Deutscher Bundestag **Drucksache 15/5751**

15. Wahlperiode 15. 06. 2005

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (14. Ausschuss)

1. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/5297 Nr. 2.25 –

Mitteilung der Kommission
Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft
KOM (2005) 79 endg.; Ratsdok. 7214/05

2. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/5297 Nr. 2.34 –

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
Ein Rahmen für den Ausbau der Luftverkehrsbeziehungen mit der Russischen Föderation
KOM (2005) 77 endg.; Ratsdok. 7369/05

3. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/5297 Nr. 2.35 –

Mitteilung der Kommission
Eine Zivilluftfahrtpolitik der Gemeinschaft gegenüber der Volksrepublik China – Stärkung der Zusammenarbeit und Öffnung der Märkte
KOM (2005) 78 endg.; Ratsdok. 7378/05

A. Problem

Die Kommission will bis 2010 einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit den Nachbarstaaten der Europäischen Union (EU) am Mittelmeer und an den Ostgrenzen schaffen und kurzfristig Verhandlungen über globale Abkommen mit den wichtigen Weltregionen aufnehmen. Sie beruft sich hierfür auf die Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 5. November 2002 zu den Open-Sky-Abkommen. Das bisherige System der Außenbeziehungen im Luftverkehr auf Grundlage von bilateralen Verträgen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten soll durch Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und Drittstaaten abgelöst werden. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 5. November 2002 zu den Open-Sky-Abkommen haben diese nicht in Gänze für unzulässig erklärt, sondern nur Teilbereiche. Deshalb lässt sich auf der Grundlage dieser Urteile auch kein Alleinvertretungsanspruch der Kommission

für die gesamten Außenbeziehungen im Luftfahrtbereich ableiten. Die Interessen der Mitgliedstaaten am Fortbestand bilateraler Verträge müssen von der Kommission berücksichtigt werden. Eine Kontrolle der Kommission über alle Verhandlungen bei bilateralen Luftverkehrsbeziehungen ist abzulehnen. Das gilt besonders für bisher wenig liberalisierte Luftverkehrsmärkte.

B. Lösung

Annahme einer gemeinsamen Entschließung aller Fraktionen, durch die die Bundesregierung aufgefordert wird, einen Alleinvertretungsanspruch der Kommission abzulehnen und mit der es der Deutsche Bundestag ablehnt, der Kommission das Mandat für den Abschluss von Luftverkehrsabkommen mit China und der Russischen Förderation zu erteilen.

Einstimmige Annahme einer Entschließung

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtungen durch die Bundesregierung – Drucksache 15/5297 Nr. 2.25, Nr. 2.34 und Nr. 2.35 – folgende Entschließung anzunehmen:

„Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 5. November 2002 zu den Open-Sky-Abkommen haben diese nicht in Gänze für unzulässig erklärt, sondern nur Teilbereiche. Deshalb lässt sich auf der Grundlage dieser Urteile auch kein Alleinvertretungsanspruch (horizontales Mandat) der Kommission für die gesamten Außenbeziehungen im Luftfahrtbereich ableiten. Die Interessen der Mitgliedstaaten am Fortbestand bilateraler Verträge müssen von der Kommission berücksichtigt werden. Eine Kontrolle der Kommission über alle Verhandlungen bei bilateralen Luftverkehrsbeziehungen ist abzulehnen. Das gilt besonders für bisher wenig liberalisierte Luftverkehrsmärkte.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Alleinvertretungsanspruch der Kommission abzulehnen. Er ist nicht vereinbar mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichthofes.

Vor diesem Hintergrund lehnt der Deutsche Bundestag es ab, der Kommission das Mandat für den Abschluss von Luftverkehrsabkommen mit China und der Russischen Förderation zu erteilen.“

Berlin, den 13. Juni 2005

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Eduard Oswald	**Norbert Königshofen**	**Horst Friedrich (Bayreuth)**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Norbert Königshofen und Horst Friedrich (Bayreuth)

I. Überweisung

Die Unterrichtungen auf Drucksache 15/5297, Nr. 2.25 (Ratsdok. 7214/05), Nr. 2.34 (Ratsdok. 7369/05) und Nr. 2.35 (Ratsdok. 7378/05) wurden am 15. April 2005 gemäß § 93 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, den Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Nummer 1

Die Mitteilung der Kommission (Ratsdok. 7214/05) beinhaltet eine Information über die Weiterentwicklung der Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft nach den EuGH-Urteilen vom 5. November 2002. Die Kommission will bis 2010 einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit den Nachbarstaaten der EU am Mittelmeer und an den Ostgrenzen schaffen und kurzfristig Verhandlungen über globale Abkommen mit den wichtigen Weltregionen aufnehmen. Sie beruft sich hierfür auf die genannten Urteile des EuGH. Das bisherige System der Außenbeziehungen im Luftverkehr auf Grundlage von bilateralen Verträgen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten soll durch Abkommen zwischen der EG und Drittstaaten abgelöst werden.

Zu Nummer 2

Die Mitteilung der Kommission (Ratsdok. 7369/05) enthält vor allem eine Begründung aus der Sicht der Kommission für eine Mandatserteilung an sie für Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Russischen Föderation.

Zu Nummer 3

Die Mitteilung der Kommission (Ratsdok. 7378/05) enthält vor allem eine Begründung aus der Sicht der Kommission für eine Mandatserteilung an sie für Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Volksrepublik China.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die drei Unterrichtungen – Drucksache 15/5297, Nr. 2.25 (Ratsdok. 7214/05), Nr. 2.34 (Ratsdok. 7369/05) und Nr. 2.35 (Ratsdok. 7378/05) – in seiner 64. Sitzung am 1. Juni 2005 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat die drei Unterrichtungen in seiner 91. Sitzung am 11. Mai 2005 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die drei Unterrichtungen in seiner 64. Sitzung am 1. Juni 2005 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die drei Vorlagen in seiner 74. Sitzung am 1. Juni 2005 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

IV. Beratungsverlauf im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat die Unterrichtungen durch die Bundesregierung – Drucksache 15/5297, Nr. 2.25 (Ratsdok. 7214/05), Nr. 2.34 (Ratsdok. 7369/05) und Nr. 2.35 (Ratsdok. 7378/05) – in seiner 74. Sitzung am 1. Juni 2005 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hat zu den drei Unterrichtungen einen Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 15(14)1671) eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt. Der Antrag wurde zu einem gemeinsamen Antrag aller Fraktionen, nachdem ihm in der Sitzung auch die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Fraktion der FDP beitraten.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, es liege nicht im deutschen Interesse, die Regelung der eigenen Luftverkehrsbeziehungen an die EU-Kommission zu delegieren. Sie begrüße es daher, dass der vorgelegte Entschließungsantrag zu einem gemeinsamen Antrag aller Fraktionen werde. Man begrüße auch, dass die anderen Fraktionen das Vorgehen der Bundesregierung hier unterstützten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, die Planungen der Kommission bedeuteten einen Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten im Verhältnis zur EU. Man könne aus den Open-Sky-Urteilen des EuGH keinen Alleinvertretungsanspruch der Kommission für die gesamten Außenbeziehungen im Luftfahrtbereich ableiten. Man bezweifele, dass die Kommission Abkommen abschließen würde, die für Deutschland vorteilhafter seien, als die bisherigen bilateralen Abkommen. Daher habe die Bundesrepublik Deutschland ein Interesse daran, in einigen Bereichen die bilateralen Verträge beizubehalten. Man lehne daher eine globale Mandatserteilung an die EU für den Abschluss von Luftverkehrsabkommen ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bekundete, sie stimme mit dem vorgelegten Entschließungsantrag überein, da es hier nicht sinnvoll sei, Souveränitätsrechte aufzugeben. Die Übertragung eines Mandats an die Kommission sei in diesem Bereich falsch. Sie gehe davon aus, dass die Bundesregierung dies im nächsten Verkehrsministerrat so vertreten werde. Hier seien alle Fraktionen einer Meinung und sie sehe es als ein positives Signal, dass trotz vom Wahlkampf bestimmten Äußerungen alle bereit seien, hier im wohlverstandenen Interesse des Landes eine gute Entscheidung zu treffen.

Die **Fraktion der FDP** vertrat die Auffassung, die Bestrebungen der Kommission stimmten auch nicht mit den Beschlüssen überein, die der Rat im Juni 2003 vor dem Hintergrund der EuGH-Urteile gefasst habe. Dort sei nur für die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten ein Mandat für die Kommission ausgesprochen worden. Die Kommission maße sich hier einen Alleinvertretungsanspruch an, für den

sie keine Rechtsgrundlage habe. Verhandlungen im Bereich der Luftverkehrsabkommen müssten immer unter der Berücksichtigung der bereits getroffenen bilateralen Vereinbarungen erfolgen. Deutschland habe sowohl im chinesischen als auch im russischen Luftverkehrsmarkt einen gewissen Vorsprung, weil man mit zu den Ersten gehört habe, die sich dort engagiert hätten.

Den gemeinsamen Entschließungsantrag aller Fraktionen auf Ausschussdrucksache 15(14)1671 hat der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einstimmig angenommen. Die drei Unterrichtungen durch die Bundesregierung – Drucksachen 15/5297, Nr. 2.25; Nr. 2.34 und Nr. 2.35 – hat der Ausschuss zur Kenntnis genommen.

Berlin, den 13. Juni 2005

Norbert Königshofen	**Horst Friedrich (Bayreuth)**
Berichterstatter	Berichterstatter

Anlage 1

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, 16. März 2005 (OR. en)

7214/05

AVIATION 19
RELEX 119

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Patrizia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	11. März 2005
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Mitteilung der Kommission – Weiterentwicklung der Luftfahrtpolitik der Gemeinschaft

Die Delegationen erhalten anbei das Kommissionsdokument KOM(2005) 79 endg.

Anl.: KOM(2005) 79 endg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.03.2005
KOM(2005) 79 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Weißbuch der Luftfahrt

{SEK(2005) 336}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft

I. DAS NEUE UMFELD

1. Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 5. November 2002 in den „Open sky"-Rechtssachen[1] markieren den Ausgangspunkt einer Luftfahrtaußenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, deren Weiterentwicklung im Hinblick auf die wirtschaftlichen Aspekte für die europäische Luftverkehrsbranche Gegenstand dieser Mitteilung ist.

   Der Gerichtshof bestätigt in seiner Rechtsprechung die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Bereich des internationalen Luftverkehrs. Während dieser bislang durch zwischenstaatliche bilaterale Abkommen geregelt wurde, tritt mit der EG ein neuer bedeutender Akteur in den Luftfahrtaußenbeziehungen auf.

2. Zur erfolgreichen Gestaltung dieser Veränderung wurde ein schrittweiser Ansatz gewählt. Nach der Verkündung der Urteile hat die Europäische Kommission in zwei Mitteilungen[2] Leitlinien und Verfahren dargelegt, um der neuen rechtlichen und politischen Situation gerecht zu werden. Seither haben die Organe und die Mitgliedstaaten Modalitäten für das weitere Vorgehen und die Zusammenarbeit im Bereich des internationalen Luftverkehrs ausgearbeitet.

   Aus rechtlicher Sicht bedeuten die „Open sky"-Urteile, dass die Mitgliedstaaten bei der Aushandlung internationaler Luftverkehrsabkommen nicht allein handeln können. Der internationale Luftverkehr ist nunmehr als Gegenstand von gemeinsamem Interesse mit der EG zu behandeln. Das bedeutet vor allem, dass die rund 2000 bestehenden bilateralen Abkommen angepasst werden müssen, damit sie dem Gemeinschaftsrecht entsprechen. Zu diesem Zweck ist eine neue Komplementarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu schaffen, da sie sich sonst gegenseitig und vor allem auch die Luftfahrtunternehmen lähmen.

   Unter wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten erfolgt die Festlegung einer Luftfahrtaußenpolitik vor dem Hintergrund des Willens der EG, die Reform der internationalen Zivilluftfahrt in Richtung auf mehr Flexibilität und Öffnung zu unterstützen, und zwar sowohl durch bilaterale als auch durch multilaterale Maßnahmen. Konkret bedeutet das, Abkommen nicht mehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten auszuhandeln, sondern zwischen der EG und diesen Ländern, wobei eine Agenda mit zwei voneinander untrennbaren Bestandteilen zu verfolgen ist:

   – Schaffung neuer wirtschaftlicher Perspektiven durch die größtmögliche Öffnung der Märkte und Schaffung von Investitionsmöglichkeiten. Nach dem Vorbild des Binnenmarkts dürfte dieser Ansatz positive Auswirkungen sowohl für die Nutzer haben, die von besseren, vielfältigeren und billigeren Dienstleistungen profitieren könnten, als auch für die Luftfahrtunternehmen, denen sich neue Chancen

---

[1] Rechtssachen C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 und C-476/98

[2] KOM(2002) 649 endg. vom 19.11.2002 und KOM(2003) 894 endg. vom 26.2.2003

erschlössen und die wettbewerbsfähiger würden. Die wirtschaftliche Öffnung dürfte auch Innovationen in Gang setzen, die dem gesamten Wirtschaftssektor zugute kommen.

– *Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen*: Förderung der Konvergenz bei der Regulierung, seien es die wirtschaftlichen Bedingungen für die Marktbetätigung (Anwendung des Wettbewerbsrechts, staatliche Subventionen oder spezifische Vorschriften für den Luftverkehr, etwa für Buchungssysteme und die Bodenabfertigung) oder Sozial-, Umwelt-, Flugsicherheits- und Luftsicherheitsvorschriften.

Diese beiden Facetten stützen sich gegenseitig und ergeben zusammen ein ambitioniertes und ausgewogenes Modell, das für die EG als Bezugspunkt für ihren Ansatz bei der Gestaltung internationaler Luftverkehrsbeziehungen dient. Es handelt sich aber nicht um ein unveränderliches Modell. Jedes vorgeschlagene Abkommen wäre von Fall zu Fall so zu gestalten, dass es in angemessener Weise den beiderseitigen Interessen der Parteien entspricht und einen wirklichen zusätzlichen Nutzen bietet, insbesondere hinsichtlich

– der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der angestrebten Partnerschaft,

– des Grads der Marktöffnung,

– des bereits vorhandenen Regulierungsumfelds, besonders im Hinblick auf die zur Gewährleistung eines lauteren Wettbewerbs verfolgte Politik.

Außerdem muss diese Agenda synergetisch mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des Luftverkehrssektors weiterentwickelt werden. Indem sie mit einer Stimme spricht, kann die Gemeinschaft den umweltschädigenden Auswirkungen des Luftverkehrswachstums, namentlich auf die Klimaänderung [3], besser entgegentreten.

3. Eine derartige Politik ist sowohl durch den Erfolg motiviert, den die EG im Luftverkehrsbinnenmarkt erzielt hat, als auch durch ihre einzigartige Fähigkeit zur Bewältigung externer Herausforderungen, was den Schlüsselfaktor für das Gedeihen ihres Luftverkehrssektors darstellt.

Das wirtschaftliche Umfeld spricht angesichts eines künftig zu erwartenden beständigen Wachstums des internationalen Luftverkehrs eindeutig dafür, wobei die EG bereits einen wichtigen Platz im Weltluftverkehr einnimmt (siehe SEK(2005)936). Die Luftverkehrsbranche unterliegt zwar eigenen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten, kann sich aber nicht länger vom Rest der Akteure abschirmen, der voll und ganz in der Weltwirtschaft engagiert ist. Es muss möglich sein, das Kapital zu internationalisieren und die Wettbewerbsfähigkeit dank weltweiter Konkurrenz zu steigern, und die Zahl der Flugverbindungen aus der EG muss zum Vorteil der Nutzer erhöht werden können.

---

[3] Mehrere wirtschaftliche Instrumente wurden in Betracht gezogen, mit denen den Auswirkungen des wachsenden Luftverkehrs auf die Umwelt entgegengetreten werden könnte. Die Kommission beabsichtigt, noch 2005 in einer Mitteilung die wesentlichen Optionen und zu beschreitenden Wege darzulegen.

Intern wird derzeit eine Politik praktiziert, die der Gesamtheit der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Bedingungen des Luftverkehrs Rechnung trägt. Indem diese Politik die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrs zum Ziel hat, platziert sie diesen Sektor direkt im Fahrwasser des Lissabon-Prozesses. Gleichzeitig mit der Marktöffnung hat die EG einen heute als vollständigen Rechtsrahmen für ein effizientes und sicheres Funktionieren der Zivilluftfahrt geschaffen. Hier lassen sich beispielhaft die erste Rechtsvorschrift zur Luftsicherheit [4], die Errichtung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) [5] oder die ambitionierte Flugsicherungsinitiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums [6] aus dem Jahr 2004 anführen.

Ein großes Handicap bleibt jedoch bestehen: Während die EG dank der gemeinsamen Handelspolitik mittlerweile eine dominante Position im Welthandel einnimmt, weist der durch die gemeinsame Verkehrspolitik vereinheitlichte Luftverkehrsmarkt keine ausreichende Außendimension auf. Der Erfolg des Binnenmarktes, besonders im Bereich des Luftverkehrs, hängt jedoch heute sehr von seiner internen Verwirklichung wie von seiner externen Ausstrahlung ab [7]. Ohne Letzteres besteht das Risiko, nicht nur die Weiterentwicklung der internen Politik zu beeinträchtigen, sondern auch der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu schaden.

Während der Luftverkehr weiterhin einer der Bereiche ist, in dem die EG ihre Vertretungs- und Verhandlungsmacht bislang nicht im vollen Umfang zur Geltung gebracht hat [8], lassen sich die Trümpfe nicht in Abrede stellen, über die die EG verfügt:

– den in fünfzehn Jahren in ihrer Mitte entwickelten Rechtsrahmen bekannt zu machen, durch den sie über eine einzigartige Erfahrung im Bereich der Zivilluftfahrt verfügt. Als unvergleichliches Modell der regionalen Integration eröffnet sie einmalige Perspektiven der Zusammenarbeit mit anderen Regionen der Welt.

– vereint und mit einer Stimme ein erhebliches Gewicht in den Außenbeziehungen zur Geltung zu bringen, wie in der Handelspolitik, aber auch in anderen Bereichen, in denen sich ihre bilateralen Beziehungen mit der gesamten Welt ständig weiterentwickeln und enge und ausgewogene Partnerschaften bestehen.

– ihre Partner in unterschiedlicher Weise politisch zu begleiten, sei es in der Entwicklungshilfe, bei der Partnerschaft zur technologischen Entwicklung oder der technischen Hilfe.

---

4 Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vom 16. 12. 2002 (ABl. L 355 vom 30. 12. 2002)

5 Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15. 7. 2002 (ABl. L 243 vom 27. 9. 2002)

6 Verordnungen (EG) Nr. 549/2004 vom 10. 3. 2004 (Rahmenverordnung), Nr. 550/2004 vom 10. 3. 2004 (Erbringung von Dienstleistungen), Nr. 551/2004 vom 10. 3. 2004 (Luftraum), Nr. 552/2004 vom 10. 3. 2004 (Interoperabilität) (ABl. L 96 vom 31. 3. 2004)

7 Im Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik (KOM (2001) 370 endg.) wird hervorgehoben, dass die Europäische Union „eine Außendimension des Luftverkehrs [...] entwickeln muss, die gleiches Gewicht erhalten sollte wie der gemeinschaftliche Besitzstand auf innereuropäischer Ebene“.

8 Die Kommission hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, dies auf multilateraler Ebene zu erreichen, und 2002 den Beitritt der EG zur Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vorgeschlagen (SEK (2002) 1281 endg.)

II. DER UM ZUSETZENDE GEMEINSCHAFTSANSATZ

In den „Open sky"-Urteilen wurden drei Bereiche genannt, die der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegen, nämlich computergesteuerte Buchungssysteme, innergemeinschaftliche Flugpreise und die Zeitnischen, die jeweils von Gemeinschaftsvorschriften erfasst werden. Tatsächlich ist der derzeitige gemeinschaftliche Besitzstand weitaus umfangreicher. Dies hat konkrete Auswirkungen auf die Luftfahrtaußenpolitik. Beispielsweise spielt die Wechselbeziehung zwischen Verkehrsrechten und Zeitnischen (einem Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeit) bei Verhandlungen eine Rolle. Auch Klauseln über die Flugsicherheit und Luftsicherheit in einem Abkommen müssen so ausgehandelt werden, dass sie mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in diesen Bereichen vereinbar sind.

Die Anerkennung aller gemeinschaftlichen Zuständigkeiten auf externer Ebene ist freilich bei den Mitgliedstaaten wie auch bei Drittländern, die seit einem halben Jahrhundert daran gewöhnt sind, solche Fragen national und auf bilateraler Ebene zu regeln, auf Unverständnis gestoßen und hat ihnen Schwierigkeiten bereitet. Es findet aber zunehmendes Verständnis, dass der Übergang von Beziehungen, die auf bilateralen Abkommen beruhen, hin zu einer abgestimmten Politik auf Gemeinschaftsebene unvermeidlich ist, auch wenn die Kommission angesichts andauernder Rechtsverstöße entsprechende Verfahren aufrechterhalten oder eröffnen musste.

Ziel der Gemeinschaftspolitik ist es als erstes, die Konsequenzen aus den „Open sky"-Urteilen zu ziehen und allgemein die Vereinbarkeit aller internationalen Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern mit dem Gemeinschaftsrecht sicherzustellen. Langfristig muss das Instrument dieser Politik der Abschluss umfassender Abkommen zwischen der EG und ihren Partnern weltweit sein. Die Aushandlung eines Abkommens mit den USA ist eine erste wesentliche Etappe, der andere Abkommen je nach Bedeutung für die Interessen der europäischen Luftverkehrsbranche folgen müssen.

1 HERBEIFÜHRUNG DER KONFORMITÄT BESTEHENDER BILATERALER ABKOMMEN MIT DEM GEMEINSCHAFTSRECHT

Dieses durch die „Open sky"-Urteile vorgegebene Ziel ist für die EG und ihre Mitgliedstaaten, aber auch für die betreffenden Drittstaaten, die europäische Luftverkehrsbranche und die Nutzer von Vorrang. Es ist aus zwei Gründen von wesentlicher Bedeutung

– Allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft werden dadurch außerhalb der EG in Anwendung des im EG-Vertrag verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung dieselben Rechte garantiert, gleichzeitig wird die europäische Branche gestärkt, indem eine Annäherung zwischen Unternehmen erleichtert wird.

– Es muss verhindert werden, dass die auf diese Abkommen gegründeten kommerziellen Beziehungen durch Rechtsunsicherheit beeinträchtigt oder bei Weiterdauern des Status quo gar letztlich unterbrochen werden.

Das Ziel muss daher in annehmbarer Zeit wirksam erreicht werden. Dazu sind die zur Verfügung stehenden komplementären Instrumente zu nutzen, wodurch eine größere Flexibilität und Wirksamkeit erreicht wird.

1. **Das erste Instrument sind bilateral Verhandlungen eines Mitgliedstaats**, worauf die Verordnung (EG) Nr. 847/2004[9] Anwendung findet, die die Aufnahme von Standardklauseln, die der Zuständigkeit der Gemeinschaft Rechnung tragen, in das jeweilige Abkommen vorsieht.

   Dies ermöglicht die Herbeiführung der Konformität bestehender Abkommen im Rahmen der regelmäßigen Kontakte der Mitgliedstaaten mit ihren Partnern. Auf diese Weise können Kontinuität und Weiterentwicklung der internationalen Luftverkehrsdienste mit der Erfüllung der einschlägigen neuen gemeinschaftlichen Vorgaben verbunden werden.

   Die in der Verordnung vorgesehenen Standardklauseln wurden von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam ausgearbeitet und festgelegt. Aus Gründen der Flexibilität ist auch vorgesehen, in Fällen, in denen diese Klauseln nicht in ein Abkommen aufgenommen werden konnten, eine Prüfung im Ausschussverfahren vorzunehmen. In solchen Fällen kann der Abschluss der Abkommen genehmigt werden, wenn diese den Zielen der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG nicht zuwiderlaufen und nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen. Festzuhalten bleibt, dass ein Abkommen ohne gemeinschaftliche Benennungsklausel (die jedem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, das im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats niedergelassen ist, die Möglichkeit eröffnet, aufgrund des Abkommens benannt zu werden) die Erreichung der Ziele dieser gemeinsamen Politik beeinträchtigt. Ein solches Abkommen würde unter Verstoß gegen den in Artikel 43 EG-Vertrag festgelegten Grundsatz der Niederlassungsfreiheit eine Diskriminierung von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft fortsetzen, die auf der Staatszugehörigkeit beruht, und auf diese Weise anormale Unterschiede beim Zugang zu Drittmärkten aufrechterhalten.

   Rund fünfzig bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten wurden bereits geändert. Eine große Zahl von Abkommen muss jedoch noch an das Gemeinschaftsrecht angepasst werden.

2. **Das zweite Werkzeug sind bilateral Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene in Rahmen des sogenannten „horizontalen" Mandats**, was die Aufnahme der nötigen Standardklauseln in die Gesamtheit der zwischen den Mitgliedstaaten und einem bestimmten Drittstaat geschlossenen Abkommen im Wege eines von der Kommission ausgehandelten Abkommens ermöglicht.

   Ein solches Abkommen hat den Vorteil, den Drittstaaten durch eine einzige Verhandlungsrunde eine ganze Reihe von Einzelverhandlungen mit den Mitgliedstaaten, mit denen sie Luftverkehrsbeziehungen pflegen, zu ersparen. Die Rechtssicherheit ist auf diese Weise schnell wieder hergestellt, sodass sich die kommerziellen Beziehungen ungehindert entwickeln können. Ein horizontales

---

[9] Verordnung (EG) Nr. 847/2004 vom 29. April 2004 über die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten (ABl. L 157 vom 30. April 2004)

Abkommen lässt die Verkehrsrechte und die Ausgewogenheit der mit den Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen unberührt.

Mittlerweile sind sechs Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen worden (Chile, Georgien, Libanon, Aserbaidschan, Kroatien, Bulgarien) und weitere Verhandlungen sind geplant, sodass die Bedingungen günstig scheinen, auf diesem Wege mit höherem Tempo voranzuschreiten.

3. Unbeschadet dessen wird die Kommission als Hüterin der Verträge darauf achten, dass das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt eingehalten wird, namentlich was die Herbeiführung der Konformität bestehender Abkommen mit dem Gemeinschaftsrecht angeht.

Diese umfangreiche Aufgabe erfordert ein Vorgehen im Tandem und die Nutzung aller verfügbaren Instrumente auf eine sowohl pragmatische als auch zielstrebige Weise. Jedes Mittel muss aufeinander koordinierte Weise erschöpfend genutzt werden, damit nicht vorzeitig ein Misserfolg konstatiert wird, was schwer wiegende rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten hätte. Im Fall von Schwierigkeiten bei ihren Verhandlungen müssen die Mitgliedstaaten die Kommission beim Abschluss horizontaler Abkommen unterstützen, mit denen ihre Beziehungen mit einem Drittstaat rechtskonform gestaltet werden.

So sind nicht nur die von den Mitgliedstaaten dank ihrer Hartnäckigkeit erreichten Fortschritte mit einer zunehmenden Zahl von Drittstaaten, sondern auch die Fortschritte der Kommission in horizontalen oder globalen Abkommen wichtige Elemente, die die Durchführung der Verordnung 847/2004 erleichtern können.

2. SCHRITTWEISER ABSCHLUSS UMFASSENDER ABKOMMEN ZWISCHEN DER GEMEINSCHAFT UND DRITTSTAATEN

Im Juni 2003 wurde der Kommission ein erstes Mandat zur Aushandlung eines globalen Abkommens mit den USA erteilt. Der Abschluss dieses Abkommens hat weiterhin Vorrang. Es würde die Integration der beiden größten Luftverkehrsmärkte der Welt besiegeln und ein deutliches Signal auf dem Weg zu einem neuen Rechtsrahmen für die internationale Zivilluftfahrt darstellen.

Die Gespräche haben bislang nicht unerhebliche Ergebnisse gezeitigt, insbesondere die Akzeptanz der Gemeinschaftsbenennungsklausel (mithin der Möglichkeit jedes europäischen Luftfahrtunternehmens, USA-Flüge ab jedem europäischen Flughafen durchzuführen) ebenso die Festlegung eines Rahmens für die Regulierungskonvergenz, namentlich bei der Luftsicherheit, und die Vereinbarung einer stärkeren Zusammenarbeit bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts.

Dennoch war es angesichts des von Anfang an vorliegenden Ungleichgewichts auf Grund bestehender bilateraler Abkommen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten und den USA nicht möglich, eine für die gemeinschaftlichen Interessen günstigere Situation herbeizuführen. Während die amerikanischen Luftfahrtunternehmen Zugang zum Luftverkehrsbinnenmarkt der EG haben, ist es noch nicht beschlossene

Sache, dass gleichwertige Rechte auch den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft in den USA zustehen sollen.

Nach technischen Konsultationen in einer von den amerikanischen Wahlen geprägten Phase beabsichtigt die Kommission, die Gespräche auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates „Verkehr" vom Juni 2004 fortzusetzen und ein ausgewogeneres Abkommen anzustreben.

Weitere der Kommission erteilte Verhandlungsmandate betreffen Abkommen mit Rumänien, Bulgarien, den Ländern des westlichen Balkans und Marokko, deren umfassender Inhalt über die kommerziellen Aspekte hinausgeht und eine weit gehende Zusammenarbeit zwischen den Parteien vorsieht.

Diese ersten Mandate machen den Weg frei für

– einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit den Nachbarländern und

– den Abschluss globaler Abkommen mit anderen Regionen der Welt, was eindeutig im Interesse der europäischen Luftverkehrsbranche liegt.

12 Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarländern

Die Kommission hat ihre ersten Vorschläge [10] (im Anschluss an die Vorschläge bezüglich der USA) den Nachbarländern der erweiterten Union gewidmet, wodurch deutlich wird, dass sie diesen Ländern Vorrang einräumt: aus wirtschaftlichen Gründen (die Märkte dieser Länder sind im Wesentlichen auf die EG ausgerichtet), aber auch aus Gründen der Luftverkehrspolitik (größere Effizienz und Sicherheit des Flugbetriebs) und als sektoraler Beitrag zu einer Nachbarschaftspolitik der Union.

Da die Länder eine größere Diversität aufweisen, sind mehrere Gruppen zu unterscheiden. In jedem Fall bleibt langfristiges Ziel, bis 2010 einen gemeinsamen Luftverkehrsraum zu schaffen, der die EG und alle ihre Partner an ihren südlichen und östlichen Grenzen zusammenbringt. Für die Beteiligten würden dieselben Regeln für die Marktbetätigung gelten, nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, sondern auch hinsichtlich des Luftverkehrs, der Gefahrenabwehr und der Flugsicherheit.

121 Eine erste Gruppe wird von den Ländern gebildet, die an der gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Bereich der Luftfahrt beteiligt sind und den Beitritt zur EG vorbereiten. Mit diesen Ländern ist ein umfassendes Luftverkehrsabkommen anzustreben, das sich am Luftverkehrsbinnenmarkt orientiert. Wie bei früheren Erweiterungen würden es diese vorab erfolgenden Angleichungsbemühungen den Partnern ermöglichen, ihren Beitritt durch die Förderung der nötigen wirtschaftlichen und administrativen Reformen wirksam vorzubereiten. Das auf dem gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum aufbauende Konzept würde noch einmal eingewendet. Entsprechende Verhandlungen wurden mit Rumänien, Bulgarien und den Ländern des westlichen Balkans bereits aufgenommen, die Türkei sollte daran jedoch ebenfalls beteiligt werden.

---

[10] KOM(2004) endg. vom 2.4.2004

2.1.2. Eine zweite Gruppe umfasst die Länder, die an das Mittelmeer angrenzen und mit denen die EU im Rahmen des Barcelona-Prozesses bereits sehr enge Beziehungen geknüpft hat. Die Kommission empfiehlt, mit diesen Ländern Euro-Mittelmeer-Luftverkehrsabkommen zu schließen, deren Hauptziel die Marktöffnung und faire Betriebsbedingungen, aber auch mehr Sicherheit und Umweltschutz sowie die Unterstützung dieser Länder beim Ausbau ihres Luftverkehrssektors sind. Verhandlungen über ein solches Abkommen mit Marokko sind bereits auf gutem Weg, sodass eine ähnliche Partnerschaft mit den anderen Mittelmeernachbarn der EG unverzüglich angestrebt werden sollte, die innerhalb eines Gesamtrahmens auszuhandeln wäre, auch wenn gegebenenfalls Besonderheiten bestimmter Länder zu berücksichtigen sind.

2.1.3 **Russland** kommt Vorrang zu, sowohl aus Nachbarland als auch aus ihm eigenen wirtschaftlichen wie politischen Gründen. Russland wickelt seinen Auslands-passagierverkehr zu 75% mit der EG ab, sodass ihm ein umfassendes Abkommen vorgeschlagen werden sollte, das mehrere spezifische Elemente umfasst, die sowohl die wirtschaftliche Öffnung als auch die Zusammenarbeit zur Annäherung der Märkte und zur Entfaltung des Branchenpotenzials betreffen. Ein solches Abkommen würde sich an das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1994 anschließen und dem 2003 bekundeten Bestreben entsprechen, mit diesem Land vier gemeinsame Räume, unter anderem einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, zu schaffen. Mit dem Abkommen könnte auch eine der europäischen Luftverkehrsbranche abträgliche Streitfrage gelöst werden, indem die Modalitäten für die Abschaffung der Sibirienüberfluggebühren festgelegt werden, was im Rahmen der Verhandlungen über den Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation grundsätzlich vereinbart wurde.

Die Kommission empfiehlt bereits jetzt, sie zur Aufnahme von Verhandlungen mit Russland zu ermächtigen; Vorschläge für andere Länder könnten zu gegebener Zeit auf der Grundlage einer jeweiligen Einzelbewertung folgen.

2.1.4 Die anhaltende Entwicklung des Luftverkehrssektors in anderen Nachbarländern (Ukraine, Moldau, Weißrussland, Georgien, Aserbaidschan, Armenien) eröffnet ebenfalls Perspektiven für ihre schrittweise Einbeziehung in den gemeinsamen Luftverkehrsraum als Begleitmaßnahme einer Reform der Zivilluftfahrt in diesen Ländern. Die Abkommen könnten ebenfalls in Richtung auf ein Modell weiterentwickelt werden, das den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum zum Vorbild hat. Die Möglichkeiten der technischen und industriellen Zusammenarbeit in Verbindung mit den Vorteilen, die sich durch die Annahme strengerer Vorschriften nach dem Vorbild der Gemeinschaftsvorschriften durch diese Länder ergeben würden, würden diese Aussichten verstärken.

2.1.5 Parallel dazu müssen die Luftverkehrsbeziehungen mit Zentralasien (Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan) ausgehend von horizontalen Abkommen verstärkt werden. Ihr Interesse am europäischen Modell in diesem Bereich könnte die Kommission zu der Prüfung veranlassen, ob eine ehrgeizigere Verhandlungsagenda vorgeschlagen werden könnte. Dies wäre auch ein Mittel, um den möglichen besonderen Schwierigkeiten zu begegnen, denen sich die Mitgliedstaaten im Luftverkehr mit diesen Ländern gegenübersehen könnten.

2. 2. Zielgerichteter Abschluss globaler Luftverkehrsabkommen

2.2.1 Die Notwendigkeit einer Förderung der Luftverkehrszusammenarbeit mit Drittstaaten ist nicht auf die transatlantischen Beziehungen beschränkt. Im Bereich des Luftverkehrs ist ein zu sehr polarisierter und fragmentierter Ansatz bei den Außenbeziehungen dem Potenzial der europäischen Luftverkehrsbranche und dem Binnenmarkt abträglich.

Andere expandierende Weltgegenden, bei denen eine globale Partnerschaft kurzfristig die in den kommenden zwanzig Jahren zu erwartende Intensivierung der Wirtschaftstätigkeit vorbereiten könnte, verdienen unverzüglich Aufmerksamkeit von Seiten der EG. Angesichts der Perspektive offener internationaler Märkte und fairer Wettbewerbsbedingungen bestätigt die Luftverkehrsbranche die Bedeutung solcher Abkommen. Bestimmte ins Auge gefasste Drittstaaten prüfen bereits mit Interesse neue mögliche Luftverkehrsbeziehungen mit der EG.

Künftigen Vorschlägen werden analytische Bewertungen zugrunde liegen, deren Zweck es sein wird, den zu erwartenden Nutzen und die Bedingungen einer für alle Beteiligten vorteilhaften wie ausgewogenen Partnerschaft herauszuarbeiten. Bezüglich des Gegenstands und der Optionen von Verhandlungen sind drei eng miteinander verknüpfte Kriterien von Belang:

– die wirtschaftliche Bedeutung, die Wachstumschancen und die Aussichten auf einen besseren Zugang für die EG in Bezug auf einen bestimmten Markt,

– die Notwendigkeit einer Einigung auf einen Rahmen für einen fairen Wettbewerb,

– die Vorteile einer Konvergenz in Regulierungsfragen, die die Erfahrungen der regionalen wirtschaftlichen Integration der EG zum Vorbild hat und sich auf die technische, technologische und industrielle Zusammenarbeit zum Nutzen des gesamten Luftverkehrssystems stützt.

2.2.2. **Der asiatische Raum** wird in den nächsten Jahren besondere Anstrengungen erfordern.

Dies gilt besonders für China und Indien. Diese beiden Partner wurden von den größten europäischen Luftfahrtunternehmen als Länder genannt, die im Blickpunkt der Gemeinschaftspolitik stehen sollten [11]. Die beiden maßgebenden Akteure des asiatischen Raums als bevölkerungsreichste Länder der Welt und mit stark wachsenden Volkswirtschaften werden ein anhaltendes Luftverkehrswachstum aufweisen (bis 2007 wird der Passagierverkehr in China jährlich um rund 9% und in Indien um 6% zunehmen [12].) Die großen, aber weitgehend abgeschotteten Märkte Chinas und Indiens reformieren derzeit ihren Luftverkehrssektor durch eine Öffnung und Modernisierung, was durch die Zusammenarbeit mit der EG unterstützt werden könnte.

---

[11] AEA „Future developments in international air transport to and from the EU – An AEA perspective", Oktober 2004

[12] IATA-Prognose zum Passagierverkehr 2002-2007

Abgesehen von den wirtschaftlichen Gesichtspunkten, die in Luftverkehrsabkommen behandelt werden könnten, wären auch diverse Formen der technischen und technologischen Zusammenarbeit mit diesen beiden Ländern, bei der Luftsicherheit und insbesondere auch bei der Flugsicherung zu vertiefen, da ihnen an einer modernen, effizienten und sicheren Zivilluftfahrt gelegen ist.

Die prosperierenden Märkte Japan und Südkorea sind ebenfalls als wünschenswerte Partner anzusehen.

Im asiatisch-pazifischen Raum wären die Forderungen von Drittstaaten nach offeneren Märkten mit der EG (Australien, Neuseeland, Singapur) sorgfältig hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen, der Wettbewerbsbedingungen und des langfristigen Ziels einer Reform des Rechtsrahmens für den internationalen Luftverkehr zu prüfen.

22 Auch mit **weiteren Drittstaaten** könnte die EG in Luftverkehrsverhandlungen einen wirtschaftlichen und/oder politischen Nutzen erzielen.

In Nordamerika könnten mit Mexiko, dessen Luftverkehrsmarkt ein starkes Wachstum verspricht, und Kanada, das einen reifen und nicht zu vernachlässigenden Markt darstellt, kurzfristig neue Brücken über den Atlantik geschlagen werden. In Südamerika scheint Chile bestrebt zu sein, seine Beziehungen mit der EG rasch zu vertiefen, wobei es von demselben Willen geleitet wird, die internationale Regulierung des Luftverkehrs zu lockern.

Initiativen der regionalen Zusammenarbeit, insbesondere mit Afrika, würden es ermöglichen, die Erfahrungen mit dem Binnenmarkt weiterzugeben und den Austausch von Know-how in den Bereichen Regulierung und Betrieb, den Technologietransfer und die technische Hilfe im Zusammenwirken mit den betreffenden regionalen Instanzen in allen Bereichen der Zivilluftfahrt auszubauen.

24 Voraussetzung für einen Erfolg der Luftverkehrsverhandlungen der Gemeinschaft ist eine hochwertige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, in die die Sachkenntnis und Erfahrung beider Seiten Eingang finden. Ebenso wichtig sind die Beziehungen zur europäischen Luftverkehrsbranche, die die Kommission durch einen fortlaufenden und transparenten Informationsaustausch mit den beteiligten Kreisen auf jeder Stufe festigen möchte.

I F AZT

Abgesehen von der Anpassung bestehender bilateraler Luftverkehrsabkommen an das Gemeinschaftsrecht durch eine besser genutzte Komplementarität der verfügbaren Instrumente und eine aktive Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission beruht der Fahrplan für die Durchführung der Luftfahrtaußenpolitik der EG auf zwei einander ergänzenden Zielen:

– **Verwirklichung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums bis 2010**, der die EG und alle im Süden und Osten an die EG angrenzenden Partner umfasst und eine weitgehende wirtschaftliche und regulierungsbezogene Integration der Luftverkehrsmärkte dieses Raums zum Ziel hat.

– **Kurzfristige Aufnahme von Verhandlungen über globale Abkommen in den wichtigen Regionen der Welt, mit dem Ziel, zu einem Abschluss der**
[illegible]

[illegible]

– [illegible]
[illegible]

– [illegible]
[illegible]

– [illegible]
[illegible]

Anlage 2



RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, 16. März 2005 (OR. en)

7369/05

AVIATION 22
NSE 3
COEST 48

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. März 2005
Empfänger:	Herr Javier SOLANA, Generalsekretär/Hoher Vertreter
Betr.	Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Ein Rahmen für Abkommen über Luftverkehrsbeziehungen mit Drittländern

Die Delegationen erhalten hiermit das Kommissionsdokument KOM(2005) 77 endg.

Anl.: KOM(2005) 77 endg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.3.2005
KOM(2005) 77 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Ein Rahmen für den Ausbau der Luftverkehrsbeziehungen mit den Nachbarländern

1. EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Die Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und der Russischen Föderation als strategische Partner und Nachbarn und die Bedeutung unserer jeweiligen Luft- und Raumfahrtbranchen sind gewichtige Argumente zugunsten einer Einigung über einen neuen Rahmen für die Gestaltung unserer Luftfahrtbeziehungen.

Gleichzeitig mit der Vorlage dieser Mitteilung empfiehlt die Kommission daher, der Rat möge die Kommission ermächtigen, im Namen der Europäischen Gemeinschaft ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit der Russischen Föderation auszuhandeln. Der Initiative liegen Entwicklungen zugrunde, die die Rolle der Gemeinschaft in den Luftfahrtaußenbeziehungen betreffen und sich aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vom 5. November 2002 in den „Open skies"-Rechtssachen ergeben haben, in denen die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft in wichtigen Aspekten der Luftfahrtaußenbeziehungen anerkannt wurde, und sie baut auf dem Weißbuch „*Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010 – Weichenstellungen für die Zukunft*"[1] der Kommission auf, in dem unterstrichen wurde, dass die Europäische Union zur Wahrung ihrer industrie-, sozial- und umweltpolitischen Interessen auf der Weltbühne mit einer Stimme sprechen muss.

Nach diesen Urteilen gab die Kommission bekannt, dass sie die Vorlage von Vorschlägen für die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über eine breite Palette von Luftverkehrsfragen mit ausgewählten Drittländern von strategischer Bedeutung beabsichtigte.

Gewichtige wirtschaftliche und politische Gründe sprechen dafür, eine kohärente Luftfahrtpolitik der Gemeinschaft gegenüber ihren Haupthandelspartnern festzulegen, insbesondere gegenüber Russland, mit dem die EU eine enge wirtschaftliche und politische Partnerschaft im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens[2] und der vier „Gemeinsamen Räume", deren Schaffung auf dem EU-Russland-Gipfel in St. Petersburg im Mai 2003 beschlossen wurde, ganz besonders im Rahmen des Gemeinsamen Wirtschaftsraums, anstrebt.

Die Partnerschaft zwischen der EU und Russland wurde nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU am 1. Mai 2004, von denen acht in der Vergangenheit wirtschaftlich und politisch besonders eng mit Russland verbunden waren, verstärkt. Die EU ist Haupthandelspartner Russlands, auf den mehr als 50% des Handels entfallen, und Russland ist wiederum der fünftwichtigste Handelspartner der EU (nach den USA, der Schweiz, China und Japan) mit einem Anteil von rund 5% am gesamten EU-Handel. Russland ist der zweitwichtigste Handelspartner der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten.

Die Integration des Verkehrssystems ist eine Voraussetzung für eine gedeihliche Zusammenarbeit. Der Luftverkehr ist ein besonders dynamischer Verkehrszweig und

---

1 KOM(2001) 370

2 Artikel 8 des Abkommens eröffnet die Möglichkeit, besondere Verkehrsabkommen mit dem Ziel zu schließen, die Bedingungen des gegenseitigen Marktzugangs und der Erbringung von Dienstleistungen zu verbessern.

zur Verbindung der Europäischen Union mit ihren Nachbarn, insbesondere mit der Russischen Föderation, unabdingbar. Die Festigung einer Luftverkehrspolitik gegenüber Russland ist daher ein wichtiges politisches Ziel in der Gesamtschau der sich entwickelnden Partnerschaft der EU mit ihrem großen östlichen Nachbarn.

Russland bietet gute Aussichten für das Wachstum von Luftfahrtunternehmen, Flugzeugherstellern und Luftfahrtdienstleistern in Europa. Der russische Passagierverkehr mit dem Ausland konzentriert sich im Wesentlichen auf europäische Ziele. Der gesamte russische Passagierverkehr wird zu rund 75% mit europäischen Zielen abgewickelt und soll Prognosen zufolge bis 2020 jährlich um 8% wachsen [3]. Die Russische Föderation stellt die EU derzeit den größten ausländischen Luftverkehrsmarkt dar [4].

Der russische Luftverkehrsmarkt war lange Zeit durch einen restriktiven Ansatz gekennzeichnet. Der Marktzugang ist streng begrenzt und der Staat spielt weiterhin eine wichtige und einflussreiche Rolle in der Luftverkehrsbranche. Angesichts steigender Nachfrage und ausländischem Wettbewerb hat die russische Regierung jedoch umfangreiche Reformen in dem Sektor angekündigt, unter anderem die schrittweise Liberalisierung des Inlandsmarkt und die Privatisierung von Luftfahrtunternehmen, womit mehr Wettbewerb, eine Steigerung der Investitionen und eine Konsolidierung der Branche bezweckt wird.

Die Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Russland wurden in der Vergangenheit von der umstrittenen Frage der Sibirienüberflug-Gebühren und von russischen Bedenken bezüglich Lärm- und Sicherheitsstandards der EU beherrscht. Die Frage des Sibirienüberflugs ist für europäische Luftfahrtunternehmen von großer Bedeutung, da sie sich auf die Dienste zwischen Europa und den wachsenden und gewinnträchtigen Märkten im Fernen Osten, insbesondere China, auswirkt. Diese Schwierigkeiten haben die Möglichkeiten einer konstruktiven Zusammenarbeit und Fortschritt in so wichtigen Bereichen von beiderseitigem Interesse wie der Flugsicherheit und der Gefahrenabwehr beeinträchtigt.

Derzeit sind die Beziehungen bruchstückhaft, besonders was die Verkehrsrechte und Marktzugänge für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft angeht. Die zwei einzelnen handelnden Mitgliedstaaten waren weder in der Lage, bilaterale Abkommen mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen, noch solche wichtigen Fragen wie die der Sibirienüberflug-Gebühren zu lösen oder wesentliche Fortschritte beim Marktzugang zu erreichen. Unterschiedliche Ansätze bezüglich Sicherheit und Lärmschutz sind eine ständige Quelle möglicher Missverständnisse in den Luftverkehrsbeziehungen.

Ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Russland würde eine Erweiterung der Luftbeziehungen bezwecken und einen Rahmen schaffen, in dem sowohl die Branche als auch die Luftverkehrsnutzer von verbesserten Marktbedingungen, einem stabilen und widerspruchsfreien rechtlichen Umfeld der beiden Märkte und von Verfahren zur Vermeidung oder wirksamen Beilegung von Streitigkeiten profitieren können.

---

[3] Quelle: IATA

[4] Quelle: Europäische Kommission, Daten zum Stand 2004.

2. TENDENZEN DER RUSSISCHEN ZIVILLUFTFAHRTPOLITIK : MODERNISIERUNG , KONSOLIDERUNG UND LIBERALISIERUNG

2.1 Einführung in den russischen Markt

Der Luftverkehr ist einer der Verkehrszweige mit der größten Dynamik in Russland. Die Zivilluftfahrt ist mit insgesamt rund 23.000 Beschäftigten ein wichtiger Sektor der russischen Wirtschaft. Nach Daten des russischen Verkehrsministeriums hat der Passagierverkehr 2003 um 9,% und der Frachtverkehr um 2,% zugenommen.

Obschon sich der russische Luftverkehrsmarkt schnell entwickelt, ist er in bestimmter Hinsicht doch noch vergleichsweise unreif und weist ein hohes Potenzial sowohl im Passagier- als auch im Frachtverkehr auf. Nach IATA-Prognosen wird der russische Zivilluftfahrtmarkt zwischen 2003 und 2007 jährliche Wachstumraten von 5,8% aufweisen, mithin ein höheres Wachstum als die reiferen Märkte in Westeuropa und den USA.

Nur vier gewerbliche Luftfahrtunternehmen (Aeroflot, Sibir, Pulkovo und UT Air) befördern mehr als eine Million Fluggäste im Jahr. Aeroflot beherrscht den Auslandsmarkt, während sie sich im Inland dem Wettbewerb anderer Luftfahrtunternehmen stellen muss (die führende russische Inlandsfluggesellschaft ist Sibir.) Aeroflot bietet 37,% der Sitze im Gesamtmarkt zwischen Russland und der EU angeflogen von Lufthansa mit 12,%[5].

2.2. Einführung in die Luftverkehrsgesetzgebung

Im Oktober 2003 gab die russische Regierung ihre neue „Verkehrsstrategie für die russische Föderation“ bekannt.

Beim Luftverkehr verfolgt die russische Regierung in erster Linie das Ziel, den Inlandsluftverkehr durch eine umfassende Umstrukturierung weiterzuentwickeln und auf diese Weise Effizienz und Qualität der Dienste zu steigern. In Russland sind derzeit 255 Luftfahrtunternehmen registriert (gegenüber 267 im Jahr 2000), von denen 55 in Staatsbesitz sind. Diese Zahl dürfte in den nächsten Jahren zurückgehen angesichts eines schärfer werdenden Wettbewerbs, strengerer staatlicher Genehmigungsverfahren und der Durchsetzung höherer Sicherheitsanforderungen.

Nach eigenem Bekunden hat die russische Regierung die Wettbewerbsfähigkeit russischer Luftfahrtunternehmen durch die Anpassung an international kommerziell umweltbezogene und dienstleistungsorientierte Standards wesentlich zu steigern und den Markt schrittweise zu liberalisieren.

Das Wachstum beim Passagierverkehr in den letzten Jahren ist der treibende Faktor hinter den Bestrebungen zu einer beschleunigten Liberalisierung des Inlandsluftverkehrsmarkts. Diese Liberalisierung des Inlandsmarkts setzte 2002 mit der Abschaffung des bestehenden Quotensystems ein. Die russische Regierung beabsichtigt, die Quoten weiter abzubauen und auf diese Weise die vollständige Liberalisierung im Inlandsluftverkehr schneller herbeizuführen.

---

[5] Quelle: DAG

Die Regierung will strategische Allianzen sowohl im Inland als auch auf internationaler Ebene fördern, um einen Beitrag zur Vorbereitung russischer Luftfahrtunternehmen auf den Wettbewerb zu leisten. Der Wettbewerbsdruck unter den russischen Luftfahrtunternehmen auf Inlands- als auch auf Auslandsstrecken dürfte in den kommenden Jahren erhebliche Veränderungen in der russischen Luftverkehrsbranche mit sich bringen. Eines der ersten Anzeichen für künftige Entwicklungen war die Unterzeichnung einer Absichtserklärung durch Aeroflot am 24. Mai 2004, die den Weg für den Beitritt des russischen Luftfahrtunternehmens zur *SkyTeam*-Allianz ebnete. Es hat ebenfalls Ankündigungen einer möglichen Privatisierung von Aeroflot gegeben.

2.3. Modernisierungsbedarf

Die meisten russischen Flughäfen sind sanierungs- und modernisierungsbedürftig. Die von der russischen Regierung eingeschlagene Verkehrsstrategie sieht die weitere Privatisierung von Flughäfen wie auch eine „Optimierung" des landesweiten Flughafennetzes vor. Ein besseres Funktionieren der Flughäfen wird für die erfolgreiche Entwicklung des zivilen Luftverkehrs in Russland ausschlaggebend sein. Fragen und Verfahren der Gefahrenabwehr spielen seit den dramatischen Terrorakten im Sommer 2004 eine immer größere Rolle. Ein neues Gesetz zur Gefahrenabwehr im Verkehr wurde ausgearbeitet.

Sowie die russische Regierung tiefgreifende Reformen der Luftverkehrsbranche beabsichtigt, hat sie auch Pläne zur Umstrukturierung der Luftfahrtindustrie angekündigt.

Derzeit ist die Verfügbarkeit wirtschaftlicher und moderner Flugzeuge der wichtigste das Wachstum begrenzende Faktor für russische Luftfahrtunternehmen. Nach Schätzungen werden die Luftfahrtunternehmen in den nächsten fünf Jahren ein Drittel ihrer alternden Flotten ersetzen müssen (rund 25% der vorhandenen Flugzeuge wurden zwischen 1980 und 1988 konstruiert). Mehr als 1 600 in Betrieb befindliche Flugzeuge erfüllen die ICAO-Lärmvorschriften nicht.

Russland hat schon immer eine Luftfahrtindustrie erheblicher Größe besessen. Sie beschäftigt heute etwa 350 000 Menschen in rund 300 Unternehmen und Forschungs- und Konstruktionseinrichtungen. Die Industrie braucht aber dringend Investitionen und bedarf einer Modernisierung und Umstrukturierung.

Dies scheint auf gutem Wege zu sein, nachdem die russische Luft- und Raumfahrtbehörde (Rosaviakosmos) im Zusammenhang mit der neuen russischen Verkehrsstrategie Vorschläge vorgelegt hat. Darin werden radikale Maßnahmen zur Schaffung eines einzigen Luft- und Raumfahrtkonsortiums (OAK – Vereinigte Flugzeugwerke) vorgeschlagen, wobei man sich anscheinend am Beispiel von EADS orientiert. Das Konsortium soll von privaten Kapitaleignern kontrolliert werden (bei einem staatlichen Anteil von 25%) und einen Anteil von 10% am weltweiten Luftfahrtmarkt anstreben.

3. DIE LUFTVERKEHRSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND RUSSLAND: NOTWENDIGKEIT EINES GEMEINSCHAFTSANSATZES

3.1 Wachsende Bedeutung der Luftverkehrsbeziehungen

Gut ausgebaute Luftverkehrsbeziehungen zur Europäischen Union und den wichtigen internationalen Zielen sind für die Entwicklung der russischen Wirtschaft und ihre Handelsbeziehungen mit der EU von wesentlicher Bedeutung.

Der russische Passagierverkehr mit dem Ausland konzentriert sich im Wesentlichen auf europäische Ziele. 2002 reisten 4 Millionen Fluggäste zwischen Russland und Westeuropa und 1 Million Fluggäste zwischen Russland und Mittel- und Osteuropa. Der russische Passagierverkehr wird zu rund 75% mit europäischen Zielorten abgewickelt und soll Prognosen zufolge bis 2017 jährlich um 8 % wachsen [6].

Das Luftverkehrsaufkommen zwischen der EU und Russland ist in den letzten zehn Jahren stark gestiegen. Die wöchentlichen Hin- und Rückflüge zwischen EU-Mitgliedstaaten und Russland nahmen von 279 im Jahr 1992 auf 465 im Jahr 2003 zu, gleichzeitig stieg die Zahl der angebotenen Sitze im Luftverkehr zwischen der EU und Russland von 44880 im Jahr 1992 auf 65663 im Jahr 2003. Das Wachstumspotenzial des russischen Markts wird weithin anerkannt.

Der größte Anteil des Luftverkehrs zwischen der EU und Russland entfällt auf Flüge zwischen Russland und Deutschland (30% der Flüge EU-Russland) [7], gefolgt vom Verkehr mit Spanien (12%), Frankreich (11%), dem Vereinigten Königreich (8,5%) und Finnland (7 %). Unter den neuen Mitgliedstaaten weisen Polen und die Tschechische Republik einen maßgeblichen Luftverkehr mit der Russischen Föderation auf.

Zusammen mit China ist Russland einer der größten Tourismusmärkte mit hohem Potenzial in der Welt. Die Gesamtzahl der in die Russische Föderation reisenden Touristen nahm 2002 um 7,3% zu (Europadurchschnitt 2,2%). Europäische Reiseveranstalter haben die Zusammenarbeit mit Unternehmen in Russland aufgenommen und Gemeinschaftsunternehmen mit ihnen gegründet. Russische Touristen werden auch für die EU-Tourismusbranche immer wichtiger. Sie gehören zu den weltweit ausgabefreudigsten Touristen im internationalen Fremdenverkehr (12 Mrd. USD im Jahr 2002) [8].

3.2 Bilaterale Luftverkehrsabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Russland

3.2.1. Überblick

Die Russische Föderation hat bilaterale Luftverkehrsabkommen mit 23 der 25 Mitgliedstaaten geschlossen, die insbesondere Verkehrsrechte und damit zusammenhängende Fragen von bilateraler Bedeutung regeln (Benennung von

---

6 Quelle: IATA

7 Deutschland ist Russlands größter Einzelmarkt im internationalen Luftverkehr. Lufthansa, Aeroflot, Pulkovo und Air Sibir bieten wöchentlich zusammen mehr als 100 Hin- und Rückflüge zwischen der Russischen Föderation und Deutschland an.

8 Quelle: Weltourismusorganisation, „Tourism Highlights 2003"

Luftfahrtunternehmen, Flugsicherheit, Tarife, Zölle usw.). Diese Fragmentierung führt dazu, dass der Rechtsrahmen für Luftverkehrsdienste zwischen der EU und Russland unnötig komplex ist.

Außerdem regeln die bilateralen Luftverkehrsabkommen der Mitgliedstaaten mit Russland den Marktzugang in der Regel sehr strikt, nicht nur hinsichtlich der begrenzten Benennung von Luftfahrtunternehmen oder der bedienbaren Orte, sondern auch hinsichtlich der Flugfrequenzen oder Kapazitäten, die die benannten Luftfahrtunternehmen anbieten dürfen.

Außer den unzulässigen Regelungen, die der Europäische Gerichtshof in den „Open skies"-Rechtssachen bemängelt hat, bestehen auch im Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts Bedenken, die im Zusammenhang mit einem künftigen Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Russland auszuräumen sind.

3.2.2. Wichtige Hindernisse für Luftverkehrsbeziehungen

a) Sibirienüberflüge

Luftfahrtunternehmen der EU, die russisches Hoheitsgebiet überfliegen, müssen ihrem russischen Wettbewerber Aeroflot besondere Zahlungen leisten, die nicht mit üblichen Zahlungen für Flugsicherungsleistungen in Verbindung stehen. Diese Zahlungen, die von Russland in bilateralen Abkommen mit Mitgliedstaaten durch verbindliche kommerzielle Vereinbarungen zwischen EU-Luftfahrtunternehmen und Aeroflot auferlegt werden, stellen eine unannehmbare Gebühr für den Durchflug dar, widersprechen der allgemein üblichen Praxis und werden als mit dem Völkerrecht, einschließlich Artikel 15 des Abkommens von Chicago von 1944, unvereinbar angesehen. Im Jahr 2003 beliefen sich diese Zahlungen europäischer Luftfahrtunternehmen auf schätzungsweise rund 250 Millionen €. Russland ist das einzige Land der Erde, in dem solche Zahlungen zu leisten sind. Darüber hinaus werden diese Zahlungen weder auf nachvollziehbare Weise erhoben noch gelten sie für alle Handelspartner Russlands. Der Sibirientransit ist für EU-Luftfahrtunternehmen von wesentlicher Bedeutung, um einen wirtschaftlichen Zugang zum wachsenden Luftverkehrsmarkt im Fernen Osten, einschließlich China, zu erlangen. Der Fernost-Flugbetrieb ist für die Wirtschaftlichkeit der EU-Luftfahrtunternehmen mit Ausschlag gebend.

Die meisten EU-Luftfrachtgesellschaften, die zwischen Westeuropa und Fernost verkehren, vermeiden Überfluggebühren durch das Umfliegen des russischen Hoheitsgebiets. Russische Luftfrachtunternehmen, insbesondere Aeroflot, genießen somit einen erheblichen Vorteil, weil sie Luftfrachtdienste von Westeuropa nach Fernost direkt über Russland anbieten können.

b) Umwelt- und Sicherheitsstandards

Russische Luftfahrtunternehmen betreiben noch eine große Zahl alter Flugzeuge, die internationalen und europäischen Umweltvorschriften (Lärmschutz) und Sicherheitsstandards nicht entsprechen. Dies erweist sich als andauerndes Hindernis bei der Verbesserung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Russland, das mit Hilfe eines umfassenden Ansatzes auf EU-Ebene angegangen werden muss.

4. NUTZEN EINES GEMEINSCHAFTSANSATZES FÜR DIE LUFTVERKEHRSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND RUSSLAND

4.1 Gesamtbetrachtung

Die Luftverkehrsbranche und die luftfahrttechnische Industrie der EU und der Russischen Föderation sind grundlegende Bestandteile unserer wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die zur Mobilität unserer Bürger und zur industriellen Entwicklung beitragen. Die Bedeutung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU ist mit der EU-Erweiterung gestiegen, und der Verkehr zwischen den Märkten der 25 EU-Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation hat erheblich zugenommen.

Im Zeitraum etwa des letzten Jahrzehnts hat sich die EU zu einem wirklich einheitlichen europäischen Luftverkehrsmarkt entwickelt. Die Verbraucher profitieren ebenfalls von einer größeren Auswahl und niedrigeren Tarifen, besonders dank der neuen Billigfluganbieter. Die EU arbeitet auch gemeinsame Standards für die Flugsicherheit, die Gefahrenabwehr und die Flugsicherung im einheitlichen europäischen Luftraum aus.

Dennoch dürfte sich das ganze Potenzial des Binnenmarkts erst verwirklichen lassen, wenn die Gemeinschaft als eine koordinierte Einheit in ihren Luftverkehrsbeziehungen mit Drittländern auftritt, wann immer solche koordinierten Maßnahmen einen zusätzlichen Nutzen für die europäische Luftfahrtindustrie und die Luftverkehrsnutzer versprechen. Wie eine vor kurzem im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie ergeben hat, könnte ein ganz geöffneter Markt zwischen der EU und Russland beiden Seiten einen Nutzen von bis zu 6,8 Millionen € im Jahr bringen, der sich aus der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Luftfahrtindustrie, Ausgaben von Touristen und Reisenden und Unterstützungsleistungen der umfassenderen luftfahrttechnischen Industrie speist.

Engere Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Russland, die sich aus einem Luftverkehrsabkommen ergeben, könnten die Integration der russischen Zivilluftfahrt in das bestehende Netz globaler Allianzen fördern.

Der Ausbau engerer Beziehungen zwischen der europäischen und der russischen Luft- und Raumfahrtindustrie und die Stärkung der industriellen Zusammenarbeit wurden als einige der vorrangigen Maßnahmen des Fahrplans für den Gemeinsamen Wirtschaftsraum EU-Russland benannt. Die Verstärkung dieser Zusammenarbeit könnte im Rahmen von Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen zwischen der Gemeinschaft und Russland ins Auge gefasst werden und würde auch zu neuen Marktchancen mit großem wirtschaftlichen Nutzen führen.

Die erheblichen Einsparungen (rund 20 Mio € jährlich), die europäische Luftfahrtunternehmen bei Abschaffung der Gebühren für Sibirienüberflüge erzielen könnten, sowie die Vorteile eines liberaleren Umfelds mit der Möglichkeit, die Dienste nach Fernost via Russland auszuweiten, sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Öffnung und Integration der Märkte muss ausgewogen erfolgen, wobei anderen wichtigen Politikzielen Rechnung zu tragen ist und potenzielle negative

Auswirkungen abgemildert werden müssen, sei es beim Wettbewerb, im Umweltschutz, bei der nachhaltigen Entwicklung oder in anderen Bereichen.

4.2. [illegible]

Die derzeitigen Rahmenbedingungen sind bei den Verkehrsrechten sehr restriktiv, was die Benennung von Luftfahrtunternehmen, die Flugfrequenzen, die Kapazität und die Strecken angeht. Dies behindert den Ausbau der Luftverkehrsdienste trotz wachsender Nachfrage. Das Abkommen würde daher die schrittweise Öffnung des Zugangs zu den beiden Luftverkehrsmärkten zum Ziel haben, um die Investitionen und den Wettbewerb zu fördern und die Dienste im Passagier- und Frachtverkehr zu verbessern.

Die derzeitigen Marktbedingungen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind derart, dass die Schaffung eines „offenen Luftverkehrsraums" zwar längerfristig angestrebt werden kann, aber nicht unmittelbar zu verwirklichen sein dürfte. Ein solches Ziel wäre am besten in mehreren Stufen zu erreichen, damit ein reibungsloser und ausgewogener Übergang möglich ist.

4.3 [illegible]

Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in seinen Urteilen vom 5. November 2002 sind die bestehenden bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar anzusehen, insoweit sie Benennungsklauseln enthalten, die Luftfahrtunternehmen anderer Mitgliedstaaten diskriminieren, oder andere Klauseln umfassen, die die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft beeinträchtigen. Sofern diese Abkommen nicht prompt geändert oder durch mit dem Gemeinschaftsrecht konforme Abkommen ersetzt werden, sind sie von den betreffenden Mitgliedstaaten zu kündigen. Diese Situation nimmt den Luftfahrtunternehmen im Luftverkehr zwischen der EU und der Russischen Föderation die unabdingbare Rechtssicherheit und droht, die künftige Entwicklung unserer Luftverkehrsbeziehungen zu beeinträchtigen.

Die bilateralen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Russischen Föderation haben noch nicht zu den notwendigen Anpassungen bestehender Abkommen an das Gemeinschaftsrecht geführt.

Ein Hauptziel eines umfassenden Luftverkehrsabkommens zwischen der Gemeinschaft und der Russischen Föderation wäre es daher, die noch offenen Rechtsfragen im Zusammenhang mit bestehenden bilateralen Abkommen zwischen Russland und den Mitgliedstaaten zu lösen.

4.4. [illegible]

In einem umfassenden Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Russland würde eine Übergangsfrist für die Modernisierung des derzeitigen Zahlungsmechanismus für den Sibirienüberflug bis spätestens 2013 vorgesehen und sichergestellt, dass die nach Ende der Übergangsfrist berechneten Gebühren transparent und kostenbezogen sind und nicht zur Diskriminierung von Luftfahrtunternehmen führen.

1997 begrüßte der Rat die Initiative der Kommission, unmittelbare Konsultationen mit der Russischen Föderation in dieser Frage aufzunehmen.

Die Gemeinschaft konnte ihre Stärke bei den Verhandlungen mit Russland nachweisen, was am 21. Mai 2004 im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den WTO-Beitritt Russlands zu der Zusage der russischen Regierung führte, nichtkommerzielle Elemente des derzeitigen russischen Systems für Sibirienüberflug-Gebühren abzuschaffen, um es bis spätestens 2013 durch ein kostenbezogenes, transparentes und nichtdiskriminierendes System zu ersetzen. Es wurde auch vereinbart, die Modalitäten des schrittweisen Abbaus der Überfluggebühren in einer Übergangsfrist bis 2013 im Zusammenhang mit Verhandlungen zwischen Russland und der EU über ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zu regeln. Damit sind die besten Rahmenbedingungen gegeben, unter denen sich die EU und Russland über weitere Fortschritte einigen können. Eine Abschaffung dieser Gebühren brächte für die EU-Luftfahrtunternehmen erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich, besonders für die Entwicklung des Verkehrs mit den lukrativen und sich entwickelnden Märkten in Fernost.

Sollten sich weitere Fortschritte in dieser Frage als schwierig erweisen, könnten parallel Maßnahmen, beispielsweise im Rahmen der ICAO und der Anwendung von Artikel 15 des Abkommens von Chicago, ergriffen werden.

4.5. Maßnahmen zur Förderung der Luftsicherheit und Umweltschutz

Vor dem Hintergrund der Liberalisierung des russischen Inlandsverkehrsmarkts hat sich die russische Regierung interessiert daran gezeigt, einen Dialog mit der EG in Regulierungsangelegenheiten zu führen. Dieser könnte in Form einer technischen Unterstützung im Regulierungsbereich auf der Grundlage der von der EG gemachten Erfahrungen mit einem liberalisierten Regulierungsrahmen oder gar der Annäherung des Luftfahrtrechts erfolgen. Ein solches Vorgehen, das zu einer stärkeren Konsistenz und Bestimmtheit bei der Regulierung führte, wäre eindeutig im Interesse der Gemeinschaft und derjenigen Teile der Branche, die ihre Tätigkeit in Russland ausweiten wollen und engere wirtschaftliche Bindungen mit russischen Unternehmen suchen.

Die Gewährleistung strikter Vorschriften zur Flugsicherheit und Luftsicherheit wäre von maßgebender Bedeutung und würde sicherstellen, dass die Marktöffnung mit einem angemessenen Niveau an Integration und Konvergenz bei der Regulierung einherginge. Das Abkommen könnte eine enge Zusammenarbeit regeln, mit der sichergestellt wird, dass die höchsten internationalen Standards der Gefahrenabwehr (Luftsicherheit) entwickelt werden, wobei den im Gebiet der Gemeinschaft geltenden Verfahren und Standards und den sich dort vollziehenden Entwicklungen umfassend Rechnung getragen wird. Gemeinsame Mechanismen und Verfahren für die Zusammenarbeit im Bereich der Luftsicherheit könnten im Rahmen des Abkommens ebenfalls ausgearbeitet werden.

Im Rahmen der neuen Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EG und der Russischen Föderation, die durch das Abkommen geschaffen würden, könnte (wo nötig) Unterstützung geleistet werden bei der Harmonisierung von

Zertifizierungsstandards in Vorbereitung einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem Zwischenstaatlichen Luftfahrtausschuss (,)und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Eine Arbeitsbeziehung zwischen den beiden Einrichtungen wurde im Juli 2004 vereinbart.

Bezüglich Umweltfragen könnte das Abkommen den Rahmen für Konsultationen zwischen der EG und der Russischen Föderation schaffen, um unter anderem die Umsetzung verbesserter Umweltstandards in Russland, namentlich für den Flugbetrieb, zu erleichtern. Außerdem soll das Abkommen die Flexibilität der EU bezüglich Maßnahmen wahren, mit denen die Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Klimaänderung und andere Umweltprobleme eingedämmt werden.

4.6. [illegible]

Die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie hat großes Interesse daran, die Zusammenarbeit mit russischen Partnern und Forschungszentren auszubauen. Eine Vielzahl gemeinsamer Vorhaben, unter anderem in den Bereichen Konstruktion, Herstellung, Ausbildung und Sicherheitszertifizierung, an denen große europäische und russische Unternehmen beteiligt sind, ist bereits angelaufen. Im Jahr 2003 hat Airbus ein Technikzentrum (ACAR – Engineering Centre Airbus in Russland) in Zusammenarbeit mit dem russischen Unternehmen Kaskol eröffnet. Die EU-Industrie ist auch an russischen Projekten zur Entwicklung neuer umweltfreundlicherer Flugzeuge wie der Tu-204 und des Regionalflugzeugs RRJ beteiligt. Das Abkommen könnte einen neuen Rahmen für die Luftfahrtbeziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU schaffen, innerhalb dessen die industrielle Zusammenarbeit gefördert werden könnte. Eine solche Zusammenarbeit würde gemeinsam ermittelte Luftfahrt-und Forschungsprojekte unterstützen, die die derzeit stattfindende Umstrukturierung und Modernisierung der russischen Luftfahrtindustrie begleiten. Dazu könnten Forschungs- und entsprechende Entwicklungsarbeiten zu gemeinsamen Standards in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit und Umweltstandards, Schulungs-und Ausbildungsprogramme sowie die Unterstützung bei der Modernisierung des russischen Flugverkehrsmanagements-systems und der Flughafeninfrastruktur gehören.

5 [illegible]

In dieser Mitteilung werden die Hintergrundinformationen und Argumente dargelegt, die für ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zwischen der Gemeinschaft und der Russischen Föderation sprechen, das den beiden Partnern die Schaffung eines eindeutigen und kohärenten Rahmens für den konstruktiven Ausbau ihrer Luftfahrtbeziehungen in den kommenden Jahren erlauben würde.

Ein solcher Rahmen hätte unter anderem zum Ziel, den Marktzugang beider Seiten zu verbessern, die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, die schrittweise Abschaffung der Sibirienüberflug-Gebühren zu verwirklichen, eine angemessene Angleichung des Luftfahrtrechts zu fördern, gemeinsame Mechanismen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Luftsicherheit, Flugsicherheit und Umweltstandards zu schaffen und die Zusammenarbeit im

industriellen Bereich zu fördern. Es wäre auch mit erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen verbunden.

In der derzeitigen Situation, in der jeder Mitgliedstaat für sich und nicht die Gemeinschaft als Ganzes Verkehrsrechte und Zugangsbedingungen mit Drittländern aushandelt, liegt eindeutig ein Handicap vor. Solange die Mitgliedstaaten bilaterale Verhandlungen mit Russland führen, wird es erheblich schwieriger sein, die von der Gemeinschaft angestrebten wesentlichen Vorteile beim Marktzugang und bei der Integration zu erreichen und maßgebliche Chancen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Regulierung, Technologie und Industrie zu eröffnen.

Anlage 3



RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, 16. März 2005 (OR. en)

7378/05

AVIATION 23
ASE 10
CHINE 4

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jean-Claude PIRIS, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	11. März 2005
Empfänger:	Herr Javier SOLANA, Generalsekretär/Hoher Vertreter
Betr.	Vorschlag der Kommission Entwurf eines Beschlusses des Rates und der Kommission über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Volksrepublik China – Anlage des Vorschlags der Kommission – Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Volksrepublik China

Die Delegationen erhalten anbei den Vorschlag der Kommission – Kommissionsdokument KOM(2005) 78 endg.

Anl.: KOM(2005) 78 endg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.03.2005
KOM(2005) endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Eine [illegible] Gemeinschaft [illegible] Volkswirtschaft China
– Stärkung der Zusammenarbeit und Öffnung der Märkte

1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

1.1 Die Volksrepublik China, die bevölkerungsreichste Nation der Welt, hat sich in den letzten 15 Jahren zu einem Hauptakteur der internationalen Politik entwickelt, was sich am spektakulären Wachstum und an der Wirtschaftsentwicklung des Landes ablesen lässt. China wird in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht ein immer wichtigerer Partner für die Europäische Union – und umgekehrt.

Bei der Reform seiner Wirtschaft verzeichnet China stetige Fortschritte. Der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation im Dezember 2001 war ein entscheidender Schritt, der die Voraussetzung für eine weitere Marktöffnung und Investitionen aus dem Ausland schuf. Im Jahre 2003 entwickelte sich China zum zweitgrößten Handelspartner der EU nach den USA, und die EU wurde der zweitgrößte Exportmarkt Chinas. Nach der EU-Erweiterung im Jahre 2004 ist die EU jetzt der größte Handelspartner Chinas.

1.2 Der chinesische Luftverkehrsmarkt ist der am schnellsten wachsende in der ganzen Welt. Der durchschnittliche Jahreszuwachs an Flugpassagieren in China lag zwischen 1978 und 2002 bei etwa 16 %, und diese hohen Zuwachsraten dürften auch bis 2020 anhalten. [1]

China bietet daher große Wachstumschancen für Luftverkehrsunternehmen, Flugzeughersteller und Dienstleistungsanbieter auch in Europa.

Die Olympischen Spiele in Peking im Jahr 2008 und die Weltausstellung in Shanghai im Jahr 2010 werden wesentliche Anstöße für Umstrukturierungen und Investitionen im Luftfahrtsektor liefern und China die Gelegenheit bieten, sich der Welt bei diesen beiden Ereignissen als offenes und modernes Land zu präsentieren. Allerdings steht China in dieser Hinsicht vor schwierigen Aufgaben, vor allem hinsichtlich der Weiterentwicklung der Sicherheit angesichts des spektakulären Wachstums im Luftverkehr.

1.3 China bewegt sich schrittweise und selektiv, aber entschlossen in Richtung auf eine Marktöffnung in der Zivilluftfahrt. In Folge der "Open Skies"-Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 5. November 2002 sind die bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und China anfechtbar geworden und müssen geändert werden. Die Kommission hat ein "horizontales" Mandat erhalten, um die notwendigen Korrekturen für solche bilateralen Abkommen mit Drittländern auszuhandeln.

Aus drei guten Gründen, nämlich der (i) wachsenden Bedeutung des chinesischen Luftverkehrsmarkts, (ii) der Schwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten, die bilateralen Abkommen in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu bringen und der (iii) Vorteile einer Ablösung des fragmentierten europäischen Ansatzes in den Beziehungen zu China durch ein koordiniertes und liberales Konzept hält die Kommission nun den Zeitpunkt für gekommen, im Luftverkehr ein breiteres Spektrum an Möglichkeiten für China und die Gemeinschaft zu erschließen.

---

[1] *Allgemeine Zivilluftfahrtverwaltung Chinas (CAAC), 2004*

1.4 Parallel zu dieser Mitteilung empfiehlt die Kommission dem Rat daher, sie zu ermächtigen, im Namen der Europäischen Gemeinschaft ein umfassendes Abkommen über die Schaffung eines offenen Luftverkehrsraums mit China auszuhandeln. Die positiven Sondierungskontakte zwischen der allgemeinen Zivilluftfahrtverwaltung Chinas (CAAC) und den Dienststellen der Europäischen Kommission vom Mai 2004 stellen eine gute Grundlage für den Eintritt in offizielle Verhandlungen mit China dar.

2. DIE WACHSENDE BEDEUTUNG DER POLITISCHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EU UND CHINA

21 In den letzten Jahren erzielte die chinesische Wirtschaft spektakuläre Leistungen und erreichte in 14 aufeinander folgenden Jahren Wachstumsraten über 7%. In Jahr 2003 wuchs die Wirtschaft Chinas um 9,1%, das ist das größte Wachstum seit sieben Jahren. Das Wirtschaftswachstum in einigen der großen Ballungszentren, die der Motor der chinesischen Wirtschaftsentwicklung sind, übertrifft die durchschnittlichen Zuwachsraten sogar noch erheblich.

Es gilt allgemein als erwiesen, dass die Nachfrage im Luftverkehr eng mit der Entwicklung des BIP verbunden ist. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der besseren finanziellen Lage der wachsenden städtischen Mittelklasse, die ein wichtiges Potenzial für touristische Reisen darstellt, wird ein stetiges Wachstum für den Luftverkehr in China erwartet.

22 Der Handel EU-China wächst rascher als der Handel Chinas mit seinen beiden anderen wichtigsten Handelspartnern (Japan und USA). Das Gesamtvolumen des Handels zwischen China und der EU wurde für 2003 mit insgesamt 135 Mrd. € veranschlagt, das bedeutet einen Anstieg von über 15% gegenüber 2002. Seit der EU-Erweiterung im 2004 ist die EU ihrerseits der größte Handelspartner Chinas.

23 Angesichts seiner enormen Ausdehnung und seiner Bevölkerung von fast 1,3 Mrd. (22% der Weltbevölkerung), des außergewöhnlichen Wirtschaftswachstums und des immensen Potenzials im allgemeinen sind das wirtschaftliche Gewicht Chinas und sein politischer Status in der Welt heute nicht mehr mit der Situation in den neunziger Jahren zu vergleichen. 1994 wurde offiziell ein politischer Dialog auf breiter Basis zwischen China und der EU begonnen.

Der Ausbau der Beziehungen China-EU ist eine wichtige Komponente der chinesischen Außenpolitik. In ihrem ersten "*EU Policy Paper*" skizzierte die chinesische Regierung im Oktober 2003 ihre Prioritätsbereiche und Pläne für den Ausbau der politischen, wirtschaftlichen und Handelsbeziehungen zwischen China und der EU.

Die Verbesserung des Marktzugangs und der Investitionsbedingungen in China ist ein Hauptziel für die EU. Vor allem weitere Reformen und Liberalisierungen werden es China erleichtern, Investitionen und technologisches Know-how aus dem Ausland anzuziehen und sein Wirtschaftswachstum zu stützen. Das gilt für alle Wirtschaftsbereiche, aber für die Zivilluftfahrt ganz besonders.

2.4 Der sechste Gipfel EU-China vom Oktober 2003 zeigte deutlich, dass China die Gemeinschaft als Hauptgesprächspartner in Europa ansieht. Mit der EU-Erweiterung und dem Prozess der europäischen Integration werden Kontakte auf Gemeinschaftsebene und die Koordinierung mit der EU sowohl für China als auch für die Union immer mehr an Bedeutung gewinnen. Das gilt auch für die Zivilluftfahrt, für die die EU und China auf dem Gipfel einen Ausbau und eine Vertiefung der Zusammenarbeit beschlossen haben. Dies wurde im Mai 2004 beim Besuch des chinesischen Premierministers Wen Jiabao in Brüssel bestätigt und während des siebten EU-China Gipfels, der im Dezember 2004 stattfand, weiter betont. Auf dem siebten Gipfel wurde die Möglichkeit eines zukünftigen EU-China Luftverkehrsabkommens angesprochen.

3. DIE WACHSENDE BEDEUTUNG CHINAS IM INTERNATIONALEN LUFTVERKEHR – EIN MARKTPROFIL

China – ein dynamischer Markt mit großen Wachstumschancen

31 In den letzten zehn Jahren hat sich der chinesische Luftverkehrsmarkt zu dem am schnellsten wachsenden in der ganzen Welt entwickelt. Das durchschnittliche Jahreswachstum im heimischen und im internationalen Luftverkehr Chinas lag zwischen 1988 und 2002 bei etwa 16%. Die Gesamtzahl der Flugpassagiere dürfte im 2004 100 Millionen überschreiten, beim Frachtverkehr dürfte das Volumen 2,5 Mio. Tonnen erreichen.

Seit 1990 stieg die Zahl der verfügbaren Plätze auf Linienflügen ohne Zwischenlandung zwischen der EU und China von 25.000 auf fast 3 Millionen im Jahr 2003 (+15%.) [2] Der Zuwachs bei den verfügbaren Plätzen auf Linienflügen ohne Zwischenlandung nach Japan, das noch immer den größten Luftverkehrsmarkt für die EU in Asien darstellte, betrug im gleichen Zeitraum "nur" 3,8%.

32 Noch bis vor 10 Jahren war Peking der einzige Zielflughafen für europäische Flüge nach China. Seither und bis 2003 wurden alle China-Flüge nach Peking und Schanghai durchgeführt, sie verzeichnen nun ein extrem rasches Wachstum mit über 35% des gesamten Flugpassagestverkehrs von Europa. Inzwischen werden auch neue Strecken nach weiteren chinesischen Städten eröffnet.

Acht EU-Luftfahrtunternehmen fliegen Flugziele im Linienverkehr nach China, und die drei größten chinesischen Luftfahrtunternehmen (Air China, China Eastern und China Southern) fliegen nach Europa. Zwischen China und der EU sind nun insgesamt 21 Strecken in Betrieb. Der größte Anteil des Non-Stop-Verkehrs zwischen der EU und China entfällt auf Deutschland und beträgt 38% des Gesamtvolumens, auf Frankreich entfallen 23% und auf das Vereinigte Königreich 9%. An den insgesamt 141 wöchentlichen Flügen zwischen der EU und China im April 2004 hatte Air China einen Anteil von 28%, die Lufthansa einen Anteil von 17% und Air France einen Anteil von 15%.

---

[2] Quelle OAG-Datenbank

Ausblick

3.3 Auch wenn die Zuwachsraten im chinesischen Luftverkehr künftig vielleicht weniger spektakulär ausfallen als in den letzten Jahren, so werden sie immer noch beeindruckend sein. Der International Luftverkehrsverband (IATA) prognostiziert in China für den Zeitraum 2003–2007 einen durchschnittlichen Jahreszuwachs von 8% bei Luftgastverkehr. Das ist beinahe das Dreifache des vom IATA vorhergesagten Durchschnitts bei den Zuwachsraten weltweit. Der Frachtverkehr dürfte im allgemeinen noch rascher expandieren als der Luftgastverkehr.

Die CAAC erwartet sogar noch höhere Zuwächse im Luftverkehr mit einem durchschnittlichen Jahreszuwachs von 15% bis 2020.

China dürfte daher in den nächsten 10 Jahren der größte Markt Asiens und die wichtigste Drehscheibe für den Luftgastverkehr sowie für den internationalen Frachtverkehr werden und Japan in der Führungsposition ablösen. Das gesamte Luftgastaufkommen in China dürfte von ca. 100 Mio Luftgästen im Jahr 2004 auf 215 Mio Luftgäste im Jahr 2014 steigen, wodurch sich der Gesamtanteil Chinas am Luftgastverkehr im asiatisch-pazifischen Raum von 19% im Jahr 1995 auf 29% erhöhen würde. [3]

Status zugelassenes Reiseziel

3.4 Eine der wichtigsten Triebfedern bei der Entwicklung von Nachfrage und Entwicklung im chinesischen Luftverkehr wird der Tourismus sein. In Jahr 2002 war die Zahl der aus dem internationalen Ausland nach China reisenden Touristen um 11% gestiegen, so dass China nunmehr weltweit an fünfter Stelle als Aufnahmeland für Touristen steht. In Jahr 2003 reisten 20 Mio Touristen von China ins Ausland (+22% Jahressteigerung), so dass China nun Japan als Land mit den meisten Touristen aus Asien ablöste. In Jahr 2020 dürfte die Zahl der von China ins Ausland reisenden Touristen 100 Mio erreicht haben.

Um Reisen von chinesischen Touristen nach Europa zu erleichtern und entsprechende Anreize zu schaffen, unterzeichneten die Gemeinschaft und die chinesische Regierung im Februar 2004 eine Vereinbarung, nach der die Gemeinschaft den Status "zugelassenes Reiseziel" (ADS) erhält. Chinesische Reisegruppen dürfen nur in Länder reisen, die von China den ADS-Status erhalten haben. Bisher waren Privatreisen von China in die EU nicht möglich.

Der ADS-Status ermöglicht ein vereinfachtes Visa-Verfahren für chinesische Reisegruppen, die Europa besuchen möchten.

Es wird erwartet, dass dank des ADS-Status wesentlich mehr chinesische Touristen nach Europa kommen werden. Dies wird sich spürbar auf die Kapazitäten von Luftgesellschaften und Luftgäfen auswirken, zumal die Luftgesellschaften aufgrund der steigenden Nachfrage ohnehin schon mehr Kapazitäten für China bereitstellen.

---

[3] "*Asia/Pacific Air Traffic – Growth and Constraints*", Air Transport Action Group (ATAG), 2004

4. TRENDS DER CHINESISCHEN LUFTFAHRTPOLITIK – ÖFFNUNG DES LUFTRAUMS

4.1 Die chinesische Zivilluftfahrt befindet sich seit einigen Jahren in einem tief greifenden Umbruch. Die Umstrukturierung des chinesischen Luftfahrtsektors vollzieht sich offenbar durch ein Abrücken von der zentralen Planung und hin zu einer Kombination aus Dezentralisierung und Globalisierung.

Entwicklung und Politik im chinesischen Luftfahrtsektor zeichnen sich vor allem durch folgende Merkmale aus:

- Konsolidierung der Luftfahrtindustrie in drei große Gruppen von Luftfahrtunternehmen
- Ansätze zu Liberalisierung und Marktöffnung auf interner und externer Ebene
- Entwicklung neuer Flughafeninfrastrukturen und Technologien fürs Flugverkehrsmanagement

Diese Merkmale werden im Folgenden kurz betrachtet.

Konsolidierung

4.2 Mitte der neunziger Jahre machte die chinesische Luftfahrt wegen ihrer mangelhaften Sicherheit und schwerer Unfälle von sich reden. Überkapazitäten führten außerdem zu einem starken Preisverfall und einem heftigen Wettbewerb auf dem heimischen Markt, wodurch die internationale Expansion eingeschränkt wurde. Dies veranlasste die Regierung zu einer Politik der Konsolidierung und Preiskontrolle bei der weitgehend vom Staat kontrollierten Luftfahrtindustrie. Nach nur mäßigen Erfolgen bei der Umstrukturierung in den späten neunziger Jahren kündigte die CAAC im Juli 2001 an, dass die ihrer direkten Verwaltung unterstehenden 10 Luftverkehrsunternehmen zu drei großen Gruppen zusammengefasst werden sollten. So entstanden drei Gruppen von Luftverkehrsunternehmen mit ähnlicher Flottenstärke (ca. 100 Flugzeuge) und vergleichbarem Anlagevermögen (ca. 6 Mrd. USD) an drei geographischen Knotenpunkten: Air China (Peking), China Eastern Airlines (Schanghai) und China Southern Airlines (Guangzhou).

4.3 Auf diese drei wichtigsten Gruppen von Luftfahrtunternehmen entfallen etwa 80% der Flüge in China. Durch die Konsolidierung der Luftfahrtindustrie entstanden rentable Betreiber mit starken Bilanzen, die international expandieren und konkurrieren können und in der Lage sind, Investitionen und Partner aus dem Ausland anzuziehen. Die chinesischen Luftfahrtunternehmen hatten von jeher ihren Schwerpunkt auf dem heimischen Markt, und von allen Passagieren der 5 größten chinesischen Luftfahrtunternehmen wurden 2002 lediglich 13% im internationalen Verkehr befördert.

4.4 Die früher ganz in Staatsbesitz befindlichen Fluggesellschaften sind jetzt an der Börse notiert und zum Teil privatisiert. Die direkte Kontrolle über den staatlichen Anteil den Fluggesellschaften wurde von der CAAC auf andere Regierungsbehörden verlagert und die CAAC konzentriert sich nun ausschließlich auf ihre Regulierungsaufgaben.

Marktöffnung

4.5 China hat klar und deutlich seine Absicht und Bereitschaft kundgetan, seine heimischen und internationalen Luftverkehrsmärkte für mehr Wettbewerb zu öffnen. Die CAAC hat angekündigt, dass sie schrittweise mehr Verkehrsrechte für Kontinentalchina an ausländische Luftverkehrsunternehmen vergeben wird, einschließlich mehr Kabotagerechten und Anreizen für mehr ausländische Gesellschaften, China anzufliegen sowie für Luftfahrtunternehmen aus Kontinentalchina, Städte im Ausland zu bedienen.

4.6 Die CAAC will den chinesischen Luftverkehrsmarkt in drei Phasen liberalisieren, wobei der Luftverkehrsmarkt bis 2010 zu 70–80% geöffnet sein soll.

Die CAAC liberalisiert auch die Gestaltung der Flugpreise, um den Luftverkehrsunternehmen größere Flexibilität bei der Anpassung der Preise an die Nachfrage zu geben.

Ein weiteres wichtiges Zeichen der Liberalisierungsind außerdem Berichte, dass die CAAC im Rahmen ihrer Strategie zur Förderung des Mittelklasse-Tourismus und der Wirtschaftsentwicklung in Westchina auch Billigfluggesellschaften zulässt.

Im Rahmen dieser neuen Politik hat die CAAC eine Reihe zunehmend liberaler Luftverkehrsvereinbarungen mit Drittländern unterzeichnet, darunter mit Singapur, Thailand, Australien und vor kurzem mit den USA. Oft erfolgen die ersten Schritte der Liberalisierung bei den Frachtdiensten, die dann aber bald ähnliche Entwicklungen im Passagierverkehr nach sich ziehen.

4.7 China liberalisiert ferner die Vorschriften für ausländische Investitionen in die Zivilluftfahrt. Im Jahr 2002 trat ein neues Dekret zu "*Bestimmungen über ausländische Investitionen in die Zivilluftfahrt*" in Kraft, das die Öffnung des chinesischen Zivilluftfahrtmarktes stärken und ausländische Investitionen in Flughäfen, Luftfahrtunternehmen sowie andere Projekte und Dienste erleichtern soll. Ausländische Investoren können jedoch nicht die Kontrolle über chinesische Flughäfen oder Luftfahrtunternehmen erlangen.

Infrastruktur – Flughäfen, Flugzeuge und Flugverkehrsmanagement

4.8 Um die steigende Nachfrage nach Luftverkehrsdiensten in China bewältigen zu können, sind massive Infrastrukturinvestitionen erforderlich, sowohl in Flughäfen, Flugzeuge und Technologie für das Flugverkehrsmanagement als auch in Hilfseinrichtungen.

Seit 1990 hat China über 25 neue Flughäfen gebaut und verfügte im Jahr 2002 über insgesamt 160 zivile Flughäfen. Bis 2015 soll die Zahl der Flughäfen auf 260 steigen.

Zu den Projekten gehören ein neuer Flughafen in Guangzhou, die Erweiterung des Capital International Airport von Peking einschließlich einer neuen Startbahn, die 2007 noch vor den Olympischen Spielen von 2008 fertiggestellt sein soll, und die Erweiterung des Flughafens Pudong von Schanghai mit einer neuen Startbahn (voraussichtliche Fertigstellung 2005/2006). Allein die Gesamtinvestitionen an

diesen drei vorgesehenen internationalen Drehscheiben werden mit über 5 Mrd. USD über die nächsten vier Jahre veranschlagt.

Eigentum und Kontrolle der Flughäfen wurden kürzlich dezentralisiert und den Provinz- und Kommunalbehörden übertragen, die nun ein starkes Interesse daran haben, ihren regionalen Luftverkehrsmarkt zu entwickeln und dazu privates Kapital anzuziehen.

94 Die CAAC prognostiziert, dass die chinesischen Luftfahrtunternehmen ihre Flotten in den kommenden zwanzig Jahren um fast 800 neue Passagierflugzeuge erweitern werden. Hier liegt eine große wirtschaftliche Chance für die europäische Luftfahrtindustrie, vor allem für das wichtige Segment der zivilen Großraumflugzeuge.

Auch benötigt China neue Technologie für das Flugverkehrsmanagement (ATM), um den stetig wachsenden Luftverkehr zu bewältigen. Voraussichtlich muss China in den nächsten zehn Jahren über 1 Mrd. USD in die Verbesserung seiner Flugverkehrsmanagementinfrastruktur investieren. Fast alle Ausrüstungen dieser Art müssen importiert werden, und die europäische Industrie ist gut gerüstet, um diese Technologie zu liefern.

Auch muss China eine Vielzahl von Hilfseinrichtungen und -diensten wie Bodenabfertigung, Betankung usw. modernisieren. China sollte sich bemühen, Hindernisse für den Zugang zum Markt in diesen Bereichen abzubauen, auch im Hinblick auf die Treibstoffversorgung und die Computerreservierung, wo die derzeitigen Praktiken ausländische Zulieferer derzeit diskriminieren.

Wichtigste Aufgaben im chinesischen Zivilluftfahrtsektor

95 Das spektakuläre Wachstum der chinesischen Zivilluftfahrt hat seine eigenen negativen Nebeneffekte, und die Notwendigkeit, das rasche Wachstum der Luftverkehrsnachfrage, die sicherheitstechnischen Entwicklungen in diesem Bereich und die Einführung und Anwendung moderner Technologie auf einen Nenner zu bringen, erweist sich als große Herausforderung.

Die CAAC hat daher folgende Hauptaufgaben für die weitere Entwicklung eines sicheren und marktorientierten Luftverkehrs in China formuliert:

Verbesserung der Vorschriften für Flug- und Luftsicherheit und der Fähigkeiten zur Sicherheitsaufsicht

weitere Expansion der Infrastruktur

Optimierung der Luftraumnutzung

bessere Aus- und Fortbildung des Personals

Entwicklung von Marktmechanismen und Wettbewerbsvorschriften

Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Luftverkehrsunternehmen und Flughäfen

In Anbetracht dieser großen Aufgaben sollte China die Gelegenheit nutzen, aus den europäischen Erfahrungen bei der Entwicklung sicherer und wettbewerbsfähiger Luftverkehrsdienste zu lernen. Die chinesische Seite betrachtet in diesem Zusammenhang das von der EU kofinanzierte Projekt "Zusammenarbeit EU-China im Bereich der Zivilluftfahrt" als sehr wertvollen Beitrag. Das Projekt begann 1999 und hat bereits über 15 Mio. € an Gemeinschaftsmitteln erhalten. Die Regierung und die Industrie Chinas sowie die europäische Industrie haben ein starkes Interesse an einer längerfristigen Fortsetzung dieses Projekts oder an ähnlichen Strukturen der Zusammenarbeit geäußert.

5. Warum ein gemeinschaftliches Konzept für Luftfahrtaussenbeziehungen?

15 Seit den sechziger Jahren basierten die Beziehungen zwischen der EU und China im Bereich des Luftverkehrs auf bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und China, während auf Gemeinschaftsebene nur wenig oder gar keine Koordinierung erfolgte. 19 der 25 EU-Mitgliedstaaten haben bilateral Luftverkehrsabkommen mit China geschlossen (d. h. nur Irland, Litauen, Malta, Portugal, Slowenien und Zypern nicht). Alle diese bilateralen Abkommen basieren auf dem Prinzip, dass die Mitgliedstaaten ein einziges nationales Luftfahrtunternehmen (oder in wenigen Fällen mehrere Unternehmen) benennen, das die Strecken nach China bedienen darf. Auch werden die Verkehrsrechte im Rahmen der bilateralen Abkommen eingeschränkt, so dass auch der Raum für Wettbewerb reduziert wird.

Nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes vom 5. November 2002 müssen bestehende bilateral Luftverkehrsabkommen, die auf dem Prinzip nationaler Bezeichnungen mit Staatszugehörigkeitsbedingungen aufbauen, umgehend so geändert werden, dass sie Gemeinschaftsbenennungsklauseln enthalten, die auch die Benennung anderer in einem Mitgliedstaat niedergelassener Luftfahrtunternehmen aus der Gemeinschaft ermöglichen.

23 Im Mai 2004 begann ein Dialog zwischen den chinesischen Zivilluftfahrtbehörden und den Dienststellen der Europäischen Kommission, bei dem die Kommission die CAAC über die Notwendigkeit einer Anpassung bestehender Luftverkehrsabkommen unterrichtete. Beide Seiten bekräftigten ihr Interesse an einer Fortsetzung der Gespräche, um dieses Problem möglichst bald zu lösen.

Beide Seiten kamen überein, den Dialog fortzusetzen und die Zusammenarbeit mit dem Ziel eines umfassenden Abkommens zwischen China und der Gemeinschaft weiter zu entwickeln. Die Dienststellen der Europäischen Kommission setzten die chinesische Seite über ihre Absicht in Kenntnis, den Rat um die Erteilung eines Mandats zur Aushandlung eines solchen Abkommens mit China zu ersuchen.

Bei der Sitzung im Mai 2004 legte die CAAC ein breites Spektrum von Vorschlägen für eine engere technische Zusammenarbeit und Unterstützung durch die EU im Bereich der Zivilluftfahrt vor, einschließlich Sicherheitsmanagement, Flugsicherungsdienste, Lufttüchtigkeitszertifizierung, Regelung des Marktzugangs sowie Anwendung der Wettbewerbsvorschriften und Flugnormen.

5.3 Diese Mitteilung mit dem Ersuchen um ein Mandat zur Aushandlung eines gemeinschaftsweiten Luftverkehrsabkommens mit China ergibt sich logisch aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs und aus der politischen Einigung, die am 5. Juni 2003 bei der Ratstagung Verkehr erzielt wurde. Sie trägt auch der Tatsache Rechnung, dass die Gemeinschaft in vielen Wirtschaftsbereichen – so auch im Luftfahrtsektor – als Verhandlungspartner für internationale Abkommen akzeptiert ist.

Die Kommission handelt zur Zeit im Rahmen ihres "horizontalen Mandats" Luftverkehrsabkommen mit mehreren Ländern aus und hat bereits mit einigen Ländern Abkommen paraphiert. Diese Abkommen könnten der erste Schritt zu einem umfassenderen Abkommen über einen offenen Luftverkehrsraum zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern sein. Im Jahr 2004 hatte die Kommission bereits die Mitteilung "*Eine Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft gegenüber ihren Nachbarn*"[4] verabschiedet, in der weitere und umfassendere Verhandlungen mit einer Reihe von Nachbarländern empfohlen wurden. Im Dezember 2004 wurde der Kommission ein umfassendes Mandat zu Verhandlungen mit Marokko und dem Westlichen Balkan gegeben.

5.4 Da die EU in ihrem Luftverkehrsbinnenmarkt eine starke Gemeinschaftsdimension entwickelt hat, wäre es unlogisch, eine solche Dimension nicht auch bei den Außenbeziehungen der EU anzustreben. Darüber hinaus werden die Erfahrungen der EU auf diesem Gebiet von Drittländern als sehr wertvoll angesehen.

Im Weißbuch der Europäischen Kommission "*Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*"[5] wurde betont, dass die Union ihre Fähigkeit stärken muss, sich auf der internationalen Ebene zu behaupten und mit einer einzigen Stimme für ihre industriellen, sozialen und umweltpolitischen Interessen einzutreten. Die EU hat bereits auf verschiedenen Feldern bewiesen, dass sie mehr erreichen und leisten kann, wenn sie aus einer Konsensposition und als Einheit handelt.

5.5 Trotzdem bleibt die Europäische Union im Gegensatz zu den USA in ihren Beziehungen zu Drittländern zersplittert.

Der Verlauf und die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern haben in den vergangenen Monaten noch nicht zu der notwendigen Anpassung der bestehenden Abkommen an das Gemeinschaftsrecht geführt. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen daher gemeinsam handeln, um den Marktzugang zu regeln, die Entwicklung der Industrie zu gewährleisten und die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu erreichen.

5.6 Es besteht kein Grund, warum die Öffnung des Marktzugangs und die Liberalisierung der Investitionsvorschriften nicht auch bei Drittländern wie China zu ähnlich positiven Ergebnissen führen sollten wie beim offenen Luftverkehrsraum EU-USA. Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie bezifferte den potenziellen längerfristigen wirtschaftlichen Vorteil einer

---

4 KOM (2004) 74, "Eine Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft gegenüber ihren Nachbarn", 9. Februar 2004

5 KOM (2001) 370

vollständigen Öffnung des EU-China Luftverkehrsmarktes für beide Seiten mit mehreren hundert Millionen Euro pro Jahr.

Natürlich muss dabei unbedingt sichergestellt werden, dass die Öffnung und Integration der Märkte ausgewogen erfolgt, und dass dabei andere wichtige Ziele der Politik berücksichtigt und etwaige negative Auswirkungen abgemildert werden – sei es in punkto Wettbewerb, Umweltschutz oder in anderen Bereichen. Auch sollte ausreichend Flexibilität für die EU gewährleistet sein, um die wirtschaftlichen oder ordnungspolitischen Instrumente anzuwenden, die zur Abfederung negativer Umweltauswirkungen aufgrund der voraussichtlichen Zunahme des Verkehrsaufkommens erforderlich sind.

37 Ein umfassendes Mandat für die Verhandlungen mit China, das der heutigen Position der EU auf globaler Ebene besser entspricht, würde die Verhandlungsposition der Gemeinschaft eindeutig stärken und wäre auch ein Beweis für ihre Entschlossenheit, Verstöße gegen ihre Rechtsvorschriften und Kompetenzen zu ahnden, und würde schließlich dem Engagement Europas für eine Öffnung der Märkte und eine nachhaltige Entwicklung mehr Nachdruck verleihen.

6. ERSUCHEN UM EIN VERHANDLUNGSMANDAT UND UMFANG DES MANDATS

38 Wie in dieser Mitteilung gezeigt wurde, hat China mit einer grundlegenden Neuordnung seines Zivilluftfahrtsektors begonnen, einschließlich der Umstrukturierung seiner heimischen Luftfahrtindustrie und einer schrittweisen Reform und Öffnung des Marktes.

Erhebliche Anstrengungen werden auch weiterhin erforderlich sein, bis der chinesische Luftfahrtsektor sowohl den Erwartungen Chinas als auch den internationalen Standards entspricht. Eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und China ist von zentraler Bedeutung und kann zur Entwicklung eines effizienten, robusten und sicheren Luftfahrtsektors beitragen.

Die Kommission hält es daher für wichtig, China ein umfassendes Angebot für eine stärkere Zusammenarbeit in der Zivilluftfahrt zu machen.

Bei dieser Zusammenarbeit müssen auch rechtliche Fragen im Hinblick auf bestehende bilaterale Abkommen zwischen China und Mitgliedstaaten behandelt und gelöst werden.

39 Ein Abkommen mit China sollte jedoch nicht auf eine Einigung über Gemeinschaftsbenennungsklauseln beschränkt sein. Es sollte darüber hinaus einen ehrgeizigen Rahmen schaffen, in den sowohl die industrielle Zusammenarbeit als auch Fragen des Luftverkehrs im weiteren Sinne einbezogen werden (z. B. Zusammenarbeit im Bereich der Flug- und Luftsicherheit, Flugverkehrsmanagement, Technologie und Forschung sowie Geschäftspraktiken).

Zwar sollten die Ziele hoch gesteckt werden, doch könnte die Entwicklung eines echten offenen Luftverkehrsraums mit China längere Zeit benötigen und sich am besten schrittweise ergeben lassen, um reibungslose Übergänge und eine

Marktintegration auf der Grundlage einer stufenweisen Anwendung neuer Vorschriften zu ermöglichen.

36 Der Umfang des von der Kommission vorgeschlagenen Mandats wird in einem separaten Entwurf für einen Ratsbeschluss dargelegt.

46 Sollten Beschränkungen der Verkehrsrechte auch bei einem künftigen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und China oder einem anderen gemeinschaftsweiten Abkommen mit einem Drittland bestehen bleiben, muss die Gemeinschaft transparente und diskriminierungsfreie Verfahren für die Zuweisung solcher eingeschränkter Verkehrsrechte im Rahmen von Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene entwickeln. Solche Verfahren werden derzeit erarbeitet ein entsprechender Vorschlag wird in Kürze vorgelegt.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

47 Der Bereich der Zivilluftfahrt bietet beträchtliche neue Möglichkeiten für den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen China und der EU im Verkehrsbereich und für die Erzielung eines beiderseitigen Nutzens. Daher sollten die Bestrebungen nun dahin gehen, den Luftverkehr zum nächsten Kernbereich einer engeren Zusammenarbeit zwischen der EU und China im Verkehrsbereich zu entwickeln.

48 Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission die Aufnahme und den Abschluss eines umfassenden Abkommens über die Schaffung eines offenen Luftverkehrsraums mit der Volksrepublik China vor und ersucht den Rat, die Kommission zu ermächtigen, im Namen der Gemeinschaft Verhandlungen über ein solches Abkommen aufzunehmen.

Die Kommission wird eng mit den Mitgliedstaaten und allen relevanten Interessengruppen zusammenarbeiten, um die in dem Ratsbeschluss formulierten Ziele weiter zu entwickeln und zu erreichen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333