



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.02.2003
KOM(2003) 91 endgültig

2003/0038 (CNS)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 sowie der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 im Hinblick auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

1. Der Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87¹ über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen ist auf den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Gemeinschaft beschränkt². Die Verordnung des Rates (EG) Nr. 1/2003³, die ab 1. Mai 2004 die Verfahrensvorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 ersetzen wird, ändert hieran nichts⁴. Die Befugnisse der Kommission zur Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften z.B. durch Ermittlungen und durch die unter Androhung von Geldbußen und Zwangsmaßnahmen an Unternehmen ergehende Aufforderung, Wettbewerbsverstöße im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern einzustellen, sind daher beschränkt.
2. Vom gesetzgeberischen Standpunkt aus betrachtet ist dies eine Anomalie. Abgesehen von einigen geringfügigen Ausnahmen wurden für alle Wirtschaftsbereiche Durchführungsvorschriften angenommen, die voll und ganz zur Anwendung gelangen, wenn auf dem EU-Markt die Auswirkungen von wettbewerbswidrigen Vereinbarungen oder missbräuchlichem Verhalten von Unternehmen festzustellen sind⁵. Außerdem trifft die Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen⁶ keine Unterscheidung zwischen dem innergemeinschaftlichen Luftverkehr und dem Luftverkehr zwischen EG- und Drittländern. Dies führt dazu, dass ähnliche strukturelle Vorgänge - (weltweite) Allianzen von Fluggesellschaften einerseits und vollständige Unternehmenszusammenschlüsse andererseits - unter sehr unterschiedliche Durchführungsvorschriften fallen. Aus dem legislativen, insbesondere wettbewerbspolitischen Blickwinkel betrachtet, sollten Entscheidungen über strukturelle Änderungen im Luftverkehr allerdings die Bedürfnisse der einzelnen Unternehmen in den Vordergrund stellen und unbeeinflusst von den institutionellen Vor- oder Nachteilen unterschiedlicher Durchführungsvorschriften im Wettbewerbsbereich getroffen werden. Es steht außer Frage, dass die gegenwärtige Rechtslage für die Unternehmen nicht jene gleichen Bedingungen schafft, derer sie bedürfen. Daher muss die EU sicherstellen, dass die Wettbewerbs- und Durchführungsvorschriften, die für die EU-Binnenstrecken gelten, auch im internationalen Luftverkehr Anwendung finden.
3. Die Kommission hat dem Rat in der Vergangenheit mehrere Vorschläge unterbreitet, die darauf abzielten, den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auszudehnen. Der

¹ ABl. L 374 vom 31.12.1987, geändert durch die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1284/91 (ABl. L 122 vom 17.5.1991), die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2410/92 (ABl. L 240 vom 24.8.1992) und die Verordnung des Rates (EG) 1/2003 vom 16. Dezember 2002 (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

² Artikel 1.

³ ABl. L 1 vom 4.1.2003.

⁴ Nach Artikel 32 Absatz c der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ist der Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft und Drittländern aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen.

⁵ Ausnahmen sind Tramp- und Kabotagedienste (vgl. Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 des Vertrages auf den Seeverkehr; vgl. außerdem Artikel 32 Absätze a und b der Verordnung (EG) Nr. 1/2003).

⁶ Verordnung (EWG) Nr. 4064/89, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1310/97 (ABl. L 180 vom 9.7.1997, S. 1).

ursprüngliche Vorschlag der Kommission für die Verordnung (EWG) 3975/87 aus dem Jahr 1981 schloss den internationalen Luftverkehr mit Drittländern ein⁷. Im Verlauf der Erörterungen des Kommissionsvorschlags im Rat wurde aber seinerzeit deutlich, dass eine Einigung über den Vorschlag nur dann möglich war, wenn der Anwendungsbereich auf den internationalen Luftverkehr innerhalb der Gemeinschaft begrenzt wurde⁸.

4. 1989 bestätigte der Gerichtshof mit seiner Entscheidung vom 11. April 1989 in der Rechtssache Ahmed Saeed⁹ sein Urteil in der Sache Nouvelles Frontières¹⁰ im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 81 EG-Vertrag und entschied, dass Artikel 82 EG-Vertrag unmittelbar von nationalen Gerichten anwendbar ist, und zwar selbst dann, wenn keine Durchführungsvorschriften nach Artikel 83 EG-Vertrag vorliegen und keine Maßnahmen der Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaates oder der Kommission (nach Artikel 84 bzw. Artikel 85 EG-Vertrag) erfolgt sind. In Anbetracht dieses Urteils legte die Kommission dem Rat erneut Vorschläge für Verordnungen vor, die ihre Befugnisse zur Durchführung der Wettbewerbsvorschriften auf den Bereich des Luftverkehrs zwischen EG- und Drittstaaten ausdehnten¹¹. Der Rat wurde allerdings nicht auf die Vorschläge der Kommission hin tätig.
5. 1997 kamen einige Faktoren hinzu, die es noch dringender machten, die Kommission mit den Befugnissen im Bereich des Luftverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auszustatten, über die sie aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 im Bereich des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs verfügte¹². Die Kommission verwies damals insbesondere auf den rechtlichen Rahmen, der sich seit Einführung des 1993 in Kraft getretenen dritten Maßnahmenpakets für die Liberalisierung des Luftverkehrs erheblich geändert hatte. Mit dem fortschreitendem Wegfall der einschränkenden Regelungen für das Marktverhalten der Luftfahrtunternehmen kam den Fragen des Wettbewerbs immer größere Dringlichkeit zu. Nach Auffassung der Kommission sollte sie daher mit geeigneten Durchsetzungsbefugnissen ausgestattet werden, um zu verhindern, dass die günstigen Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses durch das wettbewerbsbeschränkende oder missbräuchliche Verhalten von europäischen oder außereuropäischen Luftfahrtunternehmen zum Nachteil der Verbraucher teilweise zunichte gemacht würden. Außerdem hob die Kommission hervor, dass der Luftverkehrsmarkt mit seinem System bilateraler Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und Drittländern im Außenbereich Schwächen aufweise und ein besser strukturierter rechtlicher Rahmen vonnöten sei.

⁷ Dieser Vorschlag wurde dem Rat am 10. August 1981 vorgelegt (ABl. C 291 vom 12.11.1981, S. 4).

⁸ Die Änderung erfolgte durch das Memorandum Nr. 2, das inhaltlich in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 übernommen wurde (ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 1). Die Befugnisse der Kommission erstreckten sich ursprünglich auch nicht auf den Binnenverkehr eines Mitgliedstaats. Im Zusammenhang mit dem dritten Maßnahmenpaket für die Liberalisierung des Luftverkehrs wurde der Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auf den Luftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats ausgedehnt (Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2410/92 vom 23. Juli 1992, ABl. L 240 vom 24.9.1992).

⁹ Rs. 66/86, Slg. 1989, 803.

¹⁰ Verb. Rs. 209-213/84, Slg. 1986, 1425.

¹¹ KOM(89)417 endg. vom 8.9.1989 (ABl. C 248 vom 29.9.1989, S. 7).

¹² KOM(97)218 endg. vom 16.5.1997 (ABl. C 165 vom 31.5.1997, S. 13).

6. Die angeführten Gründe haben heute nichts von ihrer Gültigkeit verloren. Darüber hinaus haben neue Entwicklungen stattgefunden, die die Notwendigkeit geeigneter Instrumente zur Umsetzung der Wettbewerbsvorschriften im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern noch dringender erscheinen lassen. Internationale Luftfahrtallianzen haben an Bedeutung gewonnen und prägen heutzutage das Wettbewerbsgeschehen in der Luftfahrtindustrie. Die Argumentation des Gerichtshofs in den neuen "Open skies"-Entscheidungen verlangt außerdem nach einer kohärenten Politik für die internationale Luftfahrt einschließlich effizienter Instrumente für die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft. Die Luftfahrtindustrie wurde durch die folgenden beiden Entwicklungen geprägt.

2. ZUNEHMENDE BEDEUTUNG INTERNATIONALER KOOPERATIONSABKOMMEN

7. In den letzten Jahren hat die Zahl internationaler Allianzen und anderer Formen von Kooperationsabkommen zwischen Fluggesellschaften der Gemeinschaft und solchen aus Drittländern erheblich zugenommen. Ebenso wie innergemeinschaftliche Luftverkehrsallianzen beinhalten solche internationalen Kooperationsvereinbarungen häufig eine enge Zusammenarbeit bei allen wichtigen Aspekten, die normalerweise Gegenstand des Wettbewerbs sind, etwa Flugpläne, Kapazitäten, Preise, Einnahmen, Vielfliegerprogramme usw., so dass sie im Prinzip unter die Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft fallen¹³.
8. Die Kommission hat eine Reihe von Allianzvereinbarungen zwischen Fluggesellschaften der Gemeinschaft und US-amerikanischen Fluggesellschaften im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Wettbewerbsrecht der EG untersucht. 1996 leitete sie Verfahren in mehreren solchen Fällen ein, wobei sie sich auf Allianzen konzentrierte, die Transatlantik-Strecken zum Gegenstand hatten¹⁴. Da keine spezifischen Vorschriften für die Durchführung der EG-Wettbewerbsregeln im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern existierten, wurden diese Verfahren auf der Grundlage von Artikel 85 (früher Artikel 89) EG-Vertrag durchgeführt, dem zufolge die Kommission in Fällen, in denen sie eine Zuwiderhandlung gegen EG-Wettbewerbsvorschriften feststellt, geeignete Mittel vorschlagen kann, um diese abzustellen. Wird die Zuwiderhandlung nicht abgestellt, so kann sie in einer mit Gründen versehenen Entscheidung die Feststellung treffen, dass eine derartige Zuwiderhandlung vorliegt und die Mitgliedstaaten ermächtigen, die erforderlichen Abhilfemaßnahmen zu treffen, deren Bedingungen und Einzelheiten sie festlegt.

¹³ Das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft kommt allerdings nur zur Anwendung, wenn Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind. Diese sind im Einzelfall zu ermitteln.

¹⁴ Wettbewerbsbericht 1996.

9. Nach den Erfahrungen der Kommission mit der Behandlung dieser Fälle gemäß Artikel 85 EG-Vertrag ist das Fehlen angemessener Durchsetzungsbefugnisse unbefriedigend, außerdem zeitaufwendig und mühsam, selbst wenn in den betreffenden Fällen zuletzt eine befriedigende Lösung gefunden werden konnte¹⁵. Insbesondere fehlen der Kommission geeignete Instrumente für die Ermittlung. Wenngleich sie sich so weit wie möglich auf die entsprechend anzuwendenden Verfahren der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 stützt, ist die Kommission in der Praxis auf die Bereitschaft der Unternehmen angewiesen, ihr die notwendigen Tatsachen und Beweismittel vorzulegen. Außerdem ermächtigt Artikel 85 EG-Vertrag die Kommission zwar, in einer mit Gründen versehenen Entscheidung eine Zuwiderhandlung festzustellen, er ermächtigt sie jedoch nicht, die beteiligten Unternehmen durch Entscheidung zu verpflichten, ihre Zuwiderhandlung abzustellen und ihnen die Abhilfemaßnahmen vorzuschreiben, die zur Abstellung der Zuwiderhandlung erforderlich sind, wie dies in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorgesehen ist. Solche Maßnahmen müssen dann von den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ergriffen werden. Die Kommission hat bei den kürzlich vorgenommenen Ermittlungen bezüglich Transatlantik-Allianzen im Luftverkehr eng mit den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten zusammen gearbeitet. Dennoch ist es offensichtlich, dass diese Vorgehensweise die effiziente und einheitliche Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts nicht in vollem Umfang gewährleisten kann. Die EU muss deshalb sicherstellen, dass im internationalen Flugverkehr dieselben Wettbewerbs- und Durchführungsvorschriften zur Anwendung kommen wie auf den EU-Binnenstrecken.
10. Die Geltung der Durchführungsvorschriften auch im internationalen Flugverkehr aus und nach der Gemeinschaft würde für die Fluggesellschaften den deutlichen Vorteil haben, dass die Rechtmäßigkeit ihrer Vereinbarungen anhand eines einheitlichen EU-weiten Systems von Wettbewerbsregeln und Durchführungsvorschriften geprüft würde, das unmittelbarer und weitaus weniger schwerfällig wäre als das Verfahren nach Artikel 85 EG-Vertrag. Wenn die Verordnung des Rates (EG) Nr. 1/2003 anwendbar wird, kommt der Kommission auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Durchführung des EU-Wettbewerbsrechts im internationalen Flugverkehr zu. Die Kommission beabsichtigt, auch in Zukunft mit ihrer Entscheidungspraxis in den entsprechenden Fällen die Eckdaten der Wettbewerbspolitik festzulegen, damit sichergestellt ist, dass innerhalb des Netzwerks der für den Wettbewerb zuständigen Behörden ein einheitliches Konzept zur Anwendung gelangt. Nur die Aufhebung der bisherigen Begrenzung der Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse der Kommission kann der Luftfahrtindustrie zum Nutzen der Verbraucher und als Grundlage für ihr Wachstum die notwendigen gleichen Bedingungen für sämtliche Tätigkeiten im Luftverkehr verschaffen.

¹⁵

Am 24. Oktober 2002 beschloss die Kommission, diese Verfahren betreffend Allianzvereinbarungen zwischen KLM/North West und Lufthansa/SAS/United einzustellen, wobei die Parteien im letzten Fall mit Blick auf die Wettbewerbsprobleme bestimmte Lösungen vorgeschlagen hatten.

3. DIE "OPEN SKIES"-ENTSCHEIDUNGEN DES GERICHTSHOFES

11. Die neuen Entscheidungen des Gerichtshofs in den "Open skies"-Fällen¹⁶ werden den Wandel im Luftfahrtsektor voraussichtlich beschleunigen. Änderungen im internationalen Regelungsumfeld werden es den europäischen Fluggesellschaften ermöglichen, ihre Geschäftsbereiche leichter umzustrukturieren und sich durch Allianzen, Zusammenschlüsse und Übernahmen neu zu gruppieren. Darüber hinaus werden die Fluggesellschaft nach der Einführung des Statuts der Europäischen Aktiengesellschaft die Möglichkeit erhalten, sich zu echten europäischen Unternehmen mit einem europaweiten Tätigkeitsfeld zu entwickeln.
12. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, indem sie bilaterale Vereinbarungen trafen, aufgrund derer Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft je nach der Staatsangehörigkeit ihrer Eigentümer unterschiedlich behandelt wurden. Nach dem Gemeinschaftsrecht ist solche Ungleichbehandlung unzulässig. Alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, die einen Betrieb in einem EU-Mitgliedstaat haben, müssen von dort aus auf internationalen Strecken fliegen können, und zwar unabhängig davon, wo der Hauptort ihrer Geschäftstätigkeit liegt oder aus welchem Land ihre Eigentümer kommen. Aus den Entscheidungen des Gerichtshofs geht hervor, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit Vorrang vor den Vereinbarungen hat, sogar dann, wenn die den Flugverkehr betreffende Beziehung von dem Mitgliedstaat bilateral angelegt wurde, ohne die Gemeinschaftszuständigkeiten, die eine Vereinbarung durch die Gemeinschaft rechtfertigen würden, zu berühren.
13. Die Mitgliedstaaten müssen ihren Verkehr für die Unternehmen aus den anderen Mitgliedstaaten öffnen. Unter diesen Umständen kann der Luftverkehr nicht mehr als durch nationale Grenzen aufgesplittert angesehen werden. Es besteht kein Grund mehr dafür, dass die Wettbewerbsvorschriften für den Flugverkehr in der Gemeinschaft andere sein sollen als die für den Flugverkehr von und nach Drittländern. Folglich sollte die Kommission dieselben Befugnisse haben, wenn sie mit innergemeinschaftlicher Zusammenarbeit von Fluggesellschaften zu tun hat und wenn sie Kooperationsvereinbarungen zwischen einer EU-Fluggesellschaft und einem Drittlandluftfahrtunternehmen untersucht.

¹⁶ Rs. 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 gegen das Vereinigte Königreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien, Luxemburg, Österreich und Deutschland. Nach den Urteilen verstießen die Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht, indem sie mit den Vereinigten Staaten Vereinbarungen über eine Reihe von Fragen trafen, in denen Vorschriften der Gemeinschaft anwendbar waren. In den Entscheidungen werden insbesondere Zeitnischen, innergemeinschaftliche Flugpreise und computergesteuerte Buchungssysteme als Bereiche genannt, für die die Gemeinschaft zuständig ist. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten auch dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, dass sie bilaterale Vereinbarungen abschlossen, in denen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft entsprechend der Staatsangehörigkeit ihrer Eigentümer unterschiedlich behandelt wurden.

14. Im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs hat die Kommission den Rat ersucht, ihr ein entsprechendes Mandat für Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten zu erteilen, damit sie eine einheitliche Luftverkehrspolitik in die Wege leiten kann¹⁷. Die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft ist ein wesentlicher Teil einer solchen koordinierten Luftverkehrspolitik. Die derzeitige Rechtslage verschafft weder der Industrie noch den Mitgliedstaaten gleiche Bedingungen, da der Binnenluftverkehr der EU und der internationale Luftverkehr von und nach der Gemeinschaft unterschiedlichen Durchsetzungsvorschriften unterliegen, obgleich Fluggesellschaften und Allianzen keine derartige Unterscheidung treffen. Nach der Gerichtshofentscheidung haben wirksame Durchführungsvorschriften für den internationalen Luftverkehr daher noch an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen.

4. DIE VERORDNUNG (EWG) NR. 3975/87

15. Ab 1. Mai 2004 wird die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 die Verfahrensvorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 ersetzen¹⁸. Die materiellrechtlichen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 bleiben jedoch gültig.
16. Zu den nicht von der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 aufgehobenen Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 gehören Artikel 1 (Anwendungsbereich), Artikel 2 (Freistellungen für technische Vereinbarungen) und Artikel 20 (Inkrafttreten). Außerdem gilt Artikel 6 Absatz 3 weiter als Übergangsbestimmung für Freistellungen nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, die vor dem 1. Mai 2004 gewährt wurden, und zwar bis zum Ende der Gültigkeit dieser Entscheidungen. Artikel 1 wird an praktischer Bedeutung verlieren, wenn, wie vorgeschlagen, die Geltung der Durchführungsvorschriften auch auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern ausgedehnt wird; die Begrenzung des Anwendungsbereichs von Artikel 1 müsste dann aufgehoben werden. Artikel 20 hat keinen unabhängigen Status. Somit bliebe als einzige wirklich materiellrechtliche Bestimmung der Verordnung (EWG) 3975/87 Artikel 2 übrig, der die Freistellungen für technische Vereinbarungen betrifft¹⁹.

¹⁷ Mitteilung der Kommission vom 19. November 2002 über die Konsequenzen der Urteile des Gerichtshofs vom 5. November 2002 für die europäische Luftverkehrspolitik (KOM(2002) 649 endg.).

¹⁸ Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003.

¹⁹ In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 von anderen Verordnungen des Verkehrssektors, insbesondere von der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 (Binnenverkehr) und der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 (Seeverkehr), die beide Gruppenfreistellungen vorsehen.

17. Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 wurde von der Kommission sehr eng in dem Sinne ausgelegt, dass er sich nur auf rein technische Vereinbarungen bezieht²⁰. Er ist bisher noch niemals praktisch zur Anwendung gekommen und hat rein deklaratorischen Charakter²¹. Im übrigen würde die Kommission in entsprechenden Fällen über alternative Möglichkeiten verfügen, ihre Auffassung zu rein technischen Bestimmungen darzulegen, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag fallen, z.B. durch eine Einzelfallentscheidung über die Nichtanwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag, wenn dies im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft ist, oder durch eine Mitteilung.
18. Da mit der Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 kein Grund mehr für die Beibehaltung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 besteht, wird vorgeschlagen, nicht den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 auszudehnen, sondern die restlichen Bestimmungen dieser Verordnung vollständig aufzuheben und die angestrebte Ausdehnung der Geltung der Durchführungsvorschriften auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern durch eine entsprechende Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorzunehmen. Da dann alle Formen des Luftverkehrs unter die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 fallen, wird dies zu einer deutlichen Vereinfachung der Rechtsvorschriften führen.

5. ANWENDBARKEIT

19. Um komplizierte Übergangsregelungen zu vermeiden, wäre es äußerst wünschenswert, wenn die vorgeschlagene Regelung zu dem Zeitpunkt zur Anwendung kommt, zu dem die Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 Geltung erlangen, d.h. am 1. Mai 2004. Nach diesem Zeitpunkt sollte lediglich noch Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 für die bestehenden Freistellungsentscheidungen bis zum Ende ihrer Gültigkeitsdauer gelten.

6. BEFUGNIS ZUR GEWÄHRUNG BESTIMMTER GRUPPENFREISTELLUNGEN

20. Die vorgeschlagene Ausweitung der Geltung der wettbewerblichen Durchführungsvorschriften auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern sollte konsequenterweise damit einhergehen, dass die Kommission auch ermächtigt wird, Gruppenfreistellungen zu erteilen, wie sie sie im Rahmen der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3976/87 für den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Gemeinschaft gewähren kann²².

²⁰ D.h. Vereinbarungen, deren einziger Gegenstand und ausschließliche Wirkung das Erzielen technischer Verbesserungen oder die technische Zusammenarbeit ist.

²¹ Vgl. in diesem Sinne die Entscheidungen der Kommission in den Wettbewerbssachen FEFC (ABl. L 378 vom 31.12.1994, S. 17 Randnummer 66) und FETCSA (ABl. L 268 vom 20.10.2000, S. 1, Randnummern 146 f.) im Hinblick auf eine ähnliche Bestimmung über technische Vereinbarungen in Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86.

²² ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 9, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2411/92 (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 19).

21. Im Zusammenhang mit den verschiedenen Liberalisierungsmaßnahmen für den internationalen Luftverkehrsmarkt und der damit verbundenen Anwendung der geltenden Wettbewerbsvorschriften auf die Fluggesellschaften ermächtigte der Rat die Kommission, Gruppenfreistellungen zu gewähren.
22. Die allgemeinen Erfahrungen der Kommission mit solchen Gruppenfreistellungen haben gezeigt, dass diese ein wichtiges Bedürfnis nach Rechtssicherheit vonseiten der Luftfahrtunternehmen und anderer Marktteilnehmer befriedigen und zugleich einen Anreiz bieten, frühere restriktivere Vereinbarungen aufzugeben. Dieses Bedürfnis besteht auch im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.
23. Im Hinblick auf den verbundenen Vorschlag, die Geltung der EG-Durchführungsvorschriften auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auszudehnen, ist die Kommission der Auffassung, dass sie auch ermächtigt sein sollte, Gruppenfreistellungen zu erteilen, wie sie sie im Rahmen der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3976/87 für den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Gemeinschaft gewähren kann.
24. Daher schlägt die Kommission vor, den Anwendungsbereich der Verordnung des Rates (EWG) 3976/87 auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auszudehnen. Die Kommission wird damit zugleich befugt, Gruppenfreistellungen für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Fluggesellschaften im Hinblick auf den Flugverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern zu gewähren. Gegenstand solcher Vereinbarungen können die gemeinsame Planung und Koordinierung der Flugpläne, die Abstimmung der Flugpreise für Passagiere und deren Gepäck im Zusammenhang mit dem Interlining, Abstimmungen der Preise für Fracht auf Linienflügen, der gemeinsame Betrieb auf einer neuen oder weniger benutzten Strecke und gemeinsame computergestützte Buchungssysteme sein.
25. Die Kommission stellt fest, dass Einschränkungen des Wettbewerbs auf den Strecken zwischen der Gemeinschaft und Drittländern voraussichtlich ebenso wettbewerbsverzerrende Auswirkungen in der Gemeinschaft haben wie Wettbewerbsbeschränkungen auf den Strecken innerhalb der Gemeinschaft.
26. Daher beabsichtigt sie, auf der Grundlage der ihr im Zuge der vorgeschlagenen Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnung des Rates (EWG) 3976/87 übertragenen Befugnisse eine Gruppenfreistellungsverordnung zu erlassen, in der die hierfür geltenden Bedingungen und Verpflichtungen entsprechend der Gruppenfreistellung festzulegen sind, die derzeit für den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Gemeinschaft gilt²³. Die Gruppenfreistellung sollte für einen begrenzten Zeitraum anwendbar sein, und ihr Anwendungsbereich sollte regelmäßig im Hinblick auf die voraussichtliche Entwicklung des Wettbewerbsumfeldes überprüft werden.

²³ Derzeit ist die einzige auf der Grundlage der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3976/87 erlassene Gruppenfreistellung die Verordnung (EWG) Nr. 1617/93 (ABl. L 155 vom 26.6.1993, S. 18), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1105/2002. Hierin geht es um die Gruppenfreistellung unter bestimmten Bedingungen für Tarifikonsultationen im Personenverkehr und die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen bis zum 30. Juni 2005.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

27. Die Kommission schlägt dem Rat somit vor, den Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87, der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 sowie der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 anzunehmen und die Kommission zu ermächtigen, die Wettbewerbsvorschriften der Gemeinschaft im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern durchzuführen sowie Gruppenfreistellungen zu gewähren.
28. Die genannten Verordnungen werden durch die vorgeschlagene Verordnung wie folgt geändert:
- a) Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 mit Ausnahme von Artikel 6 Absatz 3 betreffend Übergangsvorschriften, aufgrund derer die Kommission Freistellungen widerrufen oder ändern kann.
 - b) Streichung der Worte "zwischen Flughäfen der Gemeinschaft" in Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87.
 - c) Streichung von Artikel 32 Absatz c der Verordnung (EG) Nr. 1/2003, der den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft und Drittländern aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausnimmt.
29. Die Kommission schlägt dem Rat vor, den Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87, der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 und der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 anzunehmen. Dieser Vorschlag für eine Verordnung ersetzt die von der Kommission 1997 vorgelegten Vorschläge²⁴, die folglich zurückgezogen werden.
30. Der von der Kommission mit diesem Memorandum vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung ist für den Europäischen Wirtschaftsraum von Bedeutung.

²⁴ KOM(97) 218 endg., ABl. C 165 vom 31.5.1997, S. 13

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 sowie der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 im Hinblick auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 83,

auf Vorschlag der Kommission²⁵,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²⁶,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses²⁷,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Weder die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3975/87 vom 14. Dezember 1987 über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen²⁸, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003²⁹, noch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 gelten für den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.
- (2) Die Kommission hat daher keine Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse bei Verstößen gegen die Artikel 81 und 82 EG-Vertrag im Hinblick auf den Flugverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, die den Befugnissen entsprechen, die sie im Hinblick auf den Flugverkehr in der Gemeinschaft hat. Insbesondere fehlen ihr die erforderlichen Nachprüfungsinstrumente und die Zuständigkeit für die Festlegung von Maßnahmen, die zur Abstellung einer Zuwiderhandlung erforderlich sind oder, im Falle nachweislicher Zuwiderhandlungen, von Sanktionen. Die besonderen Rechte, Befugnisse und Verpflichtungen, die den Gerichten und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zuerkannt werden, gelten nicht für den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern. Das Gleiche gilt für das in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorgesehene System der Zusammenarbeit von Kommission und Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten.

²⁵ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²⁶ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²⁷ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²⁸ ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 1.

²⁹ ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1.

- (3) Wettbewerbswidriges Verhalten im Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern kann den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Da die in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorgesehenen Mechanismen, deren Gegenstand die Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln ist, gleichermaßen für die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften auf den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern geeignet sind, sollte der Anwendungsbereich der Verordnung entsprechend erweitert werden.
- (4) Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 hat kein deklaratorischen Charakter und sollte daher aufgehoben werden. Mit Ausnahme von Artikel 6 Absatz 3, der nach wie vor für die vor dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit der vorliegenden Verordnung angenommenen Entscheidungen nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag und bis zum Ende der Gültigkeit dieser Entscheidungen gelten sollte, wird die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 nach der Aufhebung der meisten ihrer Bestimmungen durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 gegenstandslos; sie sollte daher aufgehoben werden.
- (5) Aus dem gleichen Grunde sollte die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3976/87 vom 14. Dezember 1987 zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrages auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr³⁰, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003, entsprechend geändert werden. Der Anwendungsbereich dieser Verordnung, die die Kommission ermächtigt, im Wege der Verordnung Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag für nicht anwendbar zu erklären auf bestimmte Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, ist derzeit ausdrücklich auf den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft beschränkt.
- (6) Die Kommission sollte ermächtigt werden, Gruppenfreistellungen sowohl für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr als auch für den Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern zu gewähren. Der Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 sollte daher dahin gehend geändert werden, dass die Beschränkung auf den Luftverkehr zwischen den Flughäfen der Gemeinschaft aufgehoben wird.
- (7) Somit ist die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 aufzuheben und sind die Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 sowie die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 entsprechend zu ändern.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 wird mit Ausnahme von Artikel 6 Absatz 3, der weiterhin für Entscheidungen nach Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 angenommen werden und bis zum Ende der Gültigkeit dieser Entscheidungen gilt, aufgehoben.

³⁰ ABl. L 374 vom 31.12.1987, S. 9.

Artikel 2

In Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 werden die Worte "zwischen Flughäfen der Gemeinschaft" gestrichen.

Artikel 3

Artikel 32 Absatz c der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 wird gestrichen.

Artikel 4

Diese Verordnung tritt am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt *der Europäischen Gemeinschaften in Kraft*.

Sie gilt ab dem 1. Mai 2004.

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

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*