

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz vor Subventionierung und unlauterer Preisbildung bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten von Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind“**

(KOM(2002) 110 endg. — 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

Der Rat beschloss am 3. April 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 2. September 2002 an. Berichterstatter war Herr Green.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 393. Plenartagung am 18. und 19. September 2002 (Sitzung vom 18. September) mit 130 gegen 4 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Hintergrund

1.1. Die Kommission stellt in ihrer Begründung für den Vorschlag fest, dass sich die Luftverkehrsbranche der Gemeinschaft einer kritischen Herausforderung gegenüber sieht: Sie muss mit Luftfahrtunternehmen aus Drittländern konkurrieren, die großzügige Subventionen erhalten, während die Branche in der Gemeinschaft strengen Regeln für staatliche Beihilfen unterliegt<sup>(1)</sup>.

1.2. In seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 1999 befürwortete der Wirtschafts- und Sozialausschuss das Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fluggesellschaften insbesondere gegenüber den amerikanischen Fluggesellschaften zu stärken und die strukturelle Benachteiligung abzubauen<sup>(2)</sup>. Außerdem brachte der Ausschuss seine Genugtuung darüber zum Ausdruck, dass die Übergangsphase, in der staatliche Beihilfen zulässig waren, inzwischen abgeschlossen ist. Staatliche Beihilfen sollten deshalb nicht mehr genehmigt werden.

1.3. Der Ausschuss stellte in der Stellungnahme ferner fest, dass eine Harmonisierung der europäischen und der US-amerikanischen Wettbewerbspolitik notwendig ist, und begrüßte die Bemühungen der Kommission um eine „Open-skies“-Vereinbarung zwischen der EU und den USA.

1.4. In ihrer Mitteilung über die Folgen der Attentate in den Vereinigten Staaten für die Luftverkehrsbranche<sup>(3)</sup> weist die

Kommission unter anderem darauf hin, dass der Kongress am 21. September im Eilverfahren eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet hat, für die bis zu 18 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden könnten. Die Kommission will prüfen, ob die Unterstützung der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften sich auf die Märkte auswirken könnte, auf denen die amerikanischen Gesellschaften in heftigem Wettbewerb zu den europäischen Gesellschaften stehen, was vor allem die Transatlantikstrecken betrifft.

1.5. Außerdem geht aus der Mitteilung hervor, dass zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund direkter Beihilfen an die amerikanischen Fluggesellschaften nicht Stellung genommen werden kann, da keinerlei Vereinbarung zur Regelung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten besteht. Deshalb behält sich die Kommission das Recht vor, gegebenenfalls Vorschläge für den Ausgleich der Nachteile zu unterbreiten, die den Luftfahrtunternehmen der Europäischen Union möglicherweise entstehen. Überdies beabsichtigt die Kommission, den Vereinigten Staaten die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex vorzuschlagen.

1.6. Laut der Mitteilung sollen in Bezug auf Drittstaaten Vorschläge unterbreitet werden, um die Nachteile auszugleichen, die den Luftfahrtunternehmen der Europäischen Union möglicherweise entstehen, wenn aus den Beihilfen in einem Drittstaat unbillige Wettbewerbsvorteile resultieren.

1.7. In dem Verordnungsvorschlag wird zum Ausgangspunkt genommen, dass einige Drittländer Rechtsinstrumente eingeführt haben, um solchen Situationen zu begegnen, während die Gemeinschaft in der Luftfahrt — im Gegensatz zur Schifffahrt — für den Fall unlauterer Preisbildung keine Abhilfemaßnahmen vorgesehen hat<sup>(4)</sup>. Einzige Handhabe sind

(1) Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 1999 über den Luftverkehrsinnenmarkt (KOM(1999) 182 endg.) und die Leitlinien von 1994 über staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

(2) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 1999 — Der Luftverkehr in der Gemeinschaft: vom Binnenmarkt zur weltweiten Herausforderung (KOM(1999) 182 endg.) (ABl. C 75 vom 15.3.2000, S. 4).

(3) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat — Die Folgen der Attentate in den Vereinigten Staaten für die Luftverkehrsbranche (KOM(2001) 574 endg.).

(4) Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 über unlautere Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt (ABl. L 378 vom 31.12.1986).

derzeit bilaterale Luftverkehrsabkommen, die sich aber häufig sowohl hinsichtlich des Anwendungsbereichs als auch der Abhilfemaßnahmen nicht dazu eignen, schnell und umfassend gegen Subventionierung und unlautere Preisbildung vorzugehen.

## 2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Das vorgeschlagene Rechtsinstrument ermöglicht Maßnahmen gegen subventionierte oder bestimmte, zu unlauteren Preisen angebotene und schädigende Flugverkehrsdienste, die von gemeinschaftsfremden Luftfahrtunternehmen auf bestimmten Strecken mit Start oder Ziel in der Gemeinschaft erbracht werden. Es enthält materielle und verfahrensrechtliche Bestimmungen, erfordert gleichzeitig jedoch nicht, dass die Gemeinschaft die erprobten Standards im Warenbereich unterschreitet <sup>(1)</sup>.

2.2. Im Vorschlag wird die im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen enthaltene Definition der Subvention verwendet. Den Handel verfälschende staatliche Subventionen, d. h. Subventionen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Sektoren und Exportsubventionen, sind anfechtbar (allgemein gewährte Subventionen, z. B. zugunsten aller Dienstleister, einschließlich Luftfahrtunternehmen, gelten als nicht den Handel verfälschend). Des weiteren umfasst die Definition unlautere Preisbildungspraktiken, d. h. die Berechnung von Preisen auf einem Niveau, das unter dem eines niedergelassenen und repräsentativen Luftfahrtunternehmens (oder, falls entsprechende Informationen nicht vorliegen, unter dem anhand von Kosten und Gewinnzuschlag anderer, vergleichbarer Luftfahrtunternehmen rechnerisch ermittelten Tarif) liegt. Die Definition beschränkt sich allerdings auf Preisbildungspraktiken bei staatlich kontrollierten Luftfahrtunternehmen.

2.3. Der Vorschlag sieht alle Phasen einer im Warenhandelsbereich üblichen Untersuchung vor, jedoch in vereinfachter und weniger verbindlicher Form. Zwei Parameter sind für die Untersuchung maßgebend:

- Subventionen einer Regierung an begünstigte gemeinschaftsfremde Luftfahrtunternehmen oder unlautere Preisbildungspraktiken staatlich kontrollierter gemeinschaftsfremder Luftfahrtunternehmen,
- für die Luftverkehrsbranche der Gemeinschaft problematische Strecken.

2.4. Im Entwurf wird die Definition eines „gleichartigen Flugverkehrsdienstes“ eingeführt, die jedoch weniger restriktiv als im Bereich des Warenhandels ist. Die Luftfahrtunternehmen

der Gemeinschaft müssten dieselbe oder fast dieselbe Strecke befliegen wie die gemeinschaftsfremden Luftfahrtunternehmen, es gibt jedoch keine Einschränkungen hinsichtlich der Art des durchgeführten Verkehrsdienstes.

2.5. Die Gemeinschaft ist berechtigt, ein Verfahren einzuleiten, wenn eine ordnungsgemäß belegte Beschwerde im Namen der Gemeinschaftsbranche erfolgt. Außerdem kann die Kommission bei Vorliegen ausreichender Beweise von Amts wegen ein Verfahren einleiten.

2.6. Ein Prüfverfahren wird durch die Veröffentlichung einer entsprechenden Mitteilung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften eingeleitet, wobei gemeinschaftsfremde Luftfahrtunternehmen und andere Betroffene das Recht haben, gehört zu werden. In diesem Zusammenhang können auf der Grundlage von Bestimmungen über mangelnde Zusammenarbeit negative Schlüsse gezogen werden.

2.7. Die Mitgliedstaaten werden in jeder Phase des Verfahrens im Rahmen eines beratenden Ausschusses gemäß dem Beschluss des Rates Nr. 468/1999/EG des Rates vom 28. Juni 1999 <sup>(2)</sup> konsultiert. Das Kontrollrecht des Europäischen Parlaments nach Artikel 8 des Beschlusses wird ebenfalls gewährleistet.

2.8. Maßnahmen (Ausgleichsabgaben, Verpflichtungen oder andere geeignete Maßnahmen, wie z. B. die Beschränkung von Landerechten) werden jedem Luftfahrtunternehmen gesondert auferlegt. Die Ausgleichsmaßnahme wird abhängig von der Höhe der Subvention, die dem Empfänger zugute kommt (bzw. der Differenz zwischen dem von einem staatlich kontrollierten gemeinschaftsfremden Luftfahrtunternehmen tatsächlich berechneten Flugpreis und dem „normalen Flugpreis“) oder — sofern niedriger — auf einen für den Ausgleich des Schadens ausreichenden Betrag begrenzt. Vorläufige Maßnahmen gelten für sechs Monate. Die Maßnahmen können gegebenenfalls überprüft werden. Ähnlich wie im Bereich des Warenhandels gibt es keine Vorschriften darüber, wie Ausgleichsabgaben erhoben werden. In der Praxis könnten die Behörden der Mitgliedstaaten, die die „Flughafensteuer“ einziehen, auch die Ausgleichsabgabe einziehen. Eingezogene Abgaben werden gemäß den innerhalb der Europäischen Union geltenden Bestimmungen für Ausgleichsabgaben dem Gemeinschaftshaushalt zugeführt.

2.9. Der Vorschlag ersetzt freilich keine Luftverkehrsabkommen mit Drittländern, wenn diese für ein wirksames Vorgehen gegen Wettbewerbsverzerrungen genutzt werden können. In Fällen, in denen ein Rechtsinstrument existiert, das eine befriedigende Reaktion ermöglicht, wird dieses Instrument daher Vorrang vor dieser Verordnung <sup>(3)</sup> haben, die ihm gegenüber subsidiär ist.

<sup>(1)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2026/97 des Rates vom 6. Oktober 1997 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. L 288 vom 21.10.1997).

<sup>(2)</sup> ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

<sup>(3)</sup> In der dänischen Fassung wird hier fälschlicherweise von „luftfartselskabernes aftaler“ (Abkommen zwischen Luftfahrtunternehmen) gesprochen. Betrifft die deutsche Fassung nicht.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss misst einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen insbesondere gegenüber den amerikanischen große Bedeutung bei. Insofern können Instrumente zum Schutz der Gemeinschaftsbranche vor Subventionierung und unlauterer Preisbildung bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten aus Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind, wichtig sein.

3.2. Der Ausschuss hat die Bemühungen der Kommission um eine „Open-skies“-Vereinbarung zwischen der EU und den USA bereits früher begrüßt, da er eine Harmonisierung der europäischen und der amerikanischen Wettbewerbspolitik für notwendig erachtet. Bekanntlich wurde bisher keine solche Vereinbarung getroffen, und es steht noch nicht fest, wann dies gegebenenfalls geschehen soll.

3.3. Es ist nicht eindeutig zu erkennen, wie sich der Vorschlag zu den Konsultations- und Schiedsklauseln verhält, die in zahlreichen bestehenden bilateralen und völkerrechtlich verbindlichen Luftverkehrsabkommen enthalten sind, die von einzelnen Mitgliedstaaten mit Drittstaaten abgeschlossen wurden; es ist auch nicht klar, wie etwaige Konflikte zwischen dem Vorschlag und derartigen bilateralen Abkommen gelöst werden sollen (vgl. dazu u. a. Artikel 307 EGV).

3.4. Ganz allgemein können staatliche Hilfen für Unternehmen — sei es innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft — die geschäftliche Entwicklung der entsprechenden Branche oder des entsprechenden Bereichs stark beeinträchtigen. Deshalb pflichtet der Ausschuss der mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Absicht, solchen staatlichen Beihilfen an private oder staatlich kontrollierte gemeinschaftsfremde Luftfahrtunternehmen entgegenzuwirken, grundsätzlich bei. Besondere Aufmerksamkeit ist den massiven Finanzhilfen zu widmen, die einigen Unternehmen nach dem 11. September zuteil wurden: Finanzhilfen in sehr unterschiedlicher Form, z. B. Ausgleichszahlungen für einen starken Anstieg der Versicherungsbeiträge oder eindeutige Subventionen, die aber nicht zu Preisdumping führten. Das Fehlen vergleichbarer Maßnahmen zugunsten von Unternehmen innerhalb der EU, insbesondere im Versicherungsbereich, könnte auf längere Sicht dazu führen, dass diese Unternehmen vom Markt verschwinden. Zum anderen ist aber auch darauf hinzuweisen, dass derartige Gegenmaßnahmen sich in bestimmten Fällen als zweischneidiges Schwert erweisen können und unter allen Umständen im Zusammenhang mit den allgemeinen Beziehungen zu den eventuell betroffenen Staaten zu sehen sind.

3.5. Dazu kommt, dass es in vielen Fällen sehr schwierig sein wird, eine Schädigung eindeutig festzustellen, insbesondere bei unlauterem Preiswettbewerb.

3.6. Insofern wäre ggf. zu erwägen, ob der in Artikel 12 vorgeschlagene Ausschuss zur Unterstützung der Kommission

statt des vorgeschlagenen Beratungsverfahrens nicht das im Beschluss des Rates Nr. 468/1999/EG Artikel 6 angeführte Verfahren bei Schutzmaßnahmen anwenden sollte, durch das die Mitgliedstaaten einen direkteren Einfluss als beim Beratungsverfahren haben.

3.7. Eine Entscheidung darüber, inwieweit ein Eingreifen für den Schutz der Interessen der Gemeinschaft erforderlich ist, sollte auf der Grundlage einer Bewertung der Interessen aller beteiligten Parteien als Ganzes erfolgen, darunter auch der Interessen der Nutzer und Verbraucher (s. EG/384/96). Im vorliegenden Vorschlag fehlt ein solcher konkreter Verweis (<sup>1</sup>).

### 4. Besondere Bemerkungen

#### 4.1. Allgemeines

4.1.1. Aus dem Vorschlag der Kommission geht nicht hervor, wie sich dieser zu den bilateralen Luftverkehrsabkommen verhält, von deren künftiger Gültigkeit weiterhin auszugehen ist und die bislang völkerrechtlich verbindlich sind.

#### 4.1.2. Empfehlung

Aus dem Verordnungsvorschlag sollte klar hervorgehen, wie es um die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die völkerrechtlich verbindlichen Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten steht.

#### 4.2. Artikel 3

4.2.1. Der Begriff „normaler Flugpreis“ und die nachfolgende Definition desselben im Vorschlag werden als etwas ungenau empfunden.

#### 4.2.2. Empfehlung

Unlautere Preisbildungspraktiken könnten statt dessen danach definiert werden, ob die gesamten Flugscheineinnahmen auf einer bestimmten Strecke die durchschnittlichen Kosten für diese Strecke über einen Zeitraum von beispielsweise 6 Monaten decken. Unter „durchschnittlichen Kosten“ sind dabei die Kosten zu verstehen, die mit dem Betrieb der betreffenden Strecke zusammenhängen, nicht jedoch Gemeinkosten und ein angemessener Gewinn.

#### 4.3. Artikel 12 Absatz 2

4.3.1. Angesichts des uneinheitlichen Luftverkehrsmarkts der Gemeinschaft und der unter Ziffer 3 angestellten Überlegungen sowie der Tatsache, dass in dem Vorschlag auf das

(<sup>1</sup>) Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern.

Beratungsverfahren verwiesen wird, wäre die Anwendung des Verfahrens bei Schutzmaßnahmen zu erwägen, bis die genannten Hindernisse beseitigt sind, selbst wenn das Beratungsverfahren ceteris paribus normalerweise schneller durchführbar ist, was für den vorliegenden Bereich von Bedeutung sein kann.

#### 4.3.2. Empfehlung

Es sollte erwogen werden, ob der in Artikel 12 vorgeschlagene Ausschuss zur Unterstützung der Kommission statt des vorgeschlagenen Beratungsverfahrens nicht das im Beschluss des

Rates Nr. 468/1999/EG Artikel 6 angeführte Verfahren bei Schutzmaßnahmen anwenden sollte.

#### 5. Schlussfolgerung

5.1. Der Ausschuss stimmt dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung grundsätzlich zu.

5.2. In dem Vorschlag sollte klargestellt werden, wie die neuen Vorschriften im Einklang mit den bestehenden bilateralen und völkerrechtlich bindenden Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten funktionieren sollen.

Brüssel, den 18. September 2002.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

---

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 276/1999/EG über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung einer sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen“**

(KOM(2002) 152 endg. — 2002/0071 (COD))

(2003/C 61/06)

Der Rat beschloss am 12. April 2002 gemäß Artikel 153 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 2. September 2002 an. Berichterstatterin war Frau Davison.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 393. Plenartagung am 18./19. September 2002 (Sitzung vom 18. September) mit 132 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### 1. Einleitung

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat der Jugendpolitik besonderen Vorrang eingeräumt<sup>(1)</sup>. Er ist

der Auffassung, dass die EU als Ganzes diesem Beispiel folgen sollte. Europa braucht dringend umfassende und kohärente jugendpolitische Maßnahmen.

1.2. Der EWSA hat in mehreren der von ihm verabschiedeten Stellungnahmen einen besseren Schutz von Kindern insbesondere im Internet gefordert. Diese Stellungnahmen haben u. a. den Weg frei gemacht für den Aktionsplan zur Förderung einer sicheren Nutzung des Internet (IAP), in dem viele der Vorschläge des EWSA aufgegriffen wurden. Die erste dieser

---

(1) vgl. u. a. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Kindesmissbrauch und Sextourismus“ (ABl. C 284 vom 14.9.1998) und die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Europäische Kulturpolitik für Kinder“ (CES 250/1996).