



Brüssel, den 8.6.2017
COM(2017) 286 final

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

Luftfahrt: Ein offenes und gut angebundenes Europa

{SWD(2017) 207 final}

1. EINLEITUNG

1.1. Ein starker Luftfahrtsektor für eine stärkere Union

Die Luftfahrt ist für die Europäische Union von zentraler Bedeutung. Sie gibt Impulse für das Wirtschaftswachstum, schafft Arbeitsplätze, erleichtert den Handel und bietet den Menschen Reisemöglichkeiten. Die europäische Luftfahrt trägt jährlich 510 Mrd. EUR zum Bruttoinlandsprodukt Europas bei und bietet in Europa 9,3 Millionen Menschen Arbeit – damit erreicht die europäische Luftfahrt einen Anteil von 26 % am Weltmarkt.

Offene und vernetzte Luftverkehrsmärkte ermöglichen hochwertigere Flugangebote zu einer großen Auswahl an weltweiten Reisezielen. Gute Flugverbindungen spielen eine wichtige Rolle für Privatreisende, Geschäftsreisende und die Wirtschaft im weitesten Sinne, denn, je besser die Flugverbindungen einer Stadt, Region oder eines Lands mit Zielen in Europa oder anderen Teilen der Welt sind, desto mehr Wachstum wird generiert. Seit der Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarkts vor 25 Jahren hat der Luftverkehr deutlich zugenommen. Die Anzahl der täglichen Flüge ist von weniger als 10 000 im Jahr 1992 auf etwa 23 000 im Jahr 2016 gestiegen. Zudem stehen den Fluggästen jetzt mehr Destinationen zur Verfügung – mittlerweile etwa 7 400 Verbindungen im Vergleich zu weniger als 2 700 im Jahr 1992. 2015 sind über 1,45 Mrd. Fluggäste an EU-Flughäfen angekommen oder von dort abgeflogen.

Die europäische Luftfahrt muss weltweit wettbewerbsfähig bleiben und auf nachhaltige Weise die Möglichkeiten nutzen, die sich in einer sich schnell verändernden Weltwirtschaft bieten. Deshalb hat die Europäische Kommission im Dezember 2015 ihre „Luftfahrtstrategie für Europa“¹ vorgelegt, in der sie ihre ehrgeizige Vorstellung von der Zukunft der europäischen Luftfahrt dargelegt hat. Ziel ist es, der europäischen Wirtschaft Impulse zu geben, die Industriebasis zu stärken und die globale Führung in der Luftfahrt auszubauen, dabei gleichzeitig Umwelt- und Klimaschutzprobleme anzugehen, um so unmittelbar einen Beitrag zu den **strategischen Schwerpunkten** der Kommission zu leisten.

1.2. Die Luftfahrtstrategie für Europa zeigt Ergebnisse

In der Luftfahrtstrategie für Europa wurden verschiedene politische Maßnahmen dargelegt, die in den darauffolgenden Jahren umgesetzt werden sollten. Mit dieser Mitteilung sowie dem Vorschlag und den Leitlinien, auf die darin Bezug genommen wird und die zeitgleich vorgelegt werden, wird ein Beitrag zu dieser Strategie und konkret zu den Maßnahmen geleistet, mit denen Folgendes erreicht werden soll:

- **Wahrung der Führung in der internationalen Luftfahrt** durch Gewährleistung des Wettbewerbs und durch die Erleichterung von Investitionen in EU-Luftfahrtunternehmen.
- **Überwindung der Wachstumsgrenzen im europäischen Luftraum** durch bessere Flugverbindungen und durch eine effizientere Nutzung des Luftraums.

2. EINE FÜHRENDE POSITION IN DER INTERNATIONALEN LUFTFAHRT

2.1. Sicherstellung des Wettbewerbs in der Luftfahrt

¹ Mitteilung der Kommission: „Eine Luftfahrtstrategie für Europa“ (COM/2015/0598 final).

Derzeit ist die EU damit befasst, den Marktzugang und Investitionsmöglichkeiten für die europäische Luftfahrt auf wichtigen Überseemärkten zu verbessern, indem sie sie darin unterstützt, ihre internationale Präsenz auszubauen, und sicherstellt, dass der Markt für alle EU-Luftfahrtunternehmen offen ist. Ein offener und vernetzter Markt, der mehr Flüge und Ziele zu günstigeren Preisen bietet, lässt sich durch den Abschluss von EU-Luftverkehrsabkommen mit Drittländern erreichen. Einige Abkommen sind bereits geschlossen, andere werden derzeit verhandelt oder müssen noch unterzeichnet werden (Ukraine) und weitere dürften – soweit der Rat den Empfehlungen der Kommission für die Eröffnung weiterer Verhandlungen folgt – in den nächsten Jahren noch ausgehandelt werden.

Bislang gibt es noch keine internationalen Standards innerhalb der Welthandelsorganisation oder der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation für den Marktzugang. Daher legt die EU die Bedingungen für die Marktöffnung mit Drittländern im Rahmen von Luftverkehrsabkommen fest, um so Rechtssicherheit, auch für Investoren, zu schaffen.

Hat die EU jedoch kein Luftverkehrsabkommen mit einem Drittland geschlossen oder enthalten die bestehenden Vereinbarungen (EU oder national) keine Vorschriften, mit denen gegen wettbewerbsschädigende Praktiken ausreichend vorgegangen werden kann, könnte, sofern EU-Luftfahrtunternehmen solchen Praktiken von Drittländern oder Drittlandstellen ausgesetzt sind, die Anbindung Europas beeinträchtigt werden. Wird gegen solche Praktiken nichts unternommen, können sie langfristig die Wettbewerbssituation auf dem Markt beeinträchtigen und so dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger der EU sowie EU-Unternehmen mit steigenden Preisen und einer geringeren Auswahl und Anzahl von Flugverbindungen konfrontiert werden.

Natürlich sind die EU-Luftfahrtunternehmen für ihre Wettbewerbsfähigkeit selbst verantwortlich und sollten ihre Produkte und Geschäftsmodelle an die Marktbedingungen anpassen. Wird jedoch die Anbindung und Wettbewerbsfähigkeit der Union im internationalen Luftverkehr durch diskriminierende Praktiken gefährdet, sollte die EU in der Lage sein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Um die Gefahr wettbewerbsschädigender Praktiken zu verringern, sind verschiedene Maßnahmen notwendig. Zunächst sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Bemühungen im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation und der Welthandelsorganisation fortsetzen, die Ausarbeitung multilateraler Vorschriften aktiv zu unterstützen, mit denen gleiche Marktzugangsbedingungen und gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Luftfahrtunternehmen gewährleistet werden. Zweitens sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten weiterhin mit Drittländern zusammenarbeiten und dieses Thema in Luftverkehrsabkommen² regeln. Diese Vorgehensweise wird von der EU bevorzugt.

Auch auf EU-Ebene werden Vorschriften benötigt, damit bei der Kommission Beschwerden eingereicht werden können. Die Kommission hätte dann die Möglichkeit zu untersuchen, ob EU-Luftfahrtunternehmen durch entsprechende Praktiken eines Drittlands geschädigt wurden, was zum Ergreifen von Ausgleichsmaßnahmen führen könnte. Die geltende Verordnung³, die

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

³ Verordnung (EG) Nr. 868/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Gemeinschaft sind.

sich mit diesen Fragen befasst, hat sich als nicht geeignet erwiesen und muss durch ein wirksameres Instrument ersetzt werden.

Die Kommission

- schlägt vor, die Verordnung (EG) Nr. 868/2004 durch eine neue Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr zu ersetzen.
- ersucht den Rat, die Eröffnung von Verhandlungen über weitere umfassende EU-Luftverkehrsabkommen mit Bahrain, China, Kuwait, Mexiko, Oman und Saudi Arabien zu genehmigen und zügig die Unterzeichnung des umfassenden EU-Luftverkehrsabkommens mit der Ukraine zu beschließen.

2.2. Erleichterung ausländischer Investitionen in EU-Luftfahrtunternehmen

Für ihr Wachstum benötigen europäische Luftfahrtunternehmen Zugang auch zu ausländischen Investitionen.

Mit der Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes der EU wurden alle Investitionshemmnisse zwischen europäischen Luftfahrtunternehmen beseitigt. Dies kam sowohl den Luftfahrtunternehmen als auch den Fluggästen zugute, verbesserte die Rentabilität der Luftfahrtunternehmen und erhöhte die Zahl der Flugverbindungen.

Ausländischen Luftfahrtunternehmen ist nicht nur der Betrieb innerhalb der EU erlaubt, sie können auch in EU-Luftfahrtunternehmen investieren. Nach der geltenden Gesetzeslage⁴ sind Investitionen in EU-Luftfahrtunternehmen durch Drittländer oder durch Staatsangehörige von Drittländern jedoch auf einen Eigentumsanteil von 49 % beschränkt, wobei die tatsächliche Kontrolle über das Unternehmen in der Hand der Mitgliedstaaten oder ihrer Staatsangehörigen verbleiben muss. Halten sie sich nicht an diese Vorgaben, dürfen sie den Betrieb als EU-Luftfahrtunternehmen nicht aufnehmen oder fortsetzen. In den letzten Jahren kam es zu mehreren ausländischen Großinvestitionen, die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission zu Überprüfungen veranlassten, um die Einhaltung dieser Anforderungen zu gewährleisten.

Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und um gegenüber ausländischen Investoren ebenso wie Luftfahrtunternehmen deutlich zu machen, mit welchen Investitionsplänen sie ihre Betriebstätigkeit als EU-Luftfahrtunternehmen fortsetzen können, wird die Kommission Leitlinien zur Auslegung der geltenden Eigentums- und Kontrollvorschriften, wie sie in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 festgelegt sind, vorlegen. In diesen Leitlinien wird erläutert, nach welchen Kriterien die Kommission die Einhaltung der Eigentums- und Kontrollauflagen beurteilt, die vor allem bei ausländischen Investitionen eine Rolle spielen.

Als nächstes werden die Eigentums- und Kontrollvorschriften von der Kommission überprüft und bei Bedarf so angepasst, dass sie in einem sich schnell verändernden Luftverkehrsmarkt weiterhin relevant und wirksam sind.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

Die Kommission

- **legt zu den in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 enthaltenen Eigentums- und Kontrollvorschriften für EU-Luftfahrtunternehmen Auslegungsleitlinien vor.**
- **führt im Rahmen ihrer Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008⁵ eine Überprüfung der Eigentums- und Kontrollvorschriften für EU-Luftfahrtunternehmen durch.**

3. ÜBERWINDUNG DER WACHSTUMSGRENZEN IM EUROPÄISCHEN LUFTRAUM

3.1. Bessere Flugverbindungen

Für einige Regionen in der EU, darunter auch Regionen in äußerster Randlage, ist die Anbindung mit Flügen nach wie vor ein Problem. Der EU ist bewusst, dass in den Fällen Lösungen herbeigeführt werden müssen, in denen aufgrund besonderer Bedingungen, einer unzureichenden Nachfrage oder von Marktversagen auf bestimmten Strecken nicht genügend Flüge angeboten werden, um den örtlichen Bedarf zu decken. In diesen Fällen kann mit der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen dafür gesorgt werden, dass vor allem Rand- und Entwicklungsregionen an das restliche Europa angebunden werden. Diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen in der EU sehr präzisen Auflagen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 geregelt sind, um eine Schädigung des Wettbewerbs zu vermeiden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die geltenden Vorschriften nicht immer einheitlich umgesetzt werden, was dem Ziel, auf diesen Strecken sowohl die Anbindung als auch den Wettbewerb zu gewährleisten, zuwiderläuft.

Die Kommission legt daher Auslegungsleitlinien vor, um die Fragen zu klären, die Mitgliedstaaten und Kommunen im Zusammenhang mit der Konzeption, Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Systeme für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen an sie gerichtet hatten. Die Leitlinien werden Angaben dazu enthalten, nach welcher Methode die Kommission gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beurteilt. Dies sollte es den Mitgliedstaaten erleichtern, die Vorschriften für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen korrekt und wirksam anzuwenden, sofern sich dies als eine Option zur Schließen von Lücken in der Anbindung anbietet. Als nächstes werden die Vorschriften für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen überprüft und im Sinne ihrer Wirksamkeit und Klarheit gegebenenfalls angepasst.

Die Kommission

- **legt zu den in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 enthaltenen Vorschriften für die Auflegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Auslegungsleitlinien vor.**
- **führt im Rahmen ihrer Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 eine**

⁵ Bei ihren Vorschlägen wird die Kommission den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung Rechnung tragen.

Überprüfung der Vorschriften für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch.

Zudem sind die Kommissionsdienststellen derzeit damit befasst, einen Index auszuarbeiten, mit dem sich Lücken in der Anbindung von EU-Regionen leichter erkennen lassen und der einen Vergleich des Niveaus der Luftverkehrsdienste zwischen diesen Regionen ermöglicht. Dieser Index wird Ende 2017 veröffentlicht.

3.2. Effizientere Nutzung des Luftraums

Das größte Problem für das Wachstum der europäischen Luftfahrt besteht darin, die Beschränkungen abzubauen, die eine größere Effizienz behindern, den europäischen Luftfahrtsektor erheblich in seinem nachhaltigen Wachstum und seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit einschränken sowie Verspätungen verursachen. Die Fragmentierung des europäischen Luftraums verursacht Kosten in Höhe von mindestens 3 Mrd. EUR pro Jahr und bis zu 50 Mio. Tonnen CO₂.

Am einheitlichen europäischen Luftraum lässt sich konkret aufzeigen, wie die EU durch die Erhöhung von Kapazitäten, die Verbesserung der Sicherheit und die Senkung von Kosten bei gleichzeitiger Minimierung der ökologischen Auswirkungen des Luftverkehrs etwas bewegen kann. Trotz dieser Verbesserungen wird der Luftverkehr in Europa durch wetterbedingte Störungen, technisches Versagen, außerordentliche Ereignisse, Krisensituationen und Arbeitskämpfmaßnahmen weiterhin erheblich behindert⁶. Hinzu kommt, dass eine Reihe äußerst wichtiger Reformen, die die Kommission mit dem Ziel einer effizienteren Nutzung des Luftraums vorgelegt hatte – durch kürzere Strecken und damit niedrigere Betriebs- und Umweltkosten – seit 2014 im Rat blockiert werden (SES 2+). Mit diesen Reformen könnten in den nächsten 20 Jahren 36 Mrd. EUR eingespart und bis zu 11 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Von allen Ursachen für eine Störung des Luftverkehrs stellen Arbeitskämpfmaßnahmen in der Form von Streiks das größte Problem dar, da Streiks beim Flugverkehrsmanagement in der Regel zum Ausfall vieler Flüge und zu Verspätungen führen und Fluggäste an den Flughäfen festsitzen. Solche Maßnahmen beeinträchtigen in erheblichem Umfang den Binnenmarkt⁷. In den Jahren 2005 bis 2016 wurden infolge von Streiks des Flugverkehrsmanagements 243 660 Flüge gestrichen, wovon schätzungsweise 27 Millionen Fluggäste betroffen waren. Im gleichen Zeitraum entstanden den Luftfahrtunternehmen aufgrund von Arbeitskämpfmaßnahmen des Flugverkehrsmanagements allein durch Verspätungen Kosten von über 1 Mrd. EUR.

Das Streikrecht ist ein Grundrecht⁸, das bislang im Wesentlichen durch einzelstaatliches Recht geregelt ist. In einigen Mitgliedstaaten werden bereits heute verschiedene Verfahren

⁶ 2016 waren die ATFM-Verspätungen im Streckenflug anteilmäßig auf folgende Ursachen zurückzuführen: ATC-Kapazität/Personal (57 %), Wetterbedingungen (19 %), ATM-Streiks (14 %) und sonstige Ereignisse (9 %).

⁷ Seit Einführung des einheitlichen europäischen Luftraums im Jahr 2004 hatte das Luftverkehrsnetz der EU 375 Streiktage zu verkraften, also über einen Zeitraum von 13 Jahren mehr als ein Jahr Streik.

⁸ In Artikel 28 der Grundrechtecharta ist verankert: „Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen

angewandt, mit denen die Anzahl der stornierten Flüge und Verspätungen für Reisende in Europa verringert werden. Die Kommission hat eine Reihe betrieblicher Maßnahmen identifiziert, mit denen diese Probleme von den einschlägigen Akteuren gelöst werden könnten. So könnte beispielsweise der Dialog zwischen den Sozialpartnern des ATM-Sektors durch den Einsatz von durch diesen entwickelten Instrumenten verbessert werden, aber auch die frühzeitige Ankündigung von Streiks durch die Gewerkschaften, die Mitteilung einzelner Mitarbeiter über ihre Teilnahme am Streik, der Schutz des Überflugverkehrs und von Verkehrsspitzenzeiten fallen hierunter.

Die Kommission

- **fordert die Mitgliedstaaten und die Interessenträger, darunter auch die Sozialpartner, auf, mit folgenden Vorgehensweisen die Kontinuität der Flugverkehrsmanagementdienste zu verbessern:**
 - **Förderung eines soliden und effizienten Dialogs der Sozialpartner in Flugverkehrsmanagementunternehmen** – die Reduzierung der Auswirkungen von Arbeitskampfmaßnahmen im Flugverkehrsmanagementnetz beginnt mit einem besseren Dialog der Sozialpartner, der die Wahrscheinlichkeit von Streiks senkt;
 - **Frühzeitige Ankündigung von Streiks durch die Gewerkschaften** – eine ausreichend frühe Ankündigung eines Streiks, damit die Luftfahrtakteure bereits im Vorfeld der Streiks Pläne zur Abfederung der Streikauswirkungen vorbereiten können (z. B. mindestens 14 Tage vor Streikbeginn);
 - **Meldung der Teilnahme an Arbeitskampfmaßnahmen durch die Mitarbeiter** – ausreichend frühe individuelle Streikmeldungen von Mitarbeitern, um es der Unternehmensleitung zu ermöglichen, den Flugverkehr zu organisieren und personelle Vorkehrungen vor dem Streik zu treffen (z. B. 72 Stunden vor Streikbeginn);
 - **Aufrechterhaltung des Überflugs von Mitgliedstaaten, die vom Streik betroffen sind** – die Auswirkungen auf das gesamte ATM-Netz lassen sich deutlich verringern, wenn die 100%ige Dienstekontinuität für Flüge gewährleistet werden kann, die vom Streik betroffene Mitgliedstaaten überfliegen;
 - **Schutz von Verkehrsspitzenzeiten** – Streiks während der täglichen und jährlichen Spitzenzeiten sollten vermieden werden.
- **fordert die operativen Akteure und die Netzmanager auf, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, um Verkehrsstörungen bei Streiks zu vermeiden und um bereits vorhandene Abhilfemaßnahmen weiterzuentwickeln. Anbieter von Flugsicherungsdiensten sind aufgefordert, bilaterale oder multilaterale Kooperationsvereinbarungen zu schließen, um die Dienstekontinuität bei Streiks zu verbessern. Der Netzmanager sollte die Fortschritte in diesem Bereich mit**

auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“ Siehe auch Artikel 6 der Europäischen Sozialcharta (überarbeitete Fassung), die das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Ergreifung von Kollektivmaßnahmen bei Interessenkonflikten, einschließlich des Streikrechts, anerkennt.

Hilfe eines Streikregisters überwachen.

- **wird zusammen mit den Akteuren das Konzept eines stärker integrierten Betriebs des europäischen Luftraums mit Blick auf eine Optimierung der Dienstkontinuität weiter prüfen. Sie wird zudem Maßnahmen innerhalb des Leistungsrahmens des einheitlichen europäischen Luftraums untersuchen, um die Auswirkungen von Streiks auf die Leistung des Flugverkehrsmanagements besser darstellen zu können.**
- **fordert das Parlament und den Rat zur raschen Annahme der Vorschläge zum einheitlichen europäischen Luftraum (SES 2 +) auf und wird weiterhin gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern auf die vollständige Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums hinarbeiten.**

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Ein starker, wettbewerbsfähiger und tragfähiger europäischer Luftfahrtsektor ist zur Unterstützung der EU-Wirtschaft unerlässlich.

Die EU-Luftfahrt sollte ihre internationale Führungsrolle behaupten. Hierzu gilt es, insbesondere neue internationale Märkte zu erschließen und einen offenen Wettbewerb zwischen allen Luftfahrtunternehmen zu gewährleisten. Auch sollten ausländische Investitionen in EU-Luftfahrtunternehmen erleichtert werden.

Darüber hinaus sollte sich die EU durch ein flächendeckendes Netz von Flugverbindungen und eine größtmögliche Effizienz bei der Nutzung des Luftraums auszeichnen. Maßnahmen auf EU- als auch auf nationaler Ebene werden den Luftfahrtsektor darin unterstützen, bei Marktversagen oder Störungen des Luftverkehrs die operative Effizienz zu wahren.

Die vorstehend erläuterten Maßnahmen sind für einen offenen und vernetzten Luftverkehrsmarkt, der den Bürgern, Arbeitnehmern und Unternehmen der EU unmittelbar zugute kommt, notwendig.