

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2008
KOM(2008) 603 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Tunesien

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Tunesien

1. EINLEITUNG

1. In der Mitteilung „Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft“¹ hat die Kommission die Bedeutung dargelegt, die der Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den Nachbarn der Europäischen Union im Osten und Süden zukommt.
2. Letzten Endes sollen die Europäische Union und ihre im Süden und Osten angrenzenden Partner in einem gemeinsamen Markt vereint werden, in dem harmonisierte Marktregeln gelten. Der Rat „Verkehr“ vom 27. Juni 2005 hat dieses Ziel in seinen Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft bekräftigt und zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit den EU-Nachbarländern bis 2010 aufgerufen.
3. Die mit diesem gemeinsamen Luftverkehrsraum verbundene Dynamik hat die Europäische Union bereits veranlasst, die Luftverkehrsmärkte der Schweiz, Norwegens und Islands, sodann den der neun Staaten des westlichen Balkans (Juni 2006) und schließlich, nach Unterzeichnung des ersten Europa-Mittelmeer-Abkommens im Dezember 2006, auch den Luftverkehrsmarkt Marokkos einzubeziehen. Auf Ersuchen des Rates wird die Kommission auch entsprechende Verhandlungen mit Jordanien und Israel aufnehmen und die Erörterungen mit der Ukraine fortsetzen. Die Stärkung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarländern ist ein Schlüsselement für die Weiterentwicklung der europäischen Luftverkehrsbranche. Auf den Luftverkehr mit den Nachbarländern der Europäischen Union entfallen fast 20 % der internationalen Flüge außerhalb der Gemeinschaft, was mit der Zahl der Flüge im Verkehr mit den Ländern Nordamerikas vergleichbar ist und alle Marktsegmente (Touristik, Besuchs- und Geschäftsreisen) umfasst. Vom Wachstumspotenzial des Luftverkehrssektors abgesehen stellt der gemeinsame Luftverkehrsraum unter einem umfassenderen Blickwinkel ein hervorragendes Mittel der regionalen Integration und wirtschaftlichen Entwicklung dar, das sich vollkommen in den Barcelona-Prozess und den im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik konzipierten Aktionsplan einpasst. Das vor kurzem eingeleitete Projekt „Barcelona-Prozess: Mittelmeerunion“ folgt derselben Logik.
4. Der angestrebte gemeinsame Luftverkehrsraum mit den südlichen Mittelmeeranrainern macht Tunesien zu einem unumgänglichen Partner der Europäischen Union. Die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft, die mit dem Assoziierungsabkommen² geschaffen wurde, verleiht der verstärkten Zusammenarbeit im Verkehrsbereich und dem Ausbau der Zusammenarbeit

¹ KOM(2005) 79 endg. vom 11.3.2005.

² Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Tunesien wurde im Juli 1995 unterzeichnet.

zwischen den Parteien im Bereich der Rechtsvorschriften ebenso wie der Modernisierung der Flughafeninfrastruktur und der Flugsicherung Nachdruck.

5. Die verschiedenen auf die Mittelmeerländer ausgerichteten Aktionen der Europäischen Union und das Vorhaben zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums sind somit völlig kohärent. Darüber hinaus entspricht das Vorhaben einem auf beiden Seiten des Mittelmeers gemeinsam angestrebten Ziel. Der Austausch im Rahmen des Projekts „EUROMED Aviation“, das von der Europäischen Union zur Stärkung der Zusammenarbeit mit den Ländern südlich des Mittelmeers im Bereich der Luftfahrt eingeleitet wurde, hat Tunesien dazu veranlasst, Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf ein umfassendes Luftverkehrsabkommen zu bekunden. Ein solches Luftverkehrsabkommen mit der Gemeinschaft würde der gesamten Luftverkehrsbranche (Luftfahrtunternehmen, Betreiber von Flughafeninfrastruktur, Bodenabfertigungsdienstleister) ebenso wie den Flugreisenden auf beiden Seiten des Mittelmeers neue Möglichkeiten eröffnen. Die bestehenden Einschränkungen der zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Tunesien geschlossenen bilateralen Abkommen könnten überwunden werden: Beschränkungen bezüglich der Bedienungshäufigkeit, der Zahl der zugelassenen Luftfahrtunternehmen und der Flughäfen, die angeflogen werden können, sowie bezüglich der Tarife könnten aufgehoben werden, wobei gleichzeitig eine Angleichung der Rechtsvorschriften verfolgt würde.

2. AUSBAU DER LUFTVERKEHRSBEZIEHUNGEN MIT EINEM WICHTIGEN NACHBARN

6. Aufgrund des wirtschaftlichen Gewichts Tunesiens und der Bedeutung seiner Luftverkehrsbeziehungen mit der Europäischen Union ist das Land ein unumgänglicher Partner, wenn es um die schnelle Erreichung des vom Rat 2005 vorgegebenen Ziels geht, einen gemeinsamen Luftverkehrsraum zu schaffen.
7. Die Europäische Union ist der wichtigste Handelspartner Tunesiens. 73 % der Einfuhren des Landes stammen aus Europa, auf das wiederum 31 % der tunesischen Ausfuhren entfallen. 2006 erreichte dieser Austausch ein Volumen von fast 16 Mrd. Euro, was Tunesien zu einem der wichtigsten Handelspartner der Europäischen Union unter den südlichen Mittelmeeranrainern macht.
8. 82 % der Touristen, die nach Tunesien reisen, kommen aus Europa und bedeuten eine wichtige Devisenquelle für das Land. Der tunesische Tourismussektor ist aus offensichtlichen geografischen Gründen sehr von den bestehenden Luftverkehrsverbindungen mit Europa abhängig. Der europäische und der tunesische Luftverkehrsmarkt sind im Übrigen eng miteinander verbunden, wie die 21 Luftverkehrsabkommen zwischen Tunesien und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union belegen. Auf dieser Grundlage reisten 2007 fast 8,5 Mio. Fluggäste zwischen Tunesien und Europa, was eine Steigerung von 40 % im Verlauf der letzten zehn Jahre bedeutet. Die wichtigsten Einzelmärkte 2007 waren Frankreich (3,5 Mio. Fluggäste), Deutschland (1,2 Mio. Fluggäste), Italien (1 Mio. Fluggäste), das Vereinigte Königreich (650 000 Fluggäste), Belgien (450 000 Fluggäste) und die Tschechische Republik (300 000 Fluggäste).

9. 2006 belief sich das Gesamtaufkommen im internationalen Luftverkehr mit Tunesien auf 10,5 Mio. Fluggäste, was die relative Bedeutung Europas unterstreicht. Zwei Drittel des gesamten internationalen Verkehrs wurden von tunesischen Luftfahrtunternehmen abgewickelt. Dieser Anteil ist im Luftverkehr mit Europa sogar noch höher, wo auf tunesische Luftfahrtunternehmen in Schlüsselmärkten wie Frankreich 70 % des Aufkommens entfallen. Die größten europäischen Linienluftfahrtunternehmen konzentrieren sich mit ihren Flügen auf Tunis, um die hochrentable Klientel abzuschöpfen, und gewähren gleichzeitig die Attraktivität ihres Drehkreuzes durch entsprechende Anschlussverbindungen. Andere Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sind ebenfalls auf dem Tourismus- und Besuchsreisemarkt tätig, der aber derzeit von den tunesischen Unternehmen beherrscht wird.
10. Größtes tunesisches Luftfahrtunternehmen ist Tunisair, auf das 37 % des internationalen Luftverkehrs von und nach Tunesien entfallen, was 2006 einer Zahl von 3,8 Mio. beförderten Passagieren entsprach. Das Unternehmen wurde vom tunesischen Staat gegründet, der heute 74 % des Kapitals hält, während der Rest in Streubesitz ist. Der Tunisair-Konzern beschäftigt direkt und indirekt fast 8 000 Personen. Seine Tätigkeit erstreckt sich auf alle Bereiche des Luftverkehrs, einschließlich Instandhaltung und Bodenabfertigung. Angesichts der Herausforderungen der Modernisierung in einem von immer stärkerem Wettbewerb geprägten internationalen Umfeld hat der Tunisair-Konzern strukturelle Reformen vollzogen, die zur Gründung von Tochterunternehmen mit fast 4 000 Beschäftigten geführt haben. Der Tunisair-Konzern betreibt eine eigene Flotte von 30 Flugzeugen der Hersteller Boeing und Airbus. Zwanzig davon verfügen nicht über eine Business Class, was die Bedeutung der touristischen Klientel für das Unternehmen unterstreicht.
11. Diese touristische Klientel ist die hauptsächliche Zielgruppe der beiden anderen international tätigen Luftfahrtunternehmen Tunesiens, Nouvelair und Karthago Airlines, die auf Initiative der Tourismusbranche (Hotellerie, Reiseveranstalter) als Bedarfsfluggesellschaften gegründet wurden.
12. Die 1989 vom Reisekonzern Tunisian Travel Service (TTS) gegründete Nouvelair hat ihre Basis in Monastir und bedient 25 Länder (120 Flughäfen), im Wesentlichen in Europa. Mit ihrer Flotte von 13 Airbus-Flugzeugen hat Nouvelair 2006 fast 1,5 Mio. Fluggäste befördert, was einem Anteil am internationalen Luftverkehrsmarkt Tunesiens von 16 % entspricht. Karthago Airlines, die 2002 zur Bedienung von Djerba im Charterflugverkehr gegründet wurde, steht im Eigentum des Karthago-Konzerns und setzt gecharterte Flugzeuge ein, um den saisonalen Anforderungen der Reiseveranstalter gerecht zu werden. Dieses Unternehmen, das sich dadurch auszeichnet, dass es an der Börse notiert ist, hat im internationalen Luftverkehr Tunesiens einen Marktanteil von 6 %. Die Ähnlichkeit ihrer Geschäftsmodelle und die Tatsache, dass sich beide Unternehmen auf verschiedene Hauptflughäfen stützen (Monastir und Djerba), haben Karthago Airlines und Nouvelair dazu veranlasst, eine Annäherung oder gar Fusion ins Auge zu fassen. Eine solche Konsolidierung des tunesischen Luftverkehrsmarkts entspräche der Logik eines Luftverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft und würde es den tunesischen Luftfahrtunternehmen ermöglichen, sich besser in einem deregulierten Markt zu positionieren und sich in der daraus folgenden neuen Wettbewerbssituation zu behaupten. Die Logik der Marktliberalisierung, die von

einem solchen gemeinschaftlichen Abkommen ausgeht, würde es den tunesischen Behörden nicht länger ermöglichen, die Tarife der europäischen Luftfahrtunternehmen, die ihr Land bedienen, zu regulieren, noch könnten sie die herkömmlichen Beschränkungen praktizieren, die sich auf Eigentum und Kontrolle eines Luftfahrtunternehmens der Gemeinschaft beziehen.

13. Das wirtschaftliche Potenzial eines gemeinsamen Luftverkehrsraums zwischen Tunesien und Europa ist somit sowohl für die Verbraucher wie auch für die Luftfahrtunternehmen und Flughäfen enorm. Wie die Studie des Projekts „Euromed Aviation“³ unterstreicht, ist der in Tunesien bestehende Rechtsrahmen ausreichend solide und entwickelt, um eine rasche Annäherung der Rechtsvorschriften auf der Grundlage gemeinschaftlicher Normen ins Auge zu fassen, was ebenfalls eines der mit dem gemeinsamen Luftverkehrsraum verfolgten Hauptziele ist. Ausgehend vom europäischen Modell haben die tunesischen Luftfahrtbehörden insbesondere eine Reform eingeleitet, mit der die Aufsichts- und Kontrollfunktionen von denen des Betriebs getrennt werden sollen. Es ist auch festzustellen, dass das Niveau im Bereich der Flugsicherheit und der Flugsicherung an die höchsten europäischen Standards heranreicht, was die Übereinstimmung der Vorschriften mit den Richtlinien und Empfehlungen der ICAO, den Bestimmungen der EASA und den EUROCONTROL-Anforderungen im Bereich der Sicherheitsregelung (ESARR) angeht. Dieser Prozess der Annäherung der Rechtsvorschriften an die gemeinschaftlichen Normen wurde im Übrigen durch das Projekt „Euromed Aviation“ gefördert und begleitet, in dessen Rahmen ein besonderer Plan zur technischen Unterstützung Tunesiens aufgestellt wurde, der den festgestellten Bedürfnissen des Landes entspricht.

3. VORTEILE UND ZUSÄTZLICHER NUTZEN EINES GEMEINSCHAFTSKONZEPTS

14. Der Zivilluftfahrtsektor (einschließlich Infrastruktur, Luftfahrtunternehmen und anderer Akteure der Luftfahrtindustrie) ist ein maßgebender Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Allein die Luftfahrtunternehmen repräsentieren rund 0,6 % der Wertschöpfung der Europäischen Union und haben mehr als 400 000 Mitarbeiter (0,4 % aller Beschäftigten im nichtfinanziellen Bereich der gewerblichen Wirtschaft)⁴, während der Sektor insgesamt rund 3 Mio. Menschen in der Europäischen Union beschäftigt. Die Schaffung eines Luftverkehrsbinnenmarkts seit den frühen neunziger Jahren hat wesentlich dazu beigetragen, den Sektor dynamischer und effizienter zu machen, und große wirtschaftliche und soziale Vorteile mit sich gebracht. Von 1992 bis 2003 nahm die Zahl der innergemeinschaftlich beflogenen Strecken um mehr als 40 % zu. Die großen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft haben zwischen 1990 und 2003 einen Produktivitätszuwachs von 87 % erfahren⁵. Tunesien würde daher von der schrittweisen Einbeziehung in diesen gemeinsamen Luftverkehrsmarkt profitieren und sich die Erfahrung der Europäischen Union in diesem Bereich zu Nutzen machen. Die Erweiterung des gemeinsamen Markts auf der Grundlage einer Liberalisierung der Verkehrsrechte in Verbindung mit einer Harmonisierung der

³ Bericht des Projekts „Euromed Aviation“ Tunesien (Nr. MED 2006/132-039).

⁴ Eurostat, Statistik kurzgefasst, 37/2005, ISSN 1561-4840.

⁵ Anhang zur Mitteilung der Kommission „Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft“, KOM(2005) 79 endg.

Rechtsvorschriften wird ebenfalls einen zusätzlichen Nutzen für die europäische Luftverkehrsbranche und ihre Nutzer mit sich bringen.

15. Bislang haben die Mitgliedstaaten im Allgemeinen restriktive Luftverkehrsabkommen mit Tunesien ausgehandelt, die die Markttöffnung regulieren und die Möglichkeiten der Luftfahrtunternehmen und Fluggäste beschränken. Diese sehen Verfahren zur Festlegung der Kapazitäten der Luftfahrtunternehmen vor, welche darüber hinaus nicht immer die Möglichkeit haben, ihre Flugpreise frei zu bestimmen. Außerdem erlauben es diese bilateralen Abkommen den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft nicht, alle tunesischen Flughäfen von allen europäischen Flughäfen aus anzufliiegen. Die derzeitigen bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Tunesien verzerren daher die Verkehrsströme und können verschiedene Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sowie die Verbraucher in den EU-Mitgliedstaaten benachteiligen.
16. Durch ein globales Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft könnte dieser Situation abgeholfen werden. Die Erhöhung der Zahl der Direktflüge zwischen der EU und Tunesien, die Folge des Abkommens wäre⁶, würde eine wesentliche Steigerung des Handelsaustauschs und der Tourismusströme ermöglichen. Eine am Beispiel Marokkos und am europäischen Binnenmarkt orientierte Hochrechnung lässt für die ersten Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens ein jährliches Verkehrswachstum in der Größenordnung von 15 bis 20 % erwarten. In absoluten Zahlen entspräche dies einem Anstieg um etwa 1,5 Mio. Fluggäste. Diese Prognosen, die unter dem Vorbehalt der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen und politischen Bedingungen stehen, werden angesichts des außerordentlichen Wachstumspotenzials des tunesischen Markts sicherlich nach oben korrigiert werden müssen.
17. Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil des wirtschaftlichen Nutzens der europäischen Luftverkehrsbranche und der europäischen Wirtschaft allgemein zugute käme. Dies könnte auch die Integration der tunesischen Luftfahrtunternehmen in bestehende kommerzielle Allianzen an der Seite von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erleichtern und so die Entwicklung integrierter Produkte und besserer Dienstleistungen für die Fluggäste ermöglichen.
18. Die Öffnung der Luftverkehrsmärkte muss durch einen Prozess der Angleichung der Rechtsvorschriften in bestimmten Kernbereichen begleitet werden, nämlich bezüglich der Flugsicherheit, der Gefahrenabwehr und der Umweltaspekte, ebenso hinsichtlich der Vorschriften für staatliche Beihilfen. Damit sollen die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb gewährleistet und das Ziel verfolgt werden, hohe Standards für den Luftverkehr auf beiden Seiten des Mittelmeers zu praktizieren. Was Umweltfragen angeht, muss das Abkommen mit dem Engagement der Gemeinschaft zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung des Luftverkehrs vereinbar sein. Es ist daher wichtig, dass das Abkommen die Fähigkeit der EU, regulatorische oder wirtschaftliche Instrumente zur Minderung unerwünschter Nebenwirkungen des Luftverkehrswachstums einzusetzen, nicht einschränkt, insbesondere bezüglich des Beitrags zum globalen Klimawandel sowie hinsichtlich der Luftqualität und der

⁶ Nach Unterzeichnung des Europa-Mittelmeer-Abkommens mit Marokko im Dezember 2006 stieg das Verkehrsaufkommen um 18 % und erreichte im Flugverkehr zwischen der Europäischen Union und Marokko 2007 fast 8 Mio. Passagiere.

Lärmbelastung an Flughäfen. Der anzulegende Maßstab für diesen Prozess der Angleichung der tunesischen Rechtsvorschriften an die in Europa geltenden kann nur der gemeinschaftliche Maßstab sein. Dies setzt die Erteilung eines Mandats an die Europäische Kommission voraus, ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit Tunesien auszuhandeln, dessen Endziel die vollständige Integration des tunesischen Luftverkehrsmarkts in einen gemeinsamen Luftverkehrsraum mit der Europäischen Union ist.

19. Die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Tunesien wird auch die Entfaltung einer Dynamik der regionalen Integration ermöglichen, die nicht nur die Luftverkehrsbeziehungen mit der Europäischen Union, sondern auch den Luftverkehr zwischen den südlichen Mittelmeerländern untereinander erfasst. Mit diesem Ziel im Blick hat die Europäische Gemeinschaft in das Luftverkehrsabkommen mit Marokko eine Klausel über die geografische Erweiterung aufgenommen, die die Beteiligung eines Landes wie Tunesien an diesem gemeinsamen Luftverkehrsraum vorwegnimmt. Die Liberalisierung der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der EU und Marokko einerseits und zwischen der EU und Tunesien andererseits könnte daher potenziell zur Öffnung der Luftverkehrsmärkte zwischen Tunesien und Marokko führen. Auch wenn die zugrunde liegende Logik dieselbe ist und eine Wechselwirkung zwischen beiden gegeben ist, scheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt doch vorteilhafter zu sein, die Luftverkehrsabkommen mit den südlichen Mittelmeerländern einzeln auszuhandeln. Dies gilt insbesondere unter dem Aspekt, das Konzept der europäischen Nachbarschaftspolitik zu wahren und dem Willen dieser Länder zu entsprechen, „privilegierte bilaterale Beziehungen“ mit der Europäischen Union zu pflegen, was auch eine größere Flexibilität und einen differenzierten Ansatz ermöglicht.
20. Ein der Kommission für Verhandlungen mit Tunesien erteiltes Mandat würde im Übrigen die Entschlossenheit der Europäischen Union bezeugen, die vom Rat 2005 ausgewiesenen politischen Ziele zu konkretisieren und ihren Luftverkehrsmarkt mit allen ihren Nachbarländern zu öffnen, sofern eine parallele Angleichung der Rechtsvorschriften gewährleistet wird. Die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Tunesien würde somit die regionale Zusammenarbeit und die Integration der Luftverkehrsmärkte aller südlichen Mittelmeerländer stärken.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

21. Die Kommission hält es für wichtig, Tunesien Perspektiven für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Zivilluftfahrt anzubieten. Ein umfassendes Luftverkehrsabkommen mit diesem Land würde es ermöglichen, sowohl die herkömmlichen kommerziellen Aspekte von Luftverkehrsabkommen abzudecken, als auch einen ehrgeizigen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Zusammenarbeit bei der Rechtsetzung in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit, Flugverkehrsmanagement ebenso wie Fragen der industriellen Zusammenarbeit behandelt werden.
22. Im Zivilluftfahrtsektor bieten sich bedeutende Chancen für eine weitere Stärkung der Zusammenarbeit im Verkehrsbereich allgemein, die sowohl Tunesien als auch der Europäischen Union nutzt. Daher sollten sich die Bemühungen jetzt darauf richten, den Luftverkehr zu einem Schlüsselbereich der Zusammenarbeit mit diesem Land zu

machen und Tunesien auf diese Weise erneut ein Beispiel für die Integration in die gemeinschaftlichen Strukturen und die europäischen Märkte zu geben.

23. Das Abkommen wird einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarn im Mittelmeerraum als Schlüsselziel der gemeinschaftlichen Luftfahrtußenpolitik und wichtiges Element der EU-Außenpolitik im Allgemeinen darstellen. Das Abkommen mit Tunesien wird aufgrund seines erheblichen politischen und wirtschaftlichen zusätzlichen Nutzens als Modell für ähnliche Abkommen mit anderen südlichen Mittelmeerländern dienen und so zur regionalen Integration dieser Länder beitragen.
24. Angesichts dessen schlägt die Kommission dem Rat vor, ihr ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss eines umfassenden Abkommens zu erteilen, das die Schaffung eines gemeinsamen Luftverkehrsraums mit Tunesien erlaubt. Die Kommission wird im Hinblick auf die weitere Präzisierung und Erreichung der im vorgeschlagenen Beschluss des Rates dargelegten Ziele eng mit den Mitgliedstaaten und allen beteiligten Kreisen zusammenarbeiten.