



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 28. September 2012 (01.10)
(OR. en)**

14333/12

**AVIATION 143
RELEX 876**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	27. September 2012
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.:	COM(2012) 556 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 556 final.

Anl.: COM(2012) 556 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die Luftfahrtaußenpolitik der EU - Bewältigung der künftigen Herausforderungen

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die Luftfahrtaußenpolitik der EU - Bewältigung der künftigen Herausforderungen

1. EINLEITUNG

1. Die Luftfahrt ist von wesentlicher Bedeutung für die europäische Wirtschaft, für die EU-Bürger wie auch als Branche selbst. Sie bietet 5,1 Millionen Menschen Arbeit und trägt 365 Mrd. EUR oder 2,4 % zum BIP der EU bei¹ und leistet somit einen wesentlichen Beitrag zu Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Tourismus, Kontakten zwischen den Menschen sowie zum regionalen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union. Wie im Verkehrsweißbuch der Kommission von 2011² dargelegt wurde, ist und bleibt die Luftfahrt von grundlegender Bedeutung für die Vernetzung Europas mit dem Rest der Welt. Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat die EU die fragmentierten nationalen Luftverkehrsmärkte umgestaltet und integriert und zum größten und offensten regionalen Luftverkehrsmarkt der Welt gemacht.

2. Europa wurde von der weltweiten Rezession jedoch stärker in Mitleidenschaft gezogen als andere Regionen und insbesondere seine internationalen Luftfahrtunternehmen sind im Wettbewerb einer Reihe von Gefahren ausgesetzt, die sie vor unterschiedliche Herausforderungen stellen. In dieser Mitteilung wird dargelegt, dass die Luftfahrtaußenpolitik der EU schnell eine erhebliche Wandlung vollziehen muss, um diese Herausforderungen zu bewältigen: Europa muss eine starke und wettbewerbsfähige Luftfahrtbranche im Mittelpunkt der weltweiten Netzes, das die EU mit der übrigen Welt verbindet, aufrechterhalten. Wir müssen der strategischen Rolle der Luftfahrt in angemessener Weise allgemein Rechnung tragen, also der besonderen Rolle, die den Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Herstellern und Dienstleistern hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung zukommt und mit der sie einen wichtigen Beitrag zur EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“ und der Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft leisten. Die europäischen Luftfahrtunternehmen stehen in dieser Wettbewerbssituation an vorderster Front und ringen in einem harten internationalen Markt um ihr Überleben³, der gekennzeichnet ist durch unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und Kulturen, bilaterale Luftverkehrsabkommen, die den Marktzugang beschränken, und durch einen Wettbewerb, der durch unfaire Subventionen oder Praktiken, wie Überflugbeschränkungen, in Drittländern häufig verzerrt ist.

¹ „Aviation: Benefits Beyond Borders“, Bericht von Oxford Economics für ATAG, März 2012. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Zahlen erhebliche indirekte und induzierte Effekte berücksichtigen, durch die sich die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Wirtschaft vervielfachen.

² Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144 vom 28.3.2011.

³ Es wird zwar für 2012 ein Nettogewinn der kommerziellen Luftfahrtunternehmen weltweit von insgesamt 3 Mrd. USD erwartet, doch geht die IATA in ihrer Prognose vom Juni 2012 für die europäischen kommerziellen Luftfahrtunternehmen von einem Nettoverlust in Höhe von 1,1 Mrd. USD aus.

3. In dieser Mitteilung werden die Fortschritte bewertet, die seit der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2005 bei der Weiterentwicklung der EU-Luftfahrtaußenbeziehungen gemacht wurden⁴. Im Mittelpunkt stehen dabei die „klassischen“ Aspekte der internationalen Beziehungen und Übereinkünfte der Luftfahrt, es werden aber auch mehrere andere bedeutende Aspekte mit einer ausgeprägten internationalen Dimension erörtert, die zunehmend wichtig für das Wachstum des Marktes und unsere allgemeine Wettbewerbsfähigkeit sind, unter anderem: die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums und der damit verbundene Technologiepfeiler SESAR (Single European Sky ATM Research, Forschung im Bereich des Flugverkehrsmanagements für den einheitlichen europäischen Luftraum); die europäische Politik im Bereich der Flugsicherheit mit einer wachsenden internationalen Rolle der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), bilaterale Abkommen über die Sicherheit der Luftfahrt sowie der technischen Zusammenarbeit; die europäische Politik im Bereich der Luftsicherheit zur Gefahrenabwehr und zur Verhinderung unrechtmäßiger Eingriffe in der Zivilluftfahrt, und die europäische Flughafen- und Infrastrukturpolitik, deren Ziel die Bereitstellung einer tragbaren und kosteneffizienten Infrastruktur ist. Jede Überarbeitung und Stärkung der EU-Außenbeziehungen im Bereich der Luftfahrt muss diesen wichtigen Elementen umfassend Rechnung tragen.
4. Zwar kommt die Mitteilung zu dem Schluss, dass die 2005 eingeschlagene Politik in die richtige Richtung geht, doch ist festzustellen, dass die Welt der Luftfahrt sich in den vergangenen sieben Jahren stark verändert hat. Die europäische Luftfahrt braucht dringend einen stärkeren Rahmen für die Entwicklung eines fairen und offenen Wettbewerbs, was durch einen besser koordinierten europäischen Ansatz in den Luftfahrtaußenbeziehungen gewährleistet werden kann. Eine gemeinsame politische Bereitschaft, Verhandlungen auf EU-Ebene mit nachweislichem Mehrwert und wirtschaftlichen Nutzen voranzutreiben, liegt im Interesse der europäischen Verbraucher und der Wettbewerbsfähigkeit der Branche.
5. Die EU muss die komplette Palette der verfügbaren Instrumente nutzen, unter anderem vom Rat erteilte Mandate für Verhandlungen mit wichtigen Partnern und den in die Europäische Nachbarschaftspolitik eingebundenen Ländern auf EU-Ebene, und sie muss sich, wo dies erforderlich ist, wirksamer gegen unfaire Praktiken zur Wehr setzen. Die EU muss in führender Rolle Änderungen der Regelungen für das ausländische Eigentum und die Kontrolle von Luftfahrtunternehmen vorantreiben, damit sichergestellt wird, dass die in der EU ansässigen globalen Luftfahrtunternehmen auf Jahre hinaus ihre herausragende Stellung im globalen Luftverkehrsnetz behalten. Dabei ist immer daran zu denken, dass wir nicht nur die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wertschöpfungskette der europäischen Luftfahrt und aller ihrer Elemente im Blick haben, sondern dies auch im Interesse der Endverbraucher tun.

1.1. Auf die Fortschritte seit 2005 aufbauen – Zeit für eine Überprüfung

6. Die Erfolge der Luftfahrtaußenpolitik der EU in den vergangenen sieben Jahren, die auf drei Säulen beruhen, nämlich der Wiederherstellung von Rechtssicherheit, der

⁴ 2005 legte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft“ vor (KOM(2005) 79 endg. vom 11.3.2005), auf deren Grundlage der Rat Schlussfolgerungen des Rates im Juni 2005 annahm und das Europäische Parlament im Dezember 2005 eine Entschließung verabschiedete.

Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarländern und umfassender Abkommen mit wichtigen Partnern, sind im Anhang dargelegt. Kurz gesagt: Es wurden maßgebliche Fortschritte erzielt. Durch koordinierte Bemühungen der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedstaaten wurde für fast 1000 bilaterale Luftverkehrsabkommen mit 117 Ländern außerhalb der EU wieder Rechtssicherheit geschaffen. Deutliche Fortschritte wurden bei der Schaffung eines erweiterten gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarländern gemacht, und mit den westlichen Balkanstaaten, Marokko, Jordanien, Georgien und Moldau wurden bereits Abkommen geschlossen. Weitere Abkommen werden derzeit ausgehandelt. Die wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus den ersten dieser Abkommen (mit den Ländern des westlichen Balkans und Marokko) ergeben, werden für den Zeitraum von 2006 bis 2011 mit insgesamt 6 Mrd. EUR veranschlagt⁵. Seit 2005 hat die EU darüber hinaus umfassende Luftverkehrsabkommen mit einer Reihe wichtiger Handelspartner ausgehandelt, nämlich mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Brasilien.

7. Seit 2005 hat die Luftfahrtaußenpolitik der EU bedeutsame Ergebnisse gezeitigt, so dass die EU zu einem wichtigen Akteur in der weltweiten Luftfahrt geworden ist und ein konkreter wirtschaftlicher Nutzen und andere Vorteile erzielt wurden. Es ist jedoch auch klar, dass die Fortschritte nicht so rasch und umfassend waren, wie sie hätten sein sollen. Die Umstellung von ausschließlich bilateralen Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Partnerländern auf eine Kombination von bilateralen Beziehungen und Beziehungen auf EU-Ebene hat gelegentlich zu Verwirrung unter den Partnerländern geführt und die Interessen der EU wurden nicht immer optimal definiert und verteidigt. Erforderlich sind weitere Anstrengungen zur Koordination auf EU-Ebene zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit mit den Interessenträgern der Branche.
8. Die Veränderungen und Herausforderungen, denen die globale Luftfahrt gegenübersteht, haben es der EU ermöglicht, eine Führungsrolle bei der Verwirklichung einer ehrgeizigen und kohärenten internationalen Luftfahrtpolitik einzunehmen (siehe unten). Nationale Zersplitterung herrscht jedoch weiterhin vor und es ist allgemein ein Mangel an Einigkeit und Solidarität auf EU-Ebene zu beklagen. Wir haben noch keine umfassende gemeinsame EU-Luftfahrtaußenpolitik; noch immer unterliegen wir zu sehr nationalen Interessen und stützen uns zu sehr auf Ad-hoc-Initiativen auf der Grundlage individueller Verhandlungsmandate.
9. Vor kurzem ist als weiterer Faktor die Reaktion einer großen Zahl internationaler Partner auf die Einbeziehung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem der Europäischen Union hinzugekommen. Angesichts der allgemeinen Bedeutung einer Verringerung des Kohlendioxidausstoßes der Wirtschaft sieht die EU die nachhaltige Entwicklung des Luftverkehrs jedoch als wichtiges Thema für unsere Außenbeziehungen an, sowohl auf bilateraler Ebene als auch auf globaler Ebene im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Die Reaktionen auf das Emissionshandelssystem der EU zeigen die Notwendigkeit einer weiteren Zusammenarbeit beim Thema Klimawandel, damit Hindernisse beseitigt werden können und das Potenzial einer beiderseits vorteilhaften Zusammenarbeit ausgeweitet wird. Die EU unterstützt nachdrücklich und bekräftigt erneut ihre

⁵ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, Abschlussbericht vom April 2012.

dauerhafte Bereitschaft, sich im Rahmen der ICAO in der Frage der Luftverkehrsemissionen auf einen globalen Ansatz zu einigen, um eine nachhaltige Entwicklung der Luftverkehrsbranche zu gewährleisten.

10. Die Errungenschaften der vergangenen sieben Jahre bedeuten einen guten Fortschritt, reichen aber eindeutig nicht aus. Ständig neue Herausforderungen ergeben sich aufgrund des äußerst dynamischen und sich rasch wandelnden globalen Umfelds. Darüber hinaus sind diese Herausforderungen zunehmend weltweiten Ausmaßes, was zeigt, wie notwendig gemeinsame EU-Reaktionen sind, da Lösungen auf Ebene der einzelnen EU-Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen sind.
11. Es ist nun an der Zeit, in der EU-Luftfahrtaußenpolitik und den damit verbundenen Perspektiven einen bedeutenden Schritt nach vorn zu machen. Eine Überprüfung und Aktualisierung der Politik ist dringend erforderlich. Die unkoordinierte Marktliberalisierung auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten mit bestimmten Drittländern vollzieht sich so schnell, dass es in einigen Jahren zu spät sein könnte, wenn wir jetzt keine ehrgeizigere und effektivere EU-Außenpolitik zustande bringen. Ein Faktor dabei könnte die scheinbare Absicht von Mitgliedstaaten sein, Drittländern auch weiterhin bilaterale Verkehrsrechte ohne angemessene Gegenleistung zu gewähren und ohne die Auswirkungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen. Darüber hinaus haben wir keine ausreichenden Fortschritte bei der Beseitigung von Einschränkungen bezüglich Eigentum und Kontrolle erzielt. Diese Einschränkungen bergen das Risiko der Verknöcherung einer weltweiten Branche und verwehren den Luftfahrtunternehmen der EU wichtige neue Kapitalquellen. Es ist daher dringend geboten, Verhandlungen auf EU-Ebene auf eine Reihe bedeutender und zunehmend wichtiger werdender Luftverkehrspartner auszudehnen.

2. DIE HAUPTSÄCHLICHEN HERAUSFORDERUNGEN IM SICH RASCH WANDELNDEN WELTWEITEN UMFELD DER LUFTFAHRT

2.1. Mittel- und langfristige Markttrends

12. Der Luftverkehr ist zu einer Art Anrecht geworden, das in der EU und weltweit als selbstverständlich gilt. Die Einschränkung der Mobilität steht nicht zur Debatte: Konnektivität ist ein Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit. Schwellenländer haben verständlicherweise hohe Erwartungen an den Zugang zu mehr Flugreisen und die schrittweise Herausbildung einer wohlhabenderen Bevölkerung in diesen Märkten wird wesentlich zu einer steigenden Luftverkehrsnachfrage beitragen. Die Mittelschicht dürfte weltweit bis 2030 auf fast das Dreifache anwachsen (von 1,8 Mrd. Menschen im Jahr 2010 auf 4,9 Mrd. bis 2030) und im asiatisch-pazifischen Raum auf mehr als das Sechsfache⁶.
13. Trotz der derzeitigen Wirtschaftskrise wird der weltweite Luftverkehr langfristig nach Schätzungen bis 2030 jährlich um rund 5 % wachsen⁷, was kumuliert eine Steigerung von mehr als 150 % bedeutet. Die Luftverkehrsnachfrage wird hauptsächlich durch wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand bestimmt. Bei einem voraussichtlichen BIP-Wachstum für Europa von durchschnittlich 1,9 %⁸ jährlich

⁶ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“.

⁷ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“.

⁸ Bombardier/Global Insight.

zwischen 2011 und 2030, verglichen beispielsweise mit Wachstumsraten für Indien und China von 7,5 % und 7,2 %, werden sich die Gewichte im Luftverkehr nach außerhalb der EU verschieben, und es wird insbesondere erwartet, dass Asien und der Mittlere Osten Schwerpunkte im internationalen Luftverkehr bilden werden. Die Hälfte des weltweit neuen Verkehrsaufkommens in den nächsten 20 Jahren wird auf den Verkehr in die, aus der oder innerhalb der asiatisch-pazifischen Region entfallen, die dadurch die weltweit führenden USA bis 2030 überholen und auf einen Marktanteil von 38 % kommen wird. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Wachstumsraten werden EU-Luftfahrtunternehmen Marktanteile in den meisten Regionen an Gesellschaften von außerhalb der EU abgeben. Im Jahr 2003 entfiel auf die Luftfahrtunternehmen der EU ein Marktanteil von 29 % der gesamten interregionalen Kapazität in der Welt. Dieser Anteil wird bis 2025 voraussichtlich auf 20 % zurückgehen⁹. Diese Entwicklung bedeutet, dass wenn nichts unternommen wird, die europäischen Luftfahrtunternehmen weniger gut in der Lage sein werden, erfolgreich zu wirtschaften und zum Wachstum der europäischen Wirtschaft beizutragen.

14. Gleichzeitig haben Luftfahrtunternehmen aus Drittländern ihre Position im internationalen Wettbewerb gefestigt. Beispielsweise wird das höchste regionale Verkehrswachstum weltweit im Mittleren Osten erwartet, auf dessen Luftfahrtunternehmen bis 2030 ein Anteil am Weltluftverkehr von 11 % entfallen wird, verglichen mit 7 % im Jahr 2010. Der globale Wettbewerb hat sich durch den Aufstieg von Luftfahrtunternehmen der Golfstaaten erheblich gewandelt, die Dienste der sogenannten sechsten Freiheit (Verbindungen im interkontinentalen Streckennetz über ihre Drehkreuze) anbieten und die ihre Marktanteile steigern konnten, wobei sie sich aggressiv für die Zukunft rüsten, indem sie massiv in neue Flugzeuge und Flughäfen investieren und ein weltweites Netz sehr liberaler bilateraler Luftverkehrsabkommen nutzen. Regierungen in der Golfregion haben erheblich in die Luftverkehrsinfrastruktur investiert und den Luftverkehr faktisch zu einem strategischen Instrument zur Förderung der globalen Rolle ihrer Region gemacht. Auch die südamerikanischen Märkte haben zugelegt, wenn auch von einer kleineren Ausgangsbasis. Asiatische Luftfahrtunternehmen sind kontinuierlich gewachsen und US-amerikanische Gesellschaften haben ihre Konsolidierung fortgesetzt und ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert, was allerdings durch Rechtsvorschriften für den Gläubigerschutz erleichtert wurde.

2.2. Konkurrierende Geschäftsmodelle im Luftverkehr

15. Die Lebensfähigkeit der verschiedenen in der EU praktizierten Geschäftsmodelle, wie Punkt-zu-Punkt-Verkehr und Netz-Modelle und die damit einhergehenden Streckensysteme, ist für die Präsenz der EU-Luftfahrtunternehmen auf den Märkten außerhalb der EU von Bedeutung.
16. Die europäische Luftverkehrsbranche ist in einem tiefgreifenden Wandel begriffen. Die Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb sehen sich jetzt einem starken Wettbewerb durch Billigfluggesellschaften ausgesetzt. Auf diese entfallen heute 40 % des

⁹ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, Abschlussbericht vom April 2012, auf der Grundlage von Studien von OAG und AEA.

Kapazitätsangebots innerhalb der EU und eine weitere bedeutende Steigerung wird erwartet¹⁰.

17. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf den Betrieb, die Leistung und die Rentabilität der EU-Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb. Billigfluganbieter haben die neuen, durch die Liberalisierung geschaffenen Marktfreiheiten viel erfolgreicher als Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb genutzt, indem sie dank niedriger Flugpreise neue Nachfrage schufen und Punkt-zu-Punkt-Dienste anboten, ohne Anschlussflüge berücksichtigen zu müssen. Sie haben sich jedoch weitgehend auf Kurz- und Mittelstrecken begrenzt. In den letzten Jahren haben die großen europäischen Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb erhebliche Verluste im inhereuropäischen Kurz- und Mittelstreckengeschäft erlitten, da sie zunehmender Konkurrenz durch Billigfluganbieter und Hochgeschwindigkeitszügen ausgesetzt waren. Die Verluste wurden durch die Erträge im Langstreckenverkehr, der die wichtigste Einnahmequelle dieser Luftfahrtunternehmen darstellt, teilweise ausgeglichen. Eine starke EU-Luftfahrtaußenpolitik, die auf die wichtigsten Wachstumsmärkte im Langstreckenverkehr abzielt, würde den EU-Luftfahrtunternehmen neue wirtschaftliche Chancen eröffnen.
18. Den Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb wird auch weiterhin eine wichtige Rolle im internationalen Luftverkehr zukommen, da sie bis 2030 einen Anteil von 74 % am gesamten Verkehr weltweit haben werden¹¹. Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb werden daher weiterhin für die Vernetzung Europas mit dem Rest der Welt ausschlaggebend sein, und es ist nicht davon auszugehen, dass Billigfluganbieter wesentlich dazu beitragen werden, außer durch Zubringerdienste zu den Flughäfen des Interkontinentalverkehrs. In diesem Sinne könnten die beiden Geschäftsmodelle möglicherweise Synergien entwickeln und konvergieren.

2.3. Die Bedeutung von Drehkreuzen

19. Die wirtschaftlichen Vorteile von Drehkreuzen sind allgemein bekannt, ermöglichen sie doch den Betrieb eines „dünnere“ Streckennetzes mit der Unterstützung durch Anschlussflüge. Um rentabel zu sein, erfordert ein Drehkreuz eine maßgebliche lokale Nachfrage sowie ein ausgedehntes Netz von Zubringerdiensten, weshalb die erfolgreichsten Drehkreuze in der Regel bedeutende Stadtflughäfen sind.
20. Mit nur wenigen Vorbehalten gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die europäischen Luftverkehrsunternehmen jetzt oder in absehbarer Zukunft nicht in der Lage wären, tragfähige Drehkreuze zu betreiben, sei es im Güter- oder Personenverkehr. Allerdings müssen die unzureichenden Investitionen in Flughafeninfrastruktur und die zunehmende Kapazitätskrise, die an einigen europäischen Drehkreuz-Flughäfen bereits zu einer Beschränkung der Zahl von Zubringerstrecken geführt haben, wirksam angegangen werden, wenn die

¹⁰ Billigfluganbieter dürften um 1,4 % jährlich schneller wachsen als die Luftfahrtunternehmen mit weltweitem Streckennetzbetrieb und werden bis 2030 voraussichtlich einen Anteil am Verkehr weltweit von 19 % haben (Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“). Der Verband der europäischen Billigfluganbieter ELFAA hat eine Studie veröffentlicht („Market Share of Low Fares Airlines in Europe“, Abschlussbericht, Februar 2011 von York Aviation für ELFAA), wonach der Marktanteil von Billigfluganbietern in Europa bis zum Jahr 2020 zwischen 45 % und 53 % liegen könnte.

¹¹ Airbus: „Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030“.

europäische Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten werden soll. Investitionen in Flughafeninfrastruktur und die Entwicklung von Drehkreuzen, wo dies eine starke und nachhaltige Nachfrage rechtfertigt, sind von entscheidender Bedeutung, um es den europäischen Drehkreuzen zu ermöglichen, mit Drehkreuzen in anderen Teilen der Welt zu konkurrieren. Es ist daher wichtig, Wachstumsengpässe in einem frühen Stadium zu ermitteln und zu beseitigen oder zumindest ihre negativen Auswirkungen zu begrenzen, indem Gebrauch von allen zur Verfügung stehenden Mitteln gemacht wird, um die knappen Flughafenkapazitäten effizienter zu nutzen.

3. HAUPTZIELE DER KÜNFTIGEN EU-LUFTFAHRTAUSSENPOLITIK

3.1. Gewährleistung eines fairen und offenen Wettbewerbs

21. Ein weiterer wichtiger Vorbehalt ist, dass die Luftfahrtunternehmen auf offener, fairer und unverzerrter Grundlage konkurrieren können.
22. Die EU ist der Auffassung, dass offene Märkte die beste Grundlage für den Ausbau internationaler Luftverkehrsbeziehungen sind und begrüßt daher den Wettbewerb. Dies hat der Erfolg des EU-Luftverkehrsbinnenmarkts gelehrt. Ein Wirtschaftsklima, das es den EU-Luftfahrtunternehmen ermöglicht, im internationalen Wettbewerb mithalten zu können, ist zwar unbedingt zu gewährleisten, doch muss die EU-Luftfahrtaußenpolitik auch großen Wert auf einen fairen und offenen Wettbewerb legen. Wenn beispielsweise Subventionen, unlautere Praktiken, die uneinheitliche Anwendung rechtlicher Rahmenbedingungen und mangelnde Transparenz bei der Rechnungslegung von Unternehmen dazu genutzt werden, den Markt zu verzerren, ist es legitim, die Branche gegen unlauteren Wettbewerb zu verteidigen.
23. Der Luftverkehr konkurriert als Dienstleistungsbranche auf einem globalen Markt, so dass eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von fairen Wettbewerbsbedingungen abhängt. In Europa ansässige Luftfahrtunternehmen sind im internationalen Wettbewerb benachteiligt, wenn ihre Produktionskosten höher sind als die anderer Luftfahrtunternehmen. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftverkehrsunternehmen, von denen viele mit finanziellen Schwierigkeiten kämpfen, wird beeinträchtigt, wenn die wirtschaftlichen Belastungen, die zu höheren Produktionsstückkosten führen, höher sind als die von Luftfahrtunternehmen aus anderen Regionen der Welt. Die Anwendung unterschiedlicher nationaler Steuern auf die Luftverkehrsbranche könnte nachteilige Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf die Wettbewerbsfähigkeit von in der EU ansässigen Luftfahrtunternehmen haben und müsste deshalb weiter geprüft werden. Darüber hinaus lasten auf den EU-Luftfahrtunternehmen höhere Kosten, die durch die Überlastung der Flughäfen und des Luftraums in Europa verursacht werden, ebenso wie höhere Flugsicherungsgebühren und Flughafenentgelte. Auch die Arbeitskosten, die mit hohen arbeitsrechtlichen Standards und gut entwickelten Systemen der sozialen Sicherung einhergehen, sind in Europa höher als in den meisten anderen Regionen der Welt, was auch für die Kosten im Zusammenhang mit der Entschädigung von Fluggästen und die Anlastung von Kosten für Kohlendioxidemissionen zutrifft. Einige dieser wirtschaftlichen Belastungen und Kosten, die bei Flügen von und nach Europa über das in anderen Regionen Übliche hinausgehen, könnten zumindest eine gewisse Zeit lang Bestand haben, während andere bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden könnten durch Innovation, den früheren Einsatz neuer Technologien in Europa und

Produktivitätssteigerungen oder als Ergebnis von Verhandlungen mit Partnerländern, die auf die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen abzielen, z. B. durch die Einhaltung internationaler Arbeits- und Umweltstandards.

24. Daher ist es wichtig, die gesamte Wertschöpfungskette des Luftverkehrs (Flughäfen, Flugsicherungsorganisationen, Hersteller, Computerreservierungssysteme, Bodenabfertigungsdienste usw.) zu betrachten und die Kostenstrukturen, die Wettbewerbsintensität in anderen Teilen der Wertschöpfungskette und Mechanismen der Infrastrukturfinanzierung in anderen wichtigen Märkten zu berücksichtigen, wenn die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Luftfahrtsektors und insbesondere der EU-Luftfahrtunternehmen auf internationaler Ebene beurteilt wird. EU-Luftfahrtunternehmen sind aber letztlich selbst für ihre Wettbewerbsfähigkeit und für die richtige Kombination von Preisen und Dienstqualität, die bei Kunden Anklang findet, verantwortlich.
25. Es ist gleichermaßen wichtig, dass der Wettbewerb sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU nicht durch unlautere Praktiken verzerrt wird. Innerhalb der EU hat die Europäische Kommission vor kurzem in mehreren Mitgliedstaaten eine Reihe gründlicher Untersuchungen wegen möglicher staatlicher Beihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen eingeleitet. Es ist zu befürchten, dass Luftfahrtunternehmen, die solche Beihilfen erhalten, einen ungerechtfertigten wirtschaftlichen Vorteil erlangen, der ihren Wettbewerbern nicht zugute kommt, was den Wettbewerb im EU-Luftverkehrsbinnenmarkt verzerrt. Die Kommission hat 2012 ferner angekündigt, dass sie ihre gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen überarbeiten wird. Die unlängst verabschiedeten EU-Rechtsvorschriften¹² im Bereich der sozialen Sicherheit mobiler Arbeitnehmer in der EU, wie etwa Flugzeugbesatzungen, wird ebenfalls zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen, da nunmehr die Praxis einiger Luftfahrtunternehmen nicht mehr fortgesetzt werden kann, unabhängig von der Heimatbasis des Besatzungsmitglieds die kostengünstigsten Sozialversicherungsregeln anzuwenden. Der Erlass oder die Änderung von EU-Rechtsvorschriften kann dazu beitragen, ein geschäftliches Umfeld zu fördern, das die EU-Luftfahrtunternehmen in die Lage versetzt, im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.
26. Im Bereich der Außenbeziehungen wurde mit der Verordnung 868/2004¹³ ein Schutz vor Subventionen und unlauteren Preisbildungspraktiken beabsichtigt, die EU-Luftverkehrsunternehmen bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten ab Drittländern schaden. Es wurde jedoch eindringlich gefordert, wirksamere Instrumente der EU im Luftverkehrsbereich zum Schutz der europäischen Interessen gegen unlautere Praktiken zu entwickeln. Die Verordnung 868/2004 wurde nie angewendet und die Branche macht geltend, dass die Verordnung nicht praktikabel ist, da sie den Instrumenten für Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen für Waren nachempfunden ist und den Besonderheiten der Luftverkehrsbranche nicht

¹² Das Europäische Parlament und der Rat erzielten in erster Lesung eine Einigung im Mitentscheidungsverfahren über einen Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 868/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004, ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 1).

ausreichend angepasst ist. Die möglichen Abhilfemaßnahmen und die verfahrensrechtlichen Aspekte der Verordnung werden ebenfalls als für eine Dienstleistungsbranche unangemessen angesehen. Es müsste ein angemesseneres und wirksameres Instrument entwickelt werden, um einen fairen und offenen Wettbewerb in den EU-Luftfahrtäußenbeziehungen zu gewährleisten.

27. Die Luftverkehrssysteme, mit denen die Luftfahrtunternehmen und Drehkreuze der EU in der Golfregion im Wettbewerb stehen, sind das Ergebnis klarer Entscheidungen, den Luftverkehr als einen strategischen Wirtschaftssektor zu entwickeln, der Vorteile für die gesamte Wirtschaft bewirkt. Die Luftfahrtunternehmen der Golfregion bestehen darauf, dass sie keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile aus diesen Systemen ziehen. Angesichts dessen böte sich wohl unmittelbar an, am besten auf EU-Ebene auszuarbeitende standardmäßige „faire Wettbewerbsklauseln“ in den jeweiligen bilateralen Luftverkehrsabkommen mit EU-Mitgliedstaaten zu vereinbaren.
28. In diesem neuen kommerziellen Umfeld ist es wichtig und legitim, dass die EU auf internationaler Ebene wirksam tätig werden kann, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtunternehmen vor unlauterem Wettbewerb und/oder unfairen Praktiken unabhängig davon zu schützen, woher sie kommen.

3.2. Ein Wachstumsstrategie auf der Grundlage von „mehr Europa“

29. Die EU-Luftverkehrsbranche, insbesondere Europas internationale Luftfahrtunternehmen mit Streckennetzbetrieb, hat eine schwierige Phase hinter sich und steht weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert abgestimmte und rasche Bemühungen auf EU-Ebene und ein besser koordiniertes Vorgehen, das wirksamer sein muss als das derzeitige System bilateraler Verhandlungen und Beziehungen. Die EU hat dort, wo sie geeint handelt, gezeigt, dass sie in der Lage ist, einen Mehrwert zu erzielen. Dies gilt sowohl für Verhandlungen als auch bei der Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens von Abkommen, beispielsweise durch gemeinsame Standpunkte im Gemeinsamen Ausschuss im Rahmen der verschiedenen Abkommen.
30. Der für die Kommission durchgeführten unabhängigen Studie¹⁴ zufolge wird geschätzt, dass sich ein erheblicher wirtschaftlicher Nutzen, mehr als 12 Mrd. EUR im Jahr, aus weiteren umfassenden Luftverkehrsabkommen ergäbe, die auf EU-Ebene mit den Nachbarländern und den wichtigsten Partnerländern, insbesondere in rasch wachsenden und/oder Beschränkungen unterliegenden Märkten, geschlossen werden. Dazu gehören insbesondere die Türkei, China, Russland, Golfstaaten¹⁵, Japan, Ägypten und Indien.
31. Es ist für die EU von strategischer Bedeutung, weiterhin über eine starke und wettbewerbsfähige europäische Luftverkehrsbranche zu verfügen, die die EU mit der Welt verbindet. Die am schnellsten wachsenden Luftverkehrsmärkte liegen jetzt außerhalb Europas, daher ist es unabdingbar, dass die europäische Branche die Möglichkeit hat, auch auf diesen Märkten zu wachsen. Die Herausforderung wird darin bestehen, die europäische Branche in die Lage zu versetzen, die Möglichkeiten

¹⁴ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, Abschlussbericht vom April 2012.

¹⁵ Insbesondere die Vereinigten Arabischen Emirate und Qatar.

eines sich rasch verändernden Umfelds und des Zugangs zu neuen, schnell wachsenden Märkten zu ihrem Vorteil zu nutzen. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordert eine kohärente Vision der EU sowie die klare Signalisierung stärkerer Einigkeit in den EU-Luftfahrtaußenbeziehungen.

32. Die EU-Luftfahrtaußenpolitik sollte auf drei parallele Ziele ausgerichtet sein, die zum Nutzen für Gesamtwirtschaft, Wachstum und Beschäftigung miteinander in Einklang gebracht werden können: i) Schaffung von Vorteilen für die Verbraucher (was eine weitere Konzentration auf die Marktöffnung nahelegt); ii) Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit, was stärkere Maßnahmen auf EU-Ebene nahelegt, eine Reform bei Eigentum und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen herbeizuführen, die Regulierungslasten abzubauen und auf internationaler Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen (was in allen Punkten auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen ist), und iii) die weiter reichenden Ziele des öffentlichen Interesses, die über Verkehrsrechte hinausgehen (der EU-Ansatz wird daher die Erreichung der übergeordneten Ziele der öffentlichen Sicherheit und des Umweltschutzes bezwecken).
33. Die EU-Luftfahrtaußenpolitik und entsprechende Initiativen sollten die europäischen Interessen stärker fördern und verteidigen und weiterhin die europäischen Werte, Standards und bewährten Praktiken auf kooperativer Basis propagieren und zur Geltung bringen. Sie sollte das Ziel verfolgen, die höchstmöglichen Standards für die Branche durch Zusammenarbeit und Konvergenz im Regulierungsbereich durchzusetzen. Diese Ziele können ohne auf EU-Ebene koordinierte Verhandlungen mit wichtigen Partnern nicht erreicht werden.

4. LEHREN AUS DER ERFAHRUNG UND DER WEG IN DIE ZUKUNFT

4.1. Welche Punkte des Fahrplans 2005 sind noch offen?

34. In den letzten sieben Jahren wurde einiges in Bezug auf die EU-Luftfahrtaußenpolitik erreicht, sowohl quantitativ als auch qualitativ (Näheres siehe Anhang). Es gab aber auch Verfehlungen und wirkliche Enttäuschungen, aus denen Lehren gezogen werden sollten.
35. Im Rahmen der ersten Säule (Wiederherstellung der Rechtssicherheit), ist mittlerweile viel erreicht worden. Das Engagement gegenüber bestimmten Partnern und ein koordiniertes und entschlossenes Vorgehen der EU in Bezug auf diese wenigen Länder sollten weiter verfolgt werden, um die noch offenen Probleme zu lösen.
36. Im Rahmen des zweiten Pfeilers (Nachbarschaftsabkommen) wurde eine Reihe wichtiger Abkommen ausgehandelt, die Vorteile sowohl für die EU als auch die Nachbarländer mit sich bringen. Kontakte und Verhandlungen mit den übrigen Nachbarländern sollten intensiviert und beschleunigt werden, um bis 2015 Abkommen mit der Ukraine, der Türkei, Tunesien, Aserbaidschan, Libanon, Algerien, Armenien, Ägypten, Libyen und Syrien zu schließen (selbstverständlich vorbehaltlich entsprechender nationaler und regionaler politischer Bedingungen). Es ist wichtig sicherzustellen, dass sich im Laufe der Zeit in diesem Prozess ein wirklich integrierter gemeinsamer Luftverkehrsraum herausbildet, in dem sich die Nachbarländer untereinander in ihren Beziehungen selbst auch öffnen und

integrieren. Angesichts der ähnlichen Ziele, die die EU mit ihren Nachbarländern verfolgt, ist es nicht mehr sinnvoll, dass sich der Rat mit der Erteilung von Mandaten für das Aushandeln von Abkommen für jeweils einzelne Länder befassen muss. Es wäre sehr viel effizienter, wenn der Kommission ein einziges Mandat für Verhandlungen mit den verbleibenden Nachbarländern erteilt würde, wenngleich auch weiterhin einzelne Verhandlungen mit den jeweiligen Ländern geführt werden. Dies würde auch eine größere Flexibilität ermöglichen, was den Zeitpunkt der Aufnahme von Verhandlungen angeht.

37. Im Rahmen der dritten Säule (umfassende Abkommen mit den wichtigsten Partnern) wurde eine Reihe wichtiger Abkommen ausgehandelt. Dies ist jedoch auch ein Bereich, in dem einige zentrale Ziele noch nicht erreicht wurden, insbesondere im Rahmen der Abkommen zwischen der EU und den USA und zwischen der EU und Kanada hinsichtlich der Liberalisierung des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen.
38. Trotz der erzielten Fortschritte weltweit in Richtung auf einen liberaleren Rechtsrahmen für den internationalen Luftverkehr haben die Regierungen die überkommenen Regeln bezüglich des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen immer noch nicht reformiert. Die meisten Länder haben noch Regelungen, wonach die Luftfahrtunternehmen mehrheitlich im Eigentum und unter der Kontrolle ihrer eigenen Staatsangehörigen stehen müssen, was den Luftfahrtunternehmen den Zugang zu einer breiteren Palette von Investoren und Kapitalmärkten versperrt. Ausgewirkt hat sich dies in einer künstlichen Struktur der Luftverkehrsbranche, die es in anderen Branchen nicht gibt. Trotz der globalen Reichweite des Luftverkehrs gibt es keine einzige wirklich globale Fluggesellschaft der Art, wie es globale Unternehmen in anderen Industriezweigen gibt. Eine grenzübergreifende Konsolidierung, die vielfach als Voraussetzung für eine wirtschaftlich nachhaltigere Luftverkehrsbranche angesehen wird, ist stark eingeschränkt. In den USA beispielsweise darf das ausländische Eigentum an stimmberechtigten Anteilen an Luftfahrtunternehmen 25 % nicht überschreiten. Diese nationalen Beschränkungen bezüglich Eigentum und Kontrolle haben zum Entstehen der drei globalen Allianzen von Luftfahrtunternehmen (Star Alliance, SkyTeam und oneworld) und insbesondere der Gemeinschaftsunternehmen zwischen einigen ihrer Mitglieder auf bestimmten Strecken geführt. Diese stellen das einer globalen Luftverkehrsgesellschaft am nächsten kommende Äquivalent dar.
39. Nach geltendem EU-Recht unterliegen EU-Luftfahrtunternehmen demgegenüber keinen nationalen Beschränkungen bezüglich Eigentum und Kontrolle, sondern können als Eigentümer Anteilseigner aus der gesamten EU haben. In den letzten Jahren hat die europäische Luftverkehrsbranche einen Prozess der grenzüberschreitenden Konsolidierung in drei großen europäischen Luftfahrtkonzernen durchgemacht: Air-France-KLM-Konzern, Lufthansa-Konzern mit SWISS, Austrian Airlines und einer maßgeblichen Beteiligung an Brussels Airlines, sowie in jüngster Zeit die International Airlines Group (IAG), die als Obergesellschaft von British Airways, Iberia und nun auch bmi geschaffen wurde. Außerdem kann auf das Erfordernis einer Mehrheitsbeteiligung von EU-Staatsangehörigen verzichtet werden, wenn umfassende EU-Abkommen mit Partnerländern geschlossen werden, die ausländisches Mehrheitseigentum und ausländische Kontrolle zulassen.

40. Der Konsolidierungstrend in Europa ist einzigartig, da grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen nur innerhalb der EU zulässig sind, während die Regelungen bezüglich Eigentum und Kontrolle sonst im Wesentlichen unverändert dem Stand entsprechen, der 1944 im Abkommen von Chicago ausgehandelt wurde. Die Schwierigkeiten infolge der derzeitigen Bestimmungen bezüglich Eigentum und Kontrolle sind erheblich und erfordern Verhandlungen mit den Partnerländern und äußerst komplexe Leitungs- und Aufsichtsstrukturen. Dies bedeutet zwangsläufig, dass die Vorteile der Konsolidierung nicht vollständig genutzt werden können. Mitglieder von Allianzen arbeiten immer enger zusammen, um ihren Kunden Dienste in einem nahtlos integrierten weltweiten Streckennetz mit mehreren Drehkreuzen zu bieten.
41. Teil des Problems bei der Beseitigung von Beschränkungen bezüglich Eigentum und Kontrolle ist die Notwendigkeit, sich die Zustimmung einer kritischen Masse des weltweiten Markts oder eines Großteils der Länder zu sichern, soll die Reform eine wirkliche Bedeutung haben. Logischer Ausgangspunkt einer globalen Reform von Eigentum und Kontrolle ist der transatlantische Markt. Da auf die EU und die USA zusammen fast die Hälfte des globalen Luftverkehrs entfällt, bilden sie einen mächtigen Block, und das Entstehen echter transatlantischer Luftfahrtunternehmen würde wichtige Impulse geben. Die Zeit ist jetzt reif, die im EU-US-Luftverkehrsabkommen vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Regelungen für Eigentum und Kontrolle der Luftfahrtunternehmen zu liberalisieren, damit die Gesellschaften Investitionen ungeachtet der Nationalität des Investors anziehen können. Dieses wichtige politische Ziel, ausländische Investitionen in Luftfahrtunternehmen zu ermöglichen, sollte auch auf breiterer Ebene vorangetrieben werden – sowohl bilateral zwischen der EU und anderen wichtigen Partnern, als auch auf weltweiter multilateraler Ebene, insbesondere im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Die EU sollte eine stärkere Führungsrolle bei der Beurteilung ausüben, wie den Bedenken in Bezug auf die derzeitigen Eigentums- und Kontrollklauseln Rechnung getragen werden kann, insbesondere mit gleich gesinnten Ländern, und wie gleichzeitig dem Bedarf der Luftfahrtunternehmen gerecht zu werden ist, Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erhalten und die Attraktivität der Luftfahrtunternehmen an den Finanzmärkten zu steigern. Verhandlungen über Freihandelsabkommen können eine nützliche ergänzende Rolle bei der Beseitigung von Beschränkungen spielen.
42. Ferner ist es jetzt wichtig, die Verhandlungen mit Australien zu einem Abschluss zu bringen und dafür zu sorgen, dass Nutzen aus dem Abkommen zwischen der EU und Brasilien gezogen werden kann, dessen Unterzeichnung sich leider verzögert hat.
43. Die dritte Säule bietet auch ein enormes Potenzial für weitere Verbesserungen. Im Jahr 2005 hat die Kommission beispielsweise bereits erhebliche wirtschaftliche Vorteile aus künftigen umfassenden Abkommen mit Russland, China und Indien dargelegt und daher um Mandate zur Aushandlung umfassender Luftverkehrsabkommen mit jedem dieser Länder nachgesucht, die bisher nicht erteilt wurden. Der potentielle Nutzen wurde in der für die Kommission durchgeführten unabhängigen Studie bestätigt, so dass das Ziel eines umfassenden Abkommens mit diesen wichtigen Partnern beibehalten werden und weiter verfolgt werden sollte. Die Studie hat auch den großen potentiellen wirtschaftlichen Nutzen umfassender Abkommen mit einer Reihe anderer wichtiger Partner aufgezeigt.

4.2. Hauptgrundsätze der künftigen EU-Luftfahrtaußenpolitik

44. Angesichts der Vertiefung des Binnenmarktes, der Entstehung wirklich europäischer Luftfahrtunternehmen mit zunehmend multinationaler Eigentumsstruktur und der erweiterten Befugnisse der EU in praktisch allen Bereichen des Luftverkehrs ist es an der Zeit, dass die EU einen sehr viel stärker koordinierten und selbstbewussteren Ansatz in ihren Luftfahrtaußenbeziehungen verfolgt. In einigen Fällen reicht es möglicherweise aus, die Koordinierung zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und der Branche auf dem bestehenden Niveau zu stärken, während Beziehungen mit Partnerländern auf bilateraler Grundlage weiter gepflegt werden. Dies würde stärkere formelle EU-Vorkehrungen bezüglich Koordinierung und Transparenz erfordern. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass selbst bei koordinierten bilateralen Beziehungen die ernste Gefahr besteht, dass suboptimale Ergebnisse erzielt werden. Verhandlungen auf EU-Ebene, die sich auf Einigkeit innerhalb der EU und auf Ratsmandate zur Aushandlung von Abkommen stützen, stellen im Allgemeinen eine angemessenere und wirksamere Methode zur Verfolgung der europäischen Interessen dar. Dieser Ansatz sollte daher weiter entwickelt und in den Beziehungen mit allen wichtigen Partnern zur Regel werden, anstatt wie bislang die Ausnahme darzustellen.
45. Die EU sollte weiterhin ehrgeizig Offenheit und Liberalisierung im Luftverkehr fördern, wobei zu gewährleisten ist, dass ein zufriedenstellendes Maß an Regulierungskonvergenz erreicht wird. Wo sich dies als notwendig erweist, sollte sie auch für die EU-Branche, die Wirtschaft und die Beschäftigung eintreten und gewährleisten, dass die geeigneten Instrumente eingesetzt werden, um ihre Interessen wahrzunehmen. In den Verhandlungen mit den Partnerländern sollte auch den Arbeits- und Umweltstandards gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden, ebenso der Einhaltung internationaler Übereinkommen und Vereinbarungen in beiden Bereichen, um Marktverzerrungen zu vermeiden und eine Nivellierung nach unten zu verhindern.
46. Änderungen sind auch im globalen Luftverkehrskontext nötig. Hier kann die ICAO eine führende Rolle bei der Modernisierung des bestehenden Rahmens für den globalen Luftverkehrsmarkt spielen, wie sie dies in anderen wichtigen Bereichen wie Flugsicherheit und Gefahrenabwehr tut. Die ICAO kann dazu beitragen, den wirtschaftlichen Regulierungsrahmen für die globale Luftverkehrsbranche weiter zu entwickeln, auch hinsichtlich der Liberalisierung von Eigentum und Kontrolle der Luftfahrtunternehmen, und dadurch einen weltweiten Rahmen für fairen Wettbewerb und eine ökologisch nachhaltige Entwicklung der Branche gewährleisten.

4.3. Verbesserung der Beziehungen mit wichtigen Partnern

47. In dieser Mitteilung wurde hervorgehoben, dass eine wettbewerbsfähige europäische Luftverkehrsbranche, die EU-Luftfahrtunternehmen mit weltweiten Streckennetzen einschließt, für die EU von strategischer Bedeutung ist. Als erste Voraussetzung ist dafür die Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu schützen und zweitens sind Marktzugangschancen zu sichern, damit sie in wichtigen Märkten konkurrieren und tätig werden kann. Wegen ihrer besonderen Merkmale leidet insbesondere die europäische Luftfracht- und Expressdienstbranche weltweit unter restriktiven bilateralen Luftverkehrsabkommen, weshalb ihr bei der Beseitigung von Hindernissen für den Marktzugang hohe Priorität eingeräumt werden sollte. Die EU

muss ihre Reaktion auf die Herausforderungen in Bezug auf einige der strategischen Märkte und Partner passgerecht gestalten, wie im Folgenden ausgeführt wird.

48. Die Türkei als maßgeblicher regionaler Akteur ist ein strategischer und einer der am schnellsten wachsenden Luftverkehrsmärkte für die EU. Nach den USA ist die Türkei mit 30 Mio. Fluggästen im Jahr 2010 das größte Zielgebiet im Personenverkehr in die und aus der EU. Seit 1999 ist der Personenverkehr zwischen der EU und der Türkei durchschnittlich um mehr als 9 % pro Jahr gestiegen. Er stellt das Dreifache des Fluggastverkehrs zwischen der EU und Marokko dar und ist mehr als doppelt so groß wie der Personenverkehrsmarkt zwischen der EU und Russland. Die Türkei und die EU haben in vielen Bereichen des Luftverkehrs gemeinsame Interessen und der Umfang einer möglichen Zusammenarbeit ist sehr groß. Es gibt auch einige schwierige Luftverkehrsprobleme in der Region, die gelöst werden müssten, da sie beiden Seiten schaden. Eine positive und pragmatische Agenda für die Zusammenarbeit, die beiderseitig vorteilhafte Fortschritte bei der Lösung konkreter Fragen in der Region ermöglicht, sollte zusammen mit der Türkei ausgearbeitet werden. Insbesondere sollte ein bilaterales Abkommen zur Flugsicherheit vorangebracht werden. Sofern Fortschritte bei der Beseitigung dieser Hemmnisse gemacht werden, sollte ein umfassendes Abkommen ins Auge gefasst werden.
49. Hinsichtlich Russlands ist es höchste Zeit, eine Einigung über eine kohärentere, solidere und ehrgeizigere Beziehung herbeizuführen, die den Luftfahrtunternehmen beider Seiten Planungssicherheit bieten kann. Russland muss dringend sein Engagement für die im Jahr 2011 geschlossene Vereinbarung zur Umsetzung der „vereinbarten Grundsätze der Modernisierung des Systems für Sibirienüberflüge“ belegen. Darüber hinaus ist der Umfang einer möglichen Zusammenarbeit enorm und der potentielle Nutzen einer echten strategischen Partnerschaft, oder sogar nur einer normalisierten Beziehung für Russland und die EU sind ebenfalls beträchtlich – ebenso wie die potentiellen Kosten, wenn es keine Fortschritte in den Beziehungen gibt. Sobald die derzeitigen Hindernisse beseitigt sind, sollte die EU daher einen Fahrplan vorschlagen, dessen endgültiges Ziel ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Russland sein sollte.
50. Die Beziehungen zu den Golfstaaten waren in den letzten Jahren weitgehend von einem einseitigen Prozess der Öffnung der EU-Märkte für Luftfahrtunternehmen der Golfregion geprägt, was zu sehr unausgeglichenen Chancen geführt hat. Gleichzeitig ist noch zweifelhaft, ob die Transparenz der Rechnungslegung einiger Luftfahrtunternehmen der Golfstaaten internationalen Standards entspricht. Darüber hinaus zögern einige Golfstaaten weiterhin, Klauseln zum „fairen Wettbewerb“ zu akzeptieren oder mit den einzelnen Mitgliedstaaten auch nur zu erörtern. Dieser Trend muss umgekehrt werden, zum einen im Hinblick auf die Gewährleistung der Transparenz und eines fairen und offenen Wettbewerbs und dann auf dieser Grundlage im Hinblick auf eine weitere Marktentwicklung. Es wäre zweckmäßig, diesen Prozess auf EU-Ebene durch umfassende EU-Luftverkehrsabkommen mit den wichtigsten Ländern zu koordinieren.
51. Asien gewinnt im weltweiten Luftverkehr rasch an Bedeutung und ist deshalb offensichtlich ein Markt, auf dem es sich die EU-Luftfahrtunternehmen nicht leisten können, nicht aktiv präsent zu sein. Viele asiatische Länder verfolgen jetzt eine liberalere Luftverkehrspolitik; mehrere haben Interesse am Abschluss umfassender

Abkommen mit der EU geäußert. Die EU sollte solche Möglichkeiten verfolgen, sofern diese Länder die EU-Rechtsvorschriften für den Luftverkehr umfassend anerkennen, einschließlich des Grundsatzes der EU-Benennung, und unter der Voraussetzung, dass diese Märkte Chancengleichheit und einen fairen Wettbewerb für beide Seiten gewährleisten. Wesentliche potentielle wirtschaftliche Vorteile wurden auch für anzustrebende umfassende EU-Luftverkehrsabkommen mit China, Indien und Japan dargelegt. Die EU beobachtet mit großer Aufmerksamkeit auch die Entwicklungen in ASEAN zur Schaffung eines vollständig liberalisierten ASEAN-Luftverkehrsbinnenmarkts bis zum Jahr 2015, der viele Ähnlichkeiten mit dem offenen regionalen Luftverkehrsmarkt in Europa aufweist. Dadurch erschließen sich neue interessante Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der EU und ASEAN, was zu einem späteren Zeitpunkt zu einem umfassenden Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und ASEAN führen sollte. Singapur hat in diesem Zusammenhang eine Vorreiterrolle übernommen und sich selbst als „Pionier“ für die Vertiefung der Präsenz der EU in den ASEAN-Staaten und darüber hinaus angeboten.

52. Ähnliche regionale Entwicklungen sind in anderen Regionen der Welt auf den Weg gebracht, unter anderem in Lateinamerika, wo die weitere Konsolidierung der Luftfahrtunternehmen begrüßt werden sollte, da sie Möglichkeiten für den Aufbau engerer Beziehungen zwischen den Blöcken bietet, die eine weitere Marktöffnung verdienen.
53. Afrikas Luftverkehrsmarkt bietet ein langfristiges Wachstumspotential. In den europäisch-afrikanischen Luftverkehrsbeziehungen wird derzeit der Verbesserung der Sicherheit des Luftverkehrs in Afrika Vorrang gegeben, indem die Einrichtung und der Betrieb von regionalen Organisationen zur Sicherheitsaufsicht unterstützt werden sowie den Ländern Hilfestellung geleistet wird, die in die EU-Liste der Luftfahrtunternehmen mit einer Betriebsuntersagung innerhalb der EU aufgenommen wurden.

4.4. Anzuwendende Instrumente

54. Die EU will stabile, umfassende und für beide Seiten vorteilhafte Luftverkehrsbeziehungen mit ihren wichtigsten Partnern entwickeln. Dies geht weit über die simple Liberalisierung der Verkehrsrechte hinaus und sollte beispielsweise auch die regulatorische, technische und industrielle Zusammenarbeit umfassen. Umfassende Luftverkehrsabkommen mit den Nachbarstaaten und den großen und gleichgesinnten Partnern sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb und eine nachhaltige Luftverkehrsbranche behandeln und einander angleichen, wobei wesentliche Aspekte wie Flugsicherheit, Gefahrenabwehr, Umwelt und wirtschaftliche Regulierung einzubeziehen sind.
55. In dieser Mitteilung wurde betont, wie wichtig die Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen europäischen Luftverkehrsbranche ist. Um sicherzustellen, dass dieses strategische Ziel erreicht wird, muss es eine systematischere Koordinierung und größere Solidarität geben und die gesamte Palette der Instrumente eingesetzt werden, die der EU, der Europäischen Kommission, den EU-Mitgliedstaaten, der europäischen Branche und den europäischen Luftfahrtorganisationen und Agenturen zur Verfügung stehen. Auch die potentiellen Vorteile für die Partner der EU werden vergrößert. Dies kann unterschiedliche Formen annehmen, die gemeinsam in Betracht gezogen werden sollten.

56. Es ist wichtig, dass alle betroffenen Parteien so umfassend wie möglich in die Festlegung von Maßnahmen und anschließend in die Verhandlungen, sowohl bei deren Vorbereitung als auch den Gesprächen selbst, eingebunden werden. Aus diesem Grund ist die Kommission bereit, die praktischen Maßnahmen erneut zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Verhandlungen transparent und integrativ sind. Gleichzeitig müssen wir sicherstellen, dass die Verfahren für die EU-Luftfahrtäußenbeziehungen effizient, wirksam und nicht übermäßig bürokratisch sind.
57. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein wirksames Instrument zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs ein wichtiger Bestandteil des Instrumentariums ist, das die EU benötigt, um die EU-Luftfahrtäußenpolitik weiter zu entwickeln. Die Verordnung 868/2004 hat sich als kompliziert und für die Luftverkehrsbranche als wenig praxistauglich erwiesen. Die Kommission wird sie daher – vorbehaltlich einer umfassenden Bewertung ihrer Auswirkungen – überarbeiten und gegebenenfalls geeignetere Maßnahmen vorschlagen, sobald alle betroffenen Interessengruppen konsultiert wurden.

5. FAZIT

58. Es ist jetzt an der Zeit, dass die Mitgliedstaaten der EU, der Rat und das Europäische Parlament sorgfältig abwägen, wie die künftige EU-Luftfahrtäußenpolitik gestaltet werden soll, und dass sie die für eine ehrgeizigere Politik nötigen Entscheidungen treffen, damit die erheblichen Herausforderungen angegangen werden können, denen die europäische Luftverkehrsbranche heute gegenübersteht, und damit das ganze Potential, das der Luftverkehr zur europäischen Wirtschaft beitragen kann, freigesetzt wird.

WAS HAT DIE EU-LUFTFAHRTAUßENPOLITIK BISLANG ERREICHT?

Die Herausbildung einer EU-Luftfahrtaußenpolitik

1. Die Entwicklung einer EU-Luftfahrtaußenpolitik war eine logische Folge der Schaffung des EU-Binnenmarkts und der zugehörigen gemeinsamen Regeln. Ein wichtiger Meilenstein war das „Open Skies“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. November 2002¹⁶ mit der Schlussfolgerung, dass i) die Union die ausschließliche externe Zuständigkeit in Bereichen erlangt, in denen internationale Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Regeln fallen, und ii) dass die Anforderungen bezüglich nationalen Eigentums und nationaler Kontrolle bei der Benennung von Luftfahrtunternehmen im Rahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen gegen die Niederlassungsfreiheit in den EU-Verträgen verstoßen.
2. Im Juni 2003 erteilte der Rat der Kommission Mandate für die Aushandlung eines umfassenden Luftverkehrsabkommens mit den Vereinigten Staaten und für Verhandlungen über „horizontale Abkommen“ mit allen anderen Ländern außerhalb der EU, um ihre bilateralen Abkommen mit EU-Mitgliedstaaten in Einklang mit EU-Recht zu bringen.
3. Im Juni 2005 einigte sich der Rat auf drei wesentliche „Säulen“ einer EU-Luftfahrtaußenpolitik, die auf Folgendes abzielt: i) Alle bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern sind nach dem „Open Skies“-Urteil des Gerichtshofs in Einklang mit EU-Recht zu bringen, insbesondere durch Beseitigung von Anforderungen bezüglich nationalem Eigentum und Kontrolle und damit zur Anerkennung der Niederlassungsfreiheit von EU-Luftfahrtunternehmen; ii) Schaffung eines größeren gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums bis 2010, um die Nachbarländer im Süden und Osten der EU einzubeziehen, und iii) Verhandlungen über umfassende Abkommen auf EU-Ebene mit anderen wichtigen Partnern auf der Grundlage individueller Mandate, wenn die wirtschaftlichen Vorteile und der Mehrwert eines EU-Abkommens nachgewiesen wurden.

Wenngleich erhebliche Herausforderungen und viel Arbeit verbleiben, sind bei allen drei Säulen seit 2005 doch bedeutende Fortschritte zu verzeichnen.

Fortschritte bei den drei Säulen

Erste Säule – Wiederherstellung der Rechtssicherheit

4. Die Notwendigkeit, eine solide Rechtsgrundlage für die Luftverkehrsbeziehungen mit der EU wiederherzustellen, wurde weltweit akzeptiert; abgesehen von wenigen Ausnahmen ist dies nicht länger ein wirkliches Problem. 117 Drittländer haben den Grundsatz der EU-Benennung anerkannt. Davon haben 55 Länder einer Änderung aller ihrer bilateralen Abkommen mit EU-Mitgliedstaaten durch horizontale Abkommen mit der EU zugestimmt, während die übrigen Länder dies auf bilateraler

¹⁶ Von der Europäischen Kommission eingeleitete Rechtssachen gegen acht Mitgliedstaaten bezüglich ihrer bilateralen Luftverkehrsabkommen mit den Vereinigten Staaten.

Basis mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten getan haben. Insgesamt wurden fast 1000 bilaterale Luftverkehrsabkommen mit den EU-Rechtsvorschriften in Einklang gebracht, was 75 % des gesamten Passagierverkehrs außerhalb der EU repräsentiert. Es gibt jedoch noch etwas zu tun im Hinblick auf einige wenige, für den Luftverkehr wichtige Länder, was die vollständige Umsetzung der EU-Benennung angeht. Dazu gehören Indien, China und Südkorea sowie Südafrika, Kenia, Nigeria und Kasachstan. Davon haben nur Südafrika, Kenia, Nigeria und Kasachstan den Grundsatz der EU-Benennung noch überhaupt nicht anerkannt. Wo regionale Organisationen bestehen, wie in Afrika und Südostasien, sollte vorzugsweise ein regionaler Ansatz verfolgt werden, indem Übereinkünfte zwischen den Blöcken ausgehandelt werden. Solche horizontalen Vereinbarungen zwischen Blöcken könnten Gegenseitigkeitskomponenten enthalten (insbesondere in Bezug auf Eigentum und Kontrolle), die es gestatten würde, die jeweiligen regionalen Luftverkehrsmärkte schrittweise gegenseitig anzuerkennen, was Vorteile für beide Seiten hätte. Die Wiederherstellung der Rechtssicherheit, vorzugsweise auf regionaler Basis zwischen Blöcken mit regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, wo diese zum Abschluss eines horizontalen Abkommens befugt sind, ist nach wie vor die Voraussetzung für eine umfassendere Zusammenarbeit in wichtigen Luftverkehrsbereichen wie Flugsicherheit, Gefahrenabwehr, wirtschaftliche Regulierung, Flugverkehrsmanagement und Umweltschutz.

5. Die erzielten Ergebnisse sind bedeutend. Die Veränderungen erkennen die Aufhebung nationaler Einschränkungen bezüglich Eigentum und Kontrolle von EU-Luftfahrtunternehmen an, wie es das EU-Recht verlangt. Im Ergebnis können die EU-Luftfahrtunternehmen Dienste von jedem EU-Mitgliedstaat in Nicht-EU-Länder anbieten, vorausgesetzt, dass Benennungsrechte und Verkehrsrechte im Rahmen der jeweiligen bilateralen Luftverkehrsabkommen verfügbar sind. Zudem werden Fusionen zwischen EU-Luftfahrtunternehmen anerkannt. Aber vor allem wurde Rechtssicherheit für bilaterale Abkommen wiederhergestellt, was für alle Akteure von Bedeutung ist.

Zweite Säule – Gemeinsamer Luftverkehrsraum mit den Nachbarländern

6. Solide Fortschritte wurden auch bei der Schaffung eines größeren gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums erzielt. Die EU hat eine Reihe wichtiger Luftverkehrsabkommen mit Nachbarländern ausgehandelt, die im Laufe der Zeit zu einem gemeinsamen Luftverkehrsraum auf der Grundlage einer parallel dazu erfolgenden schrittweisen Marktöffnung und regulatorischen Angleichung an die EU-Rechtsvorschriften und Regeln im Luftverkehrsbereich führen werden. Dieser gemeinsame Luftverkehrsraum wird 55 Länder und 1 Mrd. Einwohner umfassen, d. h. eine doppelt so große Bevölkerung wie die EU. Außer mit der Schweiz, Norwegen und Island, die Teil des Luftverkehrsbinnenmarkts sind, wurden umfassende Luftverkehrsabkommen auch mit den Ländern des westlichen Balkans¹⁷, Marokko, Georgien, Jordanien und Moldau unterzeichnet und es wurde ein Abkommen mit Israel paraphiert. Verhandlungen mit der Ukraine und dem Libanon sind derzeit in Gang und werden voraussichtlich demnächst mit Tunesien und Aserbaidschan und später auch mit Armenien aufgenommen.

¹⁷

Die multilaterale Vereinbarung wurde mit folgenden Partnern unterzeichnet: Albanien, Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und UNMIK.

7. Die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser als erstes ausgehandelten Nachbarschaftsabkommen sind messbar und bedeutend. In einer unabhängigen für die Europäische Kommission durchgeführten Studie¹⁸ wird geschätzt, dass der wirtschaftliche Gesamtnutzen aus dem Abkommen zwischen der EU und Marokko (2006) für den Zeitraum von 2006 bis 2011 mehr als 3,5 Mrd. EUR beträgt und der Luftverkehr zwischen der EU und Marokko massiv gewachsen ist und es viele neue Flugverbindungen und Luftfahrtunternehmen gibt, was zu mehr Wettbewerb, einer größeren Auswahl und niedrigeren Preisen geführt hat. Die Flugpreise sind seit 2005 real um 40 % gesunken. Auch das Abkommen zwischen der EU und den Ländern des westlichen Balkans (Übereinkommen über einen gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum) hat einen wirtschaftlichen Gesamtnutzen von mehr als 2,4 Mrd. EUR zwischen 2006 und 2011 erbracht. Von dem wirtschaftlichen Gesamtnutzen entfallen 80-85 % auf einen Anstieg der Verbraucherrente, die sich aus niedrigeren Flugpreisen ergibt, während der Rest andere Produktivitäts- und Effizienzgewinne darstellt.
8. Die Nachbarländer haben viel getan, um ihren Rechtsrahmen an EU-Rechtsvorschriften in wichtigen Bereichen wie Flugsicherheit, Gefahrenabwehr, Flugverkehrsmanagement, Umwelt, Fluggastrechte, wirtschaftliche Regulierung und sozialen Aspekten auszurichten. Dies ist im Interesse der Verbraucher und der Luftfahrtbranche sowohl in der EU als auch in den Nachbarländern. Die EU leistet erhebliche Unterstützung für Nachbarländer bei der Angleichung ihrer Vorschriften an das EU-Recht. Beide Seiten haben vereinbart, zusätzliche Verkehrsrechte (Rechte der fünften Freiheit, d. h. das Recht, Beförderungen zwischen einem Partnerland und Zwischenpunkten oder Punkten danach als Bestandteil eines Dienstes durchzuführen, der im Heimatland der Luftfahrtunternehmen beginnt oder endet) zu erteilen, sobald die Harmonisierung im Regulierungsbereich abgeschlossen ist. Im Falle des westlichen Balkans wird die frühzeitige Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften für den Luftverkehr im Rahmen des Abkommens über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum auch zu ihren Anstrengungen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses beitragen.
9. Die Beziehungen zu einem wichtigen Nachbarland - Russland – gestalten sich schwierig. Russland ist aufgrund seiner geografischen Nähe und der gegenseitigen Abhängigkeit, die erhebliche Marktchancen schafft, ein potentiell sehr wichtiger Partner für die EU. Mehr als 40 % des russischen Passagierverkehrs mit dem Ausland geht beispielsweise in die EU. Allerdings wird das Potential beiderseitiger Vorteile nicht vollständig ausgeschöpft.
10. 2011 markierte einen Wendepunkt bezüglich der Anerkennung des EU-Rechts durch Russland. Im September 2011 Russland erklärte sich Russland erstmals bereit, den Grundsatz der EU-Benennung in seine bilateralen Luftverkehrsabkommen mit EU-Mitgliedstaaten aufzunehmen, was zurzeit erfolgt.
11. Ein entscheidendes Problem ist jedoch noch nicht vollständig gelöst: das russische System zur Erhebung von Entgelten für die Nutzung der sibirischen Strecken für Flüge nach Asien durch EU-Luftfahrtunternehmen. Schätzungsweise mussten EU-Luftfahrtunternehmen mehr als 300 Millionen EUR jährlich für den Sibirienüberflug

¹⁸ Booz & Company: „Development of the EU's Future External Aviation Policy“, Abschlussbericht vom April 2012.

zahlen, wovon der Großteil anscheinend an einen direkten Konkurrenten ging. Bis Ende 2011 tauschten die Europäische Kommission und die russische Regierung dahingehende Schreiben aus, dass die 2006 ausgehandelten, vereinbarten und unterzeichneten „vereinbarten Grundsätze der Modernisierung des Systems für Sibirienüberflüge“ bis zum 1. Juli 2012 vollständig umgesetzt werden sollten. Die EU erwartet von Russland, diese völkerrechtliche Zusage einzuhalten, und behält sich vor, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, falls dies nicht der Fall sein sollte.

Dritte Säule – Umfassende Abkommen mit anderen wichtigen Partnern

12. Im Rahmen der dritten Säule hat die EU einige Vereinbarungen mit wichtigen Partnern ausgehandelt. Diese umfassenden Abkommen bezwecken eine Kombination aus Marktöffnung, Schaffung der Bedingungen für einen fairen und offenen Wettbewerb durch Konvergenz im Regulierungsbereich, Liberalisierung von Eigentum und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen und Lösungen für Probleme bei der Ausübung der Geschäftstätigkeit („doing business“).
13. Ein Abkommen der ersten Stufe mit den Vereinigten Staaten wurde im April 2007 unterzeichnet und ein Abkommen der zweiten Stufe im Juni 2010. Mit Kanada wurde im Dezember 2009 ein Abkommen unterzeichnet, das eine schrittweise Öffnung der Märkte auf der Grundlage von Änderungen der kanadischen Vorschriften für ausländische Investitionen vorsieht. Ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Brasilien wurde im März 2011 paraphiert, doch die Unterzeichnung durch Brasilien steht noch aus. Der Rat hat der Kommission außerdem das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss umfassender Abkommen mit Australien und Neuseeland erteilt. Die Verhandlungen mit diesen Ländern sind noch nicht abgeschlossen.
14. Das Abkommen zwischen der EU und den USA hat eine zentrale Rolle dabei gespielt, internationale Luftverkehrsabkommen zu etwas anderem zu machen als zu bloßen Verhandlungen über den Marktzugang auf der Grundlage der Gegenseitigkeit. Zum ersten Mal wird in einem wichtigen internationalen Abkommen anerkannt, dass die Bedingungen für den Wettbewerb ebenfalls behandelt und harmonisiert werden müssen, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Die EU und die USA haben ein neues Musterabkommen ausgearbeitet, mit dem die Rolle des Luftverkehrs unterstützt wird. Während die Abkommen mit den USA und Kanada bislang nur während eines Zeitraums galten, in dem ein wirtschaftlicher Abschwung zu verzeichnen war, der negative Auswirkungen auf die meisten Luftverkehrsmärkte hatte, dürften die Vorteile angesichts der Größe des transatlantischen Marktes von ganz erheblichem Ausmaß sein. Eine im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie¹⁹ kam zu dem Schluss, dass ein Abkommen über einen offenen Luftverkehrsraum zwischen der EU und den USA in den ersten fünf Jahren mehr als 25 Millionen zusätzliche Fluggäste zwischen der EU und den USA und Vorteile für die Verbraucher in Höhe von mehr als 15 Mrd. EUR sowie 80 000 neue Arbeitsplätze in der EU und den USA zusammen generieren würde. Die Vorteile und Effizienzgewinne aus der Zusammenarbeit und Konvergenz im Regulierungsbereich und die Auswirkungen der Arbeit der durch die

¹⁹ „Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US“, Abschlussbericht, Januar 2007, Booz Allen, Hamilton.

Abkommen eingesetzten Gemeinsamen Ausschüsse liegen bereits auf der Hand. Im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und den USA hat sich der Gemeinsame Ausschuss beispielsweise mit einem breiten Themenspektrum befasst, unter anderem mit dem Marktzugang, der Regulierungszusammenarbeit und Konvergenz und den Wettbewerbsbedingungen. Dieser Ausschuss ist ein nützliches Forum für die Überwachung der Umsetzung des Abkommens und zur Behandlung von Hemmnissen bei der Ausübung der Geschäftstätigkeit. Der Gemeinsame Ausschuss war beispielsweise Katalysator für das Abkommen über die Sicherheit der Luftfracht zwischen der EU und den USA vom Juni 2012, das billigere und schnellere Luftfrachtdienste durch die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Sicherheitsmaßnahmen für die Luftfracht ermöglicht.