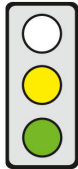


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission schlägt Maßnahmen vor, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtbranche erhalten sollen.

**Betroffene:** Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugzeughersteller, Nutzer von Flugverkehrsdiensten.



**Pro:** (1) Die Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums (SES) senkt die Kosten für Fluggesellschaften und damit die Preise für Flüge.

(2) Die Lockerung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Fluggesellschaften erhöht die Attraktivität des Standorts Europa.

**Contra:** Statt erneut ihre Ideen zur Luftfahrtaußenpolitik darzulegen, sollte die Kommission konkrete Legislativmaßnahmen vorschlagen. Zudem sollten die von der EU und den Mitgliedstaaten verursachten Wettbewerbsnachteile für EU-Fluggesellschaften überdacht werden.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2015) 598** vom 7. Dezember 2015: **Eine Luftfahrtstrategie für Europa**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Der Luftfahrtsektor der EU beschäftigt bis zu 2 Mio. Menschen und trägt direkt 110 Mrd. Euro zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU bei.
- Der EU-Luftverkehr steht vor „neuen großen Herausforderungen“, da (S. 2)
  - insbesondere in Asien rasch wachsende Fluggesellschaften und Flughäfen entstanden sind,
  - hohe Standards bei der Flugsicherheit und Gefahrenabwehr eingehalten werden müssen und
  - der Luftverkehr einen „Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten muss“.
- Die Kommission schlägt Maßnahmen vor, damit die EU-Luftfahrt
  - auch in Zukunft wachsen kann und
  - ihre führende Rolle im internationalen Wettbewerb aufrechterhält.

#### ► Luftfahrtaußenpolitik der EU

##### – Luftverkehrsabkommen und Marktöffnung

- EU-Fluggesellschaften sind mit neuen Konkurrenten insbesondere aus Asien konfrontiert. Bis 2034 wird der asiatisch-pazifische Linienpassagierverkehr voraussichtlich einen Anteil von 40% am weltweiten Flugverkehr haben.
- Außerhalb der EU unterliegt der Zugang von EU-Fluggesellschaften zu Märkten und Finanzmitteln für Investitionen häufig Beschränkungen.
- Die Kommission empfiehlt „umfassende Luftverkehrsabkommen“ der EU mit Ländern mit Wachstumsmärkten – z.B. Türkei und Katar. Diese Abkommen sollen
  - insbesondere die „Verkehrsrechte“ regeln und
  - den Marktzugang und Investitionsmöglichkeiten für EU-Fluggesellschaften verbessern.

##### – Harmonisierung von Normen

Um den weltweiten Handel mit Flugzeugen zu fördern, empfiehlt die Kommission bilaterale Flugsicherheitsabkommen mit „wichtigen Ländern“ – z.B. China und Japan – über die gegenseitige Anerkennung von Normen und Sicherheitszertifizierungen von Flugzeugen.

##### – Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken

- In der internationalen Luftfahrt gibt es derzeit keine Rechtsvorschriften gegen unlautere Geschäftspraktiken.
- Die EU-Regelungen über den Schutz der EU-Fluggesellschaften vor Subventionierung und unlauteren Preisbildungspraktiken von Fluggesellschaften aus Drittstaaten [Verordnung (EG) Nr. 868/2004] sind nach Auffassung der Luftfahrtbranche nicht effektiv und wurden nie angewandt (S. 5).
- Um international fairen Wettbewerb zu gewährleisten, empfiehlt die Kommission zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken
  - bestehende Vorschriften des EU-Rechts zu verschärfen oder
  - neue Vorschriften in Luftverkehrsabkommen und im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) einzuführen.

- **Eigentum und Kontrolle von Fluggesellschaften**
  - Derzeit dürfen ausländische Investoren maximal 49% der Anteile von EU-Fluggesellschaften halten. Die Kontrolle über das Unternehmen muss in der EU verbleiben.
  - Die Kommission will
    - bei künftigen Luftverkehrsabkommen auf eine gegenseitige Lockerung der Regeln für Eigentum und Kontrolle hinarbeiten und
    - „Auslegungsleitlinien“ für die einschlägige Verordnung über die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der EU [(EG) 1008/2008] veröffentlichen, um mehr Rechtssicherheit bezüglich Eigentum und Kontrolle von EU-Fluggesellschaften zu schaffen.
- ▶ **Effizienzsteigerungen im Luftverkehr**
  - **Einheitlicher Europäischer Luftraum („Single European Sky“ – SES)**
    - Der europäische Luftraum ist fragmentiert und nicht nach optimalen Streckenverläufen aufgeteilt. Dies kostet pro Jahr mindestens 5 Mrd. Euro.
    - Mit dem „Einheitlichen Europäischen Luftraum“ (SES) verfolgt die Kommission seit 2004 das Ziel einer EU-weiten Koordinierung des Flugverkehrsmanagementsystems, um die bestehende Fragmentierung des europäischen Luftraums zu beseitigen..
    - Hierfür hat sie 2013 eine Verordnung zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums („SES II+“, COM(2013) 410; s. [cepAnalyse](#)) vorgeschlagen.
    - Sie fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die vorgeschlagenen Maßnahmen anzunehmen.
  - **Kapazität von Flughäfen**
    - Aufgrund von Kapazitätsengpässen auf EU-Flughäfen entsteht bis 2035 jährlich ein BIP-Verlust zwischen 28 und 52 Mrd. Euro, da
      - die EU-Flughäfen 2035 voraussichtlich 2 Mio. Flüge nicht abwickeln können und
      - weitere flughafenbezogene Verspätungen von fünf bis sechs Minuten je Flug entstehen.
    - Die Kommission hat 2011 eine Verordnung über Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen („Slots“) für Starts und Landungen auf EU-Flughäfen („Slotverordnung“, KOM(2011) 827; s. [cepAnalyse](#)) vorgeschlagen. Danach soll
      - die Slotnutzungsquote, die für den vorrangigen erneuten Erhalt dieses Slots in der Folgeperiode erreicht werden muss, von 80% auf 85% erhöht werden und
      - zwischen den Fluggesellschaften der Sekundärhandel mit zugeteilten Slots ermöglicht werden.
    - Sie fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diese Verordnung zu verabschieden.
  - **Effizienz von Flughafendiensten**
    - Flughafendienste umfassen insbesondere Dienste auf Start- und Landebahnen, in Passagierterminals und zur Bodenabfertigung – z.B. Betankung, Enteisung, Passagierabfertigung.
    - Die Flughafenentgeltrichtlinie (2009/12/EG) enthält Vorschriften für die Höhe der Gebühren für Flughafendienste.
    - Die Bodendienstrichtlinie (96/67/EG) enthält Vorschriften für den Zugang zum Markt für Bodenabfertigungsdienste. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Anzahl der Anbieter auf einem EU-Flughafen zu begrenzen.
    - Die Kommission will beide Richtlinien überprüfen und ggf. überarbeiten.
- ▶ **Flugsicherheit und Gefahrenabwehr**
  - Im EU-Luftverkehr wird es 2035 voraussichtlich 50% mehr Flüge geben als 2012.
  - Hohe Sicherheitsstandards sind notwendig für das Funktionieren und die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrs. Die derzeitigen hohen Sicherheitsstandards sollen auch bei zunehmenden Luftverkehrsvolumen eingehalten werden.
  - Die Kommission will
    - neue Technologien – z.B. Elektroantrieb, Drohnen – in den Sicherheitsvorschriften berücksichtigen, damit die Luftfahrtbranche „gedeihen“ kann (S. 10), und
    - neue Technologien und Verfahren bei der Sicherheitskontrolle von Passagieren einführen, die
      - die Kontrolle erleichtern und
      - Verzögerungen für Fluggäste verringern.
- ▶ **Luftverkehrsemissionen**
  - **Klimaschutz**
    - Im EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) dürfen Unternehmen bestimmter Branchen Treibhausgase (THG) nur dann ausstoßen, wenn sie entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) besitzen.
    - Der Luftverkehr ist in das EU-ETS einbezogen (s. [cepKompass](#), S. 17 f.): Von 2013 bis 2016 sind Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen zertifikatepflichtig [Verordnung (EU) Nr. 421/2014 über die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-ETS, Art. 1].
    - Die ICAO hat auf ihrer Generalversammlung im Oktober 2013 ihren Willen bekundet, bis 2016 einen „marktbasierten Mechanismus“ zur THG-Reduktion zu beschließen, der mehrere Erdregionen umfasst und ab 2020 in Kraft treten soll. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, auf der ICAO-Versammlung 2016 auf einen „wirklich weltweiten Mechanismus“ zur THG-Reduktion zu drängen (S. 15).

#### – Lärmschutz

- Ca. 4 Mio. EU-Bürger sind unmittelbar von Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen betroffen.
- Um die Lärmemissionen zu verringern, soll die EU ab 2017 neue internationale Lärmschutz-Normen, die auch für neue Arten von Großflugzeugen gelten, übernehmen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen zur Subsidiarität nicht ein.

### Politischer Kontext

Die Kommission hat 2012 ihre Vorstellungen für eine EU-Luftfahrtaußenpolitik vorgestellt [Mitteilung COM(2012) 556, s. [cepAnalyse](#)], Legislativvorschläge folgten danach jedoch nicht.

Zur Errichtung des SES hat die EU 2004 vier Verordnungen erlassen (SES I) und diese 2009 geändert (SES II, s. [cepStudie](#)). Bei der Umsetzung in nationales Recht kam es beide Male zu erheblichen Verzögerungen. Die Verzögerungen haben dazu geführt, dass die Kommission 2013 die „SES II+“-Verordnung vorgeschlagen hat. Die darin enthaltenen Maßnahmen hat sie im Dezember 2015 in ihren neuen Verordnungsvorschlag zur Errichtung einer EU-Agentur für Flugsicherheit (EASA) integriert [COM(2015) 613].

Der Rechtsetzungsprozess für die Slotverordnung [KOM(2011) 827] ist noch nicht abgeschlossen ist. Allerdings haben sich das Europäische Parlament und der Rat bereits für eine Beibehaltung der derzeit gültigen Slotnutzungsquote von 80% ausgesprochen.

2011 hat die Kommission im Rahmen des sog. „Flughafenpakets“ einen Verordnungsvorschlag über Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen vorgelegt [KOM(2011) 824, s. [cepAnalyse](#)]. Dieser wurde jedoch 2015 von der Kommission wieder zurückgezogen.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Verkehr

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission hat, wie bereits 2012 in ihrer Mitteilung zur EU-Luftfahrtaußenpolitik, Probleme der europäischen Luftfahrtbranche im globalen Wettbewerb identifiziert. Allerdings hat sie weiterhin keine legislativen Maßnahmen vorgelegt, um diese Probleme zu beheben. **Anstatt zum wiederholten Male in einer unverbindlichen Mitteilung ihre Ideen zur Luftfahrtaußenpolitik darzulegen, sollte die Kommission konkrete Legislativmaßnahmen**, insbesondere eine Überarbeitung der Verordnung zum Schutz der EU-Fluggesellschaften vor Subventionierung und unlauteren Preisbildungspraktiken von Fluggesellschaften aus Drittstaaten, **vorschlagen**.

**Zudem sollten die von der EU und den Mitgliedstaaten verursachten Wettbewerbsnachteile für EU-Fluggesellschaften überdacht werden.** Hierzu zählt neben nationalen steuerlichen Regelungen – z.B. der deutschen Luftverkehrssteuer –, dass die Zertifikatepflicht derzeit nur für Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen durchgesetzt wird. Luftverkehrsgesellschaften, die ihr Drehkreuz außerhalb der EU haben, können daher von EU-Flughäfen ausgehende Zubringerflüge günstiger anbieten. Solange es keine globale Klimaschutzmaßnahme gibt, sollte die Zertifikatepflicht auch für alle Flüge von und nach Drittländern über dem Gebiet der EU durchgesetzt werden.

„Umfassende Luftverkehrsabkommen“ der EU mit Drittstaaten können grundsätzlich dazu beitragen, dass EU-Fluggesellschaften neue Märkte und Finanzmittel für Investitionen erschließen. Da die EU in der Vergangenheit nicht immer ein guter Verhandlungspartner war, hängt der Erfolg künftiger Luftverkehrsabkommen entscheidend davon ab, worauf sich beide Parteien einigen und ob die Einhaltung dieser Abkommen durchgesetzt werden kann.

Der Schutz der EU-Luftfahrtbranche vor Subventionen von Drittländern und unlauteren Geschäftspraktiken wie Preisdumping ist grundsätzlich sachgerecht. Diese können zwar kurzfristig niedrigere Preise für Luftverkehrsdienste bewirken, langfristig können sie aber durch eine geringere Wettbewerbsintensität zu einem Preisanstieg führen. Allerdings sollte die Kommission darlegen, welche Maßnahmen sie zur Bekämpfung von Subventionen und unlauteren Praktiken vorlegen will. Sie sollte sich in erster Linie um Luftverkehrsabkommen mit fairen Wettbewerbsklauseln einschließlich Sanktionen und Streitbeilegungsverfahren bemühen. Zudem könnte sie vorschlagen, die derzeit hohen Anforderungen [„eindeutige Beweise“, s. Verordnung (EG) Nr. 868/2004, Art. 6] an den in der Praxis oft sehr schwierigen Nachweis unlauterer Geschäftspraktiken von Fluggesellschaften aus Drittstaaten zu lockern, um einen wirksameren Schutz der EU-Fluggesellschaften zu ermöglichen. In jedem Fall sollte sie von protektionistischen Maßnahmen absehen, da diese die Zahl insbesondere internationaler Flüge verringern, den Steuerzahler im Fall von Subventionen Geld kosten und sich so nachteilig auf die Wirtschaft auswirken.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums (SES)**, insbesondere die Optimierung der Flugverläufe im europäischen Luftraum, ermöglicht kürzere Strecken, damit einen geringeren Treibstoffverbrauch und geringere CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Flugstrecke. Dies **senkt die Kosten für Fluggesellschaften und damit, bei Wettbewerb, die Preise für Flüge**. Hiervon profitieren Anbieter und Nachfrager zugleich. Europäisches Parlament und Rat sollten daher die von der Kommission mehrfach vorgeschlagene EU-weite Koordinierung des Flugverkehrsmanagements zügig verabschieden.

Auch die Slotverordnung sollte zügig verabschiedet werden, denn ihre beiden Kernelemente ermöglichen eine effizientere Nutzung der Flughafenkapazitäten: Zum einen erschwert die Erhöhung der Slotnutzungsquote auf 85% den vorrangigen erneuten Erhalt von Slots. Dies erleichtert Neubewerbern den Zugang zu einem Flughafen und fördert so den Wettbewerb. Zum anderen ermöglicht der Sekundärhandel eine effiziente Verteilung von Slots. Denn der Preismechanismus auf dem Sekundärmarkt setzt Anreize für die Fluggesellschaften, die ihnen zugewiesenen Slots so zu tauschen und zu übertragen, wie es den jeweiligen Bedürfnissen entspricht. Vor diesem Hintergrund ist es sachlich nicht nachvollziehbar, warum das Europäische Parlament und der Rat die Beibehaltung der Slotnutzungsquote von 80% fordern.

Die Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten, im Rahmen der ICAO auf die Einführung eines weltweiten Mechanismus zur THG-Reduktion zu drängen, ist sachgerecht, da das Klima nur global wirksam geschützt werden kann. Außerdem würde eine Lösung auf ICAO-Ebene Wettbewerbsverzerrungen beseitigen. Dabei sollte sich die ICAO aus Effizienzgründen ebenfalls für ein Emissionshandelssystem entscheiden. Zudem sollte sie darauf achten, dass ein solches System mit anderen Emissionshandelssystemen wie dem EU-ETS kompatibel ist und den Zertifikatehandel zwischen den Systemen ermöglicht. Ansonsten ginge die wichtigste Eigenschaft des Emissionshandels verloren, nämlich Anreize dafür zu schaffen, dass die Emissionsreduktion dort erfolgt, wo sie die geringsten Kosten verursacht.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Bilaterale Flugsicherheitsabkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Normen und Sicherheitsstandards von Flugzeugen vereinfachen den globalen Handel und führen zur geringeren Produktionskosten. Dies wirkt sich global positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

### Folgen für die Standortqualität Europas

**Die Lockerung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Fluggesellschaften erhöht die Attraktivität des Standorts Europa**, da sich dann ausländische Investoren auch an diesen Unternehmen stärker beteiligen dürfen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU darf „geeignete Vorschriften“ für die Luftfahrt im Allgemeinen und für den internationalen Luftverkehr im Besonderen erlassen (Art. 100 Abs. 2 i.V.m. Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). Die hier angesprochenen Regelungsgebiete – SES, Slotvergabe, Bodendienste etc. – sind von dieser Kompetenz umfasst.

Zudem darf die EU ausdrücklich völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten abschließen, wenn dies in den EU-Verträgen oder einem verbindlichen EU-Rechtsakt vorgesehen ist, wenn es zu der Verwirklichung eines der Ziele der EU-Verträge erforderlich ist oder wenn andernfalls EU-Vorschriften beeinträchtigt bzw. deren Anwendungsbereich geändert werden könnte (Art. 216 Abs. 1 AEUV). Dies entspricht der langjährigen EuGH-Rechtsprechung, der zufolge eine ausschließliche Außenzuständigkeit der EU für die Fragen besteht, die bereits intern durch EU-Recht geregelt sind (AETR-Urteil, EuGH, Rs. 22/70), oder für die ein völkerrechtlicher Vertrag mit Drittstaaten notwendig ist (z. B. „Open Sky“-Urteil, EuGH, Rs. C-476/98). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen, bei Luftverkehrsabkommen aber tendenziell zu bejahen. In jedem Fall muss der Rat der Kommission jeweils ein Mandat für die Durchführung von Verhandlungen mit Drittstaaten erteilen (Art. 218 Abs. 2 und 3 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch. Der überwiegend grenzüberschreitende Charakter des Luftverkehrs rechtfertigt EU-weites Handeln.

### Verhältnismäßigkeit

Die Frage der Verhältnismäßigkeit lässt sich erst anhand konkreter Rechtsetzungsvorschläge beurteilen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Anstatt zum wiederholten Male in einer unverbindlichen Mitteilung ihre Ideen zur Luftfahrtaußenpolitik darzulegen, sollte die Kommission konkrete Legislativmaßnahmen vorschlagen. Zudem sollten die von der EU und den Mitgliedstaaten verursachten Wettbewerbsnachteile für EU-Fluggesellschaften überdacht werden. Die Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums (SES) senkt die Kosten für Fluggesellschaften und damit die Preise für Flüge. Die Lockerung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Fluggesellschaften erhöht die Attraktivität des Standorts Europa.