030486/EU XXIV.GP
Eingelangt am 05/05/10

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.5.2010
KOM(2010)210 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Entwicklung einer EU-Luftverkehrspolitik gegenüber Brasilien

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Entwicklung einer EU-Luftverkehrspolitik gegenüber Brasilien

1. EINLEITUNG

1.1 Herkömmlicherweise wird der internationale Luftverkehr in bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen einzelnen Staaten geregelt. Seit 2003 verfolgt die Europäische Union (EU) jedoch gegenüber ausgewählten Drittländern eine gemeinsame Luftfahrtaußenpolitik. Wie in der Mitteilung der Kommission „Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft“[1] dargelegt, werden Abkommen zwischen der EU und bestimmten Drittländern den erheblichen Mehrwert aufweisen, dass sie durch Öffnung der Märkte und Förderung von Investitionschancen neue wirtschaftliche Perspektiven schaffen. Solche Abkommen werden außerdem am besten geeignet sein, einen fairen Wettbewerb und hohe Standards in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit und Umweltschutz zu sichern, indem sie die Zusammenarbeit bei der Regulierung fördern.

Die Europäische Kommission hat daher vorgeschlagen, gezielte Verhandlungen aufzunehmen, die auf den Abschluss umfassender Luftverkehrsabkommen mit wichtigen ausgewählten Partnern in allen Regionen der Welt gerichtet sind und die Aussichten für die Förderung der europäischen Luftverkehrsbranche und die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs stärken und gleichzeitig zur Reform der internationalen Zivilluftfahrt beitragen.

1.2 Angesichts von jährlich 4,4 Millionen Fluggästen zwischen der EU und Brasilien[2] und eines stark zunehmenden Luftverkehrs zwischen der EU und Südamerika[3] ist Brasilien ein aussichtsreicher Kandidat für ein Luftverkehrsabkommen der neuen Generation auf EU-Ebene. In letzter Zeit hat sich in der zivilen Luftfahrt eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und Brasilien entwickelt:

– Ein Abkommen über bestimmte Aspekte von Luftverkehrsdiensten („horizontales Abkommen“) wurde im Frühjahr 2009 zwischen der EU und Brasilien ausgehandelt[4].

– Seit Dezember 2009 wird über ein bilaterales Flugsicherheitsabkommen zwischen der EU und Brasilien verhandelt[5].

---

1 KOM(2005) 79 endg. vom 11.3.2005.

2 Quelle: Eurostat.

3 Airbus geht in seiner globalen Marktprognose 2009–2028 von einem Zuwachs des Luftverkehrs zwischen Europa und Südamerika um 5,7 % pro Jahr aus, was deutlich über dem weltweiten Durchschnitt von 4,7 % und auf der gleichen Höhe wie der voraussichtliche Verkehrszuwachs zwischen Europa und Indien liegt.

4 KOM(2009) 411 endg. vom 3.8.2009. Am 9.10.2009 genehmigte der Rat die Unterzeichnung des Abkommens.

5 Der Rat ermächtigte die Kommission am 9.10.2009 zur Aufnahme solcher Verhandlungen.

– Ein Zivilluftfahrtgipfel EU-Lateinamerika wird gemeinsam mit der brasilianischen Luftfahrtbehörde vom 24.–26. Mai 2010 in Rio de Janeiro veranstaltet.

1.3 Die brasilianische Regierung hat der Kommission ihren Wunsch mitgeteilt, umfassende Luftverkehrsverhandlungen mit der EU aufzunehmen, die darauf abzielen, die zwischen Mitgliedstaaten und Brasilien bestehenden bilateralen Luftverkehrsabkommen zu ersetzen und einen modernisierten Rechtsrahmen zu schaffen, der im Vorfeld der 2014 in Brasilien stattfindenden Fußball-Weltmeisterschaft und der 2016 in Rio de Janeiro ausgetragenen Olympischen Spiele das Wachstum der Luftverkehrsdienste erleichtern würde.

1.4 Ein Abkommen mit Brasilien über eine schrittweise Marktöffnung würde Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Fluggästen, Versendern, der Fremdenverkehrswirtschaft und der Wirtschaft allgemein sowohl in der EU als auch in Brasilien wirtschaftliche Vorteile bringen. Einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Wirtschaftsstudie zufolge könnte durch die Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen der EU und Brasilien für die Verbraucher ein Nutzen in Höhe von bis zu 460 Millionen EUR pro Jahr entstehen[6]. Ebenso wichtig ist, dass dadurch der Rechtsrahmen für Luftverkehrsdienste zwischen der EU und Brasilien grundlegend reformiert würde. Deshalb empfiehlt die Kommission, dass der Rat die Kommission ermächtigt, im Namen der EU ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Brasilien auszuhandeln, um eine schrittweise Marktöffnung und ein hohes Maß an Regulierungszusammenarbeit zu erreichen. Eine erweiterte Regulierungszusammenarbeit würde für alle Luftverkehrsunternehmen einen fairen Wettbewerb auf der Grundlage gleicher Chancen gewährleisten. Ferner könnte die Regulierungszusammenarbeit beträchtliche Kostensenkungen für die Luftverkehrsbranche der EU bewirken.

2. DER BESTEHENDE RAHMEN FÜR DEN LUFTVERKEHR ZWISCHEN DER EU UND BRASILIEN

2.1 Bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Brasilien

Derzeit wird der gewerbliche Luftverkehr zwischen Brasilien und der EU durch fünfzehn bilaterale Luftverkehrsabkommen geregelt. Eine Rechtsgrundlage für Luftverkehrsdienste zwischen Brasilien und den übrigen zwölf Mitgliedstaaten gibt es zurzeit nicht.

Die derzeitigen Luftverkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Brasilien geben Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Fluggästen und Versendern nicht die Möglichkeit, alle Vorteile offener Märkte zu nutzen. Alle Abkommen begrenzen die Zahl der wöchentlichen Flüge, was insbesondere den Flugbetrieb zwischen der EU und São Paulo einschränkt. Überdies beschränken die Abkommen die Code-Sharing-Rechte und die Rechte, Fracht oder Fluggäste zwischen Brasilien und Drittländern zu befördern. Ferner bestehen zwischen diesen bilateralen Abkommen erhebliche

[6] Booz & Co, *The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil* (Die wirtschaftlichen Folgen der Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen der EU und Brasilien), Juni 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN).

Unterschiede, wodurch verschiedene Regeln für den Luftverkehr zwischen der EU und Brasilien nebeneinander bestehen. So reicht die Spanne der gegenseitig erteilten Verkehrsrechte von zwei wöchentlichen Flügen bis zu acht wöchentlichen Flügen. Diese Unterschiede in den bilateralen Luftverkehrsabkommen der Mitgliedstaaten mit Brasilien führen zu einer Chancenungleichheit zwischen EU-Luftfahrtunternehmen.

Der Rahmen für den Luftverkehr in Brasilien

2.2 Aufgrund seiner geografischen Gegebenheiten stellt Brasilien den viertgrößten Inlandsluftverkehrsmarkt der Welt dar[7]. Infolge des Markteintritts von Billigfluganbietern hat sich der Umfang des Inlandsmarkts zwischen 2003 und 2008 beinahe verdoppelt. Das größte Luftfahrtunternehmen sowohl bei Inlands- als auch Auslandsflugdiensten ist TAM, gefolgt vom Billiganbieter Gol. TAM ist gegenwärtig das einzige brasilianische Luftfahrtunternehmen, das Flüge nach Europa durchführt. 78 % der Fluggäste und 85 % der Frachttonnen auf Direktflügen zwischen der EU und Brasilien werden von EU-Luftfahrtunternehmen befördert[8].

2.4 Der ausländische Eigentumsanteil an brasilianischen Luftfahrtunternehmen ist derzeit auf 20 % beschränkt. Im November 2009 billigte der brasilianische Senat ein Gesetz, durch das der maximale Ausländeranteil am Eigentum von Luftfahrtunternehmen auf 49 % angehoben wird.

2.5 Die Regulierung des Luftverkehrs in Brasilien ist durch eine starke Präsenz der nationalen Zivilluftfahrtbehörde ANAC gekennzeichnet, die seit 2006 besteht und dem Verteidigungsministerium zugeordnet ist. Die Flugsicherung untersteht der Kontrolle der brasilianischen Luftstreitkräfte. Die brasilianischen Flughäfen werden von Infraero unter Aufsicht des Verteidigungsministeriums organisiert. Der wichtigste internationale Flughafen, São Paulo-Guarulhos, ist stark überlastet. Brasilien erwägt die Vergabe von Flughafenkonzessionen, um den Infrastrukturausbau zu beschleunigen.

3. POTENZIELLER NUTZEN EINES UMFASSENDEN LUFTVERKEHRSABKOMMENS ZWISCHEN DER EU UND BRASILIEN

3.1 Weitere Stärkung der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien

Im Jahr 2007 vereinbarten Brasilien und die EU die Schaffung einer strategischen Partnerschaft[9]. Brasilien ist für die EU ein wichtiger Partner, mit dem sie nicht nur enge historische, kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen pflegt, sondern auch die Fähigkeit teilt, beträchtlichen Einfluss auf die Bewältigung zahlreicher globaler Herausforderungen, u. a. auf den Klimawandel, zu nehmen.

Brasilien ist nicht nur die zehntgrößte Volkswirtschaft der Welt, sondern auch der zehntgrößte Handelspartner der EU. Selbst während der Weltwirtschaftskrise 2008–

---

7 Quelle: *World Air Transport Statistics* (Statistik des weltweiten Luftverkehrs), 51. Ausgabe.
8 Quelle: ANAC, *Anuário do Transporte Aéreo 2008* (Jahrbuch des Luftverkehrs 2008).
9 KOM(2007) 281 endg.

2009 konnte Brasilien Wachstumsraten vorweisen. Zudem ist weithin unbestritten, dass die brasilianische Volkswirtschaft ein gewaltiges Potenzial hat. Die EU hat bei Verkehrsdienstleistungen einen Handelsüberschuss von über 700 Millionen EUR vorzuweisen[10]. Der Luftverkehr zwischen der EU und Brasilien wird sowohl vom Fremdenverkehr als auch vom geschäftlichen wie privaten Austausch gestützt. Die Stärkung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Brasilien ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erleichterung des Handels, der Investitionstätigkeit, des Fremdenverkehrs und des privaten Austauschs mit einem unserer strategischen Partner.

3.2 Wirtschaftliche Vorteile der Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen der EU und Brasilien

Die oben genannte Wirtschaftsstudie verdeutlicht, dass ein mögliches Luftverkehrsabkommen mit Brasilien erhebliche wirtschaftliche Vorteilen bringen würde:

– Infolge der Beseitigung bilateraler Kapazitäts- und Frequenzbeschränkungen könnten die Luftverkehrsunternehmen ihre Dienste entsprechend der Fluggastnachfrage ausweiten. Derzeit nehmen mehrere EU-Luftfahrtunternehmen insbesondere auf der Strecke von und nach São Paulo schon alle erteilten Verkehrsrechte vollständig in Anspruch.

– Die Abschaffung von Preiskontrollen würde – zum Vorteil der Fluggäste – einen verstärkten Preiswettbewerb nach sich ziehen.

– Durch die Beseitigung von Code-Sharing-Beschränkungen könnten Luftfahrtunternehmen ihren Fluggästen ein umfangreicheres Verbindungsnetz anbieten.

– Durch den Wegfall von Beschränkungen in Bezug auf die Zahl der benannten Luftfahrtunternehmen könnten neue Marktteilnehmer neue Dienste zwischen der EU und Brasilien einführen.

– Für den Luftfrachtmarkt zwischen der EU und Brasilien würde ein offenerer Rechtsrahmen beträchtliche Vorteile bringen. Zwischen der EU und Brasilien werden jährlich 250 000 Frachttonnen befördert. Luftfrachtdienste werden durch mangelnde Verkehrsrechte für Flüge zwischen Brasilien und Drittländern und durch mangelnde Rechte für eine intermodale Beförderung eingeschränkt.

– Eine mögliche gegenseitige Liberalisierung der Investitionsvorschriften würde Luftfahrtunternehmen den Zugang zu ausländischem Kapital erleichtern und Investoren die Möglichkeit eröffnen, in attraktive Unternehmen auf anderen Märkten zu investieren.

– Eine Senkung der Kosten der Geschäftstätigkeit würde die Betriebskosten der Luftfahrtunternehmen reduzieren und wäre damit letztlich für deren Nutzer, d. h. die Fluggäste und Versender, von Vorteil.

---

[10] Quelle: Eurostat.

In der Studie wird der Nutzen für die Verbraucher, der aus der Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen der EU und Brasilien erwächst, auf 300–460 Millionen EUR pro Jahr geschätzt[11].

3.3 Mehrwert einer Regulierungszusammenarbeit mit Brasilien auf EU-Ebene

Der Mehrwert, der sich aus Verkehrsverhandlungen mit Brasilien auf EU-Ebene ergibt, ist bei weitem nicht auf die wirtschaftlichen Vorteile der Öffnung der Luftverkehrsmärkte begrenzt. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit ist im brasilianischen Luftfahrtgesetzbuch und den besonderen Luftverkehrsgesetzen und -vorschriften fest verankert. Dies ist eine gute rechtliche Grundlage für die Erzielung beiderseitiger Vorteile durch einen modernisierten Rechtsrahmen zwischen der EU und Brasilien.

Die Elemente der Regulierungszusammenarbeit in einem auf EU-Ebene geschlossenen Luftverkehrsabkommen gehen weit über das hinaus, was auf bilateraler Ebene möglich wäre. Ein wichtiger Punkt in einem Luftverkehrsabkommen auf EU-Ebene ist eine erweiterte Zusammenarbeit mit Brasilien bei der Bewältigung der Umweltauswirkungen des Luftverkehrs einschließlich eines gemeinsamen Betrags zu den weltweit unternommenen Anstrengungen zur Eindämmung der Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Klimaänderung. Angesichts des Interesses Brasiliens an Biokraftstoffen könnte sich diese Zusammenarbeit auch auf die Weiterentwicklung nachhaltiger Biokraftstoffe erstrecken, die die Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Klimaänderung verringern helfen. Brasilien ist auch ein natürlicher Kandidat für die Entwicklung umweltschonender Flüge durch ein innovatives Flugverkehrsmanagement auf den Strecken von und nach der EU. Dank einer verstärkten Zusammenarbeit auf den Gebieten Luftsicherheit, Verkehrserleichterung und Flughafenpolitik könnten Luftfahrtunternehmen, Flughäfen wie auch Versender Kosteneinsparungen erzielen.

Durch das Abkommen würde ein gemeinsamer Ausschuss eingesetzt, um die Durchführung des Abkommens zu überwachen. Ein solcher gemeinsamer Ausschuss eignet sich ausgezeichnet, um auf dem Wege der Zusammenarbeit alle etwaigen Probleme zu lösen, von denen Luftverkehrsdienste zwischen der EU und Brasilien beeinträchtigt werden könnten. Viele dieser Probleme wären durch Konsultationen im Rahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen nur schwer zu lösen.

4. FAZIT: ERHEBLICHER MEHRWERT EINES KÜNFTIGEN LUFTVERKEHRSABKOMMENS ZWISCHEN DER EU UND BRASILIEN

4.1 Brasilien hat sein Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit der EU bekundet. Die EU sollte darauf positiv reagieren und sich das Interesse Brasiliens zunutze machen. Ein modernisierter Rechtsrahmen für den Luftverkehr zwischen der EU und Brasilien böte in einem von gleichen Wettbewerbsbedingungen geprägten Umfeld erhebliche neue Geschäftschancen für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen in der EU. Die europäische Luftverkehrsbranche hat die EU-Organe aufgerufen, 2010 umfassende

[11] Diese Zahlen umfassen lediglich Passagierflüge und direkte Folgen einer Liberalisierung auf die Verbraucherrente, jedoch keine indirekten oder induzierten wirtschaftlichen Vorteile.

Luftverkehrsverhandlungen mit Brasilien aufzunehmen, um nach der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise Anreize für die Erholung des Luftverkehrs zu schaffen[12]. Darüber hinaus würden engere Luftverkehrsbeziehungen auch die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien weiter stärken.

4.2 Die Verhandlungen über ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Brasilien hätten das Ziel, sowohl den Marktzugang als auch Investitionsmöglichkeiten schrittweise zu öffnen. Das sich daraus ergebende Abkommen würde gleiche Rechte und Möglichkeiten für EU-Luftfahrtunternehmen in einem einheitlichen Rechtsrahmen mit möglichst offenem Marktzugang und möglichst hohen Regulierungsstandards schaffen. Außerdem würde es neue Marktchancen zwischen Brasilien und jenen Mitgliedstaaten eröffnen, die derzeit über keine Rechtsgrundlage für den gewerblichen Luftverkehr von und nach Brasilien verfügen.

Wie eine kürzlich im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie belegt, ergäben sich aus einer Marktöffnung zwischen der EU und Brasilien nicht nur erhebliche wirtschaftliche Vorteile. Einen ebenfalls erheblichen Nutzen brächte zudem ein gemeinsamer Ausschuss für die Erörterung und Lösung von Problemen bei der Geschäftstätigkeit, von denen Luftverkehrsdienste zwischen der EU und Brasilien betroffen sind, sowie eine enge Regulierungszusammenarbeit auf allen Gebieten der Zivilluftfahrt.

4.3 Ein Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Brasilien würde hohe Standards für Flugsicherheit, Luftsicherheit und Umweltschutz im Flugverkehr stärken. Auf dem Gebiet der Flugsicherheit wird derzeit ein besonderes Abkommen ausgehandelt, das auf eine enge Regulierungszusammenarbeit und insbesondere die gegenseitige Anerkennung von Flugsicherheits- und die Umweltverträglichkeitsbescheinigungen abzielt.

Das Abkommen muss mit dem Engagement der EU für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung vereinbar sein. Wichtig ist, dass das Abkommen die Fähigkeit der EU nicht einschränkt, rechtliche oder wirtschaftliche Instrumente zur Minderung der Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Klimaänderung einzusetzen. Ganz im Gegenteil sollte das Abkommen auf eine enge Zusammenarbeit bei der Minderung der Klimaauswirkungen abzielen. Brasilien sollte zur Entwicklung und Einführung von Maßnahmen ermuntert werden, die den Umwelt- und Klimaauswirkungen des Luftverkehrs entgegenwirken. Dies sollte auch marktgestützte Maßnahmen wie z. B. Emissionshandel oder andere Formen von Emissionskrediten und -regelungen einschließen.

Sowohl in der EU als auch in Brasilien wäre es für die Luftverkehrsbranche von Vorteil, dass die Regulierungsstellen in verschiedenen Luftfahrtbereichen enger zusammenarbeiten. Eine solche Regulierungszusammenarbeit kann nur auf EU-Ebene erreicht werden.

---

[12] ACI Europe, *Renewed Call for Competitive Relief Measures* (Erneuter Ruf nach Wettbewerbserleichterungen), November 2009.

4.4 Angesichts dessen empfiehlt die Kommission, der Rat möge die Kommission ermächtigen, Verhandlungen mit Brasilien im Hinblick auf den Abschluss eines umfassenden Luftverkehrsabkommens aufzunehmen.

Die Kommission wird bei der weiteren Ausarbeitung und Erreichung der in den Verhandlungsrichtlinien dargelegten Ziele eng mit den Mitgliedstaaten und allen beteiligten Kreisen zusammenarbeiten.