



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.03.2005
KOM(2005) 79 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft

{SEK(2005) 336}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft

I. DAS NEUE UMFELD

1. Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 5. November 2002 in den „Open sky“-Rechtssachen¹ markieren den Ausgangspunkt einer Luftfahrtaußenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, deren Weiterentwicklung im Hinblick auf die wirtschaftlichen Aspekte für die europäische Luftverkehrsbranche Gegenstand dieser Mitteilung ist.

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

2. Zur erfolgreichen Gestaltung dieser Veränderung wurde ein schrittweiser Ansatz gewählt. Nach der Verkündung der Urteile hat die Europäische Kommission in zwei Mitteilungen² Leitlinien und Verfahren dargelegt, um der neuen rechtlichen und politischen Situation gerecht zu werden. Seither haben die Organe und die Mitgliedstaaten Modalitäten für das weitere Vorgehen und die Zusammenarbeit im Bereich des internationalen Luftverkehrs ausgearbeitet.

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

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

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

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

² KOM(2002) 649 endg. vom 19.11.2002 und KOM(2003) 94 endg. vom 26.2.2003.

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

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

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

- der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der angestrebten Partnerschaft,
- des Grads der Marktöffnung,
- des bereits vorhandenen Regulierungsumfelds, besonders im Hinblick auf die zur Gewährleistung eines lautereren Wettbewerbs verfolgte Politik.

Außerdem muss diese Agenda synergetisch mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des Luftverkehrssektors weiterentwickelt werden. Indem sie mit einer Stimme spricht, kann die Gemeinschaft den umweltschädigenden Auswirkungen des Luftverkehrswachstums, namentlich auf die Klimaänderung³, besser entgegenzutreten.

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

Das wirtschaftliche Umfeld spricht angesichts eines künftig zu erwartenden beständigen Wachstums des internationalen Luftverkehrs eindeutig dafür, wobei die EG bereits einen wichtigen Platz im Weltluftverkehr einnimmt (siehe SEK(2005)336). Die Luftverkehrsbranche unterliegt zwar eigenen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten, kann sich aber nicht länger vom Rest der Akteure abschirmen, der voll und ganz in der Weltwirtschaft engagiert ist. Es muss möglich sein, das Kapital zu internationalisieren und die Wettbewerbsfähigkeit dank weltweiter Konkurrenz zu steigern, und die Zahl der Flugverbindungen aus der EG muss zum Vorteil der Nutzer erhöht werden können.

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

Intern wird derzeit eine Politik praktiziert, die der Gesamtheit der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Bedingungen des Luftverkehrs Rechnung trägt. Indem diese Politik die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrs zum Ziel hat, platziert sie diesen Sektor direkt im Fahrwasser des Lissabon-Prozesses. Gleichzeitig mit der Marktöffnung hat die EG einen heute fast vollständigen Rechtsrahmen für ein effizientes und sicheres Funktionieren der Zivilluftfahrt geschaffen. Hier lassen sich beispielhaft die erste Rechtsvorschrift zur Luftsicherheit⁴, die Errichtung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA)⁵ oder die ambitionierte Flugsicherungsinitiative zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums⁶ aus dem Jahr 2004 anführen.

Ein großes Handicap bleibt jedoch bestehen: Während die EG dank der gemeinsamen Handelspolitik mittlerweile eine dominante Position im Welthandel einnimmt, weist der durch die gemeinsame Verkehrspolitik vereinheitlichte Luftverkehrsmarkt keine ausreichende Außendimension auf. Der Erfolg des Binnenmarkts, besonders im Bereich des Luftverkehrs, hängt jedoch ebenso sehr von seiner internen Verwirklichung wie von seiner externen Ausstrahlung ab⁷. Ohne Letzteres besteht das Risiko, nicht nur die Weiterentwicklung der internen Politik zu beeinträchtigen, sondern auch der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu schaden.

Während der Luftverkehr weiterhin einer der Bereiche ist, in dem die EG ihre Vertretungs- und Verhandlungsmacht bislang nicht im vollen Umfang zur Geltung gebracht hat⁸, lassen sich die Trümpfe nicht in Abrede stellen, über die die EG verfügt, um

- den in fünfzehn Jahren in ihrer Mitte entwickelten Rechtsrahmen bekannt zu machen, durch den sie über eine einzigartige Erfahrung im Bereich der Zivilluftfahrt verfügt. Als unvergleichliches Modell der regionalen Integration eröffnet sie einmalige Perspektiven der Zusammenarbeit mit anderen Regionen der Welt.
- vereint und mit einer Stimme ein erhebliches Gewicht in den Außenbeziehungen zur Geltung zu bringen, wie in der Handelspolitik, aber auch in anderen Bereichen, in denen sich ihre bilateralen Beziehungen mit der gesamten Welt ständig weiterentwickeln und enge und ausgewogene Partnerschaften bestehen.
- ihre Partner in unterschiedlicher Weise politisch zu begleiten, sei es in der Entwicklungshilfe, bei der Partnerschaft zur technologischen Entwicklung oder der technischen Hilfe.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vom 16.12.2002 (ABl. L 355 vom 30.12.2002).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 vom 15.7.2002 (ABl. L 243 vom 27.9.2002).

⁶ Verordnungen (EG) Nr. 549/2004 vom 10.3.2004 (Rahmenverordnung), Nr. 550/2004 vom 10.3.2004 (Erbringung von Dienstleistungen), Nr. 551/2004 vom 10.3.2004 (Luftraum), Nr. 552/2004 vom 10.3.2004 (Interoperabilität) (ABl. L 96 vom 31.3.2004).

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

⁸ Die Kommission hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, dies auf multilateraler Ebene zu beheben, und 2002 den Beitritt der EG zur Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vorgeschlagen (SEK(2002) 381 endg.).

II. DER UMZUSETZENDE GEMEINSCHAFTSANSATZ

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

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

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

1. HERBEIFÜHRUNG DER KONFORMITÄT BESTEHENDER BILATERALER ABKOMMEN MIT DEM GEMEINSCHAFTSRECHT

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

- Allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft werden dadurch außerhalb der EG in Anwendung des im EG-Vertrag verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung dieselben Rechte garantiert, gleichzeitig wird die europäische Branche gestärkt, indem eine Annäherung zwischen Unternehmen erleichtert wird.
- Es muss verhindert werden, dass die auf diese Abkommen gegründeten kommerziellen Beziehungen durch Rechtsunsicherheit beeinträchtigt oder bei Weiterandauern des Status quo gar letztlich unterbrochen werden.

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

- 1.1. **Das erste Instrument sind bilaterale Verhandlungen eines Mitgliedstaats**, worauf die Verordnung (EG) Nr. 847/2004⁹ Anwendung findet, die die Aufnahme von Standardklauseln, die der Zuständigkeit der Gemeinschaft Rechnung tragen, in das jeweilige Abkommen vorsieht.

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

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

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

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

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

⁹ Verordnung (EG) Nr. 847/2004 vom 29.4.2004 über die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten (ABl. L 157 vom 30.4.2004).

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

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

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

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

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

2. SCHRITTWEISER ABSCHLUSS UMFASSENDE ABKOMMEN ZWISCHEN DER GEMEINSCHAFT UND DRITTSTAATEN

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

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

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

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

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

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

Diese ersten Mandate machen den Weg frei für

- einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit den Nachbarländern und
- den Abschluss globaler Abkommen mit anderen Regionen der Welt, was eindeutig im Interesse der europäischen Luftverkehrsbranche liegt.

2.1. Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarländern

Die Kommission hat ihre ersten Vorschläge¹⁰ (im Anschluss an die Vorschläge bezüglich der USA) den Nachbarländern der erweiterten Union gewidmet, wodurch deutlich wird, dass sie diesen Ländern Vorrang einräumt: aus wirtschaftlichen Gründen (die Märkte dieser Länder sind im Wesentlichen auf die EG ausgerichtet), aber auch aus Gründen der Luftverkehrspolitik (größere Effizienz und Sicherheit des Flugbetriebs) und als sektoraler Beitrag zu einer Nachbarschaftspolitik der Union.

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

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

¹⁰ KOM(2004) 74 endg. vom 9.2.2004.

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

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

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

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

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

2. 2. Zielgerichteter Abschluss globaler Luftverkehrsabkommen

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

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

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

- die wirtschaftliche Bedeutung, die Wachstumschancen und die Aussichten auf einen besseren Zugang für die EG in Bezug auf einen bestimmten Markt,
- die Notwendigkeit einer Einigung auf einen Rahmen für einen fairen Wettbewerb,
- die Vorteile einer Konvergenz in Regulierungsfragen, die die Erfahrungen der regionalen wirtschaftlichen Integration der EG zum Vorbild hat und sich auf die technische, technologische und industrielle Zusammenarbeit zum Nutzen des gesamten Luftverkehrssystems stützt.

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

Dies gilt besonders für China und Indien. Diese beiden Partner wurden von den größten europäischen Luftfahrtunternehmen als Länder genannt, die im Blickpunkt der Gemeinschaftspolitik stehen sollten¹¹. Die beiden maßgebenden Akteure des asiatischen Raums als bevölkerungsreichste Länder der Welt und mit stark wachsenden Volkswirtschaften werden ein anhaltendes Luftverkehrswachstum aufweisen (bis 2007 wird der Passagierverkehr in China jährlich um rund 9 % und in Indien um 6 % zunehmen¹²). Die großen, aber weitgehend abgeschotteten Märkte China und Indien reformieren derzeit ihren Luftverkehrssektor durch eine Öffnung und Modernisierung, was durch die Zusammenarbeit mit der EG unterstützt werden könnte.

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

¹² IATA-Prognose zum Passagierverkehr 2003-2007.

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

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

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

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

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

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

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

III. FAZIT

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

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

- **Kurzfristige Aufnahme von Verhandlungen über globale Abkommen in den wichtigen Regionen der Welt**, um die Aussichten zur Förderung der europäischen Luftverkehrsbranche unter fairen Wettbewerbsbedingungen in den dynamischsten Märkten der Welt zu verbessern und zur Reform der internationalen Zivilluftfahrt beizutragen.

Diese Agenda setzt kurzfristig mehrere Etappen voraus:

- rasch erfolgende Aushandlung horizontaler Abkommen, die die von den Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Beziehungen erreichte Anpassung bestehender Abkommen an das Gemeinschaftsrecht ergänzen und beschleunigen,
- Aufnahme neuer Verhandlungen über globale Abkommen, beginnend mit China und Russland,
- erfolgreicher Abschluss der Abkommen, über die derzeit verhandelt wird, namentlich mit den USA.