

## Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft“

(95/C 110/08)

Die Kommission beschloß am 6. Juni 1994, den Wirtschafts- und Sozialausschuß um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 8. Februar 1995 an. Berichterstatte war Herr Moreland.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 323. Plenartagung (Sitzung vom 22. Februar 1995) bei 7 Gegenstimmen und 9 Stimmenthaltungen mit großer Mehrheit folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

Das Kommissionsdokument ist eine Antwort auf den im Januar 1994 veröffentlichten Bericht des von Kommissionsmitglied Matutes eingesetzten „Comité des Sages“, dessen Auftrag darin bestand, eine Wirtschaftsanalyse der Luftfahrtindustrie vorzunehmen und Anregungen für politische Maßnahmen zu geben.

#### 1.1. Hintergrund

Seit 1978, als die Kommission ein Memorandum zu diesem Thema veröffentlichte, hat die Luftverkehrspolitik in der Union ihre Fesseln gesprengt: Während sie damals im wesentlichen aus bilateralen Vereinbarungen bestand, werden jetzt europaweite Entscheidungen getroffen. Insbesondere durch das 1990 verabschiedete „zweite Luftverkehrspaket“<sup>(1)</sup> und das „dritte Luftverkehrspaket“ von 1992<sup>(2)</sup> wurden Beschränkungen für dem europäischen Markt beitretende Staaten sowie auch die meisten Preis- und Kapazitätskontrollen beseitigt, während Befugnisse zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs bestehen blieben.

#### 1.2. Der vom „Comité des Sages“ vorgelegte Bericht: „Expanding Horizons“

Das „Comité des Sages“ wurde im Lichte der Rezession im Luftfahrtsektor eingesetzt. Seine Zusammensetzung wurde dahingehend kritisiert, daß es zu sehr auf die Luftverkehrsbranche und nicht auf die Verbraucher/Nutzer ausgerichtet war. Der abschließende Bericht dieses Gremiums war in seiner allgemeinen Botschaft indes sehr offen und ehrlich, der zufolge die Luftverkehrsgesellschaften sich auf die Bedürfnisse des Marktes einstellen müssen, das vom Rat 1992 beschlossene dritte Luftverkehrspaket der richtige Weg zum Erfolg ist und die Luftverkehrsgesellschaften zu sehr vom Staat abhängig sind, und plädierte dafür, auf einen verbraucherorientierten Markt hinzuarbeiten. Unter anderem wurden in diesem Bericht die Produktivität der europäischen Fluggesellschaften, die staatlichen Subventio-

nen, die Flughafenengebühren, die Sonderbehandlung nationaler Fluggesellschaften, die fehlende Koordination zwischen militärischem und zivilem Luftraummanagement, der Mangel an Flughafenkapazität, die Luftverkehrsbesteuerung und das Fehlen einer Außenpolitik in diesem Bereich kritisiert. In dem Bericht wurde ferner die Auffassung vertreten, daß zu sehr einzelstaatliche Interessen im Vordergrund stehen, was zu Lasten der Öffentlichkeit geht, und in Europa von nationalen Fluggesellschaften abgegangen werden sollte. Auch ging das „Comité des Sages“ nicht ausreichend auf die sozialen Auswirkungen der Liberalisierung ein.

#### 1.3. Die Reaktion der Kommission: die Mitteilung „Die Zivilluftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft“

Es überrascht nicht, daß die Kommission die Auffassung teilt, daß es vom dritten Luftverkehrspaket kein Zurück mehr gibt. In der Mitteilung der Kommission wird der allgemeine Tenor des Berichts gebilligt, von der Aussage her ist die Kommissionsmitteilung hingegen zurückhaltender. Die Kommission geht nicht auf sehr viele der vom „Comité des Sages“ vorgetragenen Punkte ein, kündigt eine Reihe von Konsultationspapieren und Vorschlägen, aber keine unmittelbaren Maßnahmen an. Auf der anderen Seite strebt die Kommission Verbesserungen der Infrastruktur an, stellt die volle Umsetzung der Bestimmungen des dritten Luftverkehrspakets in Aussicht, verspricht die umgehende Anwendung von Gruppenfreistellungen und wird möglicherweise noch vor dem Jahre 1996 einen neuen Vorschlag über Zeitschenzuweisung vorlegen. Ferner führt die Kommission in ihrer Mitteilung aus, daß die Mehrzahl der Empfehlungen des „Comité des Sages“ über staatliche Beihilfen „sehr nahe an den von der Kommission kürzlich getroffenen Entscheidungen liegen“, die Kommission neue Leitlinien ausarbeiten wird, ein neues Mandat für die Drittlandsbeziehungen vorschlagen möchte, auf eine einheitliche Regulierungsbehörde für die Sicherheit im Luftverkehr hinarbeiten wird, ein einheitliches Flugverkehrsmanagementsystem anstrebt, die Flughafenkapazität steigern will, bereits einen Vorschlag für die Öffnung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste vorgelegt hat, die Steuer- und Finanzinstrumente überprüfen wird und ihre Arbeiten betreffend harmonisierte Arbeitsbedingungen fortsetzen wird.

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. C 112 vom 7. 5. 1990, S. 17.

<sup>(2)</sup> ABl. Nr. C 169 vom 6. 7. 1992, S. 15.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Ihrem Bericht zufolge ist die Kommission „fest davon überzeugt, daß die europäische Luftfahrtindustrie erneut in eine Phase nachhaltigen Wachstums und andauernder Rentabilität gelangen wird, vorausgesetzt, die zuständigen staatlichen Behörden streben zusätzlich zu den förderungswürdigen Umstrukturierungsbemühungen der Luftfahrt eine rasche Lösung für die zusätzlichen Lasten an, die durch eine unangemessene Vielfalt von Zuständigkeiten und mangelnde Flexibilität verursacht werden.“ (Ziffer 17 des Kommissionsdokuments)

2.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß teilt diesen Standpunkt, ist jedoch der Auffassung, daß die Antwort der Kommission der Herausforderung, in einem verbraucherorientierten Markt zu operieren, insgesamt nicht gerecht wird. Vor allem müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, daß die geltenden Rechtsvorschriften ihren Zweck erfüllen und die Problematik der unzureichenden Flughafenkapazitäten und der Luftverkehrsleitsysteme ernsthaft angegangen wird.

2.3. In ihrer Antwort legt die Kommission eher Wert auf Untersuchungen (einige der beschriebenen acht Betätigungsfelder dürften der Zeit hinterherhinken) als auf umgehende Lösungen. Zu einer ganzen Reihe der ins Auge gefaßten Maßnahmen können aber schwerlich Bemerkungen vorgetragen werden, solange die diesbezüglichen endgültigen Vorschläge der Kommission nicht vorliegen. Der Ausschuß ist gleichwohl der Auffassung, daß

- die Kommission dafür Sorge tragen muß, daß staatliche Beihilfen nur für Sanierungszwecke sowie für solche Fälle gewährt werden, in denen ein öffentlicher Versorgungsauftrag vorliegt, wobei allerdings die Funktionsabläufe des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt werden dürfen (vgl. Ziffer 3.7);
- die Kommission mit dem Rat an einer gemeinsamen Außenpolitik auf der Grundlage von Artikel 84 arbeiten muß (vgl. Ziffer 3.8). Es würde sich nicht nur für den Zugang zu und die dauerhafte Bedienung von Flugrouten, sondern auch für den sozialen Bereich (erste Anzeichen des sozialen Dumping sind bereits erkennbar) nachteilig auswirken, wenn die Konzipierung einer Außenpolitik der Europäischen Union im Luftverkehrsbereich nicht vorrangig betrieben würde, denn der Luftverkehr findet schließlich in einem weltweiten Wettbewerbsumfeld statt;
- dem Sicherheitsaspekt im einzelnen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muß (vgl. Ziffer 3.9);
- die Kommission den hohen Flughafen- und Streckengebühren dringlichst Augenmerk widmen sollte. Wie es im Bericht des „Comité des Sages“ heißt, leidet die europäische Region an außergewöhnlich hohen Nutzungsgebühren (vgl. Ziffer 3.10). Die von Flughäfen gegenüber europäischen Linienfluggesellschaften erhobenen direkten Gebühren machen 4-6% der Betriebskosten aus, in den Vereinigten Staaten hingegen weniger als 2%. Noch deutlicher wirkt sich dieser relative Unterschied bei den Flugsicherungsgebühren aus, wo es in den USA für den Inlandsverkehr keinerlei Streckengebühren gibt;

- die Kommission zur Besteuerungs- und Finanzierungsproblematik nicht eindeutig Stellung bezieht. Es sollte klar und deutlich zum Ausdruck gebracht werden, daß keine zusätzliche steuerliche Belastung auf die Luftfahrtindustrie vorgesehen wird;
- die Empfehlungen bezüglich der sozialen Aspekte zu vage gehalten sind. Beispielsweise sind detaillierte Vorschläge darüber erforderlich, wie den Arbeitnehmern die Anpassung an sich ändernde Marktbedingungen gewährleistet werden kann und sich außerdem eine einheitliche Qualität der Beschäftigung und der Arbeitsbedingungen entsprechend dem in Artikel 2 und 117 des Vertrags verankerten Grundsatz des sozialen Fortschritts herbeiführen läßt. Jedenfalls wird dieser Aspekt eigentlich nur am Rande behandelt (vgl. Ziffer 3.16). Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß der Liberalisierungsprozeß bereits lange genug im Gange ist, um eine erste Stellungnahme zu seinen sozialen Auswirkungen abgeben zu können, insbesondere zu seinen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen, um etwaige negative Folgen festzustellen und zu prüfen, wie diese beseitigt werden können;

- die Kommission bedenken sollte, daß ein „verbraucherorientierter Markt“ sich nicht auf kostenorientierte Tarife beschränkt. Jeder einzelne Kunde muß darüber hinaus auch die Möglichkeit haben, aufgrund von am Verkaufsort verfügbaren Informationen — einschließlich Angaben über die Qualität der Bedienung und Leistungsstatistiken — eine gezielte Auswahl zu treffen;

Diese Punkte werden in den besonderen Bemerkungen weiter ausgeführt.

## 3. Besondere Bemerkungen

Nachstehend sind die Schlußfolgerungen der Kommission mit den entsprechenden Bemerkungen des Ausschusses aufgeführt:

### 3.1. „Die Europäische Kommission wird

- eine Unterstützung von effizienzsteigernden und kosteneinsparenden Maßnahmen in der europäischen Zivilluftfahrtindustrie in den kommenden Jahren als luftverkehrspolitische Priorität betrachten;
- eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit in erster Linie durch die Beseitigung der Zersplitterung der europäischen Zivilluftverkehrssysteme im Hinblick auf die Erlangung aller wirtschaftlichen Vorteile eines wirklich einheitlichen Luftverkehrsmarktes anstreben;
- ihre Verantwortlichkeiten in diesem Bereich in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, betroffenen Parteien und internationalen Sonderorganisationen wahrnehmen.“

Diese Darstellung ist nach Ansicht des Ausschusses zu verschwommen und unzureichend. Es sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, daß durch die zu ergreifenden Maßnahmen Sicherheitsnormen, Verbraucherinteressen und Arbeitnehmerrechte nicht beeinträchtigt werden dürfen.

### 3.2. „Die Europäische Kommission

- mißt der Schaffung eines voll funktionsfähigen Binnenmarktes sowie einer erheblichen Verbesserung der Infrastruktur Priorität bei und betrachtet diese als die Schlüsselemente für die Entwicklung einer wettbewerbsfähigeren Zivilluftfahrtindustrie in Europa, die damit in der Lage sein wird, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.“

Die Bedeutung dieser Aussage ist nicht zu unterschätzen, und deshalb unterstützt der Ausschuß nachhaltig Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und Ausdehnung der Kapazität und besseren Nutzung von Flughäfen, die bereits Kapazitätsengpässe haben oder von Überlastung bedroht sind.

### 3.3. „Die Europäische Kommission

- wird ihre Politik fortsetzen, mit der die Verwirklichung des Binnenmarktes durch die vollständige Durchführung der Bestimmungen des dritten Luftverkehrspakets gewährleistet werden soll. Bei ihren Entscheidungen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Schutzklauseln wird sie die aktuelle Wirtschaftslage berücksichtigen.“

Der Ausschuß stellt zu seiner Zufriedenheit fest, daß der letztlich vom Rat verabschiedete Beschluß über das dritte Luftverkehrspaket der seinerzeit vom Ausschuß ausgearbeiteten Stellungnahme weitgehend Rechnung trägt und nimmt die Feststellung der Kommission zur Kenntnis, „daß bei der Durchführung der Maßnahmen relativ wenige Probleme aufgetreten sind“ und die Mitgliedstaaten die Sicherheitsklauseln bisher nicht in Anspruch genommen haben. Er hofft, in Kürze den letzten Stand der Dinge zu erfahren und zu dem angekündigten Bericht über die Umsetzung des dritten Luftverkehrspakets Stellung nehmen zu können.

### 3.4. „Die Europäische Kommission

- wird rasche und effiziente Verfahren anwenden, um insbesondere im Vorfeld der offiziellen Notifizierung von Zusammenarbeitsabkommen zwischen Luftfahrtunternehmen die Aufnahme informeller Kontakte zu erleichtern, wobei schon bestehende Gruppenfreistellungen weiterhin aufrechterhalten und vollständig angewendet werden sollen;
- wird die Möglichkeit prüfen, Leitlinien für die Anwendung von Artikel 85/86 EWG-Vertrag für unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Luftfahrtunternehmen aufzustellen. Mit Hilfe solcher Leitlinien sollen effizienzsteigernde Formen der Zusammenarbeit zum eindeutigen Vorteil der Luftverkehrsbenutzer gefördert werden;

- wird die in der Verordnung des Rates Nr. 3975/87 festgelegten Verfahrensanforderungen im Hinblick auf die Möglichkeiten prüfen, die verwaltungstechnischen Belastungen abzubauen.“

Dies ist eine zu zaghafte Antwort auf die Ausführungen des „Comité des Sages“, denen zufolge klargestellt werden muß, wann und wie Kapazitätsdiskussionen stattfinden sollten. Nach Ansicht des Ausschusses ist hier eine dezidiertere Aussage am Platz. Was den letzten Spiegelstrich anbelangt, sollte die Kommission (über eine bloße Prüfung der Möglichkeiten hinausgehend) eine konkrete Überarbeitung der Verfahrensanforderungen vornehmen. Der Ausschuß ersucht die Kommission, Vorschläge für Leitlinien zur Anwendung der Artikel 85 und 86 des Vertrags auszuarbeiten.

### 3.5. „Die Europäische Kommission

- wird die bestehenden Gruppenfreistellungen für Preiskonsultationen beibehalten und weiterhin die Auswirkungen solcher Konsultationen auf den Markt aufmerksam verfolgen,
- wird bei der Prüfung von Preisbewegungen auf dem Markt das allgemeine wirtschaftliche Umfeld und insbesondere die Kostenentwicklung berücksichtigen.“

Der Ausschuß pflichtet den Schlußfolgerungen der Kommission bei. Es erscheint ihm plausibel, daß die vom „Comité des Sages“ geforderte flexible Handhabung der Gruppenfreistellung unter dem Blickwinkel der Verhinderung von Preiskartellen ein schwieriges Unterfangen ist.

### 3.6. „Die Europäische Kommission

- wird die Wirksamkeit der Verordnung Nr. 95/93 über die Zuweisung von Slots aufmerksam verfolgen und wird, falls sich dies durch die Entwicklungen am Markt als erforderlich erweisen sollte, noch vor Ablauf der Frist zur Überprüfung der Richtlinie (1. Januar 1996) Maßnahmen ergreifen.“

Der Ausschuß teilt die Auffassung des „Comité des Sages“, daß es einen Bericht über die Effizienz des 1993 eingeführten Verhaltenskodex' für die Zuweisung von Zeitnischen geben sollte. Er unterschreibt ferner auch die Darstellung der Kommission, daß die vom „Comité des Sages“ als Lösungsansatz angeregte Steigerung der physischen Kapazität nicht immer möglich ist (was allerdings niemals zur Entschuldigung dafür gelten darf, daß keinerlei Maßnahmen zur Steigerung der physischen Kapazität oder Verbesserung der Betriebsbedingungen ergriffen werden).

### 3.7. „Die Europäische Kommission

- ist der Auffassung, daß staatliche Beihilfen für die Umstrukturierung von Luftfahrtunternehmen nur dann zulässig sind, wenn sie weder zu Wettbewerbsverzerrungen führen, noch ein solches Risiko bergen. Unmittelbar nach Abschluß der Konsultationen der Mitgliedstaaten und betroffenen Parteien wird sie eine Entscheidung über die aktualisierten Leitlinien für die Anwendung der Artikel 92/93 treffen.

Zeitplan: Ein Konsultationsdokument zu neuen Leitlinien wird den betroffenen Parteien im Juni 1994 zur Verfügung stehen.“

Dies dürfte im Luftverkehrsgewerbe wohl zur Zeit der Hauptstreitpunkt sein, und gerade dazu hat das „Comité des Sages“ die radikalsten Vorschläge vorgetragen. In ihrem Leitlinienentwurf (d.h. dem von der Kommission angekündigten Konsultationspapier) schreckt die Kommission offensichtlich vor einer endgültigen Regelung mit der Begründung zurück, daß sie sich nicht mit den Artikeln 92 und 93 verträgt (d.h. mit dem Vertrag nicht vereinbar ist). Es liegt indes auf der Hand, daß die Gemeinschaft (wie der Ausschuß bereits in früheren Berichten zum Binnenmarkt zum Ausdruck gebracht hat) in nachvollziehbarer Weise das Problem der staatlichen Beihilfen angehen muß. Beihilfen sollten nur für Sanierungsmaßnahmen zulässig sein, nicht aber zur Abfederung von Betriebsverlusten. Sie dürfen nicht dazu dienen, um schmerzliche aber unvermeidliche Entscheidungen hinauszuzögern und sollten auch nicht gewährt werden dürfen, wenn einer anderen Fluggesellschaft daraus Nachteile erwachsen.

Die Kommission muß die spezifischen Eignungskriterien für die Genehmigung staatlicher Beihilfen anlegen. Diese Bedingungen müssen unbedingt mit der entsprechenden Umsicht formuliert werden, damit sie es dem betreffenden Luftverkehrsunternehmen leichter macht, den internen Reformprozeß zu vollziehen, ohne auf zusätzliche staatliche Finanzspritzen angewiesen zu sein. Außerdem kommt es darauf an, daß die Kommission die Anwendung der Eignungskriterien über die gesamte Laufzeit der getroffenen Regelung überwacht. Daher begrüßt der Ausschuß auch die vorgesehene Zielrichtung des von der Kommission gewählten Ansatzes, legt aber Wert auf die Feststellung, daß die getroffenen Entscheidungen transparent und eindeutig fair sein müssen und den erklärten Zielsetzungen der Kommission entsprechen müssen. Möglicherweise muß ein gesondertes Gremium eingerichtet werden, das sich mit Wettbewerbsfragen beschäftigt.

Der Ausschuß stellt fest, daß nach den einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften staatliche Beihilfen mit bestimmten Auflagen gewährt werden können, wenn ein öffentlicher Versorgungsauftrag vorliegt, der erteilt wurde, um beispielsweise die verkehrsmäßige Bedienung von Inseln oder Regionen in Randlage zu gewährleisten.

### 3.8. „Die Europäische Kommission

- wird die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um durchzusetzen, daß Luftfahrtunternehmen aus der Gemeinschaft Bestimmungsorte in Drittländern aus anderen Mitgliedstaaten als dem Eintragungsstaat bedienen können;
- wird darauf hinarbeiten, daß Staatsangehörigkeitsklauseln in von Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschlossenen bilateralen Abkommen über Luftverkehrsdienste durch eine Gemeinschaftsklausel ersetzt werden und die hierzu erforderlichen Maßnahmen ergreifen;

- wird Vorschläge über Luftverkehrsbeziehungen mit anderen europäischen Staaten unterbreiten, damit Verpflichtungen, die im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen eingegangen wurden, allmählich in die Praxis umgesetzt werden. Hierbei wird den Luftverkehrsbeziehungen mit mitteleuropäischen Staaten, die sogenannte 'Europa-Abkommen' mit der Europäischen Union geschlossen haben, Priorität eingeräumt.

Zeitplan: Ein Vorschlag für die Erteilung eines Mandats soll im Juli 1994 vorgelegt werden.

- wird — über die Arbeitsgruppe Luftverkehr in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten — insbesondere mit den Vereinigten Staaten Sondierungsgespräche zur Bestimmung von Bereichen fortsetzen, in denen gemeinsame europäische Maßnahmen die Wettbewerbsstellung der europäischen Volkswirtschaften verbessern könnte;
- wird die Vorbereitungsarbeiten für verwaltungstechnische Verfahren fortsetzen, die bei luftverkehrspolitischen Entscheidungen auf dem Gebiet der Außenbeziehungen zugrundegelegt werden sollen und in diesem Zusammenhang der Entwicklung von Kriterien für die Zuweisung von Verkehrsrechten auf Gemeinschaftsebene Priorität einräumen.

Zeitplan: Eine Unterlage für die Erörterung dieses Themas soll vor Ende 1994 verfügbar sein.“

Der Ausschuß begrüßt das kürzlich ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu den GATT-Verhandlungen, das die Vertragsauslegung des Ausschusses bestätigt, der zufolge Artikel 84 Grundlage für die Außenbeziehungen im Luftverkehrsbereich sein sollte. Der Ausschuß bedauert indes, daß in diesem Bereich die Dinge nicht vorankommen, und ist darüber hinaus der Ansicht, daß weitere Diskussionspapiere kein Ersatz dafür sein können, daß die Kommission sich mit dem Rat zusammensetzt, um in dieser Frage zu einem Modus vivendi zu gelangen.

### 3.9. „Die Europäische Kommission

- wird auf die Schaffung einer einheitlichen Regulierungsbehörde für die Sicherheit im Luftverkehr hinarbeiten;

Zeitplan: Ein Konsultationsdokument hierzu wird im Oktober 1994 verfügbar sein.

- wird eine Studie über die effizienteste Form der Zertifizierung der Lufttüchtigkeit durchführen;

Zeitplan: Aufnahme der Arbeiten an der Studie im Juni 1994

- wird zukünftigen Vorschlägen für Harmonisierungsmaßnahmen eine Kosten-Nutzen-Analyse beifügen.“

Der Ausschuß unterstützt die Zielsetzung der Kommission. Er begrüßt die Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Regulierungsbehörde, der die europaweit höchsten Qualitätsansprüche zugrunde liegen sollten.

Deswegen sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der diesbezüglichen Anstrengungen unbedingt die bestehenden Regelungen verbessern. Nach Meinung des Ausschusses müßte die Kommission den Sicherheitsfragen im einzelnen mehr Aufmerksamkeit schenken.

### 3.10. „Die Europäische Kommission

- wird die Arbeiten an den TEN-Programmen für Luftverkehrsmanagement fortsetzen und beschleunigen, um eine Grundlage für die Inanspruchnahme von Infrastrukturfonds zu schaffen;
- wird einen aktiven Beitrag zu den vorbereitenden Arbeiten für die Schaffung eines politischen und institutionellen Rahmens leisten, der für die Einrichtung eines einheitlichen Luftverkehrsmanagementsystems in Europa erforderlich ist.

Zeitplan: Einleitung der Studie im August 1994 auf der Grundlage der Schlußfolgerungen des MATSE4-Treffens am 10. Juni 1994

- wird einen erheblichen Beitrag aus Gemeinschaftsmitteln für die Vorbereitung eines satellitengestützten Luftnavigationssystems leisten.“

Der Ausschuß unterstützt nachdrücklich jedwede Anstrengungen, der Fragmentierung der Flugsicherungssysteme in Europa abzuweichen. Es muß unbedingt darauf geachtet werden, daß die Finanzierung aus verschiedenen Haushaltsquellen (innerhalb des EU-Haushalts bzw. aus den Haushalten der Mitgliedstaaten und anderen Finanzquellen) richtig aufeinander abgestimmt wird. An dieser Stelle wiederholt der Ausschuß seinen bereits weiter oben geäußerten Standpunkt, daß die Einleitung weiterer Studien kein Ersatz für konkrete Maßnahmen ist. Es läßt sich nicht eindeutig absehen, wie die Kommission und die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) ihre Anstrengungen aufeinander abstimmen werden.

### 3.11. „Die Europäische Kommission

- wird die Förderung und Entwicklung der Flughafenkapazitäten unterstützen, um der bestehenden und zukünftigen Nachfrage gerecht zu werden und das Flughafennetz in die übrigen Netze einzubinden;
- wird in einer ersten Etappe zur Durchführung des Programms für ein transeuropäisches Flughafennetz auf einen europäischen Beitrag zur Entwicklung neuer Flughafenkapazitäten in Mailand, Berlin und Athen hinarbeiten;
- wird auf Antrag regionalpolitische Instrumente zur Verbesserung von Flughäfen in Randgebieten einsetzen.“

Der Ausschuß stimmt den Vorschlägen der Kommission zu, ist allerdings der Auffassung, daß der Luftverkehr bei den Arbeiten zur Schaffung transeuropäischer Netze zu kurz gekommen ist und der Schwerpunkt stärker auf die verkehrsmäßige Anbindung von Flughäfen, die bessere Nutzung der bestehenden Flughäfen und die Umweltfolgen gelegt werden müßte. Deswegen muß dafür Sorge getragen werden, daß diese Flughäfen

entsprechend ausgerüstet sind, weil sonst das gesamte System darunter zu leiden hat. Die Regionalflughäfen können für die wirtschaftliche Entwicklung zahlreicher Regionen ein wichtiger Faktor sein, und es sollte unbedingt dafür Sorge getragen werden, daß sie bei der Vergabe von Strukturfondsmitteln nicht übergangen werden.

### 3.12. „Die Europäische Kommission

- wird ein Konsultationsdokument zu der Frage vorlegen, wie eine nichtdiskriminierende, transparente und kostengünstige Bereitstellung von Flughafenleistungen sowie eine angemessene Einbeziehung der Benutzer in Entscheidungsverfahren gewährleistet werden können.

Zeitplan: Anfang 1995“

Die Vorlage eines Konsultationspapiers sollte nicht als Vorwand dienen, um das Anpacken des Problems der Flughafengebühren auf die lange Bank zu schieben. Wie das „Comité des Sages“ in seinem Bericht feststellt, sind die Flughafengebühren, die den Fluggesellschaften in Europa unmittelbar angelastet werden, höher als in den Vereinigten Staaten.

Was die Konsultation anbelangt, hat die Kommission dem Rat bereits einen Vorschlag unterbreitet, zu dem der Ausschuß eine Stellungnahme<sup>(1)</sup> abgegeben hat. Die Kommission sollte eine klare Aussage darüber machen, was sie mit diesem Vorschlag weiter zu tun gedenkt.

### 3.13. „Die Europäische Kommission

- wird eine Initiative zur Öffnung der Bodenabfertigungsmärkte auf den Flughäfen der Gemeinschaft ergreifen.

Zeitplan: Oktober/November 1994“

Hierzu hat der Ausschuß seinen Standpunkt bereits in seiner Stellungnahme zum Konsultationspapier über Bodenabfertigungsdienste kundgetan. Er wird eine gesonderte Stellungnahme zu dem endgültigen Vorschlag der Kommission zu diesem Thema abgeben.

### 3.14. „Die Europäische Kommission

- wird die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie bei der Vorbereitung von Besteuerungsmaßnahmen sorgfältig prüfen;
- wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen, in der sie den Zugang der Luftfahrtindustrie zu innovativen Finanzierungsinstrumenten (z.B. tax-lease, beschleunigte Abschreibungsverfahren, wertpapiergemäße Unterlegung von Verbindlichkeiten) in unterschiedlichen Teilen der Welt im Hinblick auf die Unterbreitung neuer Initiativen für den Fall vergleicht, daß die Studie bestätigen sollte, daß in diesem Bereich für die europäische Luftfahrtindustrie ernsthafte Probleme bestehen.

(1) ABl. Nr. C 31 vom 6. 2. 1991, S. 11.

Zeitplan: Einleitung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Juni/Juli 1994“

Dies ist eine sehr verhaltene Antwort auf den Befund des „Comité des Sages“, dem zufolge der Luftfahrtindustrie keine zusätzlichen steuerlichen Belastungen zugemutet werden sollten. Die Kommission muß einen endgültigen Standpunkt in dieser Frage einnehmen, zumal da sie vor Ablauf der Mehrwertsteuerbefreiungsregelung Ende 1996 einen Vorschlag zu dieser Thematik vorlegen müssen.

Der Ausschuß lehnt zusätzliche steuerliche Belastungen der Luftfahrtindustrie ausdrücklich ab und unterstützt die Haltung des „Comité des Sages“ hinsichtlich der Nullsatzregelung für den innergemeinschaftlichen Reiseverkehr.

Die Kommission sollte zu den Empfehlungen des „Comité des Sages“ über Kapitalertragsteuer und neue Formen der Finanzierung von Investitionen unbedingt eine klare Aussage machen.

### 3.15. „Die Europäische Kommission

- wird eine weitere Bewertung von Maßnahmen im Bereich der gasförmigen Emissionen und der Lärmemissionen im Luftverkehr im Hinblick auf ihren Umfang und ihre zeitliche Abstufung vornehmen;
- wird die praktische Durchführbarkeit von ergänzenden Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Lärmüberwachung auf Flughäfen und Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Luftverkehrs prüfen;
- wird den Dialog mit wichtigen Handelspartnern, insbesondere aus anderen industrialisierten Regionen, zu umweltbezogenen Fragen der Zivilluftfahrt verstärken;
- wird die praktische Anwendbarkeit einer methodologischen Kosten-Nutzen-Analyse für umweltbezogene Maßnahmen bewerten;
- wird auf einen stärkeren Einfluß Europas bei der Behandlung solcher Fragen in der ICAO hinwirken.

Zeitplan: Mitte 1995 soll ein Konsultationsdokument hierzu vorgelegt werden.“

Die Kommission hat sich die Empfehlungen des „Comité des Sages“ zum Umweltaspekt offensichtlich nur teilweise zu eigen gemacht. Die Ausführungen des „Comité des Sages“ über neue Start- und Landebahnen und eine bessere Bewirtschaftung der Flughafenanlagen sollten nicht außer acht gelassen werden. Der Ausschuß hat Verständnis für die Zögerlichkeit der Kommission, in solchen Fragen internationale Organisationen wie die ICAO voll in Anspruch zu nehmen, ist aber gleichwohl der Auffassung, daß Vereinbarungen über Normen nach Möglichkeit multilateral getroffen werden sollten.

### 3.16. „Die Europäische Kommission wird

- in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die politischen Möglichkeiten prüfen, mit deren

Hilfe die Anpassung der Beschäftigten in der Luftfahrt an ein neues Arbeitsumfeld gefördert werden kann;

- eine wohlwollende Haltung gegenüber Beihilfen einnehmen, die einer unmittelbaren Förderung der Anpassung der Beschäftigten von Luftfahrtunternehmen dienen;
- sorgfältig überwachen, von welchem Standort aus die Luftfahrtunternehmen arbeiten, um so früh wie möglich strukturelle Veränderungen erkennen zu können;
- ihre Arbeiten zur Harmonisierung von Arbeitsbedingungen fortsetzen, damit sicherheitsorientierte europäische Standards für Flugzeugbesatzungen und Wartungspersonal aufgestellt werden können.“

Dem Ausschuß erscheinen diese Empfehlungen zu verschwommen und unzureichend. Sie erwecken den Eindruck, daß den Auswirkungen für die Beschäftigten untergeordnete Bedeutung beigemessen wird. Die Kommission sollte unbedingt konkrete und ausführliche Vorschläge über Maßnahmen zur Gewährleistung von Mindestqualifikationen und Ausbildungsnormen sowie über Maßnahmen vorlegen, die den Arbeitnehmern helfen, sich auf ein stärker wettbewerbsorientiertes Umfeld einzustellen und dessen Vorteile zu nutzen. Die Kommission muß sich mit der Frage der Flug- und Ruhezeiten beschäftigen. Der Ausschuß bedauert die enorme Verzögerung bei der Vorlage des Vorschlags über Flugpersonal und die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise von Cockpit-Besatzungen. Er ist der Ansicht, daß einheitliche Konsultationsmechanismen geschaffen werden müssen, und fragt sich, warum die Kommission sich nicht den Vorschlag des „Comité des Sages“ zu eigen gemacht hat, bezüglich der Umschulung von überzähligem Flug- und Bodenpersonal auf Artikel 123 des Vertrags zurückzugreifen.

### 4. Sonstige Punkte des Berichts des „Comité des Sages“, die im Bericht der Kommission nicht umfassend berücksichtigt wurden

4.1. Der Ausschuß teilt den Standpunkt des „Comité des Sages“, daß die mit der Bauplanung von Flughäfen verbundenen Probleme und Kosten ein schwerwiegendes Hindernis für die Entwicklung eines wirklich gesamteuropäischen Luftverkehrssystems sein können. Dieser Problematik sollte sich die Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung diesbezüglicher Vorschläge annehmen (auch der Ausschuß für Raumplanung des Rates könnte sich mit diesem Thema beschäftigen).

4.2. Weite Teile des bislang der militärischen Nutzung vorbehaltenen Luftraums sollten von den betreffenden Mitgliedstaaten für die Zivilluftfahrt freigegeben werden, um die Luftraumengpässe zu entlasten.

4.3. Die Mitgliedstaaten sollten die gängige Praxis, Fluggesellschaften, die keine vernünftigen Vorkehrungen in bezug auf Reisedokumente getroffen haben, mit Sanktionen zu belegen, überprüfen und einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Einwanderungs-

behörden und Luftverkehrsgesellschaften schaffen. (Der Ausschuß würde jedoch in keiner Weise unterstützen, daß die Überwachung der illegalen Einwanderung gelockert wird.)

#### 5. **Schlußbemerkungen**

Der Ausschuß befürwortet in weiten Teilen die Vorschläge der Kommission, seines Erachtens wird die Mitteilung der Kommission aber den Problemen der

Luftverkehrsgesellschaften in einem wettbewerbsorientierten Markt nicht gerecht.

Es sollte alles getan werden, damit die geltenden Rechtsvorschriften ordnungsgemäß umgesetzt und die Probleme im Bereich des Luftverkehrsmanagements und der Flughafenkapazitäten angegangen werden. Außerdem muß sich die Kommission in ihrer Antwort auf den Bericht des „Comité des Sages“ stärker mit den Fragen der Außenbeziehungen im Luftverkehr, der staatlichen Beihilfen, des sozialen Wandels und höheren Flughafengebühren auseinandersetzen.

Geschehen zu Brüssel am 22. Februar 1995.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Carlos FERRER

## ANHANG

## zu der Stellungnahme der Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel

Der folgende Änderungsantrag wurde von mindestens einem Viertel der anwesenden Mitglieder befürwortet, dann jedoch in der Diskussion abgelehnt:

**Ziffer 3.7**

Den letzten Satz des zweiten Absatzes wie folgt abändern:

„Sie dürfen nicht dazu dienen, um schmerzliche, aber unvermeidliche Entscheidungen hinauszuzögern und sollten auch nicht — in einem zu den zu erreichenden Zielen in Mißverhältnis stehenden Umfang — gewährt werden dürfen, wenn einer anderen Flug- gesellschaft daraus Nachteile erwachsen.“

*Begründung*

1. Die Gewährung von staatlichen Beihilfen wird in dem gesamten Dokument in einer ausgewogenen Art und Weise behandelt, wobei anerkannt wird, daß derartige Beihilfen in bestimmten Fällen in Übereinstimmung mit den Verträgen durch die Europäische Kommission genehmigt werden können.
2. Die ursprüngliche Fassung der Stellungnahme kann so ausgelegt werden, als ob alle Beihilfen vertragswidrig seien, da in einem offenen Markt wie dem der Luftfahrt immer behauptet werden kann, die Beihilfen führten zu Nachteilen für andere Fluggesellschaften.
3. Deshalb ermöglicht die vorgeschlagene Fassung die Bewertung des Verhältnisses zwischen der unvermeidlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf der einen Seite und der strategischen Bedeutung für einen Mitgliedstaat sowie den mit den genannten Beihilfen verfolgten sozialen Zielen auf der anderen Seite.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 40, Nein-Stimmen: 83, Stimmenthaltungen: 8.

---