Bundesrat **Drucksache 460/97**

17.06.97

EU - VP - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Memorandum der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr"

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und dritten Ländern
KOM(97) 218 endg.; Ratsdok. 8582/97

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 17. Juni 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. Juni 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Verkehrsfragen" beraten.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 525/89 = AE-Nr. 892167 und
Drucksache 562/91 = AE-Nr. 912307.

MEMORANDUM DER KOMMISSION

Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr

A. ÄNDERUNG DER VERORDNUNG 3975/87 ÜBER DIE EINZELHEITEN DER ANWENDUNG DER WETTBEWERBSREGELN

Hintergrund

1. Im Jahr 1981 unterbreitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Verfahren für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr unter Einbeziehung des Luftverkehrs mit Drittstaaten[1]. Im Verlauf der Erörterung dieses Vorschlags im Rat wurde deutlich, daß man zu einer Einigung über den Vorschlag der Kommission nur gelangen könnte, wenn man den Anwendungsbereich der Verordnung auf den internationalen Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft begrenzte. Das Memorandum Nr. 2[2] ebenso wie Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87[3] wurden entsprechend geändert.

2. Die Befugnisse der Kommission zur Anwendung der Wettbewerbsvorschriften im Luftverkehr durch Untersuchungen, Entscheidungen, Verbote oder Strafen und Gewährung von Freistellungen waren durch die Verordnung des Rates Nr. 3975/87 ursprünglich auf den internationalen Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten begrenzt. Diese Befugnisse erstreckten sich weder auf den Binnenverkehr eines Mitgliedstaats noch auf den Verkehr zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat.

3. In seinem Urteil vom 11. April 1989 in der Rechtssache "Ahmed Saaed"[4] hat der Gerichtshof sein Urteil in dem Fall "Nouvelle Frontières"[5] hinsichtlich der Anwendung von Artikel 85 EG-Vertrag bestätigt und befunden, daß Artikel 86 EG-Vertrag von den einzelstaatlichen Gerichten unmittelbar angewandt werden kann, selbst wenn keine Durchführungsverordnung nach Artikel 87 oder keine Maßnahmen einer einzelstaatlichen Kartellbehörde bzw. der Kommission (nach Artikel 88 oder Artikel 89 EG-Vertrag) vorliegen. Dieses Urteil des Gerichtshofs besagt, daß die Ausschaltung jeglichen Preiswettbewerbs durch ein marktbeherrschendes Unternehmen anhand wettbewerbswidriger Mittel auch auf einer Inlandsstrecke oder einer Strecke von der Gemeinschaft nach Drittstaaten als Mißbrauch im Sinne von Artikel 86 anzusehen ist. Da keine Gruppenfreistellung den Luftfahrtunternehmen Erörterungen noch gar Vereinbarungen über ihre Tarife auf den Strecken zwischen der Gemeinschaft und Drittländern erlaubt, sind derartige Gespräche oder Vereinbarungen durch Artikel 85 untersagt und von Rechts wegen nichtig, wenn die Behörden des Mitgliedstaats, in dem sich der Sitz einer der beteiligten

---

1 ABl. Nr. C 291 vom 12.11.1981.

2 KOM(84) 72 endg. vom 15.3.1984.

3 ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1987, S. 1.

4 EuGH-Urteil vom 11. April 1989, Rechtssache 66/86, Ahmed Saaed, Slg. 1989, S. 803.

5 EuGH-Urteil vom 30. April 1986, verbundene Rechtssachen 209 bis 213/84, Asjes, Slg. 1986, S. 1425.

Luftfahrtunternehmen befindet, oder die Kommission in Anwendung der Artikel 88 bzw. 89 deren Unvereinbarkeit mit Artikel 85 festgestellt haben. Der Gerichtshof hat ferner befunden, daß ein Mitgliedstaat seine Vertragsverpflichtungen verletzt, wenn er Tarife genehmigt, die mit Artikel 85 oder Artikel 86 nicht zu vereinbaren sind. Dies wäre z.B. der Fall, wenn sich eine einheitliche Preisstruktur aus Absprachen ergeben würde, die nicht gemäß Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag freigestellt worden sind.

4. Da die Kommission seinerzeit weder für Inlandsflüge noch für den Luftverkehr von der Gemeinschaft nach Drittstaaten Freistellungen nach Artikel 85 Absatz 3 gewähren, noch in einem normalen Verfahren in Anwendung von Artikel 86 über Mißbräuche marktbeherrschender Stellungen befinden konnte, herrschte eine erhebliche Unsicherheit, die bei den Luftfahrtunternehmen bis heute anhält, die nicht sicher sein können, daß die von ihnen für diese Strecken getroffenen Maßnahmen und Vereinbarungen zulässig sind. Sie laufen Gefahr, selbst bei einem nicht vorsätzlichen Vorgehen in Verfahren vor den einzelstaatlichen Gerichten zur Schadenersatzzahlung verurteilt zu werden. Vor Erlaß des dritten Maßnahmenpakets zur Liberalisierung im Luftverkehr, in dessen Rahmen durch die Verordnung (EWG) Nr. 2409/92[6] die freie Tariffestsetzung grundsätzlich eingeführt wurde, befanden sich auch die Mitgliedstaaten bei der Genehmigung der von den Luftfahrtunternehmen für diese Strecken beantragten Tarife in einer derartigen Unsicherheit. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit hatte die Kommission den Rat ersucht, ihr die nötigen Befugnisse zu erteilen, um die Anwendung von Artikel 85 und 86 auf den Inlandsluftverkehr eines Mitgliedstaats und den Luftverkehr von der Gemeinschaft nach Drittstaaten klären zu können.

5. Deshalb hatte die Kommission 1989 erneut vorgeschlagen[7], daß der Rat Verordnungen verabschiedet, die ihre Befugnisse zur Anwendung der Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und mit Drittstaaten erweitern.

Luftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats

6. Da der Rat sich im Rahmen des dritten Maßnahmenpakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs verpflichtet hatte, Kabotageregeln festzulegen, mußten gleichzeitig Maßnahmen getroffen werden, die es der Kommission gestatten, die Wettbewerbsvorschriften auf den Inlandsluftverkehr der Mitgliedstaaten anzuwenden.

7. Daher zog die Kommission ihren Vorschlag aus dem Jahr 1989[8] insoweit zurück, als er sich auf den Inlandsverkehr bezog, und legte am 25. Juli 1991 einen neuen Vorschlag für eine Verordnung[9] vor, wonach die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 künftig auch für den Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats gelten würde. Dieser Vorschlag wurde vom Rat am 23. Juli 1992 als Verordnung (EWG) Nr. 2410/92[10] angenommen.

---

6 ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, S. 15.

7 KOM(89) 417 endg. vom 8.9.1989.

8 ABl. Nr. C 248 vom 29.9.1989, S. 9.

9 ABl. Nr. C 225 vom 30.8.1991, S. 9.

10 ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, S. 18.

Luftverkehr mit Drittstaaten

8. Der Rat hat sich die Vorschläge der Kommission zum Luftverkehr mit Drittstaaten bislang nicht zu eigen gemacht.

9. Nach Meinung der Kommission haben sich jedoch seit der letztmaligen Prüfung der 1989 von der Kommission vorgelegten Vorschläge neue Faktoren in bezug auf den Luftverkehr auf diesen Strecken ergeben. Diese Faktoren machen es nach Auffassung der Kommission in noch größerem Maße notwendig, ihr in bezug auf den Luftverkehr mit Drittstaaten dieselben Befugnisse zu übertragen, über die sie auf Grund der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln im Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft verfügt.

10. Zusätzlich zu den seit 1989 bestehenden und noch immer nicht ausgeräumten Ursachen für eine Rechtsunsicherheit (siehe Ziffern 3 und 4 dieses Memorandums) sind die folgenden neuen Faktoren zu berücksichtigen:

10.1 Liberalisierung des Binnenmarkts

- Der Verordnungsrahmen hat sich seit Einführung des am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen dritten Maßnahmenpakets zur Liberalisierung des Luftverkehrsbinnenmarkts und der sich daraus ergebenden größeren Marktliberalisierung, die mit der für April 1997 vorgesehenen uneingeschränkten Zulassung der Kabotage ihren Abschluß finden wird, grundlegend geändert.

  Mit fortschreitendem Wegfall der bestehenden einschränkenden Regelungen für das Marktverhalten der Luftfahrtunternehmen kommt den Fragen des Wettbewerbs immer größere Dringlichkeit zu. Nach den von der Kommission in anderen Wirtschaftsbereichen gemachten Erfahrungen ergibt sich angesichts einer Entwicklung, bei der sich der Marktwettbewerb für die Unternehmen verschärft, die Notwendigkeit weiterreichender und wirksamerer Handlungsmöglichkeiten in diesem liberalisierten Markt, um einen fairen Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen zu gewährleisten und auch die Interessen der Verbraucher zu schützen.

  In bestimmten Fällen stellen die Flüge in der Gemeinschaft für bedeutende Luftfahrtunternehmen überwiegend aus dritten Ländern und für bestimmte Allianzen nur die Anfangsteilstrecke oder die Verlängerung eines Fluges in einen Drittstaat dar. In einem solchen Fall können die innergemeinschaftlichen Flüge insbesondere im Rahmen des Code-Sharing mit einem Partner durchgeführt werden und gelten dann lediglich als Teilstrecke.

  Die Übertragung entsprechender Befugnisse auf die Kommission erscheint unerläßlich, wenn verhindert werden soll, daß ein beschränkendes oder mißbräuchliches Verhalten europäischer oder außereuropäischer Luftfahrtunternehmen die positiven Auswirkungen des andauernden Liberalisierungsprozesses teilweise zunichte macht. Kleine und mittelgroße Luftfahrtunternehmen, die in den meisten Fällen aus der Gemeinschaft stammen und Opfer eines solchen Verhaltens werden könnten, ließen sich auf diese Weise auch wirksamer und schneller schützen, z. B. durch die Anordnung einstweiliger Maßnahmen.

10.2 Schwache Außenflanke

- Die Liberalisierung des Luftverkehrsbinnenmarkts, die vom Rat beschlossen und mit dem Erlaß der drei Liberalisierungspakete schrittweise umgesetzt wurde, weist jedoch insoweit Schwächen auf, als dieser Markt im Außenbereich unvollkommen bleibt. Er ist nämlich weiterhin bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und Drittstaaten unterworfen. Diese Abkommen sehen in der Regel keinen Mechanismus für eine wirksame Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln vor, wohingegen bestimmte Drittstaaten ihr Kartellrecht auf den Luftverkehr mit der Gemeinschaft anwenden. Das Vorhandensein dieser Abkommen ist offenbar auch für den mangelnden Wettbewerbsdruck verantwortlich zu machen, der im Gemeinschaftsmarkt zu beobachten ist, wie im Bericht der Kommission vom 22. Oktober 1996[11] über die Auswirkungen des dritten Liberalisierungspakets auf den Luftverkehr festgestellt wird.

  Um den Luftverkehrsbinnenmarkt zu bewahren und die möglichen Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf den Gemeinschaftsmarkt bewältigen zu können, hat die Kommission vorgeschlagen, Verhandlungen mit den Drittstaaten zu führen. Dies hat den Rat unter anderem dazu bewogen, der Kommission ein den Wettbewerbsbereich einschließendes Mandat für Verhandlungen - zum einen im März 1995 mit der Schweiz und im Juni 1996 mit den USA und zum anderen mit den assoziierten mitteleuropäischen Ländern - zu erteilen.

  Anzumerken ist, daß der Rat bereits in der Vergangenheit der Kommission Befugnisse zur Anwendung der Wettbewerbsregeln auf bestimmte Strecken zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten übertragen hat. Die im Jahr 1992 geschlossenen und im Jahr 1993 geänderten Abkommen[12] der Gemeinschaft mit Norwegen und Schweden enthielten einen Wettbewerbsteil. Das am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum hat diese Abkommen ersetzt und enthält ebenfalls einen Wettbewerbsteil.

10.3 Notwendigkeit eines ausgebauten Rechtsrahmens zur Schließung der Lücken des bestehenden Systems

- Nachdem in jüngster Zeit eine neue Generation von Allianzen zwischen Luftfahrtunternehmen auf Strecken zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten (insbesondere EG/USA) entstanden ist, die sich spürbar auf den

---

11 KOM(96) 514 endg. vom 22.10.1996.

12 Beschluß des Rates vom 22. Juni 1993 über den Abschluß des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dem Königreich Norwegen und dem Königreich Schweden über die Zivilluftfahrt, ABl. Nr. L 200 vom 18.7.92, S. 20 und Beschluß des Rates vom 22. Juli 1993 über die Änderung dieses Abkommens, ABl. Nr. L 212 vom 23.8.1993, S. 17.

Wettbewerb besonders innerhalb des Gemeinschaftsmarkts, auswirken[13], sah sich die Kommission im Juli 1996 dazu veranlaßt, hinsichtlich bestimmter Allianzen ein Verfahren nach Artikel 89 EG-Vertrag einzuleiten, um eine umfassende Prüfung ihrer Vereinbarkeit und bestimmter mit ihnen einhergehender Beschränkungen des Wettbewerbs mit den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln vorzunehmen.

Gleichzeitig mit den Verfahren der Kommission nach Artikel 89 haben zwei Mitgliedstaaten ihrerseits Verfahren nach Artikel 88 EG-Vertrag eingeleitet, um über die Zulässigkeit zweier Allianzen in Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln zu befinden.

Die Prüfung derselben Vereinbarung durch zwei verschiedene Behörden, nämlich die eines Mitgliedstaats nach Artikel 88 EG-Vertrag und die der Europäischen Kommission nach Artikel 89, verursacht den beteiligten Unternehmen nicht nur Kosten aufgrund des finanziellen und zeitlichen Aufwands, sondern erzeugt bei ihnen auch eine große Rechtsunsicherheit.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auf den Luftverkehr mit Drittstaaten hätte für die Unternehmen eindeutig den Vorteil, daß die Zulässigkeit ihrer Vereinbarungen nach den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln nur von einer Stelle und in einem weniger schwerfälligen und direkteren als einem nach Artikel 89 EG-Vertrag eingeleiteten Verfahren geprüft werden könnte, wobei auch nicht die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen bestünde.

Die Kooperationsvereinbarungen zwischen europäischen und amerikanischen Luftfahrtunternehmen sind im übrigen Gegenstand einer eingehenden Prüfung durch die amerikanischen Behörden, die auf den Luftverkehr mit der Gemeinschaft ihr Kartellrecht anwenden und dabei den europäischen Luftfahrtunternehmen Auflagen machen können, während die Kommission zur Zeit keinerlei Befugnis hat, amerikanischen Luftfahrtunternehmen auf der Grundlage von Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag gegebenenfalls Bedingungen aufzuerlegen, um solche Vereinbarungen vom Kartellverbot freistellen zu können.

- In Europa ist ebenfalls davon auszugehen, daß Allianzvereinbarungen wie im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und den USA geschlossen werden. Auch hier ist eine bedeutende Zunahme des Luftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten wie beispielsweise der Schweiz festzustellen. Kooperationsvereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen auf Strecken zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft oder bestimmten Mitgliedstaaten[14] können von der Kommission bisher jedoch nicht nach der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 untersucht werden. Sie kann solche

---

13 Solche Allianzen könnten bei Beteiligung großer Luftfahrtunternehmen, die über eine bedeutende Marktstellung verfügen, den Marktzugang anderer Luftfahrtunternehmen, die einer solchen beherrschenden Stellung nichts entgegensetzen können, erschweren.

14 Diese Vorschläge greifen einem Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz über Verkehrsfragen einschließlich Luftverkehr nicht vor.

Vereinbarungen lediglich nach Artikel 89 EG-Vertrag prüfen. Die Kommission hat am 27. November 1996 beschlossen, ein Verfahren nach diesem Artikel hinsichtlich einer Kooperationsvereinbarung für diese Strecken einzuleiten, um deren Vereinbarkeit mit den Wettbewerbsregeln zu prüfen.

Im übrigen werden die zu erwartenden Veränderungen bei den Betriebsbedingungen im Luftverkehr Osteuropas als Folge der politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen wahrscheinlich zum Abschluß zahlreicher Kooperationsvereinbarungen mit europäischen Luftfahrtunternehmen führen, die sich in der Gemeinschaft auswirken dürften.

11. Daher schlägt die Kommission dem Rat erneut vor, zwei Verordnungen zu erlassen, die der Kommission die Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr mit Drittstaaten ermöglichen würden. Dazu legt sie, wie unter Ziffer 21 dieses Memorandums erläutert, zwei neue Entwürfe vor, mit denen die im Jahr 1989 unterbreiteten Vorschläge ersetzt werden.

12. Mit der ersten Verordnung würde die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates in zweifacher Hinsicht geändert:

(i) Streichung von Artikel 1 Absatz 2, der den Anwendungsbereich der Verordnung auf den Binnenverkehr der Gemeinschaft beschränkt.

Dabei würde das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft nur zur Anwendung kommen, wenn Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten vorliegen. Diese Auswirkungen wären in jedem Einzelfall zu ermitteln.

(ii) Hinzufügung eines Artikels, der Konsultationen und gegebenenfalls Verhandlungen im Rahmen von Richtlinien des Rates vorsieht, wenn zwischen dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft und den Rechts- und Verwaltungsvorschriften dritter Staaten[15] oder den Vorschriften in Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten über Luftverkehrsdienste Konflikte entstehen sollten.

B. ERMÄCHTIGUNG DER KOMMISSION ZUM ERLASS VON GRUPPENFREISTELLUNGSVERORDNUNGEN

13. Im Rahmen der verschiedenen Maßnahmenpakete zur Liberalisierung des Luftverkehrsbinnenmarkts und der damit einhergehenden Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs hat der Rat der Kommission die Befugnis zum Erlaß von Gruppenfreistellungsverordnungen erteilt, damit den Luftfahrtunternehmen die schrittweise Anpassung an ein wettbewerbsintensiveres Umfeld ermöglicht werden kann.

---

15 Eine Bestimmung dieser Art liegt in der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 des Rates über die Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 auf den Seeverkehr vor. Artikel 9 dieser Verordnung regelt das Vorgehen bei internationalen Rechtsfällen.

14. Die Kommission hat mit diesen Gruppenfreistellungen im allgemeinen die Erfahrung gemacht, daß sie einem echten Bedürfnis nach Rechtssicherheit unter den Luftfahrtunternehmen und den anderen Marktbeteiligten entsprechen und zugleich die Unternehmen veranlassen, auf bestehende restriktivere Vereinbarungen zu verzichten. Dieses Bedürfnis besteht auch hinsichtlich des Luftverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten.

15. Daher ist die Kommission der Auffassung, daß sie mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten befugt werden sollte, Gruppenfreistellungen auch für solche Strecken zu gewähren, so wie dies bereits für den Luftverkehr zwischen Flughäfen in der Gemeinschaft gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2411/92[16], gilt.

16. Die zweite dem Rat vorgeschlagene Verordnung gäbe der Kommission die Befugnis zur Gewährung von Gruppenfreistellungen für Vereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen, deren Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten im Bereich der gemeinsamen Planung, der Koordinierung der Kapazitäten und Flugpläne, der Aufteilung von Einnahmen, der für die Zwecke des Interlining unerläßlichen Durchführung von Tarifkonsultationen für die Beförderung von Fluggästen und Reisegepäck, dem gemeinsamen Betrieb auf neuen oder gering ausgelasteten Strecken sowie der Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen.

17. Diese zweite Verordnung gleicht weitgehend der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 des Rates, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2411/92 des Rates. Die Liste der Abkommen, für die von der Kommission eine Ermächtigung beantragt wird, um Gruppenfreistellungen erteilen zu können, unterscheidet sich insoweit, als sie die Aufteilung der Einnahmen und die Koordinierung der Kapazitäten einbezieht, um den Gegebenheiten auf bestimmten Verbindungen mit dritten Ländern Rechnung tragen zu können. Sie enthält auch eine zusätzliche Bestimmung in Artikel 7 Absatz 4 für die Fälle, in denen Verstöße gegen Bestimmungen oder Auflagen bzw. mit Artikel 85 Absatz 3 unvereinbare Auswirkungen auf von Drittstaaten erlassene Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder auf Vorschriften in Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten über Luftverkehrsdienste zurückgehen. Im Fall des Luftverkehrs mit Drittstaaten muß die Gemeinschaft diesen Normenkonflikten und der Notwendigkeit Rechnung tragen, sie im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu regeln.

18. Die Kommission ist der Auffassung, daß Wettbewerbsbeschränkungen im Luftverkehr mit Drittstaaten in bestimmten Fällen die gleiche unmittelbar wettbewerbsverzerrende Wirkung innerhalb der Gemeinschaft haben können wie Wettbewerbsbeschränkungen im innergemeinschaftlichen Luftverkehr.

19. Daher beabsichtigt die Kommission, in Anwendung der Befugnisse, die ihr durch die vorgeschlagene Verordnung des Rates übertragen werden, eine Durchführungsverordnung zu erlassen, anhand der mit Bedingungen und Auflagen versehene

---

16 ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1987, S. 9 und ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, S. 19.

Gruppenfreistellungen erteilt werden, wobei sie die Sachlage bei den bestehenden Gruppenfreistellungen im Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft berücksichtigen wird. Mit dieser Gruppenfreistellungsverordnung würde den für die Verkehrsverbindungen mit Drittstaaten geltenden Vorschriften grundsätzlich Rechnung getragen. Sie wäre für einen begrenzten Zeitraum zu erteilen und regelmäßig auf ihre Reichweite hin zu überprüfen, um der vorhersehbaren Entwicklung eines wettbewerbsintensiveren Umfeldes Rechnung zu tragen.

20. Selbstverständlich bliebe es den Luftfahrtunternehmen unbenommen, Kooperationsvereinbarungen anderer Art zu schließen und diese bei der Kommission anzumelden, um eine Einzelfreistellung zu erlangen.

C. RÜCKNAHME DER VORSCHLÄGE AUS DEM JAHR 1989 ÜBER DIE ANWENDUNG DER WETTBEWERBSREGELN UND DIE ERMÄCHTIGUNG DER KOMMISSION ZUM ERLASS VON GRUPPENFREISTELLUNGSVERORDNUNGEN FÜR DEN LUFTVERKEHR ZWISCHEN DER GEMEINSCHAFT UND DRITTSTAATEN

21. Die beiden von der Kommission hiermit vorgelegten Verordnungsvorschläge betreffen einen vom Europäischen Wirtschaftsraum erfaßten Bereich und sind für diesen deshalb von Belang. Sie ersetzen die in den Anhängen I und III des Dokuments KOM(89) 417 endg. enthaltenen Vorschläge, die dem Rat am 8. September 1989 vorgelegt wurden.

22. Die beiden Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 1989[17] werden somit zurückgezogen.

---

17 ABl. Nr. C 248 vom 29.9.1989, S. 7 und 10.

97/0137 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EG) DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87
über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln
auf Luftfahrtunternehmen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 87,

auf Vorschlag der Kommission[18],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[19],

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses[20],

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates[21], zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2410/92[22] ist Teil mehrerer zusammenhängender Maßnahmen, die der Rat als ersten Schritt zur Vollendung des Binnenmarkts im Verkehrsbereich erlassen hat. Ihr Anwendungsbereich war daher ursprünglich auf den internationalen Luftverkehr zwischen Flughäfen in der Gemeinschaft beschränkt.

Nach dem Beschluß des Rates, die Kabotage im Rahmen des dritten Maßnahmenpakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs zu regeln und auch den innerhalb eines Mitgliedstaats durchgeführten Luftverkehr in die gemeinschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen einzubeziehen, wurden Maßnahmen erforderlich, um der Kommission die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats zu ermöglichen. Der Rat hat dazu den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 durch die Verordnung (EWG) Nr. 2410/92 geändert und auf den innerhalb eines Mitgliedstaats durchgeführten Luftverkehr erweitert.

Die Kommission hat somit keine Möglichkeit, mutmaßliche Verstöße gegen Artikel 85 und 86 EG-Vertrag im Luftverkehr zwischen einem Flughafen der Gemeinschaft und einem Flughafen eines Drittstaats direkt zu untersuchen, noch kann sie die erforderlichen Entscheidungen erlassen oder Geldbußen festsetzen, um die von ihr festgestellten Zuwiderhandlungen abzustellen.

---

18 ABl. Nr. C ...

19 ABl. Nr. C ...

20 ABl. Nr. C ...

21 ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1987, S. 1.

22 ABl. Nr. L 240 vom 24.8.1992, S. 18.

Verhaltensweisen, die sich auf den Wettbewerb im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten auswirken, können den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Daher ist es angezeigt, Regeln festzulegen, nach denen die Kommission in enger und beständiger Verbindung mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für die Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag auf diesen Bereich des Luftverkehrs treffen kann.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 wurde ein klarer und ausreichender Rechtsrahmen für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft geschaffen. Der Anwendungsbereich dieser Verordnung ist daher auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten zu erweitern.

Angesichts der Besonderheiten des Luftverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten könnte die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auf diesen Luftverkehr in bestimmten Fällen zu Konflikten mit den Gesetzen und Vorschriften dritter Staaten oder mit den Vorschriften in internationalen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten über Luftverkehrsdienste auf den betreffenden Verbindungen führen. Es sind in diesen Fällen geeignete Vorkehrungen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht und gemäß den Interessen der Gemeinschaft sowie ihren Verpflichtungen aufgrund internationalen Rechts zu treffen -

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 1 wird Absatz 2 gestrichen.

2. Es wird folgender Artikel 18a eingegefügt:

"Artikel 18a

Normenkonflikte

(1) Entstehen bei der Anwendung dieser Verordnung Konflikte mit den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Drittstaates oder den Bestimmungen in Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat über Luftverkehrsdienste, so nimmt die Kommission umgehend Konsultationen mit den Behörden des betreffenden Staates auf."

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

97/0138 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EG) DES RATES

zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag
auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und
aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr
zwischen der Gemeinschaft und Dritten Ländern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 87,

auf Vorschlag der Kommission[23],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[24],

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses[25],

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates[26], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. .....[27], legt die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen fest.

Der Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Dritten Ländern wird gegenwärtig durch ein Netz von internationalen und bilateralen Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten geregelt. In vielen Vereinbarungen wird die kommerzielle Zusammenarbeit zwischen den Luftfahrtunternehmen gefördert oder gestattet. Die Anwendung dieser Vereinbarungen durch die Luftfahrtunternehmen darf aber nicht zu Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags führen, die für sämtliche unter das Gemeinschaftsrecht fallende Tätigkeiten im Luftverkehr uneingeschränkt gelten. Bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln ist jedoch zu berücksichtigen, daß es wünschenswert ist, mögliche Normenkonflikte im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht beizulegen. Die Luftfahrtunternehmen sollten ihre Tätigkeiten in hinlänglicher Rechtssicherheit bezüglich der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausüben können.

---

23 ABl. Nr. C ...

24 ABl. Nr. C ...

25 ABl. Nr. C ...

26 ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1987, S. 1.

27 Siehe S. ... dieses Amtsblatts.

Die Kommission sollte daher befugt sein, Artikel 85 Absatz 1 für bestimmte Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen durch Verordnung für nicht anwendbar zu erklären.

Es ist angezeigt, für bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen Gruppenfreistellungen zu gewähren. Die Kommission sollte in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten den Umfang der Freistellungen und die damit verbundenen Bedingungen genau festlegen können.

Eine Freistellung kann nicht ergehen, wenn die in Artikel 85 Absatz 3 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Kommission sollte daher befugt sein, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, wenn eine Vereinbarung mit Artikel 85 Absatz 3 nicht zu vereinbarende Wirkungen zeitigt. Zu diesem Zweck sollte sie zunächst den Parteien Empfehlungen aussprechen und danach Entscheidungen treffen können.

Diese Verordnung berührt nicht die Anwendung der Artikel 86 und 90 EG-Vertrag -

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Diese Verordnung gilt für den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Dritten Ländern.

Artikel 2

(1) Unbeschadet der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 und im Einklang mit Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag kann die Kommission durch Verordnung Artikel 85 Absatz 1 auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen in bezug auf Luftverkehrsstrecken zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Drittstaaten für nicht anwendbar erklären.

(2) Die Kommission kann Verordnungen in bezug auf Vereinbarungen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen erlassen, die folgendes zum Gegenstand haben:

a) die gemeinsame Planung, die Koordinierung der Kapazitäten und Flugpläne im Linienflugverkehr;

b) die Aufteilung der Einnahmen aus dem Linienflugverkehr;

c) die Durchführung von Konsultationen über die Entgelte für die Beförderung von Fluggästen und Gepäck;

d) den gemeinsamen Betrieb von Linienflügen auf einer neuen Strecke oder einer Strecke mit geringem Verkehrsaufkommen;

e) die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen und Ausarbeitung der Flugpläne; die Kommission wird dabei auf die Übereinstimmung dieser Regeln mit dem vom Rat erlassenen Verhaltenskodex achten.

(3) Unbeschadet des Absatzes 2 legen die Verordnungen der Kommission die Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Vereinbarungen fest, für die sie gelten, und bestimmen insbesondere,

a) welche Beschränkungen oder Klauseln in den Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen enthalten sein dürfen;

b) welche Klauseln in den Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen enthalten und welche sonstigen Bedingungen erfüllt sein müssen;

c) für welche Strecken sie gelten.

Artikel 3

Eine Verordnung aufgrund des Artikels 2 wird für einen bestimmten Zeitraum erlassen.

Sie kann aufgehoben oder geändert werden, wenn sich die Verhältnisse bei einem Sachverhalt geändert haben, der für den Erlaß der Verordnung wesentlich war; in diesem Fall wird eine Anpassungsfrist für die unter die ursprüngliche Verordnung fallenden Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen bestimmt.

Artikel 4

Verordnungen nach Artikel 2 können eine Bestimmung enthalten, wonach sie für die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits bestehenden Vereinbarungen, Beschlüsse oder abgestimmten Verhaltensweisen rückwirkend gelten.

Artikel 5

Die Kommission veröffentlicht vor dem Erlaß einer Verordnung deren Entwurf und fordert alle interessierten Personen und Organisationen auf, sich dazu innerhalb einer von der Kommission festzusetzenden angemessenen Frist von nicht weniger als einem Monat zu äußern.

Artikel 6

Die Kommission konsultiert den gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 eingesetzten Beratenden Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen auf dem Gebiet des Luftverkehrs, bevor sie einen Verordnungsentwurf veröffentlicht und eine Verordnung erläßt.

Artikel 7

(1) Erfüllen die Beteiligten nicht eine Bedingung oder Auflage, die mit einer Freistellung verbunden ist, welche mit einer nach Artikel 2 erlassenen Verordnung gewährt wurde, so kann die Kommission vorbehaltlich Absatz 4 zur Beendigung dieser Zuwiderhandlung

a) Empfehlungen an die Beteiligten richten und

b) im Fall der Nichtbeachtung dieser Empfehlungen seitens der Beteiligten je nach Schwere der Zuwiderhandlung ihnen mit Entscheidung auferlegen, bestimmte Verhaltensweisen zu unterlassen bzw. vorzunehmen, oder ihnen unter Entzug der Gruppenfreistellung eine Einzelfreistellung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 gewähren oder aber ihnen die gewährte Gruppenfreistellung vollständig entziehen.

(2) Stellt die Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats oder einer natürlichen oder juristischen Person, die ein berechtigtes Interesse geltend macht, fest, daß in einem Einzelfall eine Vereinbarung, ein Beschluß oder eine aufeinander abgestimmte Verhaltensweise, für die eine Gruppenfreistellung gilt, die durch eine nach Artikel 2 Absatz 2 erlassene Verordnung gewährt wurde, dennoch Wirkungen hat, die mit Artikel 85 Absatz 3 nicht zu vereinbaren oder nach Artikel 86 verboten sind, so kann sie vorbehaltlich Absatz 4 die Gruppenfreistellung für diese Vereinbarungen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zurückziehen und gemäß Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die entsprechenden Zuwiderhandlungen abzustellen.

(3) Vor dem Erlaß einer Entscheidung gemäß Absatz 2 kann die Kommission an die Beteiligten Empfehlungen für die Abstellung der Zuwiderhandlung richten.

(4) Ist der in den Absätzen 1 und 2 genannte Sachverhalt das Ergebnis von Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Drittstaats oder von Bestimmungen in einem Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat über Luftverkehrsdienste, so wendet die Kommission vor dem Entzug der Gruppenfreistellung Artikel 18a der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 an.

Artikel 8

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

Bundesrat Drucksache **460/97** (Beschluß)

26.09.97

Beschluß
des Bundesrates

Memorandum der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: "Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr"

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen

Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und dritten Ländern

KOM(97) 218 endg.; Ratsdok. 8582/97

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946