

Beschlußempfehlung und Bericht
des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 10/1404 Nr. 34 –

Memorandum Nr. 2 betreffend Fortschritte auf dem Wege
zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik
»EG-Dok. 5938/84«

zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament
– Drucksache 10/3963 –

EntschlieÙung zum Memorandum Nr. 2 der Kommission zur Zivilluftfahrt und insbesondere zum AbschluÙ des Verfahrens der Konsultation des Europäischen Parlaments zu den Vorschlägen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat für

- eine Entscheidung über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den Luftverkehr;**
- einen Vorschlag für eine Verordnung zur Anwendung von Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im Luftverkehr**

A. Problem

Die EG-Kommission möchte den Luftverkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft durch eine Aktivierung des Wettbewerbs verbessern, ohne die Grundstrukturen und Vorteile des herkömmlichen Systems in Frage zu stellen. Insbesondere soll das Tarifgenehmigungsverfahren vereinfacht werden; Poolabkommen sollen zurückgedrängt werden.

B. Lösung

Zustimmung zu der Vorlage unter Vorbehalten. Insbesondere soll an dem bilateralen Ordnungsrahmen festgehalten werden.

Einmütigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

entfallen

D. Kosten

entfallen

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag unterstützt die Bestrebungen, das Luftverkehrsangebot zum Nutzen der Verbraucher in der Europäischen Gemeinschaft flexibler zu gestalten und durch einen fairen und leistungsgerechten Wettbewerb zu verbessern.

Bei den weiteren Verhandlungen in Brüssel wird von der Bundesregierung erwartet, folgende Grundsätze für die Luftverkehrspolitik zu beachten:

1. Am bilateralen Ordnungsrahmen der Weltluftfahrt sollte grundsätzlich festgehalten werden. Hierbei ist eine stärkere Anpassung an die sich ändernde Nachfrage vorzunehmen.
2. Es ist darauf zu achten, daß eine Marktordnung des Luftverkehrs der EG mit dem Ordnungsrahmen für das übrige Europa kompatibel ist.
3. Flexiblere Regelungen sollten im innergemeinschaftlichen Luftverkehr bei Marktzugang, Kapazitätsbemessung und Tarifpolitik eingeführt werden, um den Luftverkehrsunternehmen mehr Wettbewerbsraum zu eröffnen.
4. Eine wettbewerbsgerechte Regelung der Beihilfen ist erforderlich.
5. Durch die vorgesehene Regelung dürfen keine neuen verkehrspolitischen Zuständigkeiten im Bereich der Luftfahrt auf die EG-Kommission übertragen werden.

Der Deutsche Bundestag erwartet von der EG-Kommission, dem Ministerrat und den übrigen für die Luftfahrt in Europa zuständigen internationalen Organisationen ICAO, ECAC und EUROCONTROL die Vorbereitung von Gemeinschaftsmaßnahmen, in denen zum Teil noch echte Kostensenkungen möglich sind, die an den Verbraucher weitergegeben werden können. Dazu zählen:

- a) einheitliche Anwendung der technischen Anhänge zu den ICAO-Abkommen durch die Mitgliedstaaten,
- b) gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen im Flugverkehr,
- c) Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen bei den Gebühren für den Flughafenbetrieb und die Flugsicherung,
- d) Angleichung der steuerlichen Belastung der Luftfahrtunternehmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten,
- e) Neuordnung der Luftverkehrsstraßen zur Vermeidung zeit- und energieraubender Umwege,
- f) Abbau überflüssiger militärischer Beschränkungen auf den Flugrouten mit dem Ziel einer Koordinierung bzw. Integration der zivilen und militärischen Luftverkehrskontrollen.

Bonn, den 15. Januar 1986

Der Ausschuß für Verkehr

Lemmrich Ibrügger

Vorsitzender Berichterstatter

Anlage

Zivilluftfahrt-Memorandum Nr. 2**Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik**

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	7
Einleitung	8
Teil 1 – Reaktionen auf das erste Memorandum	9
Gemeinschaftsorgane	9
Fluggesellschaften	10
Arbeitnehmerorganisationen	10
Benutzerorganisationen	10
Zwischenstaatliche Organisationen	10
Teil 2 – Entwicklung seit dem ersten Memorandum	10
Wirtschaftliche Entwicklung	10
Änderungen der Rechtsvorschriften in den Vereinigten Staaten	12
Praktische Vorschläge an den Ministerrat	12
– Konsultationsverfahren	12
– Fluglärm	12
– Zusammenarbeit der Such- und Rettungsdienste	13
– Aufklärung von Flugunfällen	13
– Interregionaler Flugverkehr	13
– Flugtarife	13
– Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Vertrages auf den Luftverkehr.	13
– Beförderung leichter Eilluftfracht	14
Sonstige Aktionen der Kommission seit dem ersten Memorandum	14
– Staatliche Beihilfen	14
– Erleichterung des Luftfrachtverkehrs	14
– Sicherheit	14
– Niederlassungsrecht	14
– Benutzer	14

Seite

Teil 3 – Initiativen der Kommission zur weiteren Ausarbeitung und Durchführung der luftverkehrspolitischen Ziele

Grundsätzliche Überlegungen zu einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik	15
Vorgehen auf dem Gebiet des Wettbewerbs	18
– Vorgehen im Hinblick auf Inhalt und Anwendung bilateraler Abkommen und Vereinbarungen	18
– Regeln zur Aufteilung der Kapazität und der Einnahmen	18
– Änderung des Flugpreisvorschlags von 1981	18
– Vorgehen im Hinblick auf Abkommen zwischen Fluggesellschaften	19
– Kapazitätsaufteilung	19
– Aufteilung der Verkehrseinnahmen	19
– Gemeinsamer Betrieb	20
– Vorgehen im Hinblick auf Tarifverhandlungen und -abkommen	20
– Arten der Freistellungen	20
Vorgehen im Hinblick auf staatliche Beihilfen	20
– Überprüfung der bestehenden Beihilfen durch die Kommission	21
– Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen	21
– Durchführung	21
Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Fluggesellschaften	22
– Infrastruktur	22
– Erleichterung des Luftfrachtverkehrs	22
Sonstige Maßnahmen	23
– Zugang zum Markt	23
– Charterflugverkehr	23
– Soziale Angelegenheiten	24
– Forschung	24
– Fluglärm	24
– Allgemeine Luftfahrt	25
Internationale Beziehungen	25
Verfahrensmaßnahmen	25

Anhänge

Anhang I	Vorschlag für eine Entscheidung .../.../EWG des Rates über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den Luftverkehr	26
Anhang II	Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie .../.../EWG des Rates über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten	27
Anhang III A.	Änderungen des Vorschlags für eine Verordnung .../.../EWG des Rates über die Modalitäten der Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln	33

	Seite
Anhang III B. Vorschlag für eine Verordnung .../.../EWG des Rates zur Anwendung von Artikel 85, Abs. 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr	34
Anhang III C. Inhalt der beabsichtigten Verordnung (EWG) der Kommission über die Freistellung bestimmter Handelsabkommen und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen im Luftverkehr.	37
Anhang IV Staatliche Beihilfen für den Luftverkehr – Grundsätze und Leitlinien	38
Anhang V Vorschlag für eine Entscheidung .../.../EWG des Rates über die Nichtdiskriminierungsvorschriften und eine Stillhalteklausele im Luftverkehr	47
Anhang VI Programm für die Initiativen der Kommission im Bereich der Zivilluftfahrt 1984 bis 1986	47

Zusammenfassung

- i. In dieser Mitteilung werden die Ziele des Memorandums der Kommission von 1979 weiterentwickelt und ergänzt. Berücksichtigt werden dabei die bisherigen bedeutsamen Änderungen im Bereich der Rechtsvorschriften und der Wirtschaft sowie die erneute Debatte über mögliche Verbesserungen des europäischen Luftverkehrs im Interesse von Verbrauchern, Fluggesellschaften und Luftfahrtbediensteten. Das vorliegende Papier schlägt auf der Grundlage des Vertrages von Rom einen Gesamtrahmen für eine gemeinschaftliche Luftverkehrspolitik vor, mit der die Effizienz und Rentabilität des Luftverkehrssektors sowie die Qualität und der Preis des von ihm angebotenen Dienstes verbessert werden sollen; dabei sollen die wesentlichen Vorteile, die das derzeitige System mit sich bringt, beibehalten werden. Es geht jedoch davon aus, daß ein zur Anwendung zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geeignetes System sich nicht unbedingt für Routen nach Drittländern eignet. Die praktischen Vorschläge konzentrieren sich daher auf den Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten als ein Schritt auf dem Wege zur Schaffung eines Gemeinschaftsmarktes der Luftfahrt und als Beitrag zum Ausbau des Binnenmarktes im weiteren Sinne.
- ii. Ferner entspricht das Papier den Forderungen des Parlaments nach einem geänderten Arbeitsprogramm für 1984/85. Es ergänzt somit hinsichtlich des Luftverkehrs das Arbeitsprogramm der Kommission für 1984/1985 über den Binnenverkehr, das dem Rat im Februar 1983 zugeleitet worden ist.
- iii. Die Kommission geht davon aus, daß die Entregulierung im Luftverkehr nach amerikanischem Muster im derzeitigen europäischen Rahmen nicht funktionieren würde. Daher sind die unterbreiteten Vorschläge durch folgendes gekennzeichnet:
 - sie behandeln lediglich den innergemeinschaftlichen Luftverkehr;
 - sie behalten die Struktur des derzeitigen Systems bei, die sich auf bilaterale zwischenstaatliche Abkommen und Vereinbarungen sowie eine Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaften stützt.
- iv. Im Mittelpunkt dieses Papiers steht die Beziehung zwischen Wettbewerbspolitik (insbesondere die Anwendung der Wettbewerbsartikel des Vertrages) und Luftfahrtpolitik. Das Papier geht jedoch noch darüber hinaus und befaßt sich auch mit anderen Aspekten der Luftfahrtpolitik.
- v. Hinsichtlich des Wettbewerbs sind die wichtigsten Punkte folgende:
 - a) *auf Regierungsebene*
 - Die Regierungen sollten in ihren bilateralen Abkommen und Vereinbarungen nicht darauf hinwirken, den Anteil des Flugverkehrs ihrer Fluggesellschaften nach einem anderen Mitgliedstaat zu beeinflussen, sofern dieser nicht auf ein bestimmtes Minimum gefallen ist (Sicherheitsgrundsatz);
 - die vorgeschlagene Richtlinie der Kommission zur Regelung der Flugtarife wurde geändert, so daß es nunmehr möglich ist, das Ausmaß der staatlichen Kontrolle in Übereinstimmung mit der den einzelnen Fluggesellschaften eingeräumten Flexibilität unterschiedlich zu regeln.
 - b) *auf der Ebene der Fluggesellschaften*
 - Das Papier schlägt vor, Abkommen über die Kapazitätsaufteilung zwischen Fluggesellschaften (oder entsprechende Vereinbarungen) während eines begrenzten Zeitraums hinzunehmen, sofern diese nicht einer Partei gestatten, die von der anderen Partei zur Verfügung zu stellende Kapazität vorzuschreiben;
 - Verkehrseinnahmen-Pools, doch den Umfang der in ihrem Rahmen möglichen Einnahmetransfers zu begrenzen;
 - Flugtarifberatungen, sofern Fluggesellschaften, die nicht einverstanden sind, das Recht haben, unabhängig von anderen Fluggesellschaften Tarife vorzuschlagen und vorbehaltlich Regierungsgenehmigungen anzuwenden;
 - sie sehen Änderungen vor, welche die Regelung flexibler und wettbewerbsfähiger gestalten, um die Effizienz der Fluggesellschaften zu erhöhen, rentablen und innovativen Fluggesellschaften Vorteile einzuräumen, die Expansion und damit die Beschäftigungslage zu fördern und den Bedürfnissen der Verbraucher besser gerecht zu werden.
 - c) Um ihre Maßnahmen im Wettbewerbsbereich zu ergänzen, wird die Kommission die staatlichen Beihilfen an die Fluggesellschaften gemäß den in diesem Papier dargelegten Leitlinien überprüfen. Dies ist notwendig, um zwischen den Fluggesellschaften jeglichen intensiveren Wettbewerb zu vermeiden, der zu einem Subventionswettlauf zwischen Regierungen führt (Anhang IV).
 - d) Zur Durchführung schlägt sie folgendes Paket vor:
 - eine Verordnung zur Einführung von Regeln für bilaterale Abkommen und Vereinbarungen (Anlage I);
 - Änderungen zum Vorschlag der Kommission für eine Tarifrichtlinie (Anlage II);

- Neue Vorschläge nach Artikel 87 über die Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln (Anlage III).

Da die nach Artikel 84 Abs. 2 vorgeschlagenen Auflagen für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beschränkt und die staatlichen und wirtschaftlichen Aktionen eng miteinander verflochten sind, haben die Vorschläge nach Artikel 87 einen annähernd gleichen geographischen Anwendungsbereich.

Da die vorgenannten Vorschläge voneinander abhängen, müssen sie als Ganzes vom Rat und von der Kommission angenommen und angewandt werden, damit das System der Regelungen mit dem Vertrag in Einklang ist.

Die Kommission ist sich bewußt, daß diese Ideen erst erörtert werden müssen, bevor sie angenommen werden können. Diese Zeitspanne sollte jedoch nicht zu lang sein. Die Kommission behält sich das Recht vor, direkt gegen Praktiken der Fluggesellschaften vorzugehen, bei denen sie Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsartikel vermutet.

- vi. Sonstige in diesem Papier behandelte Aspekte der Luftfahrtpolitik betreffen unter anderem:

- Vorschlag für Nichtdiskriminierungsvorschriften und eine Stillhalteklause (Anhang V);
- Schritte zur Senkung der Kosten der Fluggesellschaften (z. B. Flughafengebühren, Erleichterungen);
- Schritte zur Förderung der Aktivitäten kleinerer Fluggesellschaften und Charterfluggesellschaften;
- Vorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von Flugausweisen.

- vii. Das Arbeitsprogramm der Kommission für 1984/1986 wird in Anlage VI dargelegt.

- viii. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Verabschiedung von Maßnahmen in diesem Sinne Störungen in der Luftfahrt vermeiden wird und schrittweise zu einem leistungsfähigeren, kostengünstigeren System, mit mehr Vorteilen für die Verbraucher, zu einer wirtschaftlich gesünderen Industrie und folglich zu besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt führt. Daher tragen sie dazu bei, die Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und dem Binnenmarkt der Gemeinschaft zu stärken.

Einleitung

1. Im Juli 1979 veröffentlichte die Kommission ein Memorandum über Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens¹⁾. Eines der Ziele dieses Memorandums war, über den Inhalt einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik in der EWG eine Debatte herbeizuführen. Seitdem hat die Kommission zahlreiche Stellungnahmen erhalten und eine Reihe informeller Gespräche darüber geführt. Etliche Vorschläge, darunter über Flugtarife, den interregionalen Flugverkehr und das Verfahren zur Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Zivilluftfahrt, wurden dem Rat vorgelegt und wurden bzw. werden von ihm, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß erörtert.

2. Nach Auffassung der Kommission ist es nunmehr an der Zeit, ihre Haltung zum Luftverkehr in der Gemeinschaft ausführlich darzulegen. Die wachsende Kritik der Verbraucher an dem in Europa geltenden System, die Auswirkungen der Rezession auf die Finanzen der Fluggesellschaften und die Entregulierung in der Luftfahrt in den Vereinigten Staaten haben insgesamt zu einer Debatte darüber geführt, ob das derzeitige Luftverkehrssystem in Europa den Interessen der Verbraucher am besten entspricht oder, langfristig gesehen, den Interessen der Fluggesellschaften selbst; ferner wurde die Frage aufgeworfen, ob das derzeitige System mit dem Vertrag von Rom vereinbar ist. Dieses Papier bezweckt daher, die Entwicklung seit 1979 zu überprüfen, einen Gesamtrahmen für die Luftverkehrspolitik in der Gemeinschaft vorzuschlagen,

die Maßnahmen, die die Kommission vorschlägt, und die Aktionen zu erläutern, die sie zu unternehmen beabsichtigt. Bei der Ausarbeitung dieses Papiers war der Kommission der Bericht der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz über den Wettbewerb im innereuropäischen Luftverkehr eine große Hilfe.

3. Langfristig muß die gemeinschaftliche Luftverkehrspolitik auf die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsmarktes hinwirken. Dies wird eine ziemlich lange Zeit erfordern. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß es kurzfristig möglich und wünschenswert ist, das bestehende System zu lockern. Eine solche Lockerung würde zu einer größeren Auswahl für den Verbraucher, zu niedrigeren Kosten und daher niedrigeren Preisen, zu einem größeren Tätigkeitsbereich und zu größeren Gewinnen für effiziente, innovative Fluggesellschaften und zu einem Wachstumsanreiz für die Luftfahrtindustrie führen. Langfristig wird dies Arbeitsplätze schaffen und zu einer Kohärenz des Binnenmarktes beitragen. Die Kommission hält eine solche Lockerung für möglich, ohne auf die bedeutsamen Vorteile verzichten zu müssen, die das derzeitige System des Luftverkehrs den Mitgliedstaaten bisher verschafft hat. Die Kommission glaubt, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bei einem gemeinsamen Vorgehen den Prozeß des Wandels kontrollieren und sicherstellen können, daß die nationalen, sozialen und wirtschaftlichen Zielsetzungen nicht gefährdet werden; gleichzeitig kann der Binnenmarkt der Gemeinschaft als Ganzes in einem Ausmaß gefördert werden, das von den Mitgliedstaaten allein überhaupt nicht oder nur unter weitaus größeren Schwierigkeiten erreicht werden könnte.

¹⁾ „Luftverkehr: ein Vorgehen der Gemeinschaft“, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/79.

Teil 1

Reaktionen auf das erste Memorandum

Gemeinschaftsorgane

4. Das *Europäische Parlament* erklärte in zwei Entschließungen¹⁾, daß der Luftverkehr in der Gemeinschaft verbessert werden kann und muß und daß zu diesem Zweck Gemeinschaftsmaßnahmen verabschiedet werden sollten. Es verwies jedoch auf den äußerst komplexen Charakter des Luftverkehrs und seine starke internationale Verflechtung; es hielt eine Reform für geboten, ohne die Grundstruktur zu gefährden. Die Kommission wurde aufgefordert, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten:

- i. Maßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkungen, vor allem im Hinblick auf:
 - staatliche Subventionen,
 - feste Wechselkurse,
 - Vereinfachung der Formalitäten.
- ii. Maßnahmen zur Förderung der Integration und der Abwicklung des Flugverkehrs, wie
 - Harmonisierung der technischen Vorschriften²⁾,
 - Entschädigung bei Überbuchungen²⁾,
 - Bestimmungen für den Charterverkehr.
- iii. Gestaffelte Maßnahmen auf europäischer Ebene, vor allem
 - vollständige Anwendung der Wettbewerbsbestimmungen,
 - Zugang zum Markt,
 - Niederlassungsfreiheit.

Abgesehen von diesem Aktionsprogramm vertrat das Parlament die Auffassung, daß für das derzeitige Verfahren zur Festsetzung der Tarife noch keine brauchbare Alternative vorgeschlagen wurde und daß die Kommission diese Frage weiter prüfen sollte.

5. Andere vom Parlament angeschnittene Fragen betreffen:

- i. Maßnahmen zu einer effektiven Intensivierung des Wettbewerbs im Luftverkehr der Gemeinschaft sind zu treffen, was den Fluggästen, der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften sowie der Wirtschaft der Gemeinschaft insgesamt zugute kommt. In diesem Zusammenhang forderte das Parlament die Kom-

mission auf, so rasch wie möglich einen Vorschlag über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr zu verabschieden. Dabei vertrat es die Ansicht, daß die Ausdehnung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr Überlegung erfordert und nur allmählich erfolgen kann, damit sich die Fluggesellschaften der Gemeinschaft der neuen Lage anpassen können und die Wettbewerbsfähigkeit auf dem gemeinschaftlichen, auf anderen europäischen und auf dem interkontinentalen Markt nicht geschwächt wird.

- ii. In vielen Fällen gewährleistet der Luftverkehr ein Dienstleistungssystem von vorrangigem öffentlichen Interesse; dieser Aspekt sollte berücksichtigt werden, wenn über die Anwendung der Wettbewerbsartikel entschieden wird.

- iii. Die sozialen Aspekte jeder gemeinsamen Luftverkehrspolitik sollten berücksichtigt werden.

6. Abgesehen von diesen beiden grundsätzlichen Entschließungen hat das Parlament die Auffassung geäußert, daß

- i. der regionale Flugverkehr zu fördern ist,
- ii. das derzeitige hohe Sicherheitsniveau nicht gefährdet werden soll. In diesem Zusammenhang billigt das Europäische Parlament einen eigenen Initiativbericht, insbesondere über die Sicherheitsaspekte der Bordausrüstung.

7. Der *Wirtschafts- und Sozialausschuß* hat zur Schaffung einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik eine eher konservative Haltung vertreten. Er hielt die Einführung einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik für erforderlich, die mit der gemeinsamen Verkehrspolitik koordiniert werden sollte, wobei er jedoch zur Vorsicht riet. Insbesondere sah er keinen kurzfristigen Vorteil für die Gemeinschaft darin, die derzeitige Regelung zu ändern; er meinte jedoch, langfristig sollte eine wettbewerbsfähigere Regelung im Interesse der Verbraucher und einer gesunden Luftfahrtindustrie geschaffen werden. Er betrachtete zahlreiche in den Mitgliedstaaten noch immer geltende Formalitäten als überflüssig und meinte, daß Kontroll- und Abwicklungsverfahren flexibler gehandhabt werden sollten. Seine besondere Sorge galt der Sicherheit. Da das Memorandum von 1979 den Interessen der Luftfahrtbediensteten nicht hinreichend gerecht werde, schlug er vor, eine Aktion für mehrere spezifische Punkte ins Auge zu fassen, um diesen sozialen Aspekten Rechnung zu tragen³⁾.

8. Der *Rat* nahm das Memorandum der Kommission ohne weitere Aussprache zur Kenntnis und forderte diese auf, ihre Bemühungen vorrangig auf einen Vorschlag über den grenzüberschreitenden interregionalen Flugverkehr zu konzentrieren. Er ersuchte ferner den Ausschuß der Ständigen Vertreter, die übrigen Punkte, die im Prioritätsprogramm des Rates über den

¹⁾ Europäisches Parlament, Entschließung zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt, ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 60, und Entschließung zum Memorandum der Kommission an den Rat über die Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens, ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 65.

²⁾ Diese beiden Punkte werden im Teil III dieses Papiers nicht behandelt; sie werden zu gegebener Zeit erörtert werden.

³⁾ ABl. Nr. C 230 vom 8. September 1980, S. 30

Luftverkehr 1978 aufgeführt sind, im einzelnen zu prüfen. Das weitere Vorgehen des Rates wird unter den Randnummern 21 bis 32 ausführlich behandelt.

Fluggesellschaften

9. Die Reaktionen der Fluggesellschaften lassen sich in zwei große Gruppen unterteilen.

10. Die erste Gruppe bildet die „Association of European Airlines“ (Verband der europäischen Fluggesellschaften, AEA). Dieser Verband begrüßte zwar im Jahre 1980 die Bemühungen der Kommission zur Förderung des europäischen Luftverkehrs, hielt aber das derzeitige System im großen und ganzen für brauchbar und wies darauf hin, daß dieses System gefährdet werden könnte bei dem Versuch, seine Mängel zu beseitigen. Der AEA äußerte Bedenken gegenüber der Initiative der Kommission zum interregionalen Luftverkehr und bezweifelte insbesondere dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Er gelangte zu dem Schluß, daß die nationalen Luftfahrtbehörden den Marktzugang und die Schaffung besonderer Routen weiterhin überwachen sollten. Die EWG-Mitglieder des AEA äußerten zurückhaltende Zustimmung zu den Vorstellungen der Kommission über Flugtarife, Wettbewerb und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der Fluggesellschaften. Sie lehnten zwar grundsätzlich niedrigere Flugtarife und mehr Wettbewerb nicht ab, verwiesen jedoch auf die augenblickliche heikle finanzielle Lage der Fluggesellschaften und auf die Bedeutung eines lautereren Wettbewerbs. Ihrer Auffassung nach sollten die Probleme der Luftverkehrskontrolle, der Verkehrsbombungen im Luftverkehr, der Treibstoffverfügbarkeit und der Infrastrukturänderungen vorrangig behandelt werden.

11. Diese und andere Meinungen, die von einigen Fluggesellschaften einzeln geäußert wurden, lassen es der Kommission ratsam erscheinen, daß jede Änderung des derzeitigen Systems nur allmählich erfolgen sollte. In einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament vertrat die „International Air Transport Association“ (Internationale Luftverkehrsvereinigung, IATA)⁴⁾ die Auffassung, daß das Memorandum ein konstruktives Arbeitspapier sei. Die IATA meinte jedoch, daß die Vorschläge der Kommission über Tarife, Kapazität, Produktivität und Wettbewerb nicht hinreichend begründet seien und weiter geprüft werden müßten; der IATA zufolge geht es bei den Problemen des Luftverkehrs hauptsächlich um Planung und Management.

12. Demgegenüber begrüßte die „Association of Independent Air Carriers“ (Verband der unabhängigen Fluggesellschaften, ACE) die Vorstellungen der

⁴⁾ PE 64.924 vom 5. Mai 1980

Kommission und verwies auf die Bedeutung einer raschen Aktion, mit der eine weitere Zunahme beherrschender Stellungen vermieden werden könnte. Der ACE bot seine Zusammenarbeit an und drängte die Kommission, insbesondere die zwischen Linienfluggesellschaften und Charterfluggesellschaften bestehenden Unterschiede im Bereich von Fracht und Post zu beseitigen.

Arbeitnehmerorganisationen

13. Die Organisationen der Luftfahrtbediensteten vertraten die Auffassung, daß das Memorandum die sozialen Probleme im Luftverkehrswesen nicht genügend berücksichtige. Sie drängten vor allem auf die Schaffung eines paritätischen Ausschusses von Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter der Schutzherrschaft der Kommission. Sie befürchteten, daß eine flexiblere Zivilluftfahrtpolitik zu unhaltbaren Zuständen in der Luftfahrt führt, deren Kosten schließlich der Steuerzahler und der Benutzer der Fluggesellschaften tragen müßte. Sie forderten daher detailliertere Untersuchungen über die Folgen einer größeren Flexibilität. Ferner hielten sie die Absicht für unbegründet, die Zivilluftfahrtpolitik in eine umfassende Verkehrspolitik der Gemeinschaft einzubeziehen, die einen Ausgleich zwischen Nachfrage und Angebot der verschiedenen Bereiche schaffen würde.

Benutzerorganisationen

14. Die Benutzerorganisationen begrüßten im allgemeinen das Programm. Einige beklagten jedoch die übermäßige Vorsicht seitens der Kommission sowie die unzulängliche Behandlung solcher Probleme wie Luftverkehrssicherheit, Verschmutzung, Rolle der Flugreisen in der Regionalpolitik der Gemeinschaft und Verhältnis des Luftverkehrs zu einer koordinierten Entwicklung eines umfassenden europäischen Verkehrssystems. Die Kritik der Benutzer konzentriert sich zum großen Teil auf die Höhe und die derzeitige Regelung der Flugtarife. Sie halten mehr Wettbewerb und Änderungen bei der Festsetzung der Flugtarife für erforderlich.

Zwischenstaatliche Organisationen

15. Die „International Civil Aviation Organization“ (Organisation der internationalen Zivilluftfahrt, ICAO) bemerkte in einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament⁵⁾, daß technische und betriebsbedingte Probleme wie optimale Flughöhe und Reduzierung von Wartezeiten nur im internationalen und regionalen Rahmen der ICAO zufriedenstellend gelöst werden könnten. Die europäische Luftverkehrssicherheit wird von der ICAO als zufriedenstellend angesehen.

⁵⁾ PE 64.992 vom 7. Mai 1982

Teil 2

Entwicklung seit dem ersten Memorandum

Wirtschaftliche Entwicklung

16. Im ersten Memorandum wurde auf die jeweilige Bedeutung der einzelnen Märkte der europäischen Fluggesellschaften hingewiesen. Die Märkte innerhalb

der Gemeinschaft waren für die meisten Fluggesellschaften der Gemeinschaft weniger wichtig als die Märkte der Nicht-Gemeinschaftsländer. Diese Situa-

tion besteht auch heute noch. Die wichtigsten Linienfluggesellschaften¹⁾ beziehen etwa 40 % ihrer Einnahmen aus dem innereuropäischen Flugverkehr (etwa 25 % in der Gemeinschaft) und den übrigen Teil auf den Routen nach anderen internationalen Bestimmungen, insbesondere auf den interkontinentalen Routen. Bei den Einnahmen aus der Luftfracht beläuft sich der auf den innereuropäischen Luftverkehr entfallende Anteil auf 20 %. Bei der Erstellung des ersten Memorandums bezogen die Bedarfsfluggesellschaften ebenfalls einen geringen Teil ihrer Einnahmen aus dem Flugverkehr innerhalb der Gemeinschaft, während der Hauptteil der Einnahmen auf anderen internationalen Strecken, insbesondere in Europa und auf der Nordatlantik-Route erzielt wurde. Nachdem die Linienfluggesellschaften auf der Nordatlantik-Route eine aggressive Preispolitik eingeführt hatten, ging der Charter-

flugverkehr dort erheblich zurück. Als Folge davon konzentriert sich der Flugverkehr der Bedarfsfluggesellschaften nunmehr auf europäische Bestimmungs-orte, insbesondere Spanien; der Anteil dieser Fluggesellschaften am Passagieraufkommen (Passagier-km) im innereuropäischen Luftverkehr beträgt mehr als 50 %.

17. Seit Veröffentlichung des ersten Memorandums befand sich der Luftverkehr im allgemeinen ständig in einer schweren Rezession. Die EWG-Linienfluggesellschaften haben nicht schlechter abgeschnitten, einige sogar besser als die Fluggesellschaften außerhalb der EWG. Die nachstehenden Zahlenangaben veranschaulichen die Betriebsstatistiken des gesamten internationalen Linienverkehrs der europäischen Luftverkehrsunternehmen, wie sie der Kommission vom AEA zur Verfügung gestellt wurden.

AEA/EWG-Luftverkehrsaufkommen und Verkehrseinnahmen 1981 und 1982 *)

I. Internationaler Linienverkehr insgesamt			
		1981	1982
A. 1. Angebotene t/km	Mio.	31 686	32 694
2. Einnahmen t/km	Mio.	19 699	20 124
3. Ladefaktor	%	62,2	61,6
4. Einnahmen Passagier-km	Mio.	135 468	134 343
5. t/km (Fracht)	Mio.	7 212	7 246
6. t/km (Post)	Mio.	466	466
B. 1. Ertrag aus Einnahmen t/km	UScents	70,15	68,56
2. Kosten je angebotene t/km	UScents	44,00	41,18
3. Betriebseinnahmen US-Dollar	Mio.	13 818	13 798
a) Passagiereinnahmen in Prozent	%	81,1	81,3
b) Frachteinnahmen in Prozent	%	17,2	17,0
c) Posteinnahmen in Prozent	%	1,7	1,7
4. Betriebskosten US-Dollar	Mio.	13 942	13 463
5. Betriebsergebnis (Gewinn/Verlust) vor finanziellen Aufwendungen US-Dollar	Mio.	- 124	+ 335
6. Zinsaufwendungen US-Dollar	Mio.	569	650
7. Betriebskosten nach finanziellen Aufwendungen US-Dollar	Mio.	14 511	14 113
8. Betriebsergebnis (Gewinn/Verlust) nach finanziellen Aufwendungen US-Dollar	Mio.	- 693	- 315
9. Betriebskoeffizient vor finanziellen Aufwendungen	%	99,1	102,5
10. Betriebskoeffizient nach finanziellen Aufwendungen	%	95,2	97,8
II. Linienpassagierverkehr insgesamt			
1. Angebotene Sitz-km insgesamt	Mio.	234 897	234 315
a) Inland	Mio.	19 279	21 121
b) innereuropäisch	Mio.	47 557	46 962
c) weltweit	Mio.	215 618	213 194
2. Einnahmen Passagier-km	Mio.	148 411	148 947
a) Inland	Mio.	12 944	14 451
b) innereuropäisch	Mio.	27 293	26 761
c) weltweit	Mio.	135 467	134 496

*) Air Lingus, Air France, Alitalia, British Airways, British Caledonian, KLM, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena, SAS und UTA.

¹⁾ EWG-Linienfluggesellschaften, Mitglieder des AEA (Verband der europäischen Fluggesellschaften).

Diesen elf wichtigsten Fluggesellschaften, auf die der größte Teil des Verkehrsaufkommens im Linienverkehr innerhalb sowie von und nach den Gemeinschaftsländern entfällt, gelang es mithin nicht, 1981 ihre Betriebskosten und ihre Zinsaufwendungen zu decken; 1982 galt dies für einen Teil der Zinsaufwendungen. Es gibt Anzeichen dafür, daß die Ergebnisse 1983 etwas besser sein werden als 1982. Die Kommission geht davon aus, daß – obschon die Betriebskoeffizienten sich verbessert haben – die Zinsaufwendungen wiederum nicht ganz gedeckt werden können.

18. Zur Aufbringung der Mittel für Zinsaufwendungen, Dividenden und Erneuerung ihrer Luftflotten ist nach Berechnungen der Fluggesellschaften ein Mindestgewinn – vor Steuern – von 7,5 % aus den Einnahmen erforderlich. Dies ergibt einen Betriebskoeffizienten (vor Zinsen) von 108,1. Nur bei einer oder zwei Fluggesellschaften belief sich der Betriebskoeffizient 1981 auf vier Punkte, was als akzeptabler Mindestbetriebskoeffizient (vor Zinsen) angesehen wird. Auf dieser Basis haben 1981 zehn Fluggesellschaften das erforderliche Einnahmenniveau um etwa 1250 Mio. US-Dollar und 1982 um etwas weniger als 800 Mio. US-Dollar unterschritten. Für 1983 wird mit einem etwas geringeren Defizit als 1982 gerechnet²⁾.

19. Die zehn Fluggesellschaften³⁾, für die Zahlenangaben verfügbar sind und die innerhalb Europas Passagierlinienflüge anbieten, haben in dieser Region nicht besser abgeschnitten als im gesamten Flugverkehr der letzten Jahre. Die jüngsten Daten, die für diese Region verfügbar sind, beziehen sich auf 1981 und 1982. Bei den einzelnen Betriebskoeffizienten für die Beförderung von Fluggästen ergibt sich folgendes Bild:

Spannen der innereuropäischen Betriebskoeffizienten (Beförderung von Fluggästen) vor Zinsen

Jahr	Spanne des Betriebskoeffizienten	Durchschnittlicher Betriebskoeffizient
1978	88,9 bis 110,2	103,0
1979	93,3 bis 110,9	103,4
1980	79,3 bis 104,4	98,3
1981	79,7 bis 104,1	98,7
1982	89,1 bis 110,0	103,9

Aus dieser Tabelle ergibt sich, daß die finanziellen Leistungen dieser Fluggesellschaften in Europa erhebliche Unterschiede aufweisen und daß einige unter ihnen vor erheblichen finanziellen Schwierigkeiten stehen.

Änderungen der Rechtsvorschriften in den Vereinigten Staaten

20. Die einschneidendsten Änderungen der Rechtsvorschriften gab es zweifellos in den Vereinigten Staaten, wo Ende 1978 weitreichende Vorschriften erlassen

²⁾ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Papiers gibt es Anzeichen, daß diese Aussagen zu pessimistisch waren.

³⁾ Air Lingus, Air France, Alitalia, British Airways, British Caledonian, KLM, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena und Scandinavian Airlines System.

wurden, die jede staatliche Intervention im inländischen Luftverkehr in bezug auf Marktzugang, Regelung der Kapazität und Tariffestsetzung ausschalten. Es ist wahrscheinlich noch zu früh, über die endgültigen Ergebnisse der Entregulierung ein Urteil abzugeben. Die Anpassung an die neue Regelung seitens der traditionellen Luftverkehrsunternehmen hat längere Zeit in Anspruch genommen und erwies sich schwieriger als erwartet, obgleich es nunmehr den Anschein hat, daß die meisten von ihnen sich dieser Lage werden anpassen können. Mit der Erweiterung des Nebenmarktes sind die Auswahl des Verbrauchers und die Zufriedenheit der Öffentlichkeit mit der neuen Regelung größer geworden. Die Bedeutung dieser Änderung für den europäischen Markt wird unter Randnummer 41 näher dargelegt.

Praktische Vorschläge an den Ministerrat

Konsultationsverfahren

21. In ihrem Memorandum von 1979 verwies die Kommission auf die starke Verflechtung des gemeinschaftlichen mit dem weltweiten Luftverkehrssystem. Deshalb müssen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit denen der internationalen Organisationen und von Drittländern besser aufeinander abgestimmt werden. Die Kommission übermittelte daher dem Rat zusammen mit dem Memorandum im Juni 1979 einen Vorschlag für ein Konsultationsverfahren in bezug auf internationale Organisationen und Drittländer. Dieser wurde vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung zum Memorandum der Kommission über die Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens⁴⁾ gestützt. Der Rat verabschiedete diesen Vorschlag im Dezember 1979⁵⁾, stimmte jedoch den Konsultationen vor dem Abschluß bilateraler Abkommen nicht zu.

Fluglärm

22. Im Dezember 1979 genehmigte der Rat eine von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie über die Verringerung der Schallemissionen von Unterschall-Luftfahrzeugen⁴⁾. Dieser Vorschlag zielte darauf ab, Anhang 16 zum Chicagoer Abkommen durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Anwendung zu bringen. Darüber wurde Einvernehmen erzielt, und in jüngster Zeit wurde – wie in Anhang 16 vorgesehen – die Anwendung auf Unterschall-Luftfahrzeuge aus Drittländern zwingend vorgeschrieben⁶⁾.

23. Im Jahre 1981 legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag einer Richtlinie zur Begrenzung der Schallemissionen von Drehflügelflugzeugen⁷⁾ vor. Der Vorschlag bezweckt, die Schallnormen des Anhangs 16 zum Chicagoer Abkommen für Drehflügelflugzeuge anzuwenden.

Wegen der verschiedenen Auffassungen über die Grenzen der Einbeziehung und über die Strenge der Normen konnte bisher jedoch keine Einigung erreicht

⁴⁾ ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 65

⁵⁾ ABl. Nr. L 18 vom 24. Januar 1980, S. 24

⁶⁾ ABl. Nr. L 18 vom 24. Januar 1980, S. 26 und Änderung ABl. Nr. L 117 vom 4. Mai 1983, S. 2

⁷⁾ ABl. Nr. 275 vom 27. Oktober 1981, S. 2

werden. Der auf der letzten ICAO-Sitzung erzielte Fortschritt über Fluglärm läßt erwarten, daß eine internationale Abmachung darüber im Jahre 1984/85 erfolgen kann.

24. Ferner hat die Kommission ein besonderes Computerprogramm (CANAR) (Folgen der Vorschriften über Lärmdämpfung) entwickelt, das Lärmbelastung in Flughafennähe rechnerisch und graphisch erfaßt.

Zusammenarbeit der Such- und Rettungsdienste

25. 1979 schlug die deutsche Bundesregierung dem Rat eine Richtlinie über die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten in bezug auf die Such- und Rettungsdienste bei tatsächlichen oder vermuteten Flugzeugunfällen in den Grenzgebieten der Mitgliedstaaten vor. Eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden, und der Rat ersuchte die Kommission, die Angelegenheit weiter zu prüfen. Es fand eine umfassende Anhörung mit nationalen Sachverständigen statt, wodurch es der Kommission ermöglicht wurde, die Bereiche der Zusammenarbeit und den Rahmen festzulegen, in dem Gemeinschaftsregeln dazu beitragen könnten, wichtige Aspekte des Anhangs 12 zum Chicagoer Abkommen durchzusetzen.

Aufklärung von Flugunfällen

26. Im Dezember 1980 billigte der Rat einen Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland über die künftige Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Flugunfalluntersuchung⁸⁾. Die Richtlinie des Rates wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag im Umfang erheblich reduziert, doch besteht Hoffnung, daß die Richtlinie selbst in ihrer reduzierten Form zu einer besseren Verwendung von Geräten und zu einem leichteren Zugang zu sachkundiger Beratung führen wird.

Interregionaler Flugverkehr

27. Die Kommission hat im November 1980⁹⁾ eine Verordnung über den interregionalen Luftverkehr vorgeschlagen, nachdem der Rat bei seinen Beratungen über das Memorandum die Kommission dazu aufgefordert hatte. Die Kommission hat sich nicht für einen vollständigen freien Zugang zum Markt ausgesprochen, sondern vorgeschlagen, einen spezifischen und genau festgelegten Teil des Marktes aus der bilateralen Regelung herauszunehmen und somit einer größeren Anzahl von Fluggesellschaften Gelegenheit zu geben, bestimmte Routen außerhalb der wichtigsten Routen zu bedienen. Der Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament¹⁰⁾, vom Wirtschafts- und Sozialausschuß¹¹⁾, von den Handelskammern, der „European Regional Airlines Organisation“ (Europäische Organisation der Regionalfluggesellschaften, ERA), den Benutzern und den unabhängigen Fluggesellschaften befürwortet. Andere Beteiligte, wie die Vertreter der Zivilluftfahrtverbände, die Europäische Zentrale der

öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und die wichtigsten Luftfahrtgesellschaften, lehnten den Vorschlag entweder insgesamt ab oder machten hinsichtlich seines Geltungsbereichs bestimmte Vorbehalte. Im Laufe der Erörterungen wurde der ursprüngliche Vorschlag der Kommission stark reduziert. Obgleich der Rat ihn nunmehr als Richtlinie¹²⁾ verabschiedet hat, ist höchst ungewiß, welche Auswirkung die geänderte Fassung haben wird.

Flugtarife

28. Im Juli 1980 wurde die Kommission vom Rat und vom Parlament aufgefordert, einen Bericht über die Höhe und die Verfahren zur Festsetzung der Flugtarife im Linienverkehr in der Gemeinschaft vorzulegen. Die Kommission unterbreitete ihren Bericht¹³⁾ ein Jahr später und wies insbesondere darauf hin, daß zwar in bestimmten Fällen ein Mißbrauch der Marktstellung nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden könnte, daß aber im allgemeinen bei Flügen in der Gemeinschaft weder die Höhe der Flugtarife noch die Gewinne der Luftverkehrsgesellschaften gegenüber den von ihnen aufzubringenden Kosten unangemessen seien. Sie gelangte zu dem Schluß, daß die Verfahren zur Flugtariffestsetzung hinsichtlich der staatlichen Überwachung der Tariffestsetzung und der Festsetzung von Tarifen durch die Fluggesellschaften selbst verbessert werden könnten.

29. 1981 übermittelte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten¹⁴⁾.

Darüber fanden im Rat über zwei Jahre Erörterungen statt, doch läßt nichts darauf schließen, daß mit einer Entscheidung des Rates in naher Zukunft zu rechnen ist. Einige Mitgliedstaaten haben generell ihre Zustimmung geäußert, wohingegen andere Bedenken gegen bestimmte spezifische Punkte haben. Das Europäische Parlament hat insgesamt den Vorschlag befürwortet, aber einige Änderungen vorgeschlagen¹⁵⁾.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat zwar die Zielsetzungen des Vorschlags begrüßt, glaubte aber nicht, daß der Vorschlag in seiner derzeitigen Form geeignet sei, diese Ziele zu erreichen¹⁶⁾. Dieses Thema wird unter Randnummer 48 ff. weiter behandelt.

Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Vertrages auf den Luftverkehr

30. Obgleich sich aus den Urteilen des Gerichtshofes von 1974¹⁷⁾ und von 1979¹⁸⁾ ergibt, daß die allgemeinen Vertragsvorschriften, einschließlich der Wettbewerbsregeln, auf den Luft- und Seeverkehr Anwendung finden, sind dies die einzigen Bereiche, in denen die Wettbewerbsverordnungen gemäß Artikel 87 des Vertrages noch nicht erlassen worden sind. Das Europäische Parlament ersuchte die Kommission in seiner

⁸⁾ ABL Nr. L 375 vom 31. Dezember 1980, S. 32

⁹⁾ KOM(80) 624 endg. vom 27. November 1980 und Änderung KOM(81) 771 endg. vom 10. Dezember 1981

¹⁰⁾ ABL Nr. C 287 vom 9. November 1981, S. 114

¹¹⁾ ABL Nr. C 343 vom 31. Dezember 1981, S. 13

¹²⁾ ABL Nr. L 237 vom 26. August 1983, S. 19

¹³⁾ KOM(81) 398 endg. vom 23. Juli 1981

¹⁴⁾ ABL Nr. C 78 vom 30. März 1982, S. 6

¹⁵⁾ ABL Nr. C 322 vom 28. November 1983, S. 10

¹⁶⁾ ABL Nr. C 77 vom 21. März 1983, S. 27

¹⁷⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 4. April 1974, Rechtssache 167/73

¹⁸⁾ Urteil des Gerichtshofes vom 12. Oktober 1978, Rechtssache 156/77

Entschließung zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt nachdrücklich, „auf eine Anwendung der Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrags mit den notwendigen Ausnahmenvorschriften hinzuwirken“¹⁹⁾. Im August 1981 übermittelte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung über die Anwendung der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag auf den Luftverkehr (für Unternehmen geltende Wettbewerbsregeln), wodurch der Kommission die Möglichkeit gegeben worden wäre, Informationen für Entscheidungen nach Artikel 85 und 86 des Vertrages zu erhalten²⁰⁾. Dieser Vorschlag ist rein verfahrenstechnischer Natur. Er wurde mehrere Male in der gemischten Arbeitsgruppe des Rates für Verkehr und Wirtschaftspolitik erörtert. In diesen Beratungen richtete sich die Kritik in erster Linie gegen den geographischen Anwendungsbereich des Vorschlags (Anwendung auf Routen nach Drittländern zusätzlich zu den Routen innerhalb der Gemeinschaft) und gegen das Fehlen eines Verfahrens zur Gewährung einer Gruppenfreistellung für geltende Handelsabkommen oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen.

31. Um ihre politischen Zielvorstellungen weiter zu entwickeln und den tatsächlichen Gegebenheiten des Luftverkehrs in der Gemeinschaft Rechnung zu tragen, bat die Kommission in Schreiben an die Mitgliedstaaten und die Fluggesellschaften um detaillierte Informationen über den derzeitigen Luftverkehr²¹⁾. Die Kommission hat um zusätzliche Auskünfte gebeten. Das Thema wird in Teil 3 weiter erörtert.

Beförderung leichter Eilluftfracht

32. Im August 1980 unterbreitete die britische Regierung im Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Liberalisierung der Verfahren zur Beförderung leichter Eilluftfracht. Der Rat konnte sich wegen der ihm vorliegenden unzulänglichen Informationen über diesen Vorschlag nicht einigen und ersuchte daher die Kommission im Juni 1981²²⁾, diese Angelegenheit weiter zu prüfen und empfahl inzwischen den Mitgliedstaaten, diese Beförderungsart so weit wie möglich zu erleichtern. Die Kommission hat die Angelegenheit mit nationalen Sachverständigen geprüft und bereitet nunmehr einen geänderten Vorschlag vor, der dem Rat noch in diesem Jahr vorgelegt werden wird.

Sonstige Aktionen der Kommission seit dem ersten Memorandum

Staatliche Beihilfen

33. Die Kommission berief 1981 und 1982 mehrere Sitzungen mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten ein, um über den Inhalt staatlicher Beihilfen an Luftverkehrsunternehmen genau unterrichtet zu werden. Die Kommission konnte sich zum Teil auf Grund dieser Sitzungen ein Bild über die Beihilfen an Fluggesellschaften machen.

Dieses Thema wird ab Abschnitt 61 weiter erörtert.

Erleichterung des Luftfrachtverkehrs

34. Der Rat hat dieser Angelegenheit Priorität eingeräumt. Eine Studie wurde für die Kommission erstellt, worauf sich mehrere Besichtigungen der wichtigsten Flughäfen der Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit dem IATA-Ausschuß für Erleichterungen anschlossen. Ziel dieser Unternehmungen war es festzustellen, welche Hemmnisse den freien Luftfrachtverkehr in der Gemeinschaft behindern.

35. Die Studie führte zu dem Ergebnis, daß Luftfracht nicht nur teurer als die übrigen Verkehrsträger ist, sondern auf zahlreichen Routen innerhalb der Gemeinschaft längere Zeit benötigt als die Beförderung im Straßenverkehr. Die Gründe dafür sind beispielsweise die zeitraubenden Verfahren bei der Grenzüberschreitung, die Abwicklungsverfahren, die Kommunikation zwischen Fluggesellschaften, Verladern, Spediteuren und Zolldienststellen. Diese Schwierigkeiten verursachen eine erhebliche Beeinträchtigung der Entwicklung der innergemeinschaftlichen Luftfracht. Das weitere Vorgehen wird in Abschnitt 71 ff. behandelt.

Sicherheit

36. Im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr verfügt die Kommission nicht über die Sachkenntnisse, die ihr ein Tätigwerden ermöglichen. Ihre Rolle kann lediglich darin bestehen, auf Bereiche hinzuweisen, in denen das vorhandene System, das sich auf die Mitgliedstaaten und die regionale Organisation der ICAO stützt, verbessert werden kann. Im Hinblick auf dieses begrenzte Ziel hat sie eine Kooperationsvereinbarung mit Eurocontrol unterzeichnet (wozu sich das Europäische Parlament positiv geäußert hat²³⁾) und in einer Studie die Engpässe bei der Entwicklung des Luftverkehrs untersuchen lassen.

Niederlassungsrecht

37. Leider muß festgestellt werden, daß keine Fluggesellschaft seit dem ersten Memorandum die im Vertrag angebotene Möglichkeit in Anspruch genommen hat.

Benutzer

38. Die Kommissionsdienststellen haben die Errichtung nationaler Ausschüsse der Luftverkehrsnutzer unterstützt. Solche Vereinigungen gab es bereits in einigen Mitgliedstaaten, und aufgrund einer Initiative des britischen Ausschusses (AUC – Air Transport Users Committee) wurde ein Lenkungsausschuß eingesetzt, der aus Vertretern der meisten Mitgliedstaaten besteht. In der Folge wurden in Irland, Italien und Belgien Verbände gegründet, in denen Geschäfts- und Privatreisende zusammengeschlossen sind, in anderen Mitgliedstaaten werden solche Verbände zur Zeit errichtet. Diese Vertreter beschlossen im Oktober 1982, sich in dem „Faturec“ – Federation of Air Transport User Representatives in the European Community (Verband der Vertreter der Luftverkehrsnutzer in der Europäischen Gemeinschaft) zusammenzuschließen, der sich zum Ziel gesetzt hat, in jedem Mitgliedstaat

¹⁹⁾ ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 60

²⁰⁾ ABl. Nr. C 291 vom 12. November 1981, S. 4

²¹⁾ SG(81) D/10641 vom 7. August 1981

²²⁾ ABl. Nr. L 203 vom 23. Juli 1981, S. 51

²³⁾ ABl. Nr. C 182 vom 19. Juli 1982, S. 29

einen Ausschuß einzusetzen und beizubehalten, der die Interessen aller Gruppen von Luftverkehrsnutzern unterstützen soll. Es liegt natürlich im Interesse der Kommission, daß diese Organisationen mit den Ver-

braucherorganisationen in der EWG assoziiert werden. Die Kommission beabsichtigt, alle Benutzerorganisationen, die am Luftverkehr interessiert sind, zu konsultieren.

Teil 3

Initiativen der Kommission zur weiteren Ausarbeitung und Durchführung der luftverkehrspolitischen Ziele

Grundsätzliche Überlegungen zu einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik

39. Die Reaktionen auf das erste Memorandum und die ausführliche Erörterung über die europäische Zivilluftfahrt in den letzten Jahren haben gezeigt, daß das derzeitige System zwar ein umfassendes Luftverkehrsnetz geschaffen hat, daß die (im ersten Memorandum erwähnte) mangelnde Flexibilität des Systems aber zu einer wachsenden Kritik in der Öffentlichkeit geführt hat. Diese Kritik (die nicht immer gerechtfertigt ist) hat sich auf die Zivilluftfahrt innerhalb Europas konzentriert; die Kommission sieht sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß innerhalb der Gemeinschaft Raum ist für mehr Flexibilität und Wettbewerb im Rahmen des vorhandenen Systems, ohne dieses zu zerstören oder auf die damit verbundenen Vorteile zu verzichten. Flexibilität ist nicht ein Selbstzweck, sondern sollte als ein Mittel angesehen werden, um die Dienstleistungen gegenüber dem Verbraucher und die Leistungsfähigkeit der effizienten, unternehmerischen Fluggesellschaft zu verbessern.

40. Eines der Argumente in der öffentlichen Debatte lautete, daß es unmöglich sei, das innergemeinschaftliche System ohne unannehmbare Folgen für das internationale Luftverkehrswesen anzupassen. Die Kommission kann sich diesem Argument nicht anschließen. Sie ist sich jedoch darüber im klaren, daß ein für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geeignetes System sich nicht unbedingt für Routen nach Drittländern eignet. Sie schlägt daher vor, daß sich die Gemeinschaft auf die Verbesserung des Luftverkehrssystems innerhalb der Gemeinschaft konzentrieren sollte, was einen Schritt auf dem Wege zur Schaffung eines echten gemeinsamen Luftverkehrsmarktes und einen Beitrag zur Verbesserung des Binnenmarktes im weiteren Sinne darstellt.

41. Die Kommission ist sich aber auch darüber im klaren, daß selbst geringfügige Veränderungen in diesem Bereich Auswirkungen auf die Dienstleistungen der Fluggesellschaften von Nichtgemeinschaftsländern in Europa haben können; daher hat die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge diesem Umstand eingehend Rechnung getragen.

42. Bei der Ausarbeitung der Gemeinschaftspolitik für den Luftverkehr müssen folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

- i. Alle Mitgliedstaaten verfügen über Fluggesellschaften mit einem bedeutsamen Streckennetz. Viele von ihnen gehören dem Staat und werden vom Staat finanziert oder sonstwie unterstützt. Fast alle Mitgliedstaaten würden es für undenkbar

halten, daß ihre Fluggesellschaft den Betrieb einstellt. Manche Mitgliedstaaten erwarten von ihren Fluggesellschaften, daß sie bestimmte Strecken oder ein bestimmtes Streckennetz bedienen oder überzähliges Personal weiterbeschäftigen. Dies kann aus gesamtwirtschaftlichen, politischen oder sozialen Gründen wichtig sein, läßt sich aber nicht immer mit den Gründen einer gesunden Betriebsführung vereinbaren. Etliche Mitgliedstaaten scheuen deshalb davor zurück, ihre Fluggesellschaften in einem gewissen Umfang dem Wettbewerb auszusetzen, da dies ihrer Ansicht nach diese Ziele gefährden würde. Überdies arbeiten viele Fluggesellschaften mit Verlust, was zwar auch vor der derzeitigen Rezession der Fall war. Der Wunsch, höhere Verluste zu vermeiden, verstärkt das Widerstreben der Staaten, ihre Fluggesellschaften einem weiteren Wettbewerb auszusetzen.

- ii. Das gegenwärtige, nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene System von Handelsabkommen der Fluggesellschaften, bilateralen Verträgen und Vereinbarungen der Regierungen sowie der bilateralen Regierungskontrolle der Flugdienste hat die Entwicklung eines umfassenden Streckennetzes und hochwertiger Flugleistungen ermöglicht. Aufgrund dieses Systems können die Staaten dafür Sorge tragen, daß ihre Fluggesellschaften nicht einem Wettbewerb ausgesetzt sind, den sie für unzumutbar halten. Der gewährte Schutz weist Unterschiede auf, sorgt aber in seiner weitgehendsten Form dafür, daß die Beförderungsaufkommen und die Einnahmen im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten gleichmäßig unter ihren Unternehmen aufgeteilt werden. Die Staaten betrachten es daher als normal, daß jeder Vorteil, der einer Fluggesellschaft eingeräumt wird (beispielsweise durch Benutzung einer besseren Ausrüstung oder infolge besseren Marketings), letzten Endes durch bilaterale Verhandlungen zwischen den betreffenden Ländern beseitigt wird. Dieses System der bilateralen Kontrolle ist im Laufe der Jahre immer mehr verfeinert und differenzierter geworden.
- iii. Das heutige System enthält trotz der daran geäußerten Kritik ein begrenztes Maß an Wettbewerb. Große Fluggesellschaften stehen in der Qualität ihrer Leistungen seit jeher miteinander in Wettbewerb; vor allem Charterfluggesellschaften und andere Verkehrsträger haben den Wettbewerb belebt. Andererseits hat der äußerste Schutz, der sich daraus ergibt, daß betriebswirtschaftliche Mißer-

folge durch diplomatische Verhandlungen korrigiert werden können, für die Luftverkehrsunternehmen seit langem den Anreiz verringert, jene kritische Einstellung, zu der die einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen gezwungen sind, auf ihren eigenen Betrieb anzuwenden. Die derzeitige Rezession (und die daraus resultierenden Forderungen an den Staat nach höheren Zuschüssen) hat dazu geführt, daß die Fluggesellschaften ihren Betrieb einer kritischen Prüfung unterziehen und daß zumindest einige Staaten ein solches Vorgehen von den Fluggesellschaften verlangen. Die Wirkungen der Rezession wären wahrscheinlich nicht so gravierend, wenn auf die Fluggesellschaften ein steter und anhaltender kommerzieller Druck ausgeübt worden wäre, ihren Betrieb und ihre Kosten unter Kontrolle zu halten. Ebenso wahrscheinlich ist, daß ein wirksamer Wettbewerb die Staaten davon abgehalten hätte, von ihren Fluggesellschaften zu erwarten, daß sie mehr Personal beschäftigen, als sie wirklich brauchen, und Flugzeugtypen einsetzen, die nicht unbedingt die rentabelsten sind.

- iv. Die Untersuchungen der Kommission zeigen, daß die Flugpreise in Europa, deren Höhe zwar häufig kritisiert wird und im Vergleich zu derjenigen in den Vereinigten Staaten oder auf der Nordatlantik-Route ungünstig abschneidet, in der Praxis meistens in keinem unangemessenen Verhältnis zu den Kosten der Fluggesellschaften stehen. Eine Änderung der Flugpreisfestsetzungsverfahren, die zu Experimenten ermuntern soll, wird für sich allein nicht zu niedrigeren Durchschnittspreisen, sondern eher zu einer Vielfalt an Flugpreisen führen, wie dies die Erfahrung der vergangenen Jahre in Europa gezeigt hat. Eine Änderung dieser Verfahren bei gleichzeitiger Anwendung anderer Wettbewerbsmaßnahmen könnte jedoch letztlich zu Preisanpassungen führen, die das Flugpreisniveau im allgemeinen senken. Die jüngsten Erfahrungen in Europa mit Überkapazitäten haben dies bestätigt. Deshalb ist es wichtig, Änderungen der Flugpreisfestsetzungsverfahren im Zusammenhang mit anderen Elementen der Marktstruktur zu berücksichtigen, um zu gewährleisten, daß genügend kommerzieller Druck entsteht, um eine Änderung des relevanten Kostengefüges der Fluggesellschaften zu bewirken.
- v. Die Fluggesellschaften weisen zu Recht darauf hin, daß es wichtige Kostenfaktoren (insbesondere Treibstoff, Luftverkehrskontrolle und Flughafengebühren) gibt, auf die sie nur geringen Einfluß haben. Eine von Beratern für die Kommission erstellte Studie veranschlagt den Anteil der Kosten, auf den die Fluggesellschaften Einfluß haben, auf etwa 40 %. Die nachstehende Tabelle veranschaulicht, wie dieses Ergebnis errechnet worden ist. Die Zahlenangaben können natürlich noch diskutiert werden, doch die Kommission geht davon aus, daß sie die Größenordnung der Kosten wiedergeben, auf die die Fluggesellschaften einen Einfluß haben.
- vi. Bei den Kosten, auf die die Fluggesellschaften keinen Einfluß haben, kann der hohe Treibstoff-

preis letztlich zur Entwicklung sparsamer Motoren und Turbinen führen, und diese Entwicklung hat bereits begonnen. In dieser Hinsicht gibt es Anzeichen, daß den Marktanforderungen bereits entsprochen wird. Ferner führt die Anwendung dieser neuen Technologien zur Herstellung von Flugzeugen mit geringerem Lärmpegel, was wiederum den Fluggesellschaften ermöglicht, den Vorschriften über Schallemissionen zu entsprechen. Zur Frage der Flugnavigations- und Flughafengebühren wird häufig bemerkt, daß die Fluggesellschaften niedrigere Flugpreise berechnen könnten, wenn sie, wie dies in den Vereinigten Staaten der Fall ist, zumindest einen Teil ihrer Infrastrukturkosten (zu denen in diesem Papier sowohl die Kosten für die Luftverkehrskontrolle wie die Flughafengebühr gerechnet werden) auf den Steuerzahler abwälzen. Fluggesellschaften oder ihre Kunden sollten bei normaler Inanspruchnahme der Einrichtungen die entsprechenden wirtschaftlichen Kosten der von ihnen benutzten Einrichtungen bezahlen (wie dies auch bei den anderen Verkehrsträgern sein sollte), und diejenigen, die Leistungen erbringen, seien es Staaten oder andere Stellen, sollten eine angemessene Rendite ihrer Investitionen erzielen. Flughäfen und die Luftverkehrskontrolle sollten dementsprechend nach leistungsfähigen und wirtschaftlichen Kriterien verwaltet werden. Es wird hier auf Absatz 70 hingewiesen.

43. Gelegentlich wird gefordert, daß die Gemeinschaft in ähnlicher Weise eine Entregulierung im innergemeinschaftlichen Luftverkehr vornehmen sollte, wie die Vereinigten Staaten dies für ihren Inlandsmarkt getan haben. Unabhängig davon, welche Vorteile eine solche Politik unter US-Verhältnissen auch haben mag, ist die Kommission der Ansicht, daß es aus den oben dargelegten Gründen keinen Sinn hat, sie unter den europäischen Verhältnissen einzuführen, da einige der Voraussetzungen, die die Entregulierung in der Luftfahrt der Vereinigten Staaten möglich machten, in Europa nicht bestehen. Im Gegensatz zu den Verhältnissen in der Gemeinschaft sind die Vereinigten Staaten ein großer gemeinsamer Binnenmarkt, der US-Luftverkehrsunternehmen vorbehalten ist. Es bestand Einigung darüber, die staatlichen Markteingriffe zu beenden sowie die sozialen und wirtschaftlichen Folgen einer solchen Politik zu akzeptieren. Zudem gibt es in den Vereinigten Staaten 20 große Luftverkehrsunternehmen, die alle nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden, so daß sich die US-Regierung über deren Schicksal keine großen Sorgen zu machen braucht. Die realistische Frage ist daher nicht, ob die Gemeinschaft ihren Luftverkehr entregulieren sollte, sondern, ob das derzeitige System so flexibel gestaltet werden kann, daß es von sich aus genügend Druck auf die Fluggesellschaften ausübt, ihre Produktivität zu steigern und ihre Leistungen zu möglichst niedrigen Kosten zu erbringen.

44. Der Kern des Problems liegt in der Wettbewerbsfrage. Nach dem Vertrag bedeutet dies insbesondere die Überlegung, ob das vielleicht unvermeidliche Maß an Koordinierung der Fluggesellschaften und an staatlichen Eingriffen so gestaltet werden kann, daß ein angemessener Anteil des sich daraus ergebenden

**Kosten der Linienfluggesellschaften
in Europa und die Möglichkeit ihrer Kontrolle durch das Unternehmen**

	% der Gesamtkosten, davon	% unternehmens- abhängig	% der gesamten unternehmensab- hängigen Kosten
<i>Gehälter und Ausgaben für</i>			
Cockpit-Besatzung	5,07	30	1,52
Treibstoff und Öl	19,85	5	0,99
Flugausrüstungsversicherung	0,69	0	0,00
Ausbildung der Cockpit-Besatzung	0,53	30	0,16
Sonstige Ausgaben für Flugbetrieb	0,62	25	0,16
<i>Wartung und Überholung</i>			
– Material	1,24	15	0,19
– Ladung	3,19	30	0,96
– Personal	3,31	30	0,99
Abschreibung auf Flugausrüstung	4,92	20	0,98
Abschreibung auf Bodenanlagen	1,13	20	0,23
Sonstige Abschreibung	0,25	20	0,05
Landegebühren	4,07	0	0,00
Gebühren für Flugpassagiere	5,15	0	0,00
Flugnavigation	3,61	0	0,00
Abfertigung von Flugzeugen und Passagieren	12,22	60	7,33
Flughafennavigation	0,85	0	0,00
Betreuung der Passagiere	4,02	100	4,02
Passagiersversicherung, Verschiedenes	0,50	0	0,00
Löhne und Ausgaben für Kabinenbesatzung	3,57	30	1,07
Werbung und Public Relations	3,80	80	3,04
Ausfertigung der Flugscheine, Personal für Verkauf und Verkaufsförderung	14,62	80	11,70
Reservierung	1,84	40	0,74
Allgemeines und Verwaltung	4,47	80	3,58
Sonstige Betriebskosten	0,50	25	0,13
	100,00		37,84

Quelle: Alistair Tucker and Transportation Analysis International; relationship between scheduled airline costs and fares in Europe (Vergleich zwischen Kosten und Tarifen von Linienfluggesellschaften in Europa), Januar 1983.

Gewinns an den Verbraucher weitergegeben wird. Jedes Vorgehen auf dem Gebiet des Wettbewerbs muß im Zusammenhang mit den Gesamtzielen in der Luftfahrt gesehen und durch andere Maßnahmen, die sie unterstützen sollen, und insbesondere durch eine Kontrolle der staatlichen Beihilfen ergänzt werden; andernfalls besteht die große Gefahr, daß jede Lockerung nur zu einem Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten führen wird. Die wichtigsten Leitlinien der gemeinsamen Luftverkehrspolitik sollten daher folgende sein:

- a) Die Kommission, die einer schrittweisen Fortentwicklung der gemeinsamen Luftverkehrspolitik generell den Vorzug gibt, sollte sich bemühen, gemeinsame Regeln dafür auszuarbeiten, wie das bestehende System im innergemeinschaftlichen Luftverkehr angewandt werden sollte.
- b) Sie sollte in das System ein ausreichendes Maß an Flexibilität und Wettbewerb einführen, das genügend Druck auf die Fluggesellschaften ausübt, damit diese ihre Kosten überwachen, ihre Produktivität steigern und dem Benutzer effiziente und preislich attraktive Leistungen anbieten; ferner sollte sie es effizienten und unternehmerisch eingestellten Fluggesellschaften ermöglichen, Gewinne zu erzielen.
- c) Sie sollte sich soweit wie möglich um eine Senkung der Kosten bemühen, die außerhalb des Einflußbereichs der Fluggesellschaften liegen.
- d) Sie sollte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen berücksichtigen, die einige Regierungen ihren Fluggesellschaften auferlegen.
- e) Sie sollte von der Kontrolle der staatlichen Beihilfe für den Luftverkehr ausgehen.
- f) Sie sollte die Erhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus nicht gefährden.
- g) Sie sollte die Beschäftigungsaussichten der in diesem Wirtschaftszweig tätigen Arbeitskräfte berücksichtigen.
- h) Sie sollte eine Aktion im Bereich der Forschung einbeziehen.

- i) Sie sollte dafür sorgen, daß durch technologisch durchführbare und wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen die Belästigung durch Fluglärm in Flughafennähe weitmöglichst verringert wird.

Vorgehen auf dem Gebiet des Wettbewerbs

45. Der Wettbewerb zwischen den internationalen Linienfluggesellschaften in der Gemeinschaft spielt sich in einem Rahmen ab, der die Betriebsbedingungen dieses Wirtschaftszweiges sowohl auf betrieblicher wie auf staatlicher Ebene regelt. In den meisten Fällen beruht der Wettbewerb auf

- i) bilateralen Abkommen und Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten, vor allem über den Umfang der Verkehrsrechte jeder Fluggesellschaft sowie über Kapazitäts- und Flugpreisfragen;
- ii) kommerziellen und Tarifabkommen zwischen Fluggesellschaften über die wirtschaftlichen Gesichtspunkte ihres Flugbetriebs.

46. Die Kommission ist der Ansicht, daß vor allem folgende Maßnahmen zu treffen sind:

- a) Gemeinsame Regeln für bestimmte Punkte, die sich auf Inhalt und Verfahren der Anwendung bilateraler Abkommen und Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten auswirken;
- b) Vorgehen zur Änderung der Verfahren zur Festsetzung von Flugtarifen;
- c) Vorgehen zur Begrenzung der Wirkungen von kommerziellen und Tarifabkommen zwischen Fluggesellschaften.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen der bestehenden Praxis, die in den folgenden Abschnitten erläutert werden, verfolgt die Kommission das Ziel, das derzeitige System aufzulockern. Wenn diese Änderungen angenommen und als einheitliches Ganzes angewandt werden, ist die Kommission der Auffassung, daß dies zu wettbewerbsfähigeren Leistungen und damit zu niedrigeren Preisen für die Verbraucher führt, ohne daß die bisherigen Vorteile des derzeitigen Systems gefährdet werden. Die Kommission erstrebt vor allem die Beseitigung der jetzigen Hemmnisse für innovative und wettbewerbsfähige Fluggesellschaften und die Möglichkeit, die Gewinne aus solchen Flugunternehmen an die Flugunternehmen und die Fluggäste weiterzugeben. Die Änderungen, die sich aus diesen Maßnahmen ergeben, sollten und werden nach Ansicht der Kommission schrittweise erfolgen und somit den Fluggesellschaften und ihren Beschäftigten Zeit zur Anpassung geben. Unter diesen Umständen glaubt die Kommission, daß im Zusammenhang mit den vorstehend unter a) und b) genannten Verfahren der Regierungen Ausnahmen von den unter c) genannten Vereinbarungen, wenn sie zeitlich befristet und inhaltlich festgelegt sind, nach Artikel 85 Abs. 3 EWG – V zulässig sind. Ferner werden nach Ansicht der Kommission die Maßnahmen nur schrittweise geändert.

Vorgehen im Hinblick auf Inhalt und Anwendung bilateraler Abkommen und Vereinbarungen

Regeln zur Aufteilung der Kapazität und der Einnahmen

47. Soll das System den Anforderungen des Marktes besser entsprechen, muß der Rechtsrahmen gelockert werden, um dem Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften mehr Raum zu geben. Es kommt daher darauf an, daß die Mitgliedstaaten folgendem zustimmen:

- i) Poolabkommen zwischen Fluggesellschaften über Kapazität bzw. Einnahmen dürfen keine Bedingung für den Flugbetrieb im Rahmen bilateraler Abkommen sein.
- ii) Die Mitgliedstaaten sollten nicht auf einem starren 50:50-Anteil am Verkehrsaufkommen und an den Einnahmen aus dem Verkehr zwischen ihren Ländern und anderen EG-Mitgliedstaaten bestehen. Dabei ist sich die Kommission darüber im klaren, daß eine vollständige Markbeherrschung durch eine Seite für die meisten Mitgliedstaaten nicht annehmbar wäre; sie ist daher der Meinung, daß sowohl Poolabkommen wie auch bilaterale Abkommen, wenn die Mitgliedstaaten dies wünschen, entsprechende Schutzmaßnahmen vorsehen könnten. Gemeinsame Regeln sollten aus diesem Grunde dafür Sorge tragen, daß die Mitgliedstaaten in ihren Abkommen und Vereinbarungen nicht versuchen, Kapazität oder Verkehrseinnahmen in einer Weise zu regeln, die einer Seite beispielsweise mehr als 25 % des Verkehrsanteils zusichert. Dies würde gleichzeitig ein größeres Maß an Wettbewerb ermöglichen und einem Mitgliedstaat die Gewähr bieten, daß seine Fluggesellschaft gewissermaßen als Sicherheitsgarantie ein Geschäftsvolumen abwickeln würde, das sie ohne Zustimmung ihrer eigenen Regierung nicht unterschreiten könnte.

Anhang I enthält einen Entscheidungsentwurf, der diesen Vorschlag realisieren soll.

Änderung des Flugpreisvorschlags von 1981

48. Der Kommissionsvorschlag¹⁾ ist in den Organen der Gemeinschaft und anderenorts eingehend erörtert worden. Die Kommission hält es für zweckmäßig, ihren ursprünglichen Vorschlag zu ändern, um diesen Beratungen und insbesondere den Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlaments Rechnung zu tragen. Der überarbeitete Vorschlag sollte auch neueste Entwicklungen auf wirtschaftlichem und rechtlichem Gebiet sowie die Übereinkommen zwischen den Vereinigten Staaten und bestimmten ECAC-Staaten über die Festlegung einer Reihe von Referenztarifen und über Tarifmargen d. h. eine Tarifspannweite widerspiegeln, innerhalb derer die Fluggesellschaften ihre Tarife ohne staatliche Genehmigung frei festsetzen können. Diese Konzeption hat auch die ECAC in ihrem Bericht über den Wettbewerb im innereuropäischen Luftverkehr²⁾

¹⁾ ABl. Nr. C 78 vom 30. März 1982, S. 6

²⁾ Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), Report on competition in Intra-European Air Services, Paris 1982.

untersucht. Nach Auffassung der Kommission wäre diese Konzeption im Gemeinschaftsrahmen von erheblichem Vorteil.

49. Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen werden in Anhang II wiedergegeben. Der geänderte Vorschlag würde es den Fluggesellschaften und den Regierungen freistellen, darüber zu befinden, welche Art von Tarifen die erstgenannten vorschlagen und die letzteren genehmigen sollten. Er geht davon aus, daß die Fluggesellschaften möglichst frei sein sollten bei der Entscheidung darüber, welche Art von Tarif ihren Betriebserfordernissen am besten entspricht; dies wird dadurch begünstigt, daß die Fluggesellschaften ernstlich prüfen, ob und in welcher Form in Europa Tarilmargen eingeführt werden können. Die Kommission nahm die widerstrebende Haltung des Parlaments und des Rates in bezug auf das ursprünglich vorgeschlagene Schiedsverfahren zur Kenntnis. Andererseits ist sich die Kommission klar, daß das Verfahren nach der Konvention von 1967 nicht zur Lösung von Problemen angewandt worden war. Deshalb schlägt die Kommission ein Verfahren vor, daß ein Schiedsverfahren überflüssig macht. Der Vorschlag sieht ein unterschiedliches Maß an staatlicher Kontrolle vor, und zwar je nach der den Fluggesellschaften eingeräumten Handlungsfreiheit. Die Tariffestsetzung der Fluggesellschaften würde einem Doppelgenehmigungsverfahren d.h. durch beide Regierungen unterworfen sein, wenn sie Tarilmargen mit einer prozentualen Mindestspanne enthält. Innerhalb der Margen würden die Tarife frei sein oder der doppelten Ablehnung oder der Genehmigung des Herkunftslandes je nach Wahl des betreffenden Staates unterliegen. Wenn es sich bei dem Tarifvorschlag um einen Einzeltarif handelt und es zwischen den Regierungen zu Meinungsverschiedenheiten kommt, so wird von den Regierungen erwartet, daß sie einander konsultieren und eine Einigung anstreben. Sollte dies jedoch nicht möglich sein, würde letztlich dem Herkunftsland gestattet, seine Tarife anzuwenden, sofern das Bestimmungsland nicht für die betreffende Route zwei Tarilmargen akzeptiert. Der Vorschlag will somit sicherstellen, daß auf viel direktere Art als durch Schiedsverfahren das Verfahren der Regierungsgenehmigung (das dem Vorschlag zugrundeliegt, der weiter hinten in diesem Dokument für das Verfahren auf kommerzieller Ebene erläutert wird) den Fluggesellschaften einen angemessenen Handlungsspielraum einräumt, um eine modernere und unternehmerische Tarifpolitik einzuführen. Der Vorschlag beabsichtigt auch einen engeren Kontakt zu den Verbraucherorganisationen.

Vorgehen im Hinblick auf Abkommen zwischen Fluggesellschaften

50. Die praktischen Modalitäten der kommerziellen Zusammenarbeit werden in den Abkommen zwischen Fluggesellschaften festgelegt. Ihre Kernpunkte sind Abmachungen über Flugplangestaltung³⁾, die Kapazitäts- und Einnahmeverteilung in unterschiedlicher Höhe sowie multilaterale oder bilaterale Tarifvereinbarungen.

³⁾ Dieses Papier geht darauf nicht weiter ein. Eine Ausnahme ist bereits in dem derzeitigen Wettbewerbsvorschlag enthalten.

Kapazitätsaufteilung

51. In Abkommen zwischen Fluggesellschaften wird die Zahl der angebotenen Sitzplätze in vielen Fällen in einem Verhältnis 50:50 festgelegt. Solche Abkommen haben bestimmte Vorteile, da sie für ein Angebot an Verkehrsleistungen in den verkehrsarmen Zeiten und in manchen Fällen auf weniger frequentierten Routen sorgen. Andererseits können sie bei bestimmten Flugzeugtypen und der Qualität der Leistungen, die den Passagieren geboten werden, zu ziemlich einheitlichen Merkmalen führen und die leistungsfähigeren Fluggesellschaften benachteiligen. Nach Auffassung der Kommission aufgrund ihrer Überlegungen des Absatzes 46 sollten die Abkommen über Kapazitätsaufteilung zwischen den Fluggesellschaften (oder entsprechende Vereinbarungen) zulässig, aber nicht obligatorisch sein, sofern sie jedem Partner gestatten, ein solches Abkommen innerhalb einer ziemlich kurzen Frist zu kündigen.

Aufteilung der Verkehrseinnahmen

52. Abkommen zwischen Fluggesellschaften enthalten in der Regel Klauseln über die Aufteilung der Verkehrseinnahmen, wonach die Einnahmen der Poolpartner auszugleichen (unlimitierte Pools) oder nahezu auszugleichen (limitierte Pools) sind. Bei einem gemeinsamen Flugbetrieb handelt es sich um Sonderformen der Poolabkommen (Randnummer 55).

53. Es liegt auf der Hand, daß sich Poolabkommen als ein wirksames Instrument zur Beschränkung jeder Form des Wettbewerbs, der sonst stattfinden könnte, benutzen lassen. In dieser Hinsicht würden Poolabkommen gegen Artikel 85 Abs. 1 EWGV verstoßen. Andererseits können Pooleinnahmen ein Anreiz dafür sein, außerhalb der gewinnträchtigen Zeiten zu fliegen und so das Leistungsangebot für die Verbraucher zu verbessern.

54. Dies führt die Kommission zu der Ansicht, daß Einnahmenpools zulässig sein sollten, wenn sie bestimmten Kriterien genügen. Die Kommission ist sich völlig darüber im klaren, daß für unlimitierte Pools, die einfach die Verkehrseinnahmen zwischen zwei Fluggesellschaften aufgrund des Platzangebots gleichmäßig aufteilen, keine Freistellung nach Artikel 85 Abs. 3 erteilt werden kann. Für das Ausmaß der Aufteilung von Verkehrseinnahmen aufgrund eines Poolabkommens muß es eine Grenze geben. Diese Grenzen müssen auf den Möglichkeiten der Freistellung nach Artikel 85 Abs. 3 beruhen. Die Aufteilung der Verkehrseinnahmen aufgrund eines Poolabkommens muß daher eindeutig mit der sich aus dem Abkommen ergebenden Verbesserung der Luftverkehrsleistungen zusammenhängen; sie muß das Geben und Nehmen von Flugplankompromissen mit den geringstmöglichen Auswirkungen auf den Wettbewerb widerspiegeln. Die Verbesserungen können den Flugdienst selbst oder seine Kostenwirksamkeit betreffen. Die Kommission würde sich aufgrund ihrer Untersuchungen damit einverstanden erklären, daß ein Pool, der die Einnahmeübertragung von einer Fluggesellschaft auf die andere auf 1 % der Pooleinnahmen begrenzt, für eine Gruppenfreistellung nach Artikel 85 Abs. 3 in Frage käme. Alle anderen Abkommen über

die Aufteilung der Verkehrseinnahmen, die über diese Höchstgrenze hinausgehen, würden in jedem Fall sorgfältig im Hinblick darauf untersucht, ob sie für eine Freistellung nach Artikel 85 Abs. 3 in Betracht kommen.

Gemeinsamer Betrieb

55. Es gibt Fälle, in denen eine einzige Fluggesellschaft eine Strecke oder ein Streckensystem auf der Grundlage eines mit der Gegenseite geschlossenen Abkommens über die Aufteilung der gemeinsamen Kosten und Einnahmen befliegt. In einigen Fällen wird die eine Strecke der einen Fluggesellschaft und die andere der anderen Fluggesellschaft zugewiesen, wobei beide im gemeinsamen Interesse betrieben werden. Ob solche Abkommen eine ernsthafte Wettbewerbsbeschränkung bedeuten wird von den jeweiligen Umständen abhängen. Aus diesem Grunde ist sich die Kommission jedoch darüber im klaren, daß für solche Abkommen keine Gruppenfreistellung gewährt werden kann, wenn der Wettbewerb auf der Route bewußt ausgeschlossen wird. Es könnte jedoch ein Fall für eine Einzelfreistellung vorliegen, wenn vom Standpunkt der Fluggesellschaft wie des Verbrauchers nur eine einzige Fluggesellschaft tätig sein könnte oder wenn es beispielsweise notwendig war, den Pendelverkehr oder andere neuartige Verkehrsdienste zu erleichtern, die eindeutig dem Verbraucher zugutekommen.

Vorgehen im Hinblick auf Tarifverhandlungen und -abkommen

56. Die Antworten der Mitgliedstaaten auf die Erkundigungen der Kommission nach den Befugnissen für Tarifverhandlungen und -abkommen ergeben kein eindeutiges Bild. Die genaue Rolle der Fluggesellschaft und des Staates ist offenbar in jedem Land anders, wobei die Befugnisse in unterschiedlichem Maße zwischen ihnen verteilt sind. Bestimmte Aspekte der Tariffestsetzung könnten in ihrer heutigen Form gegen Artikel 85 und 90 verstoßen.

57. Die meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Mehrzahl der ICAO-Mitgliedstaaten betrachten Tarifverhandlungen zwischen Fluggesellschaften als wesentlichen Faktor ihrer Luftverkehrspolitik und erwarten oft von ihren Fluggesellschaften, solche Verhandlungen vorbehaltlich der Zustimmung des Staates durchzuführen. Es besteht kein Zweifel, daß Tarifverhandlungen zwischen Fluggesellschaften den Wettbewerb einschränken und den Fluggesellschaften einen wirtschaftlichen Vorteil bieten. Andererseits ermöglichte dieses System, dem Verbraucher zuverlässige, hochwertige Verkehrsleistungen anzubieten. Aus den in Absatz 46 dargelegten Gründen ist die Kommission bereit, solche Tarifhandlungen unter der Bedingung zu akzeptieren, daß sie auch dem Verbraucher einen gleichwertigen Vorteil bieten, nicht unangemessen restriktiv sind und ein angemessenes Maß an Wettbewerb sicherstellen.

58. Die Kommission ist der Ansicht, daß bei Tarifverhandlungen die Voraussetzungen für die Gewährung einer Gruppenfreistellung erfüllt wären, wenn

- i) die Fluggesellschaften ein tatsächliches Recht auf eigenständiges Handeln hätten, d. h. unabhängig von anderen Fluggesellschaften Tarife vorschlagen und solche Tarife auch frei anwenden können, wenn sie nur der begrenzten staatlichen Aufsicht im Sinne der Randnummern 48 bis 49 unterliegen;
- ii) die beteiligten Mitgliedstaaten und die Kommission ermächtigt wären, als Beobachter an Tarifverhandlungen teilzunehmen.

Arten der Freistellungen

59. Da unter den gegebenen Umständen ein mehr wettbewerbsorientiertes System wünschenswert ist, den Fluggesellschaften aber Zeit zur Anpassung gegeben werden sollte, hält es die Kommission für angebracht, die Gruppenfreistellungen auf sieben Jahre zu begrenzen und nach Ablauf dieses Zeitraums zu überprüfen.

60. Anhang III A enthält die Änderungen, die an dem Entwurf der Ratsverordnung über die Modalitäten der Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln vorzunehmen sind, der dem Rat am 18. November 1982 vorgelegt worden ist. Er beschränkt den Anwendungsbereich der Verordnung auf den internationalen Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft. Anhang III B enthält den Vorschlag für eine Verordnung des Rates, die die Kommission ermächtigt, in bestimmten Fällen Gruppenfreistellungen zu gewähren. Anhang III C beinhaltet die Hauptpunkte einer Verordnung der Kommission zur Gewährung von Gruppenfreistellungen gemäß der Ermächtigungsverordnung des Rates. Die Anhänge III B und C wurden angesichts der derzeitigen Kenntnisse der Kommission von den geltenden kommerziellen Abkommen erstellt. Die Kommission behält sich das Recht vor, ein Verfahren wegen Vertragsverstoß gegen die Mitgliedstaaten einzuleiten, die dem Ersuchen der Kommission um Auskünfte nicht korrekt nachgekommen sind.

Vorgehen im Hinblick auf staatliche Beihilfen

61. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß die in den vorangegangenen Kapiteln skizzierte Lockerung der bestehenden Verwaltungsvorschriften nur dann einen Sinn hat, wenn das Problem der staatlichen Beihilfen gebührend berücksichtigt wird. Die Verantwortung für die Durchführung der Artikel 92 und 93 des Vertrages über staatliche Beihilfen liegt bei der Kommission. Es versteht sich, daß jede Zunahme des Wettbewerbs zwischen Fluggesellschaften, wenn die Regeln für staatliche Beihilfen nicht angemessen angewandt werden, zu einer Finanzierung eines solchen Wettbewerbs aus staatlichen Beihilfen, d. h. zu einem Subventionswettbewerb führen könnte. Dies ist natürlich unerwünscht.

62. Die Kommission hat, um ihre diesbezüglichen Absichten für die Mitgliedstaaten und für die Zivilluftfahrt klar darzulegen, das beigefügte Dokument (Anhang IV) mit entsprechenden Leitlinien ausgearbeitet. Folgende Ausführungen sind eine Zusammenfassung der wichtigsten Überlegungen, welche die Kommission berücksichtigen wird.

- a) Die Mitgliedstaaten müssen ihre Verpflichtungen aus Artikel 93 Abs. 3 erfüllen, d. h. die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichten, daß sie sich dazu äußern kann. Die Beihilfen müssen in dem Sinne transparent sein, daß ihre Auswirkungen überprüft werden können. Die Kommission lehnt die Gewährung staatlicher Beihilfen in Fällen ab, in denen die Schwierigkeiten des Unternehmens eines Mitgliedstaates auf Unternehmen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft abgewälzt werden.
- b) Die Kommission ist der Ansicht, daß sich der Luftverkehr der Gemeinschaft trotz der jüngsten Schwierigkeiten am Markt normalerweise sollte behaupten können. Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, daß Artikel 92 wie für die anderen Wirtschaftsbereiche sinngemäß auch für die Zivilluftfahrt angewandt werden sollte. Einige Mitgliedstaaten sind der Auffassung, daß bestimmte Beihilfen ein Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ihrer Fluggesellschaft sind. Die Kommission ist der Ansicht, daß die bestehenden Möglichkeiten nach dem Vertrag und insbesondere nach Artikel 92 Abs. 3 flexibel genug sind, um Sonderfälle zu behandeln, die ihr bekannt sind oder die ihr vielleicht in Zukunft mitgeteilt werden. Sie wird dieses Thema jedoch weiterhin prüfen. Außerdem wird die Kommission bei der Beurteilung einzelner staatlicher Beihilfen berücksichtigen, ob Unternehmen unter Artikel 90 Abs. 2 fallen.
- c) Die Kommission wird bei der Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen den innergemeinschaftlichen Aspekten ganz besondere Rechnung tragen. Sie wird diese Vorschriften so handhaben, daß die Fluggesellschaften aus Drittländern, die Subventionen erhalten oder eine sonstige Vorzugsbehandlung genießen, nicht benachteiligt werden.
- d) Wenn ein Staat der ihm gehörenden Fluggesellschaft Kapital, eine Anleihe oder Garantien gibt, kann dies entweder eine Beihilfe oder eine normale Transaktion zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und dem Unternehmen oder eine Kombination dieser beiden Fälle sein. Deshalb muß in jedem einzelnen Fall beurteilt werden, ob er ein Beihilfeelement enthält, und wenn ja, ob dies gerechtfertigt ist.
- e) Die Kommission kann Beihilfen nur genehmigen, wenn eine Kompensation im gemeinsamen Interesse gerechtfertigt ist. Beihilfen, deren Hauptziel darin besteht, die Betriebsverluste einer Fluggesellschaft auszugleichen, würden normalerweise nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten. Wenn jedoch die Finanzlage einer Fluggesellschaft besonders prekär ist, aber echte Möglichkeiten für eine Besserung bestehen, könnte die Kommission die zur Erholung des Unternehmens erforderlichen Beihilfen genehmigen, sofern diese Bestandteil eines Umstrukturierungsprogramms mit gezielten Maßnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums sind.
- f) Außer in besonderen Fällen wären Beihilfen zur Unterstützung des Luftverkehrs in wirtschaftlich rückständigen Regionen der Gemeinschaft annehmbar, wenn die Schwierigkeiten der Region auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene anerkannt wurden.
- g) Die Kommission wird generell dazu neigen, Beihilfen, die den Betrieb von Inlandsstrecken erleichtern sollen, zu genehmigen. Insbesondere ist die Kommission der Ansicht, daß Beihilfen an reine Inlandsfluglinien, die keine unmittelbaren oder mittelbaren Verbindungen mit internationalen Fluggesellschaften haben, kaum unter Artikel 92 ff. des Vertrages fallen dürften. Dennoch wären solche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie ein bedeutsames Aufkommen des internationalen Verkehrs nach dem betreffenden Mitgliedstaat verlagern würden oder wenn sie dazu dienten, den internationalen Flugverkehr der Flugunternehmen finanziell auszugleichen.
- h) Beihilfen an Fluggesellschaften zum Erwerb oder Einsatz von bestimmten Flugzeugen würden nicht als Unterstützung der Fluggesellschaft betrachtet, vorausgesetzt, daß die Beihilfen lediglich die zusätzlichen Kosten decken, die der Fluggesellschaft durch den Erwerb oder Einsatz von unternehmerisch gesehen nicht optimalen Flugzeugen entstehen. Solche Beihilfen kämen indirekt den Herstellern zugute und würden als solche beurteilt.

Überprüfung der bestehenden Beihilfen durch die Kommission

63. Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission Angaben über die von ihnen gewährten Beihilfen bzw. über ihre finanziellen Beziehungen zu den Fluggesellschaften vorgelegt. Daher kann die Kommission zusammen mit jedem einzelnen Mitgliedstaat gemäß Artikel 93 Abs. 1 die in den Mitgliedstaaten bestehenden Beihilferegeln überprüfen, die ihr zuvor nicht mitgeteilt worden waren. Wenn sich aus dieser Untersuchung ergibt, daß bei bestimmten Beihilfen Maßnahmen getroffen werden sollten, wird die Kommission dafür sorgen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten gerecht behandelt werden.

Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen

64. Die Kommission beabsichtigt, den Geltungsbereich ihrer Transparenzrichtlinie⁴⁾ zu gegebener Zeit zu erweitern. Sie würde zum Zeitpunkt der Erweiterung die Vorschriften der Richtlinie auch auf den Luftverkehr anwenden.

Durchführung

65. Die in den Absätzen 47 bis 49 und 61 bis 64 befürworteten Maßnahmen gelten für staatliche Maßnahmen, die in den Absätzen 50 bis 60 befürworteten Maßnahmen gelten für Fluggesellschaften als gewerbliche Unternehmen. Die entsprechende Gemein-

⁴⁾ Richtlinie der Kommission 80/723/EWG vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. L 195 vom 29. Juli 1980, S. 35.

schaftsaktion beruht entweder auf Vertragsbestimmungen, die der Kommission unmittelbare Befugnisse einräumen und unmittelbar gelten, wie die Artikel 89, 90, 92 und 93, oder sie stützt sich auf die Artikel 84 Abs. 2 und 87, die ein Vorgehen des Rates verlangen. Die einzelnen Faktoren der Politik, die weiter oben für Maßnahmen der Fluggesellschaften und Regierungen befürwortet werden, hängen natürlich zusammen und sollten als Ganzes betrachtet werden. Nach Auffassung der Kommission sollten sie daher parallel durchgeführt werden.

66. Die Kommission ist sich bewußt, daß die Erörterung und Billigung dieser Vorstellungen, auch wenn sie ihrer Ansicht nach vernünftig und maßvoll sind, Zeit erfordern. Zu lange sollte dies aber nicht dauern; die Kommission behält sich vor, zu gegebener Zeit ein direktes Vorgehen auf der Grundlage von Artikel 89 bzw. Artikel 90 gegen einzelne kommerzielle und Tarifabkommen zwischen Fluggesellschaften, die gegen Artikel 85 verstoßen, und gegen alle Verhaltensweisen einzuleiten, die einen Mißbrauch einer beherrschenden Stellung gemäß Artikel 86 darstellen, ohne den Erlaß der weiter oben beschriebenen Rechtsvorschriften abzuwarten. Die Kommission wird in eigener Zuständigkeit und entsprechend der in diesem Papier dargelegten Grundsätze die einzelnen Fälle prüfen, in denen Fluggesellschaften staatliche Beihilfen gewährt werden.

Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Fluggesellschaften

Infrastruktur

67. Die Kommission hat vor kurzem die Ergebnisse einer Studie über Kapazitätsengpässe im Luftverkehr in der Gemeinschaft erhalten. Die Studie über die Kapazität der Flughäfen und der Luftverkehrskontrolle gelangte zu dem Ergebnis, daß das Flugsicherungssystem, vor allem in einzelnen Ländern oder an bestimmten Standorten Europas, ernste Unzulänglichkeiten aufweist. Die Engpässe beruhen auf den materiellen, organisatorischen, verfahrenstechnischen und politischen Schwierigkeiten auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene innerhalb und zwischen den zentralen und nachgeordneten Stellen des Luftverkehrs und Flugbetriebs. Der Bericht stellte erhebliche Mängel im derzeitigen System der Luftverkehrskontrolle fest, gelangte aber zu dem Ergebnis, daß zum Teil auch die Luftverkehrsunternehmen und Flughafenbetreiber dafür verantwortlich sind. Die Überlastung der Flughäfen, die sich auf Luftverkehrsunternehmen und Verbraucher auswirkt, wurde als ein erhebliches Problem großer Flughäfen erkannt. Ferner klagen die Fluggesellschaften darüber, daß die Benutzungsgebühren der Flughäfen hoch sind und das heutige Verfahren für die Zuweisung von Zeiträumen in der Hauptbetriebszeit zu Fehlinvestitionen führen kann.

68. Bei der Entscheidung darüber, welche Aufgabe der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zukommt, müssen die bestehenden nationalen oder internationalen Vereinbarungen berücksichtigt werden. Es hätte keinen Sinn, wenn die Gemeinschaft die bereits geleistete Arbeit anderer Organisationen wiederholen würde.

Für die Luftverkehrskontrolle sind die nachgeordneten ICAO-Regionalorganisationen und Eurocontrol zuständig.

69. Die Kommission hat nicht die Absicht, sich unmittelbar in die Luftverkehrskontrolle, die Flughafeninvestitionen oder die Flughafenverwaltung einzumischen. Angesichts des Drucks, der von den in diesem Bericht enthaltenen Vorschlägen auf die Fluggesellschaften ausgeübt wird, hält die Kommission es jedoch für sinnvoll, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür zu sorgen, daß die Infrastrukturleistungen, auf die die Fluggesellschaften sich verlassen müssen, die sie aber kaum beeinflussen können, effizient erbracht werden. Dazu schlägt die Kommission vor,

- a) das Problem der Luftverkehrskontrolle zu untersuchen, die Ergebnisse zu veröffentlichen und die einzelstaatlichen Behörden auf alle Unzulänglichkeiten aufmerksam zu machen, die ihrer Ansicht nach die Fluggesellschaften unangemessen beeinträchtigen, sowie sich für die Überwindung dieser Unzulänglichkeiten einzusetzen;
- b) in Beratung mit allen Beteiligten zu untersuchen, ob Effizienzkriterien für Flughäfen, die eine Beurteilung ihrer jeweiligen Effizienz ermöglichen, entwickelt werden können. Die Kommission ist sich nicht im klaren, ob Effizienzkriterien für die Luftverkehrskontrolle entwickelt werden können, wird aber mit den Mitgliedstaaten überlegen, ob dies möglich ist.

70. Die Kommission wird zu gegebener Zeit einen Vorschlag an den Rat über die Durchführung der gemeinsamen Grundsätze für die Anlastung der Infrastrukturbenutzerkosten auf großen Flughäfen ausarbeiten, der (sinngemäß) auf den Grundsätzen beruhen wird, die heute für den Oberflächenverkehr entwickelt werden.

Erleichterung des Luftfrachtverkehrs

71. Der Luftverkehr muß, damit er auf dem Frachtmarkt im Wettbewerb bestehen kann, als Hauptmerkmal die Geschwindigkeit herausstellen. Dieser Vorteil darf durch schleppende und schwerfällige Verfahren am Boden nicht zunichte gemacht werden. Die Kommission wird 1984 einen Bericht über die bestehenden Schwierigkeiten im innergemeinschaftlichen Luftfrachtverkehr vorlegen. Aus der Studie geht bereits hervor, daß die Ursachen bestimmter Probleme zum Beispiel in zeitraubenden Verfahren beim Grenzübergang, in Umschlagsverfahren, in der Kommunikation zwischen Fluggesellschaften, Versendern, Spediteuren und Zolldienststellen gefunden werden können. Diese Schwierigkeiten beeinträchtigen ernsthaft die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Luftfrachtverkehrs.

72. Einige der Probleme werden durch die kürzlich vom Rat erlassene Richtlinie über die Erleichterung der Formalitäten und Kontrollen im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten⁵⁾ gelöst werden. Es wird jedoch notwendig sein, auch auf anderen Gebieten etwas zu unternehmen, wobei es ein Vorgehen auf der

⁵⁾ KOM(82) 189 endg. vom 16. April 1982 und Änderung KOM(83) 182 endg. vom 30. März 1983.

Ebene der Gemeinschaft, der einzelnen Mitgliedstaaten oder der Fluggesellschaften sein kann. Die Kommission beabsichtigt, dem Rat im Jahre 1984 einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

Sonstige Maßnahmen

Zugang zum Markt

73. Wie in diesem Papier bereits erwähnt, wird die Zivilluftfahrt in der Gemeinschaft von den großen staatseigenen oder staatlich kontrollierten Fluggesellschaften weitgehend beherrscht. Einige Mitgliedstaaten verfolgen die (gelegentlich in Rechtsvorschriften verankerte) Politik, der nationalen Fluggesellschaft im Linienflugverkehr ein Monopol einzuräumen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es auch andere Fluggesellschaften, die wegen der Bevorzugung der nationalen Fluggesellschaft durch den Staat jedoch einen eher begrenzten Flugbetrieb haben.

74. Die Kommission glaubt, daß die Zivilluftfahrt einen Auftrieb erhielte und die Leistungen für den Verbraucher verbessert würden, wenn der Betrieb von Linienflugdiensten für kleinere Fluggesellschaften leichter wäre. In vielen bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten gibt es derzeit nicht ausgenutzte Rechte für den Betrieb bestimmter Strecken. Viele von ihnen hätten nur ein geringes Verkehrsaufkommen und könnten nur von Fluggesellschaften mit kleinen Flugzeugen, die sich für solche Strecken besser eignen, rentabel betrieben werden. Nach Ansicht der Kommission wäre es möglich, die Entwicklung solcher Fluggesellschaften ohne größere Schädigung der großen Fluggesellschaften zu stimulieren, wenn Gemeinschaftsregeln dafür sorgen, daß dort, wo es in bilateralen Abkommen nicht ausgenutzte Rechte gibt, Fluggesellschaften aus einem der beiden beteiligten Staaten von ihrem Heimatstaat die Erlaubnis erhalten, ohne die Notwendigkeit einer ausführlichen Begründung oder das Bestehen auf bilateralem Flugbetrieb die Route zu befliegen. Eine solche Verpflichtung könnte jedoch, wenn ein Mitgliedstaat dies wünscht, von einer Option der eigenen nationalen Fluggesellschaft auf die Strecke abhängig gemacht werden. Die Kommission weiß, daß ein solches System in Skandinavien erfolgreich angewandt wird und ist der Ansicht, daß es sinngemäß auch auf internationalen Strecken zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingeführt werden könnte. Dies wäre an sich nur eine verhältnismäßig kleine Neuerung, aber eine nützliche Ergänzung der bedeutsameren Änderungen, die an anderer Stelle in diesem Papier vorgeschlagen werden und den Änderungen des Europäischen Parlaments in seiner Entschlußung zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt⁶⁾ entsprechen. Damit diese Neuerung in die Praxis umgesetzt werden kann, sollten die Mitgliedstaaten in ihre bilateralen Abkommen allgemein die Möglichkeit einführen, für den Betrieb innergemeinschaftlicher Flugdienste mehr als eine nationale Fluggesellschaft zu benennen.

75. Eine weitere Möglichkeit, welche die in Absatz 71 dargelegten Vorstellungen ergänzen bzw. vielleicht ersetzen könnte, wäre der Verzicht auf jegliche Beschränkungen (bis auf die üblichen Sicherheits- und

Tauglichkeitsvorschriften) bei Flugdiensten, die von EG-Luftverkehrsunternehmen auf Strecken zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Flugzeugen, die nicht mehr als etwa 25 Sitze haben, unterhalten werden. Solche Flugdienste würden sich nicht erheblich auf die Flugdienste der großen Unternehmen auswirken, dem Luftverkehr und so der Beschäftigung in diesem Bereich neue Impulse verleihen sowie die Entwicklung verkehrsschwacher Strecken nach und von Gebieten mit weniger oder kleinen Anschlüssen an den Luftverkehr fördern.

Charterflugverkehr

76. Seit im Abkommen von Chicago zwischen Linien- und Charterflugverkehr unterschieden wurde, haben Umfang und Arten des Charterflugverkehrs in einem solchen Ausmaß zugenommen, daß über die Hälfte des innereuropäischen Luftverkehrs (in Passagierkilometern) auf den Charterflugverkehr entfällt. Die Preise sind in den meisten Fällen unkontrolliert, und der Markt ist stark umkämpft. Der Markt ist in erster Linie bilateral geordnet (z. B. nehmen nur deutsche und italienische Charterfluggesellschaften am Charterflugverkehr zwischen Deutschland und Italien teil), wobei der Charterflugverkehr in den bilateralen Abkommen normalerweise nicht wie der Linienflugverkehr geregelt ist. Der größte Teil des Verkehrsaufkommens entfällt auf Pauschalflüge vor allem aus dem Vereinigten Königreich, Deutschland, den Benelux-Ländern und Skandinavien. Auf allen diesen Märkten können sich die Fluggesellschaften der Bestimmungsländer unter denselben Bedingungen wie die der Herkunftsländer um das Geschäft bemühen.

77. Die Bedingungen, unter denen der Charterflugverkehr durchgeführt werden kann, variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und unterscheiden sich manchmal von denen des Bestimmungslandes. Die Bedingungen selbst sind so festgelegt, daß sie den Linienflugverkehr, den die Mitgliedstaaten (aus politischen, sozialen und anderen Gründen) erhalten wollen, nicht untergraben.

78. Nach Ansicht der Kommission sind Charterflugdienste im gesamten Luftverkehr ein wichtiges Element des Wettbewerbs, das für bestehende Flugdienste und Flugpreise im Linienverkehr bis zu einem gewissen Grade als Kontrolle und Anreiz wirkt. Die auf diesem Markt tätigen Fluggesellschaften sind unternehmerisch eingestellt und ändern aufgrund der Nachfrage, die sie befriedigen und manchmal auch erst erzeugen, häufig die angebotenen Leistungen (Flugziele, Flugfolge usw.).

79. Es wäre ideal, wenn im Herkunfts- und Bestimmungsland der Flugdienste und in der Gemeinschaft einheitliche Regeln für den Charterflugverkehr Anwendung fänden. Die Kommission befürchtet jedoch, daß jeder Versuch, solche Kriterien für den Charterflug zu schaffen, ihn starrer machen würde; daher begrenzt sie ihre Vorschläge auf zwei wesentliche Änderungen.

80. Es gibt, vor allem in Feriengebieten, viele Orte, die vom Linienflugverkehr nicht direkt bedient werden. Es gibt auch andere Orte, die sowohl im Linien- als auch im Charterflugverkehr bedient werden, wobei

⁶⁾ ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 60

die von den Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Bedingungen den Wettbewerb zwischen ihnen regeln. In allen diesen Fällen hält es die Kommission für wünschenswert, daß ein kleiner Teil (beispielsweise 15 %) der freien Sitzplätze im Charterflugverkehr für den Verkauf auf einer „nur Platz“-Grundlage zur Verfügung stehen sollte. Im ersteren Fall würden sie von jenen genutzt, die kein Pauschalarrangement wünschen, und die „Pro-Forma-Hotelreservierungen“ würden überflüssig; auf anderen Strecken würden sie im Linienflugverkehr ein Element des Wettbewerbs einführen, das als Kontrolle der Flugpreise im normalen Linienflugverkehr und als Vergleichsmaßstab dienen würde. Gleichzeitig würde der geringe Anteil solcher Plätze und die Kontrolle, welche die Mitgliedstaaten über diese Flugdienste ausüben würden, dafür sorgen, daß die Grundordnung des Linienflugverkehrs, welche die Mitgliedstaaten zumindest heute erhalten wollen, nicht gefährdet wird.

81. Die zweite Änderung betrifft die Beförderung von Fracht und Post. Derzeit dürfen im Charterflugverkehr im allgemeinen weder Fracht noch Post befördert werden. Der Kommission liegen widersprüchliche Angaben darüber vor, ob Charterflugunternehmen überhaupt daran interessiert sind. Die Kommission hat jedoch den Eindruck, daß ein Charterflugverkehr, wenn er einmal genehmigt worden ist, so effizient und kostenwirksam wie möglich betrieben und nicht daran gehindert werden sollte, sich um dieses Geschäft zu bemühen.

82. Die Kommission wird Vorschläge unterbreiten, die diese auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt⁷⁾ empfohlenen Änderungen herbeiführen sollen. Sie sollen für die Herkunfts- und Bestimmungsländer innerhalb der Gemeinschaft gelten. Die Kommission wird die Entwicklung auf diesem Gebiet, insbesondere im Hinblick auf die Marktordnung und den Wettbewerb, weiterhin beobachten.

Soziale Angelegenheiten

83. Soziale Fragen im Luftverkehr sollten, wie in anderen Bereichen der Wirtschaft auch, in erster Linie innerhalb des größeren Rahmens der Sozialpolitik der Gemeinschaft gelöst werden. Zusätzlich zu diesen umfassenderen Überlegungen kann es auch spezifische Probleme im Luftverkehr geben, wie sie in der Prioritätsliste des Rates von 1978 genannt wurden. Diese könnten durch besondere Rechtsvorschriften für den Luftverkehr gelöst und auf Artikel 84 Abs. 2 gegründet werden. Mögliche soziale Auswirkungen der EG-Rechtsvorschriften im Luftverkehr müßten natürlich auch von den Sozialpartnern besprochen werden, wie das auch vom Europäischen Parlament betont worden ist⁸⁾. Die Kommission wird die institutionellen Aspekte, die in dieser Hinsicht geeignet sind, eingehender untersuchen.

84. Die Zivilluftfahrt in der Gemeinschaft stellt etwa 300 000 unmittelbare Arbeitsplätze zur Verfügung, von denen wahrscheinlich weitere 200 000 mittelbar

abhängen. Es ist äußerst schwierig, die Auswirkungen der angeregten Initiativen auf diese Zahlen zu quantifizieren. Nach Auffassung der Kommission werden alle Änderungen schrittweise erfolgen. Sie sollten zu einer größeren Produktivität der Fluggesellschaften führen, aber auch dazu anregen, Luftverkehrsunternehmen neue Möglichkeiten zu bieten, was sich langfristig auf die Beschäftigung insgesamt positiv auswirkt.

85. Ein Gebiet, das die Kommission einige Zeit untersucht hat, ist die gegenseitige Anerkennung der Flugausweise. Innerhalb der Gemeinschaft dürfte es vernünftig sein, daß bestimmte in einem Mitgliedstaat erteilte Flugausweise sowie die Ausbildung und die Qualifikationen von den übrigen Mitgliedstaaten anerkannt werden; dies wird die Beschäftigungsaussichten des betreffenden Luftfahrtpersonals verbessern und die Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer verwirklichen.

86. Zu den Arbeitsbedingungen ist festzustellen, daß die Kommission eine Studie über die Prüfung der einzelstaatlichen Regelungen für die Flugdienst- und Ruhezeiten des Flugpersonals in Auftrag gegeben hat. Es wird oft behauptet, daß die Bestimmungen einiger Länder zu lax sind und gewisse Fluggesellschaften ihre Kosten senken, indem sie ihr Personal über die Sicherheitsgrenzen hinaus einsetzen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Studie wird die Kommission erwägen, ob ein Vorgehen auch auf diesem Gebiet notwendig ist.

Forschung

87. Wie im Binnenverkehr arbeitet die Kommission auf der Grundlage der Zielsetzungen des umfassenden Forschungsprogramms der Kommission für die Entwicklung moderner Technologien an Forschungsvorschlägen für neue oder verbesserte Technologien. Sie strebt dabei an, Forschungsarbeiten, die andernorts bereits geleistet werden bzw. geleistet werden könnten, nicht zu wiederholen, sondern bereits angelaufene Forschungsarbeiten zu ergänzen. Die Kommission befaßt sich derzeit mit der Erstellung eines Forschungsprogramms für den Luftverkehr, das dem Rat 1984 zur Genehmigung unterbreitet wird.

Fluglärm

88. Die auf diesem Gebiet verfolgten Ziele gründen sich auf die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages von Rom, die unter anderem den Schutz und die Besserung der Lebensbedingungen anstreben und dazu beitragen sollen, daß die Handelspolitik in der Gemeinschaft nicht durch wirtschaftliche Verzerrungen oder technische Hindernisse beeinträchtigt wird. Die Überlegungen der ersten beiden Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz⁹⁾ werden im dritten Aktionsprogramm¹⁰⁾ noch verstärkt; es bestätigt erneut das Ziel zur Förderung von lärmarmen Flugzeugtypen und betont die zwingende Notwendigkeit, bei einzuführenden Maßnahmen auf die sozialpolitischen Folgen zu achten. Die Kommission wird weiterhin den Vereinbarungen der ICAO, der

⁷⁾ ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 60

⁸⁾ ABl. Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 65

⁹⁾ ABl. Nr. C 112 vom 20. Dezember 1973

ABl. Nr. C 139 vom 13. Juni 1977

¹⁰⁾ ABl. Nr. C 46 vom 17. Februar 1983, S. 1

ECAC und der ISO (International Standards Organisation) Rechnung tragen und sich bei einer Beschlußfassung über die Lärmbekämpfung durch Flugzeuge so weit wie möglich auf die Ergebnisse der internationalen Forschungsarbeiten stützen.

Allgemeine Luftfahrt

89. In Anhang 6 des Abkommens von Chicago werden als Allgemeine Luftfahrt alle Luftverkehre der Zivilluftfahrt bezeichnet, die nicht Linienflugverkehr oder Gelegenheitsverkehre zu gewerblichen Zwecken oder zur Vermietung sind. Hierbei handelt es sich um einen Markt, der nicht übersehen werden darf. Sein Einfluß auf andere Wirtschaftsbereiche ist mittelbar in Produktivitätsgewinnen usw. spürbar, welche die Entwicklung dieser Bereiche unterstützen. Das Vorgehen der Gemeinschaft könnte für die Allgemeine Luftfahrt auf drei Gebieten von Vorteil sein: Luftfahrtpersonal, Luftfahrzeuge und Zollformalitäten:

- i) Hinsichtlich des Personals erwägt die Kommission derzeit ein Vorgehen zur gegenseitigen Anerkennung von Flugausweisen (Absatz 82).
- ii) Bei Luftfahrzeugen stellt die Kommission fest, daß Kriterien und Ausrüstung zur Erlangung eines Lufttüchtigkeitszeugnisses für ein eingeführtes Luftfahrzeug von Staat zu Staat variieren. Dies führt beim Käufer gebrauchter Flugzeuge zu verhältnismäßig hohen Kosten und kann daher eine Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen. Eine gegenseitige Anerkennung von Lufttüchtigkeitszeugnissen für Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 5 700 kg würde dieses Hindernis ausräumen; die Kommission wird darüber mit den Beteiligten in Erörterungen eintreten.
- iii) Hinsichtlich der Zollformalitäten ist zu bedenken, daß die Benutzer der Allgemeinen Luftfahrt, anders als dies heute im Oberflächenverkehr der Fall ist, beim Abflug und bei der Ankunft den vollständigen Zollförmlichkeiten unterliegen. Das zwingt sie sehr häufig zu Umwegen und Zwischenlandungen, die mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand verbunden sind. Ein Vorgehen der Gemeinschaft, das dazu führen würde, die Kontrollen auf den Abflug- oder den Zielflughafen zu begrenzen, wäre ein sichtbares Zeichen für das Zusammenwachsen der Gemeinschaft; die Kommission wird prüfen, welches Vorgehen in diesem Bereich notwendig ist.

Internationale Beziehungen

90. Obgleich die Kommissionsvorschläge auf den Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft begrenzt sind, können sie natürlich auch Auswirkungen auf andere Länder haben, insbesondere auf die benachbarten europäischen Länder, die der ECAC angehören. Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 234

verpflichtet, erforderliche Schritte zu unternehmen, um in Abkommen mit Drittländern die Bestimmungen auszumerzen, die im Widerspruch zu den Regelungen stehen, die für die Gemeinschaft Anwendung finden sollen. Die Kommission akzeptiert jedoch, daß diese Drittländer ihre eigenen Prioritäten haben, daß in zahlreichen Fällen der Verlauf der Strecken erheblich von denjenigen der Gemeinschaft abweicht und daß infolgedessen die angenommenen Regelungen erhebliche Unterschiede aufweisen werden. Überdies liegt auf der Hand, daß Änderungen des Luftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft auch in unterschiedlichem Maße den Luftverkehr von und nach den Nachbarstaaten beeinträchtigen. Wie zuvor bemerkt, hat sich die Kommission bemüht, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Sie ist zudem der Auffassung, daß die durch ihre Vorschläge herbeigeführten Änderungen sich nach und nach auswirken und die übrigen ECAC-Staaten und ihre Fluggesellschaften hinreichend Zeit haben werden, sich der neuen Lage anzupassen. Sie wird in jedem Fall versuchen, mit diesen Staaten in engere Konsultationen einzutreten, um Probleme zu vermeiden, die andernfalls auftreten könnten, in einigen Fällen besteht eine solche Regelung bereits (z. B. mit Norwegen und Schweden wegen ihrer Mitwirkung im SAS-Konsortium); die Kommission mißt ihr große Bedeutung bei.

91. Die Kommission hat aufgrund von Artikel 229 im Namen der Gemeinschaft Kooperationsabkommen mit der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) und Eurocontrol geschlossen.

92. Die Gemeinschaft hat auf bestimmten Gebieten, die in den Zuständigkeitsbereich der ICAO fallen (z. B. Geräuschdämmung und Erleichterungen), bereits Vorschriften erlassen. Die Kommission wird sich bemühen, die Zusammenarbeit mit der ICAO und ihre Teilnahme als Beobachter in diesem Gremium zu verstärken.

Verfahrensmaßnahmen

93. Die Kommission ist der Auffassung, daß Nichtdiskriminierungsvorschriften und eine Stillstandsklausel ähnlich derjenigen in Artikel 76 EWGV auch für den Luftverkehr nützlich wären, um das Ansteigen der diskriminierenden Maßnahmen in den Mitgliedstaaten beim Flugbetrieb zu verhindern. Sie legt daher dem Rat einen diesbezüglichen Vorschlag (Anhang V) vor. Es ist wünschenswert, daß die derzeitige Lage keine ungünstigeren Auswirkungen auf die Luftverkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten zur Folge hat, solange die geplanten Maßnahmen erörtert werden. Aus diesem Grunde sollte die Entscheidung so bald wie möglich getroffen werden.

94. Zusätzlich zu den Vorschlägen, die in den Anhängen I bis V zu dieser Mitteilung dargelegt werden, enthält Anhang VI ein detailliertes Arbeitsprogramm bis 1986, wie vom Parlament angeregt wurde. Das Programm wurde im Lichte der in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen ausgearbeitet.

Anhang I

Vorschlag für eine Entscheidung .../.../EWG des Rates über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den LuftverkehrDER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Abs. 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses²⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Um den Luftverkehr in der Gemeinschaft hinreichend anpassungs- und wettbewerbsfähiger zu erhalten, um die Fluggesellschaften zu veranlassen, ihre Kosten zu überwachen, ihre Produktivität zu steigern und den Verbrauchern preisgünstige Dienstleistungen anzubieten, sollten die in den Mitgliedstaaten eingetragenen Fluggesellschaften frei von jeder staatlichen Verpflichtung sein, untereinander Abkommen über eine Kapazitäts- und Einnahmenaufteilung zu schließen.

Um den leistungsfähigen und dynamischen Fluggesellschaften angemessene Gewinne zu ermöglichen, sollten die Mitgliedstaaten im allgemeinen Kapazitätserhöhungen bzw. -senkungen von Fluggesellschaften, die von anderen Mitgliedstaaten bezeichnet sind, nicht ablehnen.

Um die Arbeitsplätze der im Luftverkehrssektor Beschäftigten in vernünftiger Weise zu sichern, sollte den Mitgliedstaaten ein Eingreifen gestattet sein, wenn der Verkehrsanteil ihrer Fluggesellschaften unter einen bestimmten Hundertsatz fällt.

Die Mitgliedstaaten müßten nach Anhörung der Kommission diejenigen Bestimmungen ihrer bilateralen Abkommen ändern, die im Widerspruch zu dieser Entscheidung stehen –

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten sehen im Linienverkehr davon ab,

- a) bei einer Strecke zwischen ihrem Land und dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates eine Fluggesellschaft zu verpflichten, ein Abkommen mit einer anderen Fluggesellschaft, die dieselbe Strecke befliegt,

- über die Kapazitätsaufteilung einschließlich von Bestimmungen über den Verkehrsanteil und

- über die Einnahmenaufteilung zu schließen;

- b) Kapazitätserhöhungen abzulehnen und/oder Fluggesellschaften, die von dem anderen Mitgliedstaat für den Flugbetrieb zwischen seinem und dem anderen Land bezeichnet werden, Kapazitätsbeschränkungen aufzuerlegen,

es sei denn, daß der Verkehrsanteil der Fluggesellschaft bzw. der Fluggesellschaften im Linienverkehr, die dieser Mitgliedstaat für den Flugbetrieb auf den Routen zwischen den beiden Ländern bezeichnet hat, in den vorangegangenen sechs Monaten weniger als 25 % des gesamten Linienverkehrsaufkommens der von sich und dem anderen Mitgliedstaat für diese Routen bezeichneten Fluggesellschaften betrug.

Artikel 2

Im Sinne dieser Entscheidung gehören nicht zum Linienverkehrsaufkommen zwischen zwei Mitgliedstaaten der direkte Transit, der Transitverkehr und der Verkehr, der sich aus der Anwendung der Richtlinie 83/416/EWG des Rates vom 25. Juli 1983 über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten¹⁾ ergibt.

Artikel 3

Die Kommission erstattet alle drei Jahre einen Bericht über die Durchführung dieser Entscheidung. Zu diesem Zweck stellen die Mitgliedstaaten der Kommission alle zweckdienlichen Auskünfte zur Verfügung und übermitteln ihr insbesondere einmal jährlich ein Verzeichnis der Fälle, in denen sie Kapazitätssenkungen vorgeschrieben oder Kapazitätserhöhungen gemäß Artikel 1 abgelehnt haben.

Artikel 4

Nach Anhörung der Kommission nehmen die Mitgliedstaaten vor dem ... die erforderlichen Anpassungen an allen Bestimmungen der mit anderen Mitgliedstaaten getroffenen bilateralen Abkommen und Abmachungen vor, die im Widerspruch zu dieser Entscheidung stehen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

¹⁾ ABl. ...

²⁾ ABl. ...

¹⁾ ABl. Nr. L 237 vom 26. August 1983, S. 19

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie .../.../EWG des Rates über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten

Alter Text

Neuer Text

Vorspann

Die Verabschiedung dieser Vorschriften sowie die Verordnung des Rates über die Modalitäten der Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln¹⁾, die Verordnung des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr²⁾ und die Entscheidung des Rates über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den Luftverkehr³⁾ dürften zu einem fühlbaren wirtschaftlichen Aufschwung im Luftverkehr führen, der auch den Verbrauchern zugute kommt.

Richtlinie

Sachlicher Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

Artikel 1

Diese Richtlinie gilt für Regierungsverfahren und anzuwendende Kriterien für die Festsetzung von Tarifen, die im Linienflugverkehr für Personen und Fracht von den Luftverkehrsgesellschaften für Beförderungen zwischen einem Punkt in einem Mitgliedstaat und einem Punkt in einem anderen Mitgliedstaat festgesetzt werden.

Artikel 1

Diese Richtlinie gilt für Regierungsverfahren und anzuwendende Kriterien für die Festsetzung von Linienflugtarifen, die von den Luftverkehrsgesellschaften für Beförderungen von Personen zwischen einem Punkt in einem Mitgliedstaat und einem Punkt in einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie

- a) bedeuten *Flugtarife* die Preise, die gemäß den Bedingungen, unter denen diese Preise gelten, in der jeweiligen Landeswährung für die Beförderung von Personen, Gepäck und Fracht zu zahlen sind, einschließlich der Preise und Bedingungen für Vermittler;
- b) bedeutet *Luftverkehrsunternehmen* eine Fluggesellschaft, die von zwei oder mehr Mitgliedstaaten die Erlaubnis erhalten hat, internationale Linienflüge zwischen diesen Staaten durchzuführen;

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie

- a) bedeuten *Linienflugtarife* die Preise, die gemäß den Bedingungen, unter denen diese Preise gelten, in der jeweiligen Landeswährung im Linienflugverkehr für die Beförderung von Personen, Gepäck und Fracht zu zahlen sind, einschließlich der Preise und Bedingungen für Vermittler;
- b) bedeutet *Tarifmarge* eine Tarifzone, in der Flugtarife mit ähnlichen Merkmalen zusammengestellt sind und eine doppelte Genehmigung nicht erforderlich ist. Die Spanne einer Marge wird als Prozentsatz der oberen Tarifgrenze berechnet;
- c) bedeutet *einzel festgesetzter Flugtarif* ein Linienflugtarif, der außerhalb einer Tarifmarge festgesetzt wird;
- d) bedeutet *Luftverkehrsunternehmen* eine Fluggesellschaft, die von zwei oder mehr Mitgliedstaaten die Erlaubnis erhalten hat, internationale Linienflüge zwischen diesen Staaten durchzuführen;
- e) – bedeutet Luftverkehrsunternehmen der *dritten Freiheit* ein Unternehmen, das berechtigt ist, Fluggäste, Fracht und Post im Eintragsland aufzunehmen und im Hoheitsgebiet eines fremden Landes abzusetzen;

¹⁾ ABl. ...

²⁾ ABl. ...

³⁾ ABl. ...

- bedeutet Luftverkehrsunternehmen der *vierten Freiheit* ein Unternehmen, das berechtigt ist, Fluggäste, Fracht und Post in einem fremden Land aufzunehmen, um sie in seinem Eintragsland abzusetzen;
 - bedeutet Luftverkehrsunternehmen der *fünftten Freiheit* ein Unternehmen, das berechtigt ist, gewerbliche Beförderung von Fluggästen, Fracht und Post zwischen zwei Ländern durchzuführen, in denen es nicht eingetragen ist.
- c) bedeutet *Herkunftsstaat* den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für die ein Flugtarif festgesetzt worden ist, und zwar sowohl für Einzel- und Rückflugtarife beginnt;
- d) bedeutet *Bestimmungsstaat* den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für die der Flugtarif festgesetzt worden ist, endet;
- e) bedeutet *beteiligte Staaten* den Herkunfts- und Bestimmungsstaat;
- f) bedeutet *Interlining*, das mit einem Flugschein oder einem Luftfrachtbrief gewährte Recht, für die Beförderung mehr als ein Luftverkehrsunternehmen zu benutzen;
- g) bedeutet *Linienflugverkehr* eine Folge von Flügen mit folgenden Merkmalen:
- i) er wird mit Luftfahrzeugen zur gewerblichen Beförderung von Personen oder Fracht gegen Entgelt durchgeführt, wobei die Beteiligung an diesen Flügen jedermann offensteht;
 - ii) er dient der Beförderung zwischen zwei oder mehreren festen Punkten entweder
 1. nach einem veröffentlichten Flugplan oder
 2. mit so regelmäßigen oder häufigen Flügen, daß sie eine echte systematische Folge von Flügen bieten
- f) bedeutet *Herkunftsstaat* den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für die ein Flugtarif festgesetzt worden ist, und zwar sowohl für Einzel- und Rückflugtarife beginnt;
- g) bedeutet *Bestimmungsstaat* den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für die der Flugtarif festgesetzt worden ist, endet;
- h) bedeutet *beteiligte Staaten* den Herkunfts- und den Bestimmungsstaat;
- i) bedeutet *Linienflugverkehr* eine Folge von Flügen mit folgenden Merkmalen:
- i) er führt durch den Luftraum über dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat;
 - ii) er wird mit Luftfahrzeugen zur gewerblichen Beförderung von Personen oder Personen und Fracht und/oder Post gegen Entgelt durchgeführt, wobei die Beteiligung an diesen Flügen jedermann offensteht;
 - iii) er dient der Beförderung zwischen zwei oder mehreren festen Punkten entweder
 1. nach einem veröffentlichten Flugplan oder
 2. mit so regelmäßigen oder häufigen Flügen, daß sie eine echte systematische Folge von Flügen bieten.

Kriterien

Artikel 3

1. Die beteiligten Staaten treffen alle zweckmäßigen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Flugtarife
 - a) in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten eines leistungsfähigen Luftverkehrsunternehmens unter der Annahme, daß das Unternehmen seinen Hauptgeschäftssitz im Herkunftsland hat, stehen, wobei die Besonderheit der Flugstrecke und eine angemessene Kapitalverzinsung zu berücksichtigen sind;

Artikel 3

1. Die beteiligten Staaten genehmigen für eine Flugstrecke einzeln festgesetzte Flugtarife und/oder Tarifmargen gemäß Artikel 5 und 6.
2. Die beteiligten Staaten treffen alle zweckdienlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die für eine Flugstrecke aufgestellten Flugtarife, sei es als Einzelflugtarife oder im Rahmen von Tarifmargen,
 - a) in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des antragstellenden Luftverkehrsunternehmens der dritten oder vierten Freiheit auf dieser Flugstrecke stehen, wobei eine angemessene Kapitalverzinsung zu ermöglichen und eine angemessene Berücksichtigung des lokalen Marktes zu gewährleisten ist;

- b) ausreichen, um die Kosten eines Unternehmens auf der betreffenden Strecke zu decken und eine normale Spanne für Gesamtkosten und Gewinn zu erlauben;
 - c) den Anforderungen verschiedener Benutzergruppen gerecht werden und die Steigerungen der Nachfrage durch neue Benutzergruppen fördern, wobei die Tarifstruktur möglichst einfach bleiben soll;
 - d) unter klaren und verständlichen Bedingungen angeboten werden.
2. Eine Fluggesellschaft kann jedoch ihren Tarif einem bestehenden Tarif, der für eine andere Fluggesellschaft gemäß dieser Richtlinie genehmigt wurde, für dieselbe Strecke mit demselben Ausgangspunkt angleichen*).
- b) genügend Einnahmen verschaffen, um die unmittelbaren Betriebskosten jedes einzelnen Luftverkehrsunternehmens der dritten oder vierten Freiheit bei der Preisgestaltung auf der betreffenden Flugstrecke zu decken;
 - c) den Anforderungen wichtiger Benutzergruppen gerecht werden und die Steigerung der Nachfrage durch neue Benutzergruppen fördern, wobei die Tarifstruktur möglichst einfach bleiben soll;
 - d) unter klaren und verständlichen Bedingungen angeboten werden.

Verfahren

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten gestatten einem Luftverkehrsunternehmen, Flugtarife

a) allein oder

b) nach Wahl dieses Luftverkehrsunternehmens im Anschluß an eine Beratung mit einem oder mehreren anderen Luftverkehrsunternehmen zur Festsetzung der Interlining-Bedingungen oder zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nebenbedingungen von Flugtarifen auszuarbeiten. Die beteiligten Mitgliedstaaten und die Kommission können an diesen Beratungen als Beobachter teilnehmen.

Artikel 5

1. Ohne den Bestimmungen des Artikels 6 dieser Richtlinie vorzugreifen, werden Flugtarife von den betreffenden Staaten in gegenseitigem Einvernehmen vereinbart.
2. Zu diesem Zweck werden die von einem Luftverkehrsunternehmen ausgearbeiteten Flugtarife bei den betreffenden Staaten beantragt.
3. Diese Staaten können verlangen, daß solche Anträge bis zu 60 Tagen vor dem Inkrafttreten der Flugtarife einzureichen sind.

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten gestatten den Luftverkehrsunternehmen, nach Wahl Einzelflugtarife und Tarifmargen vorzuschlagen und ihre Flugtarife anzumelden, und zwar entweder:

a) im Anschluß an eine Beratung mit anderen Luftverkehrsunternehmen, sofern die Beratungen gemäß den Bedingungen einer aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. .../.../...²⁾ erlassenen Kommissionsverordnung stattfinden;

b) allein.

Artikel 5

1. Unbeschadet des Artikels 6 werden einzeln festgesetzte Flugtarife und Tarifmargen von den beteiligten Staaten genehmigt oder vereinbart und bleiben so lange in Kraft, bis sie ersetzt worden sind.
2. Zu diesem Zweck werden die Luftverkehrsunternehmen der dritten und vierten Freiheit aufgefordert, bei den beteiligten Staaten Vorschläge einzureichen.
3. Diese Staaten können verlangen, daß solche Anträge bis zu 60 Tagen vor dem Inkrafttreten der Einzelflugtarife und der Tarifmargen einzureichen sind.
4. Die Genehmigungen von Tarifmargen oder die Entscheidung darüber werden von den beteiligten Staaten ausdrücklich erteilt.
5. Innerhalb einer Tarifmarge steht es den beteiligten Staaten frei, den Luftverkehrsunternehmen der drit-

*) Dieser Punkt wurde Artikel 5 Abs. 7 zugeordnet.

- ten oder vierten Freiheit zu gestatten, nach ihrer Wahl Flugtarife festzusetzen, sofern diese bei den beteiligten Staaten nicht später als 14 Tage vor ihrem Inkrafttreten eingereicht worden sind;
- außer wenn von diesen Staaten vereinbart war:
- das Verfahren der doppelten Ablehnung oder
 - das Verfahren der Genehmigung durch den Herkunftsstaat anzuwenden.
4. Die Genehmigung kann ausdrücklich erteilt werden; sofern aber einer dieser Staaten nicht binnen 30 Tagen nach der Einreichung des Antrags anders entscheidet, werden die beantragten Flugtarife als genehmigt betrachtet.
 6. Einzelflugtarife sind den beteiligten Staaten zur doppelten Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung kann ausdrücklich erteilt werden; sofern aber einer dieser Staaten nicht binnen 30 Tagen nach der Einreichung des Antrags anders entscheidet, gelten die beantragten Flugtarife als genehmigt.
 7. Die beteiligten Staaten können jedoch einem Luftverkehrsunternehmen, das einen direkten oder indirekten Linienflugverkehr auf einer Strecke betreibt, gestatten, seinen Tarif, dem für dieselbe Strecke genehmigten Flugtarif anzugleichen, sofern der indirekte Flugverkehr entfernungsmäßig nicht mehr als 20 % des direkten Flugverkehrs beträgt.

Artikel 6

1. Beschließt ein beteiligter Staat (nachstehend der erste Staat genannt), die Genehmigung eines Flugtarifs gemäß Artikel 5.4 nicht zu erteilen, so unterrichtet er schriftlich unter Angabe seiner Gründe das Luftverkehrsunternehmen und den anderen beteiligten Staat (nachstehend der zweite Staat genannt).
2. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates zu, so fordert der Herkunftsstaat das betreffende Luftverkehrsunternehmen auf, einen neuen Flugtarif zu beantragen.
3. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates nicht zu, so unterrichtet er den ersten Staat binnen zwei Wochen und ersucht um eine Beratung. Der erste Staat stellt seine Vertreter kurzfristig für eine Beratung über den Flugtarif bzw. die Flugtarife bereit. Für diese Beratung erteilen sich die beteiligten Staaten auf Ersuchen gegenseitig alle zweckmäßigen Informationen. In der Beratung bemühen sich die beteiligten Staaten, eine Einigung über den Flugtarif in der beantragten Form oder über entsprechende Änderungen zu erzielen.
4. Ist nach Ablauf von einem Monat nach dem Zeitpunkt, zu dem der zweite Staat unterrichtet wurde, keine Einigung zustande gekommen, so kann der Herkunftsstaat den Tarif einseitig genehmigen, nachdem er sich vergewissert hat, daß die Kriterien von Artikel 3 erfüllt sind oder aufgrund von Änderungen des Tarifs, damit er Artikel 3 entspricht. In diesem Fall tritt der Tarif zwei Wochen nach der Genehmigung durch den Herkunftsstaat in Kraft, außer wenn der andere beteiligte Staat innerhalb dieses Zeitraums die Angelegenheit der Kommission zur Entscheidung nach Artikel 6 vorgelegt hat.

Artikel 6

1. Beschließt ein beteiligter Staat (nachstehend der erste Staat genannt), die Genehmigung oder die Zustimmung zu einem Einzelflugtarif und/oder zu einer Tarifmarge gemäß Artikel 5 Abs. 4 oder Artikel 5 Abs. 6 nicht zu erteilen, so unterrichtet er schriftlich unter Angabe seiner Gründe den anderen beteiligten Staat (nachstehend der zweite Staat genannt).
2. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates zu, so tritt der Einzelflugtarif und/oder die Tarifmarge nicht in Kraft.
3. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates nicht zu, so unterrichtet er den ersten Staat binnen zwei Wochen und ersucht um eine Beratung. Der erste Staat stellt seine Vertreter kurzfristig für eine Beratung über den Einzelflugtarif oder die Tarifmarge bereit. Für die Beratung erteilen sich die beteiligten Staaten auf Ersuchen gegenseitig alle zweckdienlichen Informationen. In der Beratung bemühen sich die beteiligten Staaten, eine Einigung über den Einzelflugtarif oder die Tarifmarge zu erzielen. Einer der beiden betreffenden Staaten kann die Kommission bitten, bei der Beratung anwesend zu sein.
4. Ist nach Ablauf eines Monats nach dem Zeitpunkt, zu dem der zweite Staat unterrichtet wurde, keine Einigung zustande gekommen, so kann der Herkunftsstaat vorbehaltlich des Artikels 3 entweder die Einzelflugtarife oder die Tarifmargen genehmigen. Eine solche Genehmigung kann nicht erfolgen, wenn der andere Staat Tarifmargen unter Beachtung der Kriterien des Absatzes 5 für mindestens zwei Flugscheinkategorien auf der betreffenden Strecke oder den Strecken bereits zugestimmt hat oder zustimmen will.

5. Die Kriterien, denen die Tarifmargen des Absatzes 4 entsprechen müssen, sind folgende:
 - a) Jede Marge muß eine Mindestspanne von 25 % haben.
 - b) Die erste Marge muß nach oben und unten um jeweils mindestens 15 % des für Economy-class gültigen Flugpreises dehnbar sein, die zweite Marge muß niedriger sein als die erste und die Flugscheinkategorien mit Beschränkungen einschließen.
6. Die Einzelflugtarife oder die Tarifmargen, die entsprechend Absatz 4 genehmigt sind, treten zwei Wochen nach Genehmigung in Kraft.
7. Wenn nach dem in Absatz 3 beschriebenen Verfahren keine Einigung zustande kommt oder nach Absatz 4 vorgegangen wird, ist die Kommission davon von dem zweiten Staat bzw. dem Herkunftsstaat zu unterrichten.
5. Wenn nach dem in Absatz 3 beschriebenen Verfahren keine Einigung zustande kommt oder nach Absatz 4 vorgegangen wird, kann der Streitfall auf Ersuchen eines beteiligten Mitgliedstaates der Kommission vorgelegt werden.
6. Die Kommission erläßt innerhalb 30 Arbeitstagen, nachdem ihr der Fall vorgelegt wurde und nach Anhörung der beteiligten Mitgliedstaaten eine Entscheidung. Wenn der Fall der Kommission vorgelegt wird, müssen die beteiligten Staaten ihr sofort alle entsprechenden Auskünfte zur Verfügung stellen. Die Kommission teilt ihre Entscheidung den beteiligten Staaten mit.
7. Trifft die Kommission nicht innerhalb von 30 Arbeitstagen, nachdem ihr der Fall vorgelegt wurde, eine Entscheidung, so tritt der Tarif bis zu dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem die Kommission ihre Entscheidung trifft.

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 7

1. Jeder Mitgliedstaat fordert mindestens einmal jährlich einen Ausschuß der Luftverkehrsnutzer auf, sich zu den Flugtarifen und damit zusammenhängenden Fragen zu äußern, damit die Mitglieder des Ausschusses vollständig informiert werden können. In jedem Mitgliedstaat müssen die wichtigsten Verbraucherverbände, die sich mit dergleichen Angelegenheiten befassen, in diesem Ausschuß vertreten sein. Gibt es keinen solchen Ausschuß, so hat der betreffende Staat einen solchen zu gründen.
2. Die Kommission beruft regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich, Vertreter der Verkehrsnutzerausschüsse gemäß Absatz 1 zu einem Meinungsaustausch auf Gemeinschaftsebene ein.

Artikel 7

1. Mindestens einmal jährlich berät die Kommission mit Vertretern der Luftverkehrsnutzerorganisationen in der Gemeinschaft, einschließlich des Verbandes der Vertreter der Luftverkehrsnutzer in der EWG (FATUREC), über Flugtarife und damit zusammenhängende Fragen; dabei werden die Teilnehmer von der Kommission umfassend unterrichtet.
2. Die Mitgliedstaaten fördern in ihren Ländern die Gründung von Ausschüssen für Luftverkehrsnutzer, wenn es solche Ausschüsse noch nicht gibt.
3. Die Benutzer müssen jederzeit die Möglichkeit haben, die von den Fluggesellschaften angewandten Tarife und Beförderungsbedingungen einzusehen. Die zu erläuternden Punkte umfassen den genauen Umfang der Dienstleistungen, die für das von der Fluggesellschaft erhobene Entgelt erbracht werden, sowie die damit zusammenhängenden Praktiken.

Artikel 8

1. Die Kommission veröffentlicht alle zwei Jahre nach dem 1. Januar 1983 einen Bericht über die Tarife der Linienfluggesellschaften, auf die sich diese Richtlinie bezieht.
2. Für die Zwecke dieses Berichts unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über alle bei ihnen beantragten Tarife sowie über alle Fälle, in denen während dieses Zeitraums Artikel 6 in Anspruch genommen wurde. Ferner erteilen die Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission alle Auskünfte, ob ihre bestehenden Vorschriften mit den Vorschriften dieser Richtlinie und ob ihre angewandten Flugtarife mit den Kriterien des Artikels 3 in Einklang stehen.
3. Die Kommission berät sich, wenn sie dies für zweckmäßig hält, vor Veröffentlichung des Berichtes mit den Vertretern der Ausschüsse der Luftverkehrsnutzer, der Fluggesellschaften, der Regierungen und mit sonstigen interessierten Kreisen.
4. Vertrauliche Angaben, die durch die Anwendung dieser Richtlinie gewonnen werden, fallen unter das Berufsgeheimnis.

Artikel 9

Beim Inkrafttreten dieser Richtlinie angewandte Flugtarife bleiben so lange in Kraft, bis sie durch andere Flugtarife ersetzt werden.

Artikel 10

Besteht ein Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem oder mehreren Drittländern, die einer Fluggesellschaft das Recht der fünften Freiheit auf einer Strecke zwischen Mitgliedstaaten zugesteht, muß der Mitgliedstaat bei der ersten Gelegenheit alle erforderlichen Schritte zur Behebung dieser Unvereinbarkeiten unternehmen. Solange diese Unvereinbarkeiten nicht behoben sind, tastet die Richtlinie die Rechte und Pflichten gegenüber Drittländern, die aus solchen Abkommen herrühren, nicht an.

Artikel 11

1. Die Mitgliedstaaten treffen vor dem 1. Januar 1983 und nach Beratung mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ändern, damit sie mit dieser Richtlinie in Einklang kommen.
2. Diese Maßnahmen müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie aufgrund dieser Richtlinie erlassen haben.

Artikel 12

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Artikel 8

1. Die Kommission veröffentlicht alle zwei Jahre nach dem 1. Januar 1987 einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie, worin statistische Angaben über die Fälle enthalten sind, die Artikel 6 betreffen.
2. Die Mitgliedstaaten und die Kommission arbeiten bei der Anwendung dieser Richtlinie zusammen, insbesondere bei der Sammlung von Informationen gemäß Absatz 1.

Artikel 9

Vertrauliche Angaben, die durch die Anwendung dieser Richtlinie gewonnen werden, fallen unter das Berufsgeheimnis.

Artikel 10

Diese Richtlinie gilt nur für einzeln festgesetzte Flugtarife und Tarifmargen, die nach dem 1. April 1985 in Kraft treten sollen.

Artikel 11

Besteht ein Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem oder mehreren Drittländern, die einer Fluggesellschaft das Recht der fünften Freiheit auf einer Strecke zwischen Mitgliedstaaten zugesteht, so muß der Mitgliedstaat bei der ersten Gelegenheit alle erforderlichen Schritte zur Behebung dieser Unvereinbarkeiten unternehmen. Solange die Unvereinbarkeiten nicht beseitigt sind, läßt die Richtlinie die aus solchen Abkommen herrührenden Rechte und Pflichten gegenüber Drittländern unberührt.

Artikel 12

1. Die Mitgliedstaaten treffen vor dem 1. Januar 1985 und nach Beratung mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften so zu ändern, daß sie mit dieser Richtlinie in Einklang stehen.
2. Diese Maßnahmen müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie aufgrund dieser Richtlinie erlassen haben.

Artikel 13

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Änderungen des Vorschlags für eine Verordnung (EWG) .../... des Rates über die Modalitäten der Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln¹⁾

(Vorlage an den Rat gemäß Artikel 149 Abs. 2 EWG-Vertrag)

1. Der sechste Erwägungsgrund erhält folgende Fassung:

„Um Abhilfe zu schaffen, sind Durchführungsvorschriften ähnlich wie die Verordnungen für die anderen Verkehrsträger und anderen Wirtschaftsbereiche notwendig.“

2. Ein siebter und ein achter Erwägungsgrund werden hinzugefügt:

„Der Luftverkehr weist Besonderheiten auf, die für diesen Bereich typisch sind. Für den internationalen Luftverkehr gibt es eine Reihe bilateraler Abkommen zwischen Staaten darüber, unter welchen Bedingungen von den Vertragsparteien benannte Luftverkehrsunternehmen Strecken zwischen den beiden Hoheitsgebieten befliegen dürfen.

Praktiken, die dazu angetan sind, sich auf den Wettbewerb im internationalen Luftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten auszuwirken, können den Handel zwischen den Mitgliedstaaten erheblich beeinflussen. Daher ist es erwünscht, daß die Regeln dieser Verordnung zur Durchführung der Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrags zunächst für den internationalen Luftverkehr innerhalb des Gemeinsamen Marktes gelten.“

3. Artikel 1 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„2. Sie gilt nur für den internationalen Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft.“

¹⁾ ABl. Nr. C 317 vom 3. Dezember 1982, S. 3

Anhang III B

Vorschlag für eine Verordnung .../.../EWG des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr

DER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN –

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

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses²⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Verordnung (EWG) Nr. ... des Rates³⁾ regelt die Modalitäten der Anwendung der für die Luftverkehrsunternehmen geltenden Wettbewerbsregeln fest.

Artikel 85 Abs. 1 des Vertrags kann gemäß Artikel 85 Abs. 3 auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, welche die in Artikel 85 Abs. 3 festgelegten Bedingungen erfüllen, für nicht anwendbar erklärt werden.

Die Vorschriften zur Durchführung von Artikel 85 Abs. 3 müssen gemäß Artikel 87 auf dem Verordnungswege erlassen werden.

Für den Luftverkehr gelten bisher eine Reihe internationaler Übereinkommen, bilateraler Abkommen zwischen Staaten sowie bilateraler und multilateraler Vereinbarungen zwischen Luftverkehrsunternehmen. Die zur Einführung des Wettbewerbs im Luftverkehr notwendigen Änderungen dieses internationalen Regelsystems sind schrittweise vorzunehmen, um Störungen des Luftverkehrsgewerbes zu vermeiden. Solche Störungen würden die Erbringung kontinuierlicher und regelmäßiger Verkehrsleistungen für die Verbraucher beeinträchtigen. Es kommt dem Verbraucher zugute, wenn solche Störungen vermieden werden.

Es empfiehlt sich, für bestimmte Gruppen von Vereinbarungen Gruppenfreistellungen zu gewähren, um das System schrittweise zu ändern und so größere Störungen des Luftverkehrs zu vermeiden. Diese Gruppenfreistellungen sind nur für eine Übergangszeit zu gewähren, in der die Luftverkehrsunternehmen sich auf den Wettbewerb einstellen können.

Um dies zu erreichen, ist es erwünscht, daß die Kommission die Bestimmungen von Artikel 85 Abs. 1 für bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen auf dem Verordnungswege für nicht anwendbar erklären kann.

Es ist zu regeln, unter welchen Bedingungen die Kommission in enger und ständiger Verbindung mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten diese

Befugnisse ausüben kann, nachdem sie vom Inhalt solcher Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen ausreichende Kenntnis erhalten hat, und festgelegt werden kann, für welche Gruppen von ihnen die Bedingungen von Artikel 85 Abs. 3 als erfüllt gelten können.

Gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ kann die Kommission dafür sorgen, daß eine Entscheidung gemäß Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags mit rückwirkender Kraft getroffen werden kann. Es ist wünschenswert, daß die Kommission auch ermächtigt wird, entsprechende Bestimmungen auf dem Verordnungswege zu erlassen.

Da es keine Freistellung geben kann, wenn die in Artikel 85 Abs. 3 genannten Bedingungen nicht erfüllt sind, muß die Kommission die Befugnis zur Festlegung der Voraussetzungen haben, die eine Vereinbarung oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweise erfüllen muß, deren Wirkungen aufgrund besonderer Umstände mit Artikel 85 Abs. 3 unvereinbar sind.

Die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Entscheidung .../.../EWG des Rates über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den Luftverkehr⁴⁾ wird das System der Kapazitätsaufteilung beenden, mit dem die Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Abkommen für eine Aufteilung der Kapazität auf den Strecken zwischen den beiden beteiligten Staaten im Verhältnis 50:50 sorgten. Die Mitgliedstaaten können ihre Luftverkehrsunternehmen daher nicht länger zu Vereinbarungen über die Kapazitätsaufteilung verpflichten. Die Mitgliedstaaten können den bezeichneten Luftverkehrsunternehmen des anderen Mitgliedstaates nicht länger Kapazitätserweiterungen verweigern oder Kapazitätsbeschränkungen auferlegen, es sei denn, daß bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dieses starre System der Kapazitätsaufteilung ist schrittweise zu liberalisieren, weshalb den Luftverkehrsunternehmen während einer Übergangszeit die Umstellung zu ermöglichen ist.

Vereinbarungen zwischen Luftverkehrsunternehmen über die auf einer bestimmten Strecke anzubietende Kapazität haben gewisse Vorteile, da sie während der weniger rentablen Zeiten und auf den weniger rentablen Strecken für die Erbringung von Verkehrsleistungen sorgen. Die kontinuierliche Erbringung solcher Verkehrsleistungen und die Koordinierung von Flugplänen und Kapazität wird zum wirtschaftlichen Fortschritt beitragen und dem Verbraucher zugute kommen. Solche Vereinbarungen dürfen keine weiteren Wettbewerbsbeschränkungen enthalten, die für die Kapazitätsvereinbarung von untergeordneter Bedeutung und daher nicht unerlässlich sind, um den wirt-

¹⁾ ABl. Nr. ...

²⁾ ABl. Nr. ...

³⁾ ABl. Nr. ...

⁴⁾ ABl. Nr. ...

schaftlichen Fortschritt zu erreichen und dem Verbraucher einen Vorteil zu bieten. Der Wettbewerb wird dadurch nicht ausgeschaltet.

Bestimmte Poolabkommen über die Teilung der Einnahmen führen zu einer Verbesserung der Luftverkehrsbedienungsleistung durch die Vertragsparteien, da sie einem Luftverkehrsunternehmen einen Ausgleich für den Nachteil aus dem Flugverkehr in den weniger rentablen Zeiten bieten.

Die Gewährung eines solchen Ausgleichs und die infolgedessen gleichmäßige Verteilung der Last, die sich aus der Erbringung von Verkehrsleistungen in den weniger rentablen Zeiten ergibt, ist für die Luftverkehrsunternehmen ein Anreiz, diese Verkehrsleistungen weiterhin zu erbringen. Das Angebot solcher Verkehrsleistungen trägt zum wirtschaftlichen Fortschritt bei und kommt dem Verbraucher zugute. Ohne finanziellen Anreiz würden solche Verkehrsleistungen nicht weiter erbracht. Die Begrenzung der Pools auf die Teilung von 1 % der Einnahmen bedeutet, daß die Wettbewerbsfähigkeit des leistungsfähigeren Luftverkehrsunternehmens von dem Beschluß zur Teilung der Einnahmen weitgehend unberührt bleibt. Daher wird weder der Wettbewerb ausgeschaltet noch der Anreiz zu größerer Leistungsfähigkeit berührt.

Aufgrund des oben genannten Regelsystems werden die Tarife bisher von den Mitgliedstaaten aufgrund von Anträgen genehmigt, die zwischen den Luftverkehrsunternehmen vereinbart worden sind. Alle Luftverkehrsunternehmen, die eine gegebene Strecke bedienen, wenden dieselben Tarife an. Bisher gibt es im Luftverkehr keinen nennenswerten Preiswettbewerb. Die Richtlinie.../.../EWG des Rates über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten⁵⁾ enthält ein neues Verfahren zur Festlegung der Tarife, was ein wesentlicher Fortschritt auf dem Wege zur Einführung eines Preiswettbewerbs im Luftverkehr ist.

Bisher mußten die Luftverkehrsunternehmen die Genehmigung der Regierung des Herkunfts- und des Bestimmungsstaates für die von ihnen vorgeschlagenen Tarife einholen. Daher konnte ein Mitgliedstaat neuartige und wettbewerbsorientierte Vorschläge eines Luftverkehrsunternehmens des anderen Mitgliedstaates blockieren. Die Richtlinie.../.../EWG⁵⁾ schränkt die Möglichkeit, solche Vorschläge künftig zu blockieren, erheblich ein. Der Wettbewerb wird daher nicht ausgeschaltet.

Die Mitgliedstaaten können sich zwecks gemeinsamer Vorlage von Tarifvorschlägen gemäß den Artikeln 4 bis 6 der Richtlinie.../.../EWG⁵⁾ hinsichtlich der verschiedenen und komplizierten Art der Tarife und den damit verbundenen Bedingungen beraten; die sich ergebende Transparenz der Flugtarife kommt den Verbrauchern zugute –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Diese Verordnung gilt für den internationalen Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft.

⁵⁾ ABl. ...

Artikel 2

1. Unbeschadet der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ kann die Kommission Artikel 85 Abs. 1 für bestimmte Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, die im Linienflugverkehr auf einer gegebenen Strecke eines der folgenden Ziele verfolgen, für nicht anwendbar erklären:
 - a) Aufteilung der Kapazität,
 - b) Teilung der Einnahmen,
 - c) Konsultation über die Tarife.
2. Diese Verordnung legt die Gruppen von Vereinbarungen fest, für die sie gilt, und bestimmt insbesondere
 - a) die Beschränkungen oder Klauseln, die in den Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen enthalten sein dürfen;
 - b) die Klauseln, die in den Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen enthalten sein müssen, oder die sonstigen Bedingungen, die erfüllt sein müssen.
3. Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäß für Gruppen von aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen für eine gegebene Strecke.

Artikel 3

Eine Verordnung gemäß Artikel 2 wird für einen begrenzten Zeitraum erlassen.

Sie kann verlängert oder geändert werden, wenn sich die Umstände im Hinblick auf einen Faktor geändert haben, der für ihren Erlass wesentlich war; in einem solchen Fall wird eine Frist zur Änderung der Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, für die die frühere Verordnung gilt, festgesetzt.

Artikel 4

In einer Verordnung gemäß Artikel 2 kann festgelegt werden, daß sie rückwirkend für Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen gilt, für die beim Inkrafttreten dieser Verordnung eine gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ rückwirkend erlassene Entscheidung gelten würde.

Artikel 5

Die Kommission veröffentlicht vor dem Erlass einer Verordnung einen Entwurf davon und fordert alle betroffenen Personen und Organisationen auf, sich innerhalb einer von der Kommission festgesetzten Frist von nicht weniger als einem Monat zu äußern.

Artikel 6

1. Die Kommission konsultiert den Beratenden Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen auf dem Gebiet des Verkehrs,

- a) ehe sie einen Verordnungsentwurf veröffentlicht;
 - b) ehe sie eine Verordnung erläßt.
2. Artikel 8 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ über die Konsultierung des Beratenden Ausschusses findet Anwendung, wobei davon ausgegangen wird, daß gemeinsame Sitzungen mit der Kommission nicht früher als einen Monat nach Absendung der Einladung stattfinden werden.

Artikel 7

Stellt die Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaates oder einer natürlichen oder juristischen Person, die ein berechtigtes Interesse geltend macht, fest, daß in einem einzelnen Fall Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, für die eine gemäß Artikel 2 dieser Verordnung erlassene Verordnung gilt, gleichwohl bestimmte Wirkungen haben, die mit den in Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags festgelegten Bedingungen unvereinbar sind, so kann sie, um diese Wirkungen gemäß den Artikeln 4 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ zu beenden,

- Empfehlungen an die betreffenden Personen richten und,
- falls diese Empfehlungen nicht beachtet werden, je nach der Schwere der beobachteten Wirkungen eine Entscheidung erlassen, die
 - ihnen untersagt, bestimmte Handlungen auszuführen, bzw. sie verpflichtet, bestimmte Handlungen auszuführen, und Bußgelder auferlegt, oder
 - die Gruppenfreistellung, die ihnen bisher zugute gekommen ist, entzieht und eine Einzelfreistellung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. ...³⁾ erteilt oder
 - die Gruppenfreistellung, die ihnen bisher zugute gekommen ist, entzieht.

Artikel 8

Diese Verordnung tritt am ... in Kraft.

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

Inhalt einer beabsichtigten Verordnung (EWG) der Kommission über die Freistellung bestimmter Handelsabkommen und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen im Luftverkehr

Sofern die Ermächtigungsverordnung in Anhang III B vom Rat erlassen wird und eine Einigung über den gesamten Inhalt dieser Mitteilung zustande kommt, ist es die Absicht der Kommission, unter Berücksichtigung des normalen Konsultationsverfahrens eine Gruppenfreistellungsverordnung auf folgenden Grundlagen zu erlassen:

Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen über den Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten werden von dem in Artikel 85 Abs. 1 des Vertrags enthaltenen Verbot bis zum 31. Dezember 1991 freigestellt, wenn damit eines der folgenden Ziele angestrebt wird:

- gemeinsame Planung der im Linienflugverkehr angebotenen Kapazität, sofern sich eine Partei ohne Nachteile unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zurückziehen kann;
- Teilung der Einnahmen aus dem Linienflugverkehr, sofern die Übertragung 1 % der Einnahmen auf einer einzelnen Strecke des übertragenden Partners nicht übersteigt, der übertragende Partner keine Kosten teilt oder übernimmt und die Übertragung als Ausgleich für den Nachteil erfolgt, der dem Empfänger aus Linienflügen in weniger verkehrsreichen Tagesstunden oder während weniger verkehrsreicher Zeiträume erwächst;

- gemeinsame Ausarbeitung von Vorschlägen über Preis- und Beförderungsbedingungen, die den zuständigen einzelstaatlichen Behörden gemäß dem Verfahren, das in der Richtlinie über die Luftverkehrstarife enthalten ist, zur Entscheidung vorgelegt werden sollen, sofern ein Luftverkehrsunternehmen eigene Vorschläge einreichen kann und die Kommission und die Mitgliedstaaten an solchen Konsultationen als Beobachter teilnehmen können.

Bei Vereinbarungen, die beim Inkrafttreten der Verordnung der Kommission bestehen, wird die Freistellung ab dem Zeitpunkt, ab dem die Durchführungsbedingungen dieser Verordnung erfüllt sind, rückwirkend in Kraft treten. Bei allen anderen Vereinbarungen soll die Freistellung ab dem Zeitpunkt gelten, ab dem die Durchführungsbedingungen der Verordnung der Kommission erfüllt sind.

Wenn die Kommission von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats oder einer natürlichen oder juristischen Person, die ein berechtigtes Interesse geltend macht, feststellt, daß in einem einzelnen Fall Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, denen die Gruppenfreistellung zugute kommt, gleichwohl bestimmte Wirkungen haben, die mit den in Artikel 85 Abs. 3 des Vertrags festgelegten Bedingungen unvereinbar sind, kann sie, um diese Wirkungen zu beenden, gemäß Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. . . . handeln (siehe Anhang III B).

Anhang IV

Staatliche Beihilfen für den Luftverkehr, Grundsätze und Leitlinien

Staatliche Beihilfen für den Luftverkehr

Inhalt	Absatznummern
ABSCHNITT I: Einleitung	1 bis 4
ABSCHNITT II: Rechtsrahmen	5 bis 8
ABSCHNITT III: Notifizierung staatlicher Beihilfen im Luftverkehrssektor	9 bis 12
ABSCHNITT IV: Erfüllung der Pflichten der Kommission – Allgemeines	13 bis 19
ABSCHNITT V: Unterscheidung zwischen der Rolle des Staates als Eigentümer eines Unternehmens und als Geber staatlicher Beihilfen an dieses Unternehmen	20 bis 31
ABSCHNITT VI: Transparenz	32 bis 34
ABSCHNITT VII: Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes	35 bis 46
ABSCHNITT VIII: Auswirkungen für internationale Routen	47 bis 50
ABSCHNITT IX: Schlußfolgerungen	51 bis 55

I. Einleitung

1. In diesem Papier soll die Politik der Kommission gegenüber staatlichen Beihilfen für den Luftverkehr dargelegt und in den Gesamtrahmen ihrer Politik der staatlichen Beihilfen gestellt werden.

2. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Politik der staatlichen Beihilfen für den Luftverkehr sowohl Notwendigkeit als auch Bestandteil der allgemeinen Verkehrspolitik der Gemeinschaft ist. Diese Politik kann naturgemäß kein Ersatz für eine gemeinschaftliche Luftverkehrspolitik sein, da die Kontrolle der staatlichen Beihilfen allein nicht die notwendigen Marktvoraussetzungen für eine solche Politik schaffen kann. Es liegt jedoch auf der Hand, daß jede Zunahme des Wettbewerbs zwischen Fluggesellschaften – wenn die Regeln für staatliche Beihilfen nicht ordnungsgemäß angewendet werden – zur Finanzierung eines solchen Wettbewerbs aus staatlichen Beihilfen und damit letztlich zu einem Subventionswettlauf führen kann. Dies ist offensichtlich unerwünscht.

3. Obgleich der Luftverkehrssektor u. a. Fluggesellschaften, Flughäfen und Luftverkehrskontrollbehörden umfaßt, hat die Kommission aus Prioritäts- und praktischen Erwägungen beschlossen, mit einer allgemeinen Untersuchung der staatlichen Beihilfen an die Fluggesellschaften zu beginnen. Die Kommission verweist darauf, daß dadurch eine objektive Untersuchung ermöglicht wurde und daß die wichtigsten Schlußfolgerungen bezüglich der Fluggesellschaften nicht anders gewesen wären, wenn der übrige Teil des Sektors zu diesem Zeitpunkt bereits einbezogen worden wäre.

4. Wenn daher in diesem Papier Bezug genommen wird auf den „Luftverkehrssektor“, den „Luftverkehr“ oder „diesen Sektor“, so sind damit jeweils die Fluggesellschaften nur als Teil des Luftverkehrssektors gemeint. Einige Abschnitte, wie Abschnitt II über den Rechtsrahmen, sind jedoch etwas weiter gefaßt. Ebenso sind die in den Abschnitten IV, VI und VII erörterten Punkte von allgemeiner Bedeutung für den gesamten Sektor, wohingegen sich die Schlußfolgerungen lediglich auf die Fluggesellschaften beziehen.

II. Rechtsrahmen

5. Der Vertrag enthält Vorschriften über staatliche Beihilfen sowohl in dem Kapitel über den Wettbewerb wie im Titel über den Verkehr. Artikel 92 stellt die allgemeine Regel auf, daß staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Er bestimmt ferner, daß bestimmte Arten von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (z. B. Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher) und daß andere Arten von Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können (beispielsweise Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ärmerer Gebiete sowie Beihilfen zur Förderung von Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates sowie Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete).

6. Artikel 93 besagt, daß die Kommission nach der Feststellung, daß eine staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist, entscheidet, daß die Beihilfe aufzuheben oder umzugestalten ist. Kommt der betreffende Staat dieser Entscheidung nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof unmittelbar anrufen.

7. Die Mitgliedstaaten sind zudem nach Artikel 93 Abs. 3 verpflichtet, die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Ferner dürfen sie die beabsichtigten Maßnahmen nicht durchführen, bevor das vorgesehene Verfahren zu einer abschließenden Entscheidung darüber geführt hat, ob die betreffende Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Der Gerichtshof hat allerdings entschieden, daß die Kommission ihre Entscheidung in der Regel binnen zwei Monaten nach Zugang aller erforderlichen Informationen, einschließlich der angeforderten zusätzlichen Informationen, erlassen muß (in bestimmten Fällen hat sich die Kommission verpflichtet, innerhalb kürzerer Zeit zu

antworten); erläßt die Kommission innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, so kann der Mitgliedstaat die Beihilfe einführen. Dies hindert die Kommission nicht, die Beihilfe später als eine bestehende Beihilfe zu überprüfen.

8. Aus vorstehender Analyse ist ersichtlich, daß es Sache der Kommission ist, in besonderen Fällen darüber zu befinden, ob staatliche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 vereinbar angesehen werden können. Auch wenn die Kommission entscheidet, daß eine besondere Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, hat sie darüber zu befinden, ob die Beihilfe abgeschafft oder lediglich umgewandelt werden soll; sie kann beschließen, daß dem Mitgliedstaat eine gewisse Zeit zur Aufhebung oder Umgestaltung der Beihilfe eingeräumt wird, wobei sie eine Frist setzen kann.

III. Notifizierung staatlicher Beihilfen im Luftverkehrssektor

9. Die ordnungsgemäße Ausübung der Befugnisse der Kommission hängt natürlich davon ab, daß die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zur Notifizierung staatlicher Beihilfen nach Artikel 93 Abs. 3 (vgl. Randnummer 7) nachkommen. Da dies nicht immer der Fall zu sein schien, sah sich die Kommission im Juli 1980 veranlaßt, durch Schreiben alle Mitgliedstaaten an ihre diesbezüglichen Verpflichtungen zu erinnern¹⁾. Die Kommission unterrichtete die Mitgliedstaaten davon, daß sie es für unbedingt erforderlich halte, die Bestimmungen des Artikels 93 Abs. 3 in vollem Umfang anzuwenden.

10. 1981 und 1982 veranstaltete die Kommission eine Reihe von Tagungen mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, um ihre Stellungnahme zu bestimmten Fragen staatlicher Beihilfen im Luftverkehr einzuholen; darauf erklärte sie sich damit einverstanden, sich zumindest vorerst auf Beihilfen an Fluggesellschaften zu beschränken. Alle Mitgliedstaaten haben nunmehr Angaben über staatliche Beihilfen an Luftverkehrsunternehmen bzw. Auskünfte über ihre finanziellen Beziehungen zu ihren staatlichen Fluggesellschaften zur Verfügung gestellt.

11. Nachstehend werden die von den Mitgliedstaaten an die Fluggesellschaften gewährten Beihilfearten bzw. die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Fluggesellschaft zusammengefaßt. Solche finanziellen Beziehungen können staatliche Beihilfen oder normale Handelsgeschäfte zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und diesem Unternehmen darstellen. Die Zusammenstellung stützt sich ausschließlich auf die Auskünfte der Mitgliedstaaten.

(i) *Finanzielle Hilfe für alle Tätigkeiten einer Fluggesellschaft*

Diese Beihilfeart gibt es in verschiedenen Formen, z. B. ein begrenzter Zuschuß zu den Zinsaufwendungen der Fluggesellschaft oder ein Zuschuß in Höhe des Abschreibungsbetrags für das Luftfahrzeug, für Ersatzteile und bestimmte andere Ausrüstungen, oder eine Beihilfe an eine Fluggesell-

schaft zur Deckung ihres Defizits im Linienverkehr.

(ii) *Beihilfe für den Flugbetrieb auf bestimmten Routen*

Diese Beihilfeart wird für Inlandsflüge oder für innergemeinschaftliche Flüge zu entlegenen Regionen gezahlt²⁾. Es gibt auch die Gewährung einer Beihilfe für einen internationalen Kurzstreckenflug zwischen einem Flughafen der ersten Kategorie und einem Flughafen der dritten Kategorie in eine benachteiligte Region eines Mitgliedstaates.

(iii) *Ermäßigung oder Freistellung bei Landegebüren für Fluggesellschaften aus dem betreffenden Mitgliedstaat*

Eine Beihilfe besteht auch, wenn die Landegebüren für eine Fluggesellschaft aus einem Mitgliedstaat niedriger sind als für ausländische Fluggesellschaften oder wenn die Fluggesellschaft überhaupt keine Landegebüren zahlt. Im zweiten Fall ist die Freistellung Teil eines vertraglich festgelegten Ausgleichs zwischen dem Mitgliedstaat und der nationalen Fluggesellschaft für die Erfüllung bestimmter Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes. Da dieser Vertrag jedoch nicht transparent ist, kann nicht festgestellt werden, ob die Beihilfe den Kosten zur Erfüllung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes entspricht.

(iv) *Zuschuß beim Erwerb von Luftfahrzeugen*

Einem kleinen regionalen Luftverkehrsunternehmen wurde ein Zuschuß beim Erwerb von Luftfahrzeugen für den Flugverkehr zwischen dem Festland und den vor der Küste gelegenen Inseln gewährt.

(v) *Beihilfen zum Einsatz besonderer Flugzeugtypen*

Fluggesellschaften erhielten Beihilfen, damit sie bestimmte Flugzeugtypen, die nicht rentabel sind, einsetzen können. Die Beihilfe wird durch Abschreibung eines Betrags in Höhe des Geldwertes des Flugzeuges abzüglich des entsprechenden Restbuchwertes gewährt oder durch jährliche Betriebsbeihilfen an die Fluggesellschaften, um ihre zusätzlichen Kosten zu decken.

(vi) *Staatliche Bürgschaften*

Es gibt zwei Arten von Bürgschaften:

- a) Staatliche Bürgschaften für Anleihen der Fluggesellschaften, die in der Regel für die Beschaffung von Luftfahrzeugen bestimmt sind.
- b) Begrenzte Bürgschaft für einen Aktionär einer Fluggesellschaft für die Rückzahlung eines Betrages in Höhe der durch die Verluste der Fluggesellschaft bedingten Verringerung seiner Beteiligung an der Fluggesellschaft, wenn dabei

¹⁾ ABl. Nr. C 252 vom 30. September 1980, S. 2

²⁾ In diesem Papier wird der Ausdruck „innergemeinschaftlicher Flug“ verwendet, womit ein Flug von einem Mitgliedstaat zu einem anderen gemeint ist; der Ausdruck „internationaler Flug“ betrifft Flüge zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland oder zwischen Drittländern.

ein bestimmter Betrag unterschritten wird, wo- für allerdings eine feste jährliche Höchstgrenze gilt.

(vii) *Befreiung von Steuern und Zöllen*

Derartige Beihilfen sind wie folgt:

- a) Präferenzielles Steuersystem. Von den zu versteuernden Gewinnen kann ein bestimmter Anteil des Kaufpreises des Luftfahrzeugs abgesetzt werden, sofern das Luftfahrzeug im internationalen Luftverkehr eingesetzt wird.
- b) Steuerbefreiung bei Flugtreibstoff (diese Befreiung gilt in allen Mitgliedstaaten und beruht auf dem Chicagoer Abkommen).
- c) Befreiung von der Mehrwertsteuer für den inländischen Teil des internationalen Luftverkehrs. Ausländische Fluggesellschaften gelangen ebenfalls in diesen Genuß, sofern deren Länder eine gleiche Behandlung zusichern.
- d) Befreiung von der Kapitalsteuer bei Kapital der staatlichen Fluggesellschaft.
- e) Befreiung von Zöllen bei staatlichen Fluggesellschaften.

(viii) *Bereitstellung von Beteiligungskapital*

Gelegentlich stellen die Mitgliedstaaten den staatlichen Fluggesellschaften Beteiligungskapital zur Verfügung. Nur ein Mitgliedstaat hielt es jedoch für erforderlich, die Kommission über die Bereitstellung von Beteiligungskapital an die staatliche Fluggesellschaft zu unterrichten. Dieser Mitgliedstaat war im übrigen der Auffassung, daß seine Beteiligung eine normale finanzielle Transaktion zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und diesem Unternehmen sei und daher keine Beihilfe darstelle. Möglicherweise teilen einige oder alle übrigen Mitgliedstaaten diesen Standpunkt und hielten es für nicht notwendig, der Kommission dies zu melden.

- (ix) *Ausgleichszahlungen* für die Bereitstellung von Flugdiensten für die Regierung unterliegen keinen Abgaben oder zumindest niedrigeren als den normalen Abgaben.
- (x) *Freistellung von Landegebühren auf Flughäfen in staatlichem Besitz.*
- (xi) *Sonderfälle von Zuschüssen im Rahmen einer genehmigten allgemeinen Beihilferegelung*

Ein Mitgliedstaat ersuchte die Kommission gelegentlich um Zustimmung zu Zuschüssen an eine Fluggesellschaft im Rahmen einer genehmigten allgemeinen Beihilferegelung zur Investitionsförderung für Vorhaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese allgemeine Beihilferegelung war in der Erwartung genehmigt worden, daß die Kommission beurteilen müsse, ob jeder Einzelfall im Rahmen der Regelung mit dem Vertrag vereinbar sei.

In einigen dieser Fälle hat die Kommission die Beihilfe genehmigt oder nicht beanstandet, wäh-

rend sie in einem anderen Fall noch mit der Prüfung der Beihilfe befaßt ist.

12. Einige Mitgliedstaaten haben für die von ihnen gewährten staatlichen Beihilfen Rechtfertigungsgründe mitgeteilt. Die wichtigsten Rechtfertigungsgründe für solche Maßnahmen dürften sein:

- (i) Die unter den Randnummern 11 (ii), 11 (v) und 11 (ix) näher beschriebenen Beihilfen stellen einen Ausgleich für die Erfüllung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes dar.
- (ii) Die fragliche staatliche Beihilfe verfälscht den Wettbewerb nicht oder droht nicht den Wettbewerb zu verfälschen bzw. beeinträchtigt nicht den Handel zwischen Mitgliedstaaten. Es wird beispielsweise geltend gemacht, daß bestimmte Beihilfen für inländische Routen den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen oder, wenn dies der Fall ist, nur in einem unerheblichen Ausmaß.
- (iii) Die betreffenden finanziellen Transaktionen (beispielsweise Bürgschaften und Beteiligungskapital) stellen keine Beihilfe dar, sondern sind Bestandteil eines normalen Geschäftsganges zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und diesem Unternehmen.
- (iv) Die Beihilfe ist nach Artikel 92 Abs. 2 Buchstabe c gerechtfertigt (Beihilfe für die Wirtschaft bestimmter Gebiete der Bundesrepublik Deutschland).
- (v) Die Beihilfe kann als mit Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe a vereinbar angesehen werden, da sie die Regionalentwicklung fördert. Diese Rechtfertigung wurde von einigen Mitgliedstaaten für Beihilfen zum Flugbetrieb auf bestimmten Routen herangezogen. Andere Mitgliedstaaten haben jedoch Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zur Rechtfertigung derselben Beihilfearten geltend gemacht.
- (vi) Ein Mitgliedstaat rechtfertigte die Gewährung einer Beihilfe als mit Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe b (Durchführung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischen Interesse) oder Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe c (Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete) vereinbar, indem er geltend machte, diese Beihilfe ermögliche einer Fluggesellschaft die Inbetriebnahme bestimmter Flugzeugtypen anstelle anderer Flugzeugtypen, für die sich die Fluggesellschaft anderenfalls entschieden hätte. Ein anderer Mitgliedstaat hat als Rechtfertigungsgrund für dieselbe Beihilfeart das Konzept des Ausgleichs für die Erfüllung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes herangezogen.

IV. Erfüllung der Pflichten der Kommission – Allgemeines –

13. Die Kommission wird ihre Pflichten gegenüber den Beihilfen für den Luftverkehr erfüllen, so daß der Wettbewerb nicht verzerrt wird und die Zielsetzungen der Gemeinschaft und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes gefördert werden.

Daraus folgt, daß die Kommission bei der Beurteilung geplanter Beihilfen nicht akzeptieren kann, daß nationale Zielsetzungen notwendigerweise zur Rechtfertigung solcher Beihilfen ausreichen; ob dies der Fall ist oder nicht, hängt davon ab, welche Auswirkungen sie auf das gemeinsame Interesse haben.

14. Theoretische Beispiele für die praktische Anwendung dieser allgemeinen Grundsätze lassen sich zwar nur schwer finden, könnten aber für die Struktur des Streckennetzes einer Fluggesellschaft von Bedeutung sein. Aus rein nationaler Sicht könnte es als wesentlich angesehen werden, daß eine Fluggesellschaft ein spezifisches Streckennetz bedient. Dies könnte jedoch nur möglich sein, wenn zu diesem Zweck erhebliche staatliche Beihilfen gewährt werden. Die Kommission könnte solche Beihilfen gemäß den Ausnahmebestimmungen des Artikels 92 Abs. 3 nur genehmigen, wenn die fragliche Fluggesellschaft durch die Aufrechterhaltung dieses Flugdienstes auch gemeinsamen Zielen der Gemeinschaft dient.

15. Die Politik der Kommission im Bereich der Beihilfen für den Luftverkehr hängt in gewissem Maße auch von ihrer Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Luftverkehrs der Gemeinschaft ab. In anderen Bereichen hing die Politik der Kommission davon ab, ob die betreffende Industrie sich in einer Krise befand oder unter normalen Umständen tätig war und sich den geänderten Erfordernissen des Marktes anpaßte. Zwar lag die Höhe der Kapitalrendite der europäischen Fluggesellschaften unter dem allgemeinen Durchschnitt in der Industrie; doch war die Lage der meisten Fluggesellschaften durch Bilanzen gekennzeichnet, die erhebliche Schwankungen zwischen Gewinn und Verlust aufwiesen.

16. Die derzeitigen Schwierigkeiten der Fluggesellschaften in Europa werden als eine vorübergehende Erscheinung angesehen, die auf einen rapiden Anstieg der Treibstoffpreise und auf die allgemeine wirtschaftliche Rezession zurückzuführen sind. Es wird allgemein mit einer günstigeren wirtschaftlichen Lage der europäischen Fluggesellschaften gerechnet, und die jüngsten Daten lassen erkennen, daß eine Besserung bereits begonnen haben dürfte. Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Lage eine wesentliche Abweichung nach Artikel 92 Abs. 3 von der allgemeinen Regel des Artikels 92 Abs. 1 nicht rechtfertigt, wonach staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

17. Eine unmittelbare strenge Anwendung der Beihilferegeln auf Fluggesellschaften könnte dazu führen, daß sie den Flugbetrieb einstellen müßten. Die Überwachung wird erst nach und nach systematisch durchgeführt werden.

18. Die Kommission kann daher in bestimmten Fällen nach Artikel 92 entscheiden, daß Beihilfen an einzelne Fluggesellschaften, die vor erheblichen finanziellen Schwierigkeiten stehen, gewährt werden können, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen:

a) Die Beihilfen müssen Teil eines von der Kommission genehmigten Programms zur Sanierung des Unter-

nehmens darstellen, so daß erwartet werden darf, daß das Unternehmen innerhalb eines angemessenen Zeitraums ohne weitere Beihilfen leistungsfähig ist. Die Beihilfen müssen daher zeitlich begrenzt sein. Erfordert die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit Kapazitätsabbau, so würde dies im Programm vorgesehen werden. Jede Änderung des Programms müßte ebenfalls von der Kommission genehmigt werden. Selbstverständlich müßten auch alle beabsichtigten Änderungen der Beihilfen der Kommission gemeldet werden.

b) Die fraglichen Beihilfen dürfen nicht dazu führen, daß Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates auf die übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verlagert werden.

c) Jede Beihilfe ist so zu gestalten, daß sie transparent ist und überwacht werden kann.

19. Bei Beihilfen, die andere Zwecke verfolgen, als die Erfordernisse der Fluggesellschaften selbst zu decken, einschließlich regionaler Beihilfen, wird die Kommission ebenfalls sicherstellen, daß die Zielsetzungen der Gemeinschaft gefördert werden, bevor sie eine Ausnahmegenehmigung nach Artikel 92 Abs. 3 gewährt.

Was Beihilfen zur Regionalentwicklung betrifft, so wird die Kommission ihre allgemeine Politik für derartige Beihilfen berücksichtigen, die beispielsweise in den Grundsätzen niedergelegt ist, die sie zur Koordinierung regionaler Beihilfen verabschiedet hat.

V. Unterscheidung zwischen der Rolle des Staates als Eigentümer eines Unternehmens und als Geber staatlicher Beihilfen an dieses Unternehmen

20. Die Neutralität des Vertrags in Bezug auf die Eigentumsordnung von Unternehmen (Artikel 222) ist wesentlich bei der notwendigen Unterscheidung je nach Fall. Je nach Sachverhalt kann derselbe Vorgang entweder eine Beihilfe oder ein normales Handelsgeschäft zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und diesem Unternehmen oder beides zusammen darstellen. Diese Schwierigkeit besteht insbesondere für den Luftverkehr, da hier vor allem staatliche Unternehmen tätig sind.

21. Aus einer vorläufigen Prüfung der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Angaben geht hervor, daß bei Fluggesellschaften die wichtigsten Transaktionen im Rahmen dieser Kategorie die Bereitstellung von Beteiligungskapital durch den betreffenden Staat, die vom Staat übernommene Garantie für die Kredite der Fluggesellschaft und die Bereitstellung von Darlehen durch den Staat sind. In einigen Fällen ist ein Unterschied zwischen Beteiligungskapital und Darlehen kaum erkennbar.

22. Insbesondere verwiesen werden sollte auf die Entscheidung der Kommission Nr. 2320/81/EGKS³⁾, die der Rat einstimmig angenommen hat. Die Begründung

³⁾ Entscheidung der Kommission Nr. 2320/81/EGKS vom 7. August 1981 zur Einführung gemeinschaftlicher Regeln für Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie; ABl. Nr. L 228 vom 13. August 1981, S. 14

zu dieser Entscheidung enthält folgende Aussage: „Bei der Beurteilung der Beihilfe dürfen die Unternehmen nicht unterschiedlich behandelt werden, zumal nicht aufgrund ihrer Eigentumsverhältnisse, ob es sich nun um öffentliche oder private Unternehmen handelt. Die Vorschriften dieser Entscheidung finden demnach auch auf alle Beihilfeelemente der Finanzierungsmaßnahmen Anwendung, die von den Mitgliedstaaten zugunsten der öffentlichen Stahlunternehmen beschlossen werden. Hierzu gehören die Bereitstellung von Beteiligungskapital, die Abdeckung von Verlusten, der Verzicht auf Dividenden oder auf normale Erträge aus öffentlichen Geldern sowie Ausgleichsregelungen für finanzielle Belastungen durch die öffentliche Hand. Eine Prüfung derartiger Beihilfeelemente durch die Kommission darf nicht zu einer Kontrolle der wirtschaftlichen Ordnung der Mitgliedstaaten durch die Kommission führen.“ Artikel 1 Abs. 2 besagt:

„Der Begriff Beihilfe umfaßt die von Gebietskörperschaften gewährten Beihilfen sowie die möglicherweise in den Finanzierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zugunsten mittelbar und unmittelbar von ihnen kontrollierter Stahlunternehmen enthaltenen Beihilfeelemente, die nach der normalen marktwirtschaftlichen Unternehmenspraxis nicht unter das haftende Kapital fallen.“

Obgleich sich Stahlsektor und Luftverkehrssektor erheblich voneinander unterscheiden, ist kein Grund ersichtlich, warum diese allgemeinen Grundsätze nicht in einer Art angewendet werden sollten, die den besonderen Merkmalen des Luftverkehrs Rechnung trägt.

23. Zu einem früheren Zeitpunkt, als es um die Vereinbarkeit von staatlicher Beteiligung an Unternehmen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten ging, stellt die Kommission fest, daß, wenn es sich um den Erwerb von Aktien am Kapital von Unternehmen, die sich das erforderliche Kapital nicht aus normalen Finanzquellen beschaffen können, handelt, solche Beteiligungen staatliche Beihilfeelemente enthalten können, wobei sie ihre Kontrollbefugnis wahrnehmen muß.

24. In einem Einzelfall⁴⁾ vertrat die Kommission die Auffassung, daß die Beteiligung des Staates an einer Unternehmensgruppe, die Bereitstellung eines teilweise zinsfreien Darlehens und die Gewährung einer staatlichen Bürgschaft für früher aufgenommene Kredite der Gruppe als Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Abs. 1 des Vertrages anzusehen sind.

25. Nachdem der allgemeine Grundsatz festgelegt wurde, daß solche Transaktionen ein Beihilfeelement enthalten können, ist zu prüfen, wie die allgemeine Regel in besonderen Fällen angewendet werden kann. Es kommt darauf an, ob die Finanzierungsmaßnahmen Elemente enthalten, die nicht als Bereitstellung von haftendem Kapital gemäß der üblichen Unternehmenspraxis in einer Marktwirtschaft angesehen werden. Während es in einigen klar umrissenen Fällen offensichtlich ist, ob der Staat sich als aus-

schließlicher Unternehmer/Eigentümer eines Unternehmens verhält oder ausschließlich als Beihilfegeber handelt, müssen in vielen Fällen die Umstände des Einzelfalles genau geprüft werden, um zu einer Entscheidung zu gelangen, die unter Umständen beide Merkmale aufzeigt.

A. Darlehen

26. Bei Darlehen müßte die Kommission prüfen, ob die Darlehen auf normaler kommerzieller Basis gewährt wurden und ob sie auch von einer Handelsbank gegeben worden wären. In einigen Mitgliedstaaten ist es üblich oder sogar zwingend vorgeschrieben, daß sich verstaatlichte Industriezweige, einschließlich der Fluggesellschaften, ihre Darlehen ausschließlich beim Staat beschaffen. In diesen Fällen wird die Kommission bei der Prüfung, ob ein Darlehen auf normaler kommerzieller Basis erfolgte, die Zinsrate, die der Staat für die von ihm aufgenommenen Kredite entrichtet, mit der Zinsrate vergleichen, die der Staat von der Fluggesellschaft verlangt.

27. Bei Darlehen und Bürgschaften sollte geprüft werden, ob private Aktionäre (wenn überhaupt) an dem Darlehen beteiligt sind oder im Verhältnis zu ihrem Aktienanteil eine Bürgschaft übernehmen. Wenn dies der Fall ist, könnte der Schluß gezogen werden, daß es sich um einen normalen Handelsvorgang handelt. Ist dies nicht der Fall, so liegt wahrscheinlich ein Beihilfeelement vor, sofern der Wert des Darlehens oder der Bürgschaft auf einer rein kommerziellen Grundlage in Rechnung gestellt wird.

B. Bürgschaften

28. Wie bei Darlehen müßte die Kommission prüfen, ob die Bürgschaft auf einer normalen kommerziellen Basis übernommen wurde oder hätte übernommen werden können. Es ist ferner möglich, daß – selbst wenn der Staat eine Garantie nur zum vollen Marktpreis übernimmt – ein Beihilfeelement vorliegen könnte, da die Stellung der Fluggesellschaft als Kreditnehmer durch den Satz, den Betrag und andere Bedingungen verbessert wurde.

29. Die in Absatz 18 erläuterten allgemeinen Grundsätze gelten auch für Bürgschaften. Insbesondere die in Absatz 18 dargelegten Bedingungen gelten für Bürgschaften in einer geänderten Form, die ihrem besonderen Merkmal Rechnung trägt, nämlich der Zahlung lediglich bei Eintritt einer Bedingung. Bürgschaften sind in der Praxis so häufig, daß die Kommission zumindest anfänglich sich auf die Frage konzentrieren wird, zu welchen Bedingungen sie gewährt werden. Ihrer Auffassung nach kommt es darauf an, daß die Bürgschaften hinsichtlich der Laufzeit und des Betrages begrenzt sein sollten. Sie sollten nicht automatisch in Anspruch genommen werden können, wenn eine Fluggesellschaft einen Verlust erleidet, sondern auch Raum dafür lassen, daß die Marktkräfte wirksam werden können. Wenn sie in Anspruch genommen werden, sollte die Kommission davon unterrichtet werden; dies muß zur Prüfung der Frage führen, ob Maßnahmen erforderlich sind, um die Finanzen der Fluggesellschaft zu sanieren; ebenso ist zu begründen, wenn keine sonstigen Maßnahmen vorgeschlagen werden.

⁴⁾ Entscheidung der Kommission vom 10. März 1982 über die von der belgischen Regierung gewährte Beihilfe für eine Industrie- und Handelsgruppe im Sektor Wandverkleidungen; ABl. Nr. L 138 vom 19. Mai 1982, S. 18

Diese Prüfung sollte gemeinsam mit der Kommission durchgeführt werden.

C. Beteiligungen

30. Einige Elemente, die die Kommission berücksichtigen müßte, umfassen:

- a) Bisherige und geplante Kapitalverzinsung in der Fluggesellschaft.
- b) Bisherige und geplante Höhe der von der Fluggesellschaft gezahlten Dividenden, wobei die erhaltenen Gewinne berücksichtigt werden.
- c) Die relative Effizienz und Leistungsfähigkeit der Fluggesellschaft.
- d) Das Verhältnis Schulden/Beteiligungen der Fluggesellschaft.
- e) Verzicht des Staates auf eine normale Verzinsung des Beteiligungskapitals.
- f) Die vom Staat vorgenommene Abschreibung des von ihm bei der Fluggesellschaft investierten Beteiligungskapitals.
- g) Der Zweck der Beteiligung.

31. Bei Beteiligungen wiederum ist die Transaktion – wenn die übrigen Aktionäre im Verhältnis zu ihrem Aktienanteil einen Betrag leisten – wahrscheinlich ein normales Handelsgeschäft. Leisten die übrigen Aktionäre jedoch nicht ihre Beteiligung in einem proportionalen Verhältnis, so ist dies ein Prima-facie-Beweis für eine Beihilfe. Da Beteiligungen bei normalen Handelsgeschäften natürlich nicht immer proportional erfolgen, könnte eine weitere Prüfung zu dem Ergebnis führen, daß es einen triftigen kommerziellen Grund dafür gibt, daß die Beteiligung nicht proportional war.

VI. Transparenz

32. Es wurde festgestellt, daß der Vertrag in keiner Weise Stellung bezieht zwischen Privatunternehmen und verstaatlichten Industrien. Daraus folgt, daß die Kommission davon Abstand nehmen sollte, in Verfahren der Finanzierung verstaatlichter Industriezweige einzugreifen, wenn sie ähnlich sind wie in der Handelspraktik. Wie in Abschnitt V dargelegt, stellen bestimmte finanzielle Transaktionen zwischen Staaten und Unternehmen in staatlichem Besitz gelegentlich eine staatliche Beihilfe dar; dies sind gelegentlich normale Handelsgeschäfte zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und diesem Unternehmen. Da die öffentlichen Unternehmen im Luftverkehr eine bedeutende Rolle spielen, wird dieses Problem noch häufig auftreten. Es gibt jedoch keine genauen Kriterien, wonach die Mitgliedstaaten der Kommission solche Transaktionen zu melden haben, da die Interpretation der Mitgliedstaaten darüber, ob eine besondere Transaktion eine Beihilfe darstellt, zwangsläufig unterschiedlich ist. Daher besteht die große Gefahr, daß angesichts der fehlenden Transparenz in den finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen die Regeln für staatliche Beihilfen sowohl auf private wie auf öffentliche Unternehmen nicht wirksam angewandt werden können.

33. Ähnliche Probleme wegen fehlender Transparenz in anderen Wirtschaftsbereichen veranlaßten die Kommission zum Erlaß der Richtlinie der Kommission 80/723/EWG⁵⁾ vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen. Diese Richtlinie betrifft weder den Luftverkehr noch den sonstigen Verkehr. Mit dieser auf Artikel 90 Abs. 3 des Vertrages gestützten Richtlinie soll sichergestellt werden, daß die finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand⁶⁾ und den öffentlichen Unternehmen⁷⁾ transparent sind, so daß die unmittelbare Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die öffentliche Hand oder Finanzinstitute für öffentliche Unternehmen und die tatsächliche Verwendung dieser öffentlichen Mittel offenliegen.

Die zu gewährleistende Transparenz gilt insbesondere für den Ausgleich von Betriebsverlusten, Kapitaleinlagen oder Kapitalausstattungen, nichtrückzahlbare Zuschüsse oder Darlehen zu Vorzugsbedingungen, die Gewährung von finanziellen Vergünstigungen durch Verzicht auf Gewinne oder Nichteinziehung von Schuldforderungen, den Verzicht auf eine normale Verzinsung der eingesetzten öffentlichen Mittel sowie den Ausgleich von durch die öffentliche Hand auferlegten Belastungen.

34. Der Verkehrssektor wurde vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen, da die Transparenz bis zu einem gewissen Grad durch andere Rechtsvorschriften für die übrigen Verkehrsträger gewährleistet war, wohingegen der Luftverkehr ausgeschlossen wurde, weil dafür spezielle Vorschriften erlassen werden müssen. Die Kommission ist der Ansicht, daß eine größere Transparenz in den finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Luftfahrtunternehmen zu einer angemessenen und wirkungsvollen Anwendung der Beihilfenvorschriften auf öffentliche und private Unternehmen beitragen würde. Zu einem günstigen Zeitpunkt wird sie den Anwendungsbereich der Transparenz-Richtlinie auch auf den Luftverkehr ausdehnen.

VII. Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes

35. Artikel 77 gilt nicht für den Luftverkehr. Es stellt sich daher die Frage, ob Rechtsvorschriften aufgrund von Artikel 82 Abs. 2 eingeführt werden sollen, so daß eine ähnliche Vorschrift wie Artikel 77 auf den Luftverkehr Anwendung findet.

⁵⁾ ABl. Nr. L 195 vom 29. Juli 1980, S. 35

⁶⁾ „Öffentliche Hand“ im Sinne der Richtlinie sind der Staat sowie andere Gebietskörperschaften.

⁷⁾ „Öffentliches Unternehmen“ im Sinne der Richtlinie ist jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums-, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann. Es wird vermutet, daß ein beherrschender Einfluß ausgeübt wird, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann.

36. Das Konzept des öffentlichen Dienstes im Vertrag beinhaltet eine Tätigkeit, die entweder von einem staatlichen oder einem privaten Unternehmen ausgeübt wird, die grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt und unter staatlicher Aufsicht und staatlicher Regelung durchgeführt wird.

37. In der Verordnung 1191/69 (die auf den Luftverkehr keine Anwendung findet) werden die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes festgelegt als Verpflichtungen, die einem Verkehrsunternehmen auferlegt und die das Verkehrsunternehmen nicht übernehmen würde, wenn es nur seine eigenen wirtschaftlichen Interessen berücksichtigt, einschließlich der Betriebspflicht (bestimmte Strecken, Verkehrskategorien, Mindestbedingungen für Art und Häufigkeit des Verkehrsdienstes), der Beförderungspflicht (zu bestimmten Beförderungsentgelten und -bedingungen) und der „Tarifpflicht“ (Anwendung von mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens nicht zu vereinbarenden Entgelten auf bestimmte Verkehrsarten oder bestimmte Verkehrswege).

38. Neben diesen Begriffsbestimmungen legt die Verordnung 1191/69 auch fest, unter welchen Umständen ein Ausgleich für eine Verpflichtung des öffentlichen Dienstes gewährt werden kann. Die wichtigste Regel ist, daß die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufheben oder, wenn dies nicht möglich ist, einen Ausgleich gewähren müssen. Neue Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes können nur auferlegt werden, wenn sie für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung unerlässlich sind.

39. Die Verordnung legt auch bestimmte Verfahrensregeln fest. Das Unternehmen beantragt die Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes; wenn der Staat nicht bereit ist, dem Unternehmen zu gestatten, der Verpflichtung des öffentlichen Dienstes nicht mehr nachzukommen, muß er einen Ausgleich gewähren, der gemäß den in der Verordnung festgelegten Regeln berechnet wird.

40. Bei der Prüfung der Frage, ob Rechtsvorschriften eingeführt werden müßten, um ähnliche Bestimmungen wie Artikel 77 und die Verordnung 1191/69 auf den Luftverkehr anzuwenden, berücksichtigte die Kommission den Rat der Sachverständigen auf der Tagung mit nationalen Sachverständigen 1981 und 1982 über staatliche Beihilfen für den Luftverkehr sowie die von den Mitgliedstaaten gelieferten Auskünfte über Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes in diesem Sektor.

41. Drei Mitgliedstaaten teilten der Kommission mit, daß sie berechtigt seien, den Fluggesellschaften Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufzuerlegen; in einem Fall werden wohl die Verpflichtungen zur Zeit nicht auferlegt. Es ist natürlich möglich, daß es andere Fälle gibt, in denen Staaten eine Verpflichtung des öffentlichen Dienstes auferlegen, dafür jedoch keinen Ausgleich gewähren.

42. Aus einer vorläufigen Prüfung der Beihilfen, die der Kommission als Ausgleich für Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gemeldet wurden, geht hervor,

daß ein Großteil dieser Beihilfen wahrscheinlich in den Rahmen von Artikel 92 fällt.

43. Bei den der Kommission gemeldeten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (von denen einige wohl unter Artikel 90 Abs. 2 fallen) könnte der Ausgleich für die Erfüllung der Betriebspflicht auf bestimmten Strecken *innerhalb* eines Mitgliedstaates vielleicht mit Artikel 92 Abs. 1 – da dadurch der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird – oder mit Artikel 92 Abs. 3 Buchstabe a – zur Förderung der Regionalentwicklung – vereinbar sein. Insbesondere die Betriebspflicht auf Gemeinschaftsstrecken könnte vielleicht nach Artikel 93 Abs. 3 Buchstabe a gerechtfertigt sein, doch wegen der wahrscheinlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung (beziehungsweise der drohenden Beeinträchtigung) und der daraus resultierenden Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten könnte dem Gemeinschaftsinteresse nicht gedient sein, wenn in einem solchen Fall eine Ausnahme zugelassen wird. Ferner ist unwahrscheinlich, daß eine solche Befreiung gerechtfertigt wäre, wenn andere Fluggesellschaften die erforderliche Betriebspflicht auf der Strecke ohne jegliche Beihilfe übernehmen würden.

44. Eine andere Art von Verpflichtung des öffentlichen Dienstes, von der die Kommission unterrichtet wurde, ist die Verpflichtung zum Einsatz eines besonderen Flugzeugtyps (siehe Absatz 11.v und 12.vi). Sofern die Beihilfe lediglich dazu dient, die zusätzlichen Kosten der Fluggesellschaft für den Erwerb und den Betrieb des betreffenden Flugzeugtyps im Verhältnis zu dem von der Fluggesellschaft gewählten Flugzeugtyp zu decken, entsteht für die Fluggesellschaft kein Gewinn.

45. Eine weitere Schwierigkeit bei der Einführung eines Ausgleichs für Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes in diesen Sektor im Verhältnis zu anderen Sektoren liegt darin, daß der Luftverkehr in einem weitaus größeren Umfang international ist, wohingegen ein viel höherer Anteil des Verkehrs der anderen Verkehrsträger innerhalb eines Mitgliedstaates durchgeführt wird. Falls deshalb beschlossen wird, einen Ausgleich einzuführen, müßten genaue Definitionen vorliegen. Anderenfalls bliebe die Entscheidung über einen Ausgleich für eine Verpflichtung des öffentlichen Dienstes dem einzelnen Mitgliedstaat überlassen, und es gäbe eine noch viel größere Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft.

46. Die Kommission ist der Auffassung, daß die derzeitigen Vertragsbestimmungen und insbesondere Artikel 92 Abs. 3 hinreichend flexibel sind, um die Sonderfälle eines Ausgleichs für Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu regeln, die der Kommission bisher bekanntgeworden sind. Sollten jedoch in Zukunft andere Fälle auftreten, die nicht unter die Vorschriften fallen, die jedoch zu genehmigen wären, müssen Alternativverfahren geprüft werden. Dies könnte auf der Grundlage einer Entscheidung nach Artikel 84 Abs. 2 EWGV geprüft werden, wobei eine Bestimmung ähnlich wie Artikel 77 EWGV, die in der Verordnung 1191 durchgesetzt wurden, auf den Luftverkehr angewendet wird.

VIII. Auswirkungen auf Internationale Routen

47. Bei der Anwendung der Regeln über staatliche Beihilfen wird die Kommission besonders berücksichtigen, welche Auswirkung der Wettbewerb von Verkehrsunternehmen aus Nichtgemeinschaftsländern hat. Die Fluggesellschaften der Gemeinschaft sind Wettbewerb von zwei Seiten ausgesetzt. Auf der einen Seite ist dies der Wettbewerb mit Verkehrsunternehmen mit einem ähnlichen oder etwas günstigeren Entwicklungsstand, so wie Verkehrsunternehmen im übrigen Teil Westeuropas und in den Vereinigten Staaten. Andererseits sind sie dem Wettbewerb mit Verkehrsunternehmen ausgesetzt, die weniger entwickelt sind, so wie Unternehmen aus Ländern der Dritten Welt, die in vielen Fällen subventioniert werden. Konkurrenz entsteht ihnen auch durch Verkehrsunternehmen aus Ostblockländern, die gelegentlich die Preise unterbieten, um möglichst viel Einnahmen in Hartwährungen zu erzielen.

48. Da es keine Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern über die Regelung von Zuschüssen im Luftverkehr gibt, ist die Kommission zu folgendem Ergebnis gelangt: In der Regel kann sie Entscheidungen über staatliche Beihilfen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, ohne Berücksichtigung der Auswirkungen des Wettbewerbs durch Verkehrsunternehmen aus Nichtmitgliedstaaten nur treffen, wenn die betreffende Fluggesellschaft aus einem Nichtgemeinschaftsland weder Beihilfen noch sonstige angemessene Vorteile erhält.

49. Würde ein Verkehrsunternehmen aus einem Nichtgemeinschaftsland eine Beihilfe erhalten und ein Verkehrsunternehmen der Gemeinschaft mit einem solchen Verkehrsunternehmen in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht benachteiligt, würde die Kommission prüfen, ob sie den Beihilfebetrug genehmigen kann, der zur Beseitigung des unlauteren Wettbewerbs seitens des Verkehrsunternehmens aus dem Nichtgemeinschaftsland erforderlich ist, wobei sie sicherstellt, daß der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt oder nicht unangemessen beeinträchtigt wird.

50. Es ist zu bemerken, daß das Chicagoer Abkommen⁸⁾ eine Reihe von Bestimmungen enthält, die eine nichtdiskriminierende Behandlung von Fluggesellschaften unbeschadet der Staatszugehörigkeit gewährleisten sollen. Verwiesen wird insbesondere auf Artikel 15 und 24 des Chicagoer Abkommens. Artikel 15 bestimmt, daß Flughafen- und Luftverkehrskontrollgebühren, die von einem Staat für Luftfahrzeuge eines anderen Vertragsstaates erhoben werden, für den Fluglinienverkehr nicht höher sein dürfen als die Gebühren, die inländische Luftfahrzeuge derselben Klasse, die in gleichartiger Weise verwendet werden, bezahlen würden. Artikel 24 bestimmt, daß Staaten Treibstoff an Bord eines Luftfahrzeugs eines Vertragsstaates von Zöllen und sonstigen Abgaben befreien. Diese Bestimmung ist die Grundlage dafür, daß Flugtreibstoff auf internationalen Flügen von Abgaben befreit ist. Bemerkenswert ist ferner, daß die sechste MwSt-Richtlinie⁹⁾ dazu führt, Flugtreibstoff

von der Mehrwertsteuer zu befreien, wenn dieser Treibstoff von einem hauptsächlich im internationalen Luftverkehr tätigen Unternehmen verwendet wird.

IX. Schlußfolgerungen**a) Leitlinien**

51. Die vorliegenden Leitlinien geben einige Anhaltspunkte, welche allgemeine Haltung die Kommission zu Beihilfen an Fluggesellschaften, zu besonderen Beihilfearten und zu einigen wichtigen Fragen vertritt, die sich im Zusammenhang mit den ihr zur Verfügung stehenden Informationen gestellt haben.

52. Die allgemeine Haltung der Kommission zu Beihilfen in der Luftfahrt kann wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Verpflichtungen aus Artikel 93 Abs. 3 erfüllen, d. h. die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichten, daß sie sich dazu äußern kann. Die Beihilfen müssen in dem Sinne transparent sein, daß ihre Auswirkungen überprüft werden können. Die Kommission lehnt die Gewährung staatlicher Beihilfen in Fällen ab, in denen die Schwierigkeiten des Unternehmens eines Mitgliedstaates auf Unternehmen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft abgewälzt werden.
2. Die Kommission ist der Ansicht, daß sich der Luftverkehr der Gemeinschaft trotz der jüngsten Schwierigkeiten am Markt normalerweise sollte behaupten können. Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, daß Artikel 92 wie für die anderen Wirtschaftsbereiche sinngemäß auch für die Zivilluftfahrt angewandt werden sollte. Einige Mitgliedstaaten sind der Auffassung, daß bestimmte Beihilfen ein Ausgleich für gemeinschaftliche Verpflichtungen ihrer Fluggesellschaft sind. Die Kommission ist der Ansicht, daß die bestehenden Möglichkeiten nach dem Vertrag und insbesondere nach Artikel 92 Abs. 3 flexibel genug sind, um Sonderfälle zu behandeln, die ihr bekannt sind oder die ihr vielleicht in Zukunft mitgeteilt werden. Sie wird dieses Thema jedoch weiterhin prüfen. Außerdem wird die Kommission bei der Beurteilung einzelner staatlicher Beihilfen berücksichtigen, ob Unternehmen unter Artikel 90 Abs. 2 fallen.
3. Die Kommission wird bei der Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen den innergemeinschaftlichen Aspekten ganz besondere Rechnung tragen. Sie wird diese Vorschriften so handhaben, daß die Fluggesellschaften aus Drittländern, die Subventionen erhalten oder eine sonstige Vorzugsbehandlung genießen, nicht benachteiligt werden.
4. Wenn – wie in den Abschnitten 20 bis 31 ausgeführt – ein Staat der ihm gehörenden Fluggesellschaft Kapital, eine Anleihe oder Garantien gibt, kann dies entweder eine Beihilfe oder eine normale Transaktion zwischen dem Eigentümer eines Unternehmens und dem Unternehmen oder eine Kombination dieser beiden Fälle sein. Deshalb

⁸⁾ Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt von 1944

⁹⁾ Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977; ABl. Nr. L 145 vom 13. Juni 1977, S. 1

muß in jedem einzelnen Fall beurteilt werden, ob er ein Beihilfeelement enthält, und wenn ja, ob dies gerechtfertigt ist.

5. Die Kommission kann Beihilfen nur genehmigen, wenn eine Kompensation im gemeinsamen Interesse gerechtfertigt ist. Beihilfen, deren Hauptziel darin besteht, die Betriebsverluste einer Fluggesellschaft auszugleichen, würden normalerweise nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten. Wenn jedoch die Finanzlage einer Fluggesellschaft besonders prekär ist, aber echte Möglichkeiten für eine Besserung bestehen, könnte die Kommission die zur Erholung des Unternehmens erforderlichen Beihilfen genehmigen, sofern diese Bestandteil eines Umstrukturierungsprogramms mit gezielten Maßnahmen zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens innerhalb eines angemessenen Zeitraums sind.
6. Außer in besonderen Fällen wären Beihilfen zur Unterstützung des Luftverkehrs in wirtschaftlich rückständigen Regionen der Gemeinschaft annehmbar, wenn die Schwierigkeiten der Region auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene anerkannt wurden.
7. Die Kommission wird generell dazu neigen, Beihilfen, die den Betrieb von Inlandsstrecken erleichtern sollen, zu genehmigen. Insbesondere ist die Kommission der Ansicht, daß Beihilfen an reine Inlandsfluglinien, die keine unmittelbaren oder mittelbaren Verbindungen mit internationalen Fluggesellschaften haben, kaum unter Artikel 92ff. des Vertrages fallen dürften. Dennoch wären solche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie ein bedeutsames Aufkommen des internationalen Verkehrs nach dem betreffenden Mitgliedstaat verlagern würden oder wenn sie dazu dienten, den internationalen Flugverkehr der Flugunternehmen finanziell auszugleichen.
8. Beihilfen an Fluggesellschaften zum Erwerb oder Einsatz von bestimmten Flugzeugen würden nicht als Unterstützung der Fluggesellschaft betrachtet, vorausgesetzt, daß die Beihilfen lediglich die zusätzlichen Kosten decken, die der Fluggesellschaft durch den Erwerb oder Einsatz von unternehmerisch gesehen nicht optimalen Flugzeugen entstehen. Solche Beihilfen kämen indirekt den Herstellern zugute und würden als solche beurteilt.
9. Die Kommission beabsichtigt nicht, gegen die Steuerbefreiung für Flugtreibstoff vorzugehen, da dieselbe Befreiung von allen Mitgliedstaaten ge-

maß ihren Pflichten nach dem Chicagoer Abkommen gewährt wird. Darüber hinaus besteht kein Risiko einer Wettbewerbsverzerrung zwischen Fluggesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten. So hat die Kommission dem Rat vorgeschlagen, diese Befreiungen beizubehalten.

10. Die Befreiung von der Mehrwertsteuer für Flugtarife (sowohl bei den inländischen als auch bei den internationalen Abschnitten einer internationalen Route) ist nach der sechsten MwSt-Richtlinie¹⁰⁾ gestattet und wird weiterhin Gültigkeit haben, sofern sie nicht nach der bevorstehenden Überprüfung des Funktionierens der Richtlinie abgeschafft wird. Die Kommission begrüßt es, daß diese Befreiung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Fluggesellschaften der Gemeinschaft führt.

b) Rechtsvorschriften

53. Wie in Absatz 52.7 dargelegt, scheint es nicht notwendig zu sein, für die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes neue Rechtsvorschriften einzuführen. Die Kommission wird diese Frage jedoch weiterhin verfolgen. Darüber hinaus wird sie bei der Prüfung einzelner staatlicher Beihilfen berücksichtigen, ob Unternehmen, die unter Artikel 90 Abs. 2 fallen, zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben staatliche Beihilfen benötigen.

54. Wie in den Absätzen 32 bis 34 erläutert, beabsichtigt die Kommission, nach Artikel 90 Abs. 3 die Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen zu gegebener Zeit auf den Luftverkehrssektor auszudehnen.

c) Überprüfung der bestehenden Beihilfen durch die Kommission

55. Alle zehn Mitgliedstaaten haben der Kommission Angaben über die von ihnen gewährten Beihilfen bzw. über ihre finanziellen Beziehungen zu den Fluggesellschaften vorgelegt. Daher kann die Kommission in Zusammenarbeit mit jedem einzelnen Mitgliedstaat gemäß Artikel 93 Abs. 1 die in den Mitgliedstaaten bestehenden Beihilferegeln überprüfen, die ihr zuvor nicht notifiziert worden waren. Sollte sich aus der Untersuchung ergeben, daß bestimmte Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, werden geeignete Maßnahmen getroffen. Die Kommission wird dafür sorgen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten gerecht behandelt werden.

¹⁰⁾ Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977, ABl. Nr. L 145 vom 13. Juni 1977, S. 1

Vorschlag für eine Entscheidung .../.../ EWG des Rates über Nichtdiskriminierungsvorschriften und eine Stillhalteklausele im Luftverkehr

DER RAT DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Abs. 2,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses²⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Um die Einführung einer gemeinsamen Luftfahrtpolitik zu erleichtern, dürfen die Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit keine Maßnahmen treffen, die ihre nationalen Politiken unterschiedlicher und die Situation der Luftfahrtgesellschaften der übrigen Mitgliedstaaten in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen ungünstiger gestalten –

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Bis zum Erlass der in Artikel 84 Abs. 2 des Vertrages genannten Vorschriften über einzelne Gebiete darf kein Mitgliedstaat ohne einstimmige Billigung des Rates die bei Annahme dieser Entscheidung geltenden einschlägigen Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen für Fluggesellschaften anderer Mitgliedstaaten ungünstiger gestalten als für inländische Fluggesellschaften.

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten treffen Vorkehrungen, um sicherzustellen, daß Vereinbarungen auf Flughäfen, einschließlich der Verfahren für die Zuweisung von Zeiträumen, in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen für Fluggesellschaften anderer Mitgliedstaaten nicht ungünstiger sind als für inländische Fluggesellschaften.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten erlassen keine Rechts- und Verwaltungsvorschriften für den Zugang zum Markt von Fluggesellschaften auf Routen zwischen Mitgliedstaaten, die weniger liberal sind als die, die am 1. Februar 1984 in Kraft waren.

Artikel 4

1. Die Mitgliedstaaten treffen vor dem 1. Januar 1985 und nach Beratung mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften so zu ändern, daß sie mit dieser Entscheidung in Einklang stehen.
2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie aufgrund dieser Entscheidung erlassen haben.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Programm für die Initiativen der Kommission im Bereich der Zivilluftfahrt 1984 bis 1986

1984

- Vorschlag zur gegenseitigen Anerkennung bestimmter Flugaussweise und Ausbildungsnachweise in der Zivilluftfahrt
- Geänderter Vorschlag über die Beförderung leichter Eilluftfracht
- Vorschlag zur Erleichterung des Fracht- und Passagierluftverkehrs und der Allgemeinen Luftfahrt
- Vorschlag über Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zum Markt

1985 und 1986

- Erweiterung der Vorschriften über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen auf den Luftverkehr
- Vorschlag zur Erweiterung des Tätigkeitsbereichs von Bedarfsfluggesellschaften
- Überprüfung der Richtlinie über den interregionalen Flugverkehr
- Kriterien über die Leistungsfähigkeit von Flughäfen
- Vorschlag über Flughafengebühren

Bericht des Abgeordneten Ibrügger

Das EG-Memorandum Nr. 2 zur Zivilluftfahrt wurde durch Drucksache 10/1404 Nr. 34 vom 3. Mai 1984 gemäß § 93 der Geschäftsordnung dem Verkehrsausschuß zur Beratung überwiesen. Die Überweisung der Entschließung des Europäischen Parlamentes zu dem Memorandum in Drucksache 10/3963 erfolgte durch Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 25. Oktober 1985 gemäß § 80 Abs. 3 der Geschäftsordnung. Der Verkehrsausschuß hat die beiden Vorlagen in seiner Sitzung am 15. Januar 1986 behandelt.

I. Ziel und Inhalt der Vorlagen

Die EG-Kommission will das bestehende europäische Luftverkehrssystem durch eine Aktivierung des Wettbewerbs verbessern, ohne die Grundstrukturen und Vorteile des jetzigen Systems zu gefährden. Das Memorandum enthält folgende Punkte:

- Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsmarktes unter Berücksichtigung des internationalen Verkehrswesens,
- Auflockerung bilateraler Kapazitäts- und Einnahmeaufteilungen sowie entsprechender Abkommen zwischen den Fluggesellschaften,
- Änderung des staatlichen Verfahrens für die Festsetzung der Flugtarife und Eröffnung von Tarifspannen,
- Abbau staatlicher Beihilfen zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen,
- Überprüfung der Infrastrukturkosten durch Erarbeitung von Effizienzkriterien für Flughäfen und Grundsätzen für die Ermittlung der Flughafengebühren,
- Erleichterung des Marktzugangs für kleinere Fluggesellschaften durch Gestattung des Flugbetriebs auf Strecken mit nicht ausgenutzten Verkehrsrechten, ferner auf allen Strecken mit Flugzeugen bis zu 25 Sitzen,
- Öffnung des Charterflugverkehrs durch Freigabe eines bestimmten Sitzplatzanteils von z. B. 15 % zur Einzelplatzbuchung ohne Hotelarrangement sowie durch Gestattung der Beförderung von Fracht und Post,
- Stärkung der Attraktivität des Luftfrachtverkehrs durch Verkürzung der Bodenzeiten,
- Erleichterungen für die Allgemeine Luftfahrt durch gegenseitige Anerkennung der Flugausweise und Lufttüchtigkeitszeugnisse sowie Vereinfachung der Zollformalitäten.

Das Europäische Parlament betont in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit, den regionalen Flugverkehr mit Flugzeugen bis zu 50 Sitzplätzen weiter zu liberalisieren und auch Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der Luftverkehrsgesellschaften innerhalb der Gemeinschaft zu treffen. Kapazitätsbeschränkungen sollen auch nach Auffassung des Europäischen Parlamentes künftig entfallen, jedoch sollen auch weiterhin die herkömmlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften möglich sein. Das vorgesehene Tarifgenehmigungsverfahren wird als nichtpraktikabel bezeichnet.

II. Verlauf der Ausschlußberatungen

Der Ausschuß für Verkehr hat die Vorlage der EG-Kommission einmütig begrüßt, weil dadurch der Weg aufgezeigt wird, um im Interesse der Verbraucher zu einer deutlichen Senkung der Flugpreise zu gelangen. Nach seiner Auffassung kommt für die europäischen Verhältnisse eine Politik der Deregulation nach amerikanischem Vorbild nicht in Betracht, weil sie zu Lasten aller Reisenden gehen müßte. An dem herkömmlichen bilateralen Ordnungsrahmen muß auch in Zukunft festgehalten werden, jedoch sollte dieser Rahmen im Interesse der Fluggäste weiter entwickelt werden. Das Memorandum bedarf der Ergänzung in folgenden Punkten:

1. Dem Regionalverkehr mit kleineren Maschinen bis zu 30 Sitzplätzen sollte künftig verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Hier ist nach Auffassung des Ausschusses eine Freigabe durchaus möglich. Der Zubringerverkehr mit Flugzeugen bis zu 60 Sitzplätzen zu Flughäfen der Kategorie I sollte ebenfalls stärker als bisher zugelassen werden.
2. Eine effektive Kontrolle der öffentlichen Subventionen für Flugunternehmen ist dringend erforderlich.
3. Von wesentlicher Bedeutung für das Bundesgebiet ist der Charterverkehr. An der Trennung zwischen Linienverkehr und Charterverkehr sollte auch künftig festgehalten werden.
4. Es darf keine isolierte Ordnungspolitik für den Luftverkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft geben. Es muß also Rücksicht genommen werden auf die Entwicklung in ganz Europa und schließlich auch auf die weltweite Entwicklung.

Der Ausschuß schlägt vor, eine Entschließung zu verabschieden, die ergänzende Gesichtspunkte zu dem Memorandum der EG-Kommission enthält.

Bonn, den 15. Januar 1986

Ibrügger
Berichterstatter