

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Dritten“⁽¹⁾

(98/C 95/15)

Der Rat beschloß am 6. Juni 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 19. Januar 1998 an. Berichterstatter war Herr Decaillon.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 351. Plenartagung (Sitzung vom 28. Januar 1998) mit 79 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Die Kommissionsvorlage

1.1. Die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3975/87⁽²⁾, geändert durch die Ratsverordnungen (EWG) Nr. 2410/92⁽³⁾ und (EWG) 1284/91⁽⁴⁾, beschränkt die Befugnisse der Kommission zur Gewährleistung der Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften im Luftverkehr auf den internationalen Luftverkehr in der Gemeinschaft.

1.1.1. Was den Luftverkehr zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten angeht, so ist die Kommission nicht befugt, Freistellungen nach Artikel 85 Absatz 3 zu gewähren. Sie kann auch nicht nach einem normalen Verfahren nach Maßgabe von Artikel 86 über den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung befinden. Sie stützt sich auf Artikel 89, um auf indirektem Wege ein entsprechendes Verfahren einzuleiten, was eine Rechtsunsicherheit zur Folge hat, die sich negativ auf die Luftfahrtunternehmen auswirkt.

1.1.2. Deswegen hat die Kommission jetzt einen neuen Verordnungsvorschlag unterbreitet, nach dem Bestimmungen, die den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auf den innergemeinschaftlichen Luftverkehr beschränken, gestrichen werden, so daß der Luftverkehr auf den Flugrouten zwischen der Gemeinschaft und Drittländern ebenfalls unter die besagte Verordnung fällt.

1.2. Im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87⁽⁵⁾ ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission aufgrund dieser Verordnung für einen beschränkten Zeitraum in gewissem Umfang Gruppenfreistellungen beschließen kann, um es den Luftfahrtunternehmen zu ermöglichen, sich schrittweise

auf ein stärker wettbewerbsorientiertes Umfeld einzustellen.

1.2.1. Die Erfahrung zeigt, daß Gruppenfreistellungen einem echten Bedürfnis nach Rechtssicherheit unter den Luftfahrtunternehmen und den anderen Marktbeteiligten entsprechen.

1.2.2. Deswegen schlägt die Kommission dem Rat vor, eine Verordnung zu erlassen, die der Kommission unbeschadet der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 und im Einklang mit Artikel 85 Absatz 3 EG-Vertrag das Recht gibt, im Wege einer Verordnung Artikel 85 Absatz 2 auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen in bezug auf Luftverkehrsstrecken zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Drittstaaten für nicht anwendbar zu erklären.

1.2.3. Die Kommission kann diesem Vorschlag zufolge u.a. auch Verordnungen in bezug auf Vereinbarungen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen erlassen, die folgendes zum Gegenstand haben:

- a) die gemeinsame Planung, die Koordinierung der Kapazitäten und Flugpläne im Linienflugverkehr;
- b) die Aufteilung der Einnahmen aus dem Linienflugverkehr;
- c) die Durchführung von Konsultationen über die Entgelte für die Beförderung von Fluggästen und Gepäck;
- d) den gemeinsamen Betrieb von Linienflügen auf einer neuen Strecke oder einer Strecke mit geringem Verkehrsaufkommen;
- e) die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen und Ausarbeitung der Flugpläne; die Kommission wird dabei auf die Übereinstimmung dieser Regel mit dem vom Rat erlassenen Verhaltenskodex achten.

⁽¹⁾ ABl. C 165 vom 31.5.1997, S. 13-14.

⁽²⁾ ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 18.

⁽⁴⁾ ABl. L 122 vom 17.5.1991, S. 2.

⁽⁵⁾ ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 9.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Im Bereich des Luftverkehrs, der gegenwärtig weltweit einen umfangreichen Deregulierungsprozeß erfährt, müssen einheitliche Regeln für das Spiel der Wettbewerbskräfte festgelegt werden, die sowohl von der Europäischen Union als auch von den Drittländern auf den Luftverkehrsstrecken, die diese betreffenden geographischen Räume miteinander verbinden, anzuwenden sind. Die Entwicklung des internationalen Luftverkehrs veranlaßt die Luftfahrtunternehmen dazu, Allianzen zu bilden und Vereinbarungen zu treffen, die sich maßgeblich auf den Wettbewerb auswirken. Es erscheint angezeigt, für solche Allianzen und Vereinbarungen zwischen gemeinschaftlichen Fluggesellschaften und drittländischen Luftverkehrsunternehmen ein homogenes Umfeld zu schaffen, das eine hinreichende Rechtssicherheit in der gesamten Europäischen Union gewährleistet.

2.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt die Vorschläge der Kommission zur Kenntnis, nach denen der Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 ausgedehnt wird und die Kommission in Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 Freistellungsmaßnahmen für den Luftverkehr ergreifen kann. Er fragt sich allerdings, weshalb die Kommission in ihrer Begründung (Punkt 17) nicht präzisiert, daß die neue Liste der Gruppenfreistellungen gegenüber der früheren Liste gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 des Rates, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 2411/92 des Rates, erweitert wurde.

2.3. Diese Ausdehnung der Liste auf die neuen Bereiche Koordinierung der Kapazitäten und Aufteilung der Einnahmen soll eine effiziente und ausgewogene Kontrolle der Wettbewerbsregeln sicherstellen, die es bislang für Luftverkehrsverbindungen zwischen der Europäischen Union und Drittländern nicht gibt.

2.4. Das Gemeinschaftsrecht in seiner jetzigen Form gibt keine Gewähr für eine wirksame und ausgewogene Kontrolle der Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Luftverkehr für Verkehrsverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Drittländern her.

2.4.1. In Ermangelung einer Verordnung des Rates gemäß Artikel 87 erfolgt die Anwendung der Wettbewerbsregeln nämlich auf der Basis der Artikel 88 und 89 des Vertrages, was zu Kompetenzkonflikten im Rechtsprechungsbereich zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten führen und somit große Rechtsunsicherheit für die europäischen Luftfahrtunternehmen nach sich ziehen kann.

2.4.2. Dies belegen insbesondere die jüngsten Differenzen zwischen der Kommission und den Wettbewerbsbehörden bestimmter Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Prüfung von Allianzen zwischen Luftfahrtunternehmen.

2.5. Deswegen muß die Kommission mit dem erforderlichen Instrumentarium ausgestattet werden, um ihre Aufsichtsfunktion bezüglich der Wettbewerbsregeln in

gleicher Weise wahrnehmen zu können, wie sie sie in den anderen Bereichen ausübt. Es ist sehr wichtig, daß auf europäischer Ebene eine wirksame und einheitliche Kontrolle auf etwaige Beeinträchtigungen des Wettbewerbs vorgenommen werden kann, weil dies heute die einzige Ebene ist, auf der man sich im Rahmen der Weiterentwicklung des weltweiten Austausches Gehör verschaffen kann.

2.6. Es kommt daher entscheidend darauf an, daß die Europäische Wettbewerbsbehörde ihre Stimme in gleicher Weise wirksam zum Tragen bringen kann wie beispielsweise die amerikanischen Wettbewerbsbehörden. Wie wichtig dies ist, hat sich jüngst erst im Falle der Fusion zwischen Boeing und McDonnell Douglas gezeigt. Genau die gleiche Art von Befugnis muß im Bereich des Luftverkehrs eingeräumt werden.

2.7. Wie bereits in seinen früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ zum Ausdruck gebracht, bekräftigt der Ausschuß seine Forderung, daß die Anwendung der Wettbewerbsregeln auch den Anforderungen im sozialen Bereich zu ihrem Recht verhilft. Es gibt nämlich noch immer keine gemeinschaftsweite Sozialpolitik für die Arbeitnehmer von Luftfahrtunternehmen und Flughäfen. Allmählich ist es an der Zeit, eine Bewertung der Entwicklung der Beschäftigungslage bzw. -bedingungen in diesem Bereich vorzunehmen. Der Ausschuß, der derzeit eine Stellungnahme zu den „Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind“⁽²⁾ ausarbeitet, unterstreicht, daß parallel dazu die damit zusammenhängenden Fragen geprüft werden müssen, wie z. B. die Begrenzung der Lufteinsatzdauer und die Berücksichtigung von Sicherheits- und Qualitätsaspekten im Luftverkehr insbesondere durch die Festlegung von Mindestnormen für Ausbildung und Qualifikation.

2.8. Der Ausschuß wiederholt seine diversen Vorschläge zur Schaffung entsprechender Konsultierungsmechanismen über die Auswirkungen im sozioökonomischen Bereich, damit die sozialen Folgen der Handelsabkommen berücksichtigt werden.

2.9. Um die Entwicklungen benachteiligter Regionen und entlegener Inselgebiete zu begünstigen, worauf auch bereits im Vertrag von Amsterdam hingewiesen wird, würde es der Ausschuß begrüßen, wenn die Kommission das Konzept der Dienste von allgemeinem Interesse im Luftverkehr entsprechend den im 3. Maßnahmenpaket für den Luftverkehr verankerten Regeln und ggf. auch unter Bezugnahme auf den neuen Artikel 7 d des Vertrags von Amsterdam und dessen Verzahnung mit den derzeit geltenden Verordnungen vorantreiben würde.

2.9.1. Im Zeitverlauf erfolgte die Ausdehnung der Befugnisse der Kommission in bezug auf die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Europäischen Union stets im Zuge der Liberalisierung des Luftverkehrs der Gemeinschaft; der Rat erließ die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 just in dem Moment, als das erste Maßnahmenpaket zur Liberalisierung des Luftverkehrs in der

⁽¹⁾ ABl. C 77 vom 21.3.1983, S. 20; ABl. C 303 vom 25.11.1985, S. 31; ABl. C 169 vom 6.7.1992, S. 15.

⁽²⁾ SOZ/348.

Gemeinschaft geschnürt wurde, und ebenso lief die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der besagten Verordnung auf innergemeinschaftliche Luftverkehrsrelationen mit dem dritten, durch die Verordnung (EWG) Nr. 2410/92 beschlossenen Maßnahmenpaket zur Liberalisierung des Luftverkehrs parallel.

2.10. Es wäre vom Grundsatz her wünschenswert, daß die Liberalisierung des Luftverkehrs von einem System begleitet wird, das die Anwendung der Wettbewerbsregeln gestattet.

2.11. Der Ausschuß plädiert deshalb dafür, die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87, wie vorgeschlagen, auf sämtliche Luftverkehrsverbindungen mit den Drittländern auszuweiten und parallel zu dieser Ausweitung der Befugnisse der Kommission im Sinne einer kohärenten Außenpolitik der Europäischen Union in diesem Bereich für die Anwendung der Wettbewerbsregeln die Möglichkeit einzuräumen, auf diesen Verbindungen Gruppenfreistellungen zu gewähren.

2.11.1. Im Rahmen der künftigen Entwicklungen könnte die Kommission folglich vom Rat entsprechende Verhandlungsmandate erhalten, um nach Bedingungen, die in angemessener Form zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Luftverkehrssektor abgestimmt werden müßten, Befugnisse in bezug auf diese

Verbindungen mit den Drittländern wahrzunehmen. Mandate dieser Art könnten schrittweise gewährt werden, um Übergangsperioden zu ermöglichen. Eine derartige Vorgehensweise wäre auch die beste Gewähr für homogene Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Luftverkehrsunternehmen, die zwischen der Europäischen Union und den Drittländern operieren.

2.11.2. Denn so wie die derzeit bestehende Unsicherheit bezüglich der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Union und Drittländern die Schaffung kohärenter und ausgewogener Spielregeln für den Wettbewerb auf Unionsebene beeinträchtigen kann, so können auch in eigener Regie von den Mitgliedstaaten geführte bilaterale Verhandlungen mit den Drittländern, wenn sie zu Luftverkehrsfreiheitsabkommen führen, Unterschiede bei den Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit der verschiedenen europäischen Luftverkehrsunternehmen bewirken.

2.11.3. Außerdem würde die Erweiterung der Befugnisse der Kommission bezüglich der Anwendung der Wettbewerbsregeln zwischen der Europäischen Union und den Drittländern die Verhandlungsposition der Kommission gegenüber diesen Ländern im Namen der Mitgliedstaaten verbessern und es außerdem erleichtern, begleitend zu den Liberalisierungsabkommen eine Harmonisierung der Wettbewerbsregeln mit den Drittländern auszuhandeln.

Brüssel, den 28. Januar 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS
