IST DER ANSICHT, dass diese Schlussfolgerungen des Rates als Orientierungshilfe für die Politikgestaltung, die Maßnahmen und die Luftfahrtaußenbeziehungen sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten dienen sollen.