

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Luftverkehrs-
beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und
Drittstaaten

KOM(2003) 94 endg.; Ratsdok. 7047/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 13. März 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 27. Februar 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 990181 (Rechtssache C-476/98),
Drucksache 783/01 = AE-Nr. 012969 und AE-Nr. 024104.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über die Luftverkehrsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten

EINLEITUNG

1. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 19. November 2002¹ eine Bestandsaufnahme der Außenbeziehungen der Gemeinschaft im Bereich des Luftverkehrs vorgenommen und Schlussfolgerungen aus den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 5. November 2002 in den so genannten „Open Skies“-Rechtssachen² gezogen sowie Leitlinien und wesentliche Grundsätze der Außenpolitik der Gemeinschaft in diesem Bereich vorgestellt.
2. Die Durchführung dieser Politik wird angesichts der großen Zahl bilateraler Luftverkehrsabkommen, die die Mitgliedstaaten mit Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Union abgeschlossen haben, schrittweise erfolgen.
3. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Urteile des Gerichtshofs unmittelbare rechtliche Folgen haben, denen kurzfristig Rechnung zu tragen ist. Wie in der genannten Mitteilung bereits ausgeführt wurde, fallen diese in zwei Kategorien:
 - Mehrere Bereiche, die derzeit Gegenstand von Bestimmungen dieser Abkommen sind, unterliegen nunmehr der ausschließlichen Außenkompetenz der Gemeinschaft. Außer den vom Gerichtshof ausdrücklich genannten Bereichen, in denen die Gemeinschaft zuständig ist, impliziert die analoge Anwendung des AETR-Urteils auf die internationale Zivilluftfahrt die Gemeinschaftskompetenz auch in mehreren anderen Bereichen, die von den in Frage stehenden Abkommen und vom Gemeinschaftsrecht erfasst werden³. Außerdem bedeuten laut Gerichtshof Änderungen der Abkommen eine Neuaushandlung der Abkommen in ihrer Gesamtheit. Auch wenn daher gewisse Bestimmungen der Abkommen nicht durch Änderungen förmlich abgeändert werden oder nur geringe redaktionelle Änderungen erfahren, werden die sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Verpflichtungen anlässlich der Neuaushandlung dennoch nicht weniger bestätigt. Die Mitgliedstaaten dürfen neue internationale Verpflichtungen daher nicht nur nicht eingehen, sondern solche Verpflichtungen auch nicht aufrechterhalten, wenn sie gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen (siehe z. B. Rs. C-472/98, Randnr. 45, ebenfalls die Urteile vom 4. Juli 2000, Kommission/Portugal, Rs. C-62/98, Slg. 2000, I-5171 und Kommission/Portugal, Rs. 84/98, Slg. 2000, I-5215).

¹ KOM(2002) 649 endg., Mitteilung der Kommission über die Konsequenzen der Urteile des Gerichtshofs vom 5. November 2002 für die europäische Luftverkehrspolitik.

² 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, Kommission gegen Vereinigtes Königreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien, Luxemburg, Österreich und Deutschland.

³ KOM(2002) 649 endg., Ziffern 31 und 32.

- Die Nationalitätsklauseln in fast allen vorgenannten Abkommen verstoßen wegen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gegen Artikel 43 EG-Vertrag⁴.
- 4. Auf letzteren Punkt richtet sich aufgrund seiner Bedeutung das besondere Augenmerk der Kommission, da die Nationalitätsklauseln die Luftfahrtunternehmen an der Ausübung eines der grundlegenden Rechte hindern, die ihnen der EG-Vertrag einräumt, nämlich der Niederlassungsfreiheit. Diese Klauseln verhindern in der Praxis, dass die Luftfahrtunternehmen uneingeschränkten Nutzen aus dem Binnenmarkt ziehen und den Verbrauchern ein verstärkter Wettbewerb zugute kommt⁵.
- 5. Die Luftverkehrsbranche durchlebt seit 2001 eine der schwersten Krisen ihrer Geschichte. Zahlreiche europäische Luftfahrtunternehmen haben Umstrukturierungspläne erstellt, um die gegenwärtigen großen Schwierigkeiten und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten zu meistern. Die notwendige Neuordnung des Sektors kann nur erreicht werden, wenn die zuständigen öffentlichen Stellen auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene Reaktionsfähigkeit und die notwendige Dynamik im Bereich der internationalen Luftverkehrsbeziehungen unter Beweis stellen.
- 6. Daher ist es von größter Wichtigkeit, dass die Gemeinschaft die notwendigen Maßnahmen ergreift, um kurzfristig einen neuen Rechtsrahmen zu schaffen, der mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist und den Bedürfnissen der Wirtschaftsbeteiligten entspricht.

1. KONSEQUENZEN DES VOM GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN FESTGESTELLTEN VERSTOSSES BEZÜGLICH DER NATIONALITÄTSKLAUSELN

1.1. Allgemeine Grundsätze

- 7. Wie in der Mitteilung der Kommission vom 19. November 2002 über die Konsequenzen der Urteile des Gerichtshofs vom 5. November 2002 ausgeführt wurde⁶, sind auch andere bilaterale Luftverkehrsabkommen, die dieselben Bereiche wie die „Open Skies“-Abkommen abdecken, als nicht gemeinschaftsrechtskonform anzusehen. Dies gilt insbesondere für den Verstoß durch die Nationalitätsklauseln, da sich diese in fast allen Abkommen finden.
- 8. Hierbei ist auf den Wortlaut von Artikel 43 erster Absatz EG-Vertrag zu verweisen:

„Die **Beschränkungen** der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen **verboten. Das gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften** durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.“⁷

⁴ a.a.O., Ziffern 34 bis 37.

⁵ a.a.O., Ziffern 9 und 10.

⁶ a.a.O., Ziffer 38.

⁷ unsere Hervorhebung.

9. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 43 EG-Vertrag dürfen die Mitgliedstaaten das Niederlassungsrecht der Staatsangehörigen der Gemeinschaft nicht beschränken, wenn dies nicht durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt ist und nicht unter anderem der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachtet wird. Die Randnummern 37 und 38 des Urteils vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 *Gebhard*⁸ sind besonders aufschlussreich, was die in diesem Bereich anwendbaren Grundsätze angeht:

„Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich jedoch, dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (vgl. Urteil vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92, Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32).

Ebenso dürfen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung ihrer nationalen Vorschriften nicht die Kenntnisse und Qualifikationen außer Acht lassen, die der Betroffene bereits in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat (vgl. Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-340/89, Vlassopoulou, Slg. 1991, I-2357, Randnr. 15). Sie müssen daher die Gleichwertigkeit der Diplome berücksichtigen (vgl. Urteil Thieffry, a. a. O., Randnrn. 19 und 27) und gegebenenfalls eine vergleichende Prüfung der in ihren nationalen Vorschriften geforderten Kenntnisse und Qualifikationen und derjenigen des Betroffenen vornehmen (vgl. Urteil Vlassopoulou, a. a. O., Randnr. 16).“

10. Die Verordnung 2407/92 des Rates harmonisiert die Bedingungen der Erteilung von Genehmigungen für Luftfahrtunternehmen in der Gemeinschaft. Eine auf der Grundlage der Verordnung 2407/92 und gemäß den dort festgelegten Bedingungen erteilte Betriebsgenehmigung ist in der gesamten Gemeinschaft gültig. Die Mitgliedstaaten können die Gewährung von Verkehrsrechten nach Drittstaaten nicht davon abhängig machen, dass ein Luftverkehrsbetreiberzeugnis von ihrer eigenen Verwaltung erteilt wurde, da dies eine dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufende Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen würde. Gemäß dieser Verordnung ist der Besitz eines Luftverkehrsbetreiberzeugnisses eine notwendige Voraussetzung für die Erlangung einer Betriebsgenehmigung durch ein Luftfahrtunternehmen, und nicht umgekehrt.

1.2. Praktische Konsequenzen bezüglich der Bezeichnung von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft im Rahmen geltender bilateraler Abkommen

11. Mit dem dritten Liberalisierungspaket wurden die Bedingungen für die Erteilung von Genehmigungen an Luftfahrtunternehmen auf gemeinschaftlicher Ebene harmonisiert. Angesichts dessen muss jedes Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft

⁸ Slg. 1995, I-4165.

im Sinne der Verordnung 2407/92⁹, das über eine Niederlassung (Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder Agentur) im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verfügt, die Möglichkeit haben, Verkehrsrechte im Flugverkehr zwischen diesem Staat und einem Drittstaat ebenso und unter den gleichen Bedingungen wie Luftfahrtunternehmen der Nationalität des betreffenden Mitgliedstaats auszuüben.

12. Da im Luftverkehrssektor Wettbewerb herrscht und die Interessen der Luftfahrtunternehmen häufig gegenläufig sind, sollten – wann immer Obergrenzen für die Kapazität und/oder Flugfrequenzen gelten oder die Zahl der Luftfahrtunternehmen beschränkt wird – die Verkehrsrechte zwischen den daran interessierten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft diskriminierungsfrei aufgeteilt werden.

1.3. Konsequenzen bezüglich der Bezeichnung von Flughäfen

13. Insoweit ein bilaterales Abkommen Bestimmungen bezüglich der Bezeichnung bestimmter Flughäfen für die Ausübung von Verkehrsrechten umfasst, sollte die Bezeichnung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommen werden.
14. Die Bezeichnung von Flughäfen darf aber nicht auf eine Weise erfolgen, die zu einer Diskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft aufgrund ihrer Nationalität oder Identität führt. Falls eine Entscheidung über die Aufteilung des innergemeinschaftlichen Verkehrs zwischen verschiedenen Flughäfen eines Flughafensystems nach Artikel 8 der Verordnung 2408/92 des Rates getroffen wurde, dürfen außerdem die Methode und die Kriterien für die Bezeichnung der Flughäfen nicht im Widerspruch zu der betreffenden Entscheidung über die Verkehrsaufteilung stehen, da bestimmte Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sonst möglicherweise nicht in der Lage wären, ein Umsteigedrehkreuz an ein und demselben Flughafen zu betreiben.

1.4. Praktische Konsequenzen bezüglich der Aushandlung von Änderungen bestehender Abkommen

15. Im Unterschied zur Praxis bei der Vorbereitung und Führung von Verhandlungen über zwischenstaatliche Handelsabkommen in anderen Wirtschaftsbereichen werden die Luftfahrtunternehmen von den zuständigen Behörden üblicherweise in (fast) allen Phasen eng in den Prozess eingebunden.
16. Der aus Artikel 43 EG-Vertrag abgeleitete Grundsatz der Gleichbehandlung erfordert auch, dass alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, die über eine Niederlassung (Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder Agentur) im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verfügen, unmittelbar oder durch ihre Branchenverbände auf nichtdiskriminierende Weise an der Vorbereitung und der Führung von Verhandlungen über Luftverkehrsabkommen beteiligt werden können.

⁹ Siehe auch Artikel 2 Buchstabe b) der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs, ABl. L 240 vom 24. August 1992.

1.5. Konsequenzen für die Beaufsichtigung der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft bezüglich der Sicherheit

17. Innerhalb der Gemeinschaft obliegt die Beaufsichtigung der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft bezüglich der Sicherheit in jedem Fall dem Mitgliedstaat, der gemäß der Verordnung 2407/92 des Rates die Betriebsgenehmigung erteilt hat, auch für den Fall, dass das Luftfahrtunternehmen Strecken zwischen zwei anderen Mitgliedstaaten (ohne Berührung des Mitgliedstaats, der die betreffende Genehmigung ausgestellt hat) bedient.
18. Die Kommission macht geltend, dass dieselbe Regel auch anzuwenden ist, wenn ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft eine Strecke zwischen dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als dem, der ihm die Betriebsgenehmigung erteilt hat, und dem Hoheitsgebiet eines Drittstaates bedient.
19. Falls ein Drittstaat die Anwendung dieses Grundsatzes nicht anerkennen sollte, obläge es dem Mitgliedstaat, der die Bezeichnung der Luftfahrtunternehmen vornimmt, in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat, der dem Luftfahrtunternehmen die Betriebsgenehmigung erteilt hat,
- zu erläutern, wie die Beaufsichtigung der Luftfahrtunternehmen bezüglich der Sicherheit innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet wird und welche Behörde dafür zuständig ist,
 - dem betreffenden Drittstaat gegenüber geltend zu machen, dass dieser gehalten ist, die von dem Mitgliedstaat, der dem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die Betriebsgenehmigung erteilt hat, ausgestellten Zeugnisse anzuerkennen, wenn es sich bei diesem Drittstaat um einen Staat handelt, der Vertragspartei des Abkommens von Chicago ist, und die fraglichen Zeugnisse gemäß den anwendbaren Anhängen des Abkommens von Chicago ausgestellt wurden¹⁰.

1.6. Ein eindeutiger Rechtsrahmen

20. Aus der obigen rechtlichen Prüfung ergibt sich eine solide rechtliche Grundlage für die Fortentwicklung der Gemeinschaftspolitik. Das Gemeinschaftsrecht erlegt den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als Ganzes eine Reihe fester Rechtspflichten auf. Es gibt dabei keinen Spielraum für eine wahlweise Anwendung dieser Grundsätze oder für ihre schrittweise Einführung. Die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sind unmittelbar zur Ausübung der Rechte, die sich aus dem EG-Vertrag ergeben, berechtigt. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass im Hinblick darauf, diesen Grundsätzen Geltung zu verschaffen, Maßnahmen einzuführen sind, die es der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ermöglichen, einen kohärenten Ansatz für ihre Anwendung zu schaffen.

¹⁰ Laut der Präambel fast aller zweiseitigen Luftverkehrsabkommen präjudizieren diese nicht die Rechte und Pflichten der Unterzeichner, die sich aus dem Abkommen von Chicago ergeben.

2. PRAKTISCHE ANWENDUNG DER RECHTSGRUNDSÄTZE

2.1. Lagebeurteilung

21. Die Kommission ist sich der Komplexität der Beziehungen zwischen den fünfzehn EU-Mitgliedstaaten und ihren jeweiligen Partnern, der jetzigen Ungewissheit in diesen Beziehungen und der Probleme, die sich aus der Anwendung der oben genannten Rechtsgrundsätze in der Praxis ergeben können, bewusst. Die Rechtsgültigkeit bestehender Abkommen, die möglicherweise notwendigen Änderungen und die Reaktion von Drittstaaten auf Vorschläge der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten sind vielfach Gegenstand von Bedenken.
22. Die Kommission ist sich auch bewusst, welche wirtschaftliche Bedeutung ein ausreichend flexibles Regulierungsumfeld für die Luftverkehrsbranche hat, das auf Änderungen der wirtschaftlichen Umstände und betrieblichen Anforderungen reagieren kann und gleichzeitig robust genug ist, um die wichtigen Marktzugangsrechte, die die Mitgliedstaaten in den letzten 50 Jahren ausgehandelt haben, zu erhalten. Die Unsicherheit, wie die vom Gerichtshof ermittelten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht behoben werden können, ist bei der Durchführung und Verbesserung geltender Abkommen hinderlich, es gibt aber auch Befürchtungen, dass Maßnahmen zur Beseitigung dieser Unsicherheit die aufgebauten bilateralen Beziehungen gefährden könnten.
23. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Änderungen an der Ausgewogenheit der Rechte, die zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits im bestehenden Rahmen bilateraler Abkommen erreicht wurde, auf das unbedingt Notwendige begrenzt werden müssen.
24. Es liegt aber auf der Hand, dass die bisherige Regelung änderungsbedürftig ist, damit die zu Drittstaaten bestehenden Beziehungen mit den Urteilen des Gerichtshofs vom 5. November 2002 in Einklang gebracht werden können. Der Status quo lässt sich nicht beibehalten. Wie allseits anerkannt wird, müssen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten handeln.
25. Die Ambitionen der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich beschränken sich jedoch nicht darauf, lediglich die vom Gerichtshof festgestellten Unrechtmäßigkeiten zu berichtigen, so wichtig dies auch ist. Die erforderlichen Änderungen werden den bestehenden Zustand auch dadurch verbessern, dass der europäischen Luftverkehrsbranche zusätzliche Chancen eröffnet und den europäischen Verbrauchern mehr Wahlmöglichkeiten eingeräumt werden.
26. Übertragendes Ziel muss es sein, eine ausgeglichene und wirksame Funktionsweise auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln, die das Gewicht der Gemeinschaft voll zum Tragen bringt, um die Interessen unserer Branche und Verbraucher zu fördern. Eindeutige Prioritäten und geeignete Mechanismen für Maßnahmen der Gemeinschaft sind festzulegen, wobei sicherzustellen ist, dass die Mitgliedstaaten ihre vorhandenen Ressourcen und Fachkenntnisse einsetzen können, um für ihre Situation spezifische Aspekte ihrer internationalen Beziehungen zu regeln.

2.2. Reaktion auf die Urteile des Gerichtshofs

27. Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 5. November 2002 in den so genannten „Open Skies“-Rechtssachen haben Auswirkungen nicht nur auf die acht Abkommen mit den USA, die nach Feststellung des Gerichtshofs gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, sondern auch auf alle anderen bilateralen Luftverkehrsabkommen, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschlossen haben.
28. In ihrer Mitteilung vom 19. November 2002 als Reaktion auf die Urteile des Gerichtshofs legte die Kommission eine Reihe politischer Prioritäten dar. Sie stellte einige Leitlinien für die künftige Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich auf und nannte eine Reihe wichtiger Handelspartner, insbesondere Russland und Japan, mit denen ihrer Meinung nach in naher Zukunft Gemeinschaftsverhandlungen aufgenommen werden sollten. Als allererstes ist die Kommission jedoch bemüht, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar zu machen.
29. Dazu hat die Kommission die Mitgliedstaaten ersucht, die Verfahren zur Kündigung ihrer Abkommen mit den USA einzuleiten, und den Rat ersucht, sie zu Verhandlungen der Gemeinschaft mit den USA im Hinblick auf den Abschluss eines neuen EC/US-Abkommens gemäß Artikel 300 EG-Vertrag zu ermächtigen (im folgenden „Mandat“). Die Kommission ist weiterhin der Auffassung, dass solche Maßnahmen der einzige Weg sind, um die Beziehungen zwischen der EU und den USA im Bereich des Luftverkehrs auf eine solide rechtliche Basis zu stellen.
30. Die Kommission begrüßt die Aufmerksamkeit, die der Rat der Erörterung der Beziehungen zwischen der EU und den USA hat zuteil werden lassen, und ist zuversichtlich, dass Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene in Kürze aufgenommen werden können.
31. Die Kommission ist sich jedoch bewusst, dass es dringend auch eines soliden rechtlichen Rahmens für laufende Verhandlungen und die Durchführung aller anderen Luftverkehrsabkommen bedarf und dass die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der internationalen Luftverkehrsbeziehungen angemessen aufgeteilt werden müssen.
32. Mit dieser Mitteilung legt die Kommission zwei weitere Vorschläge vor, die zusammen mit dem Mandat für Verhandlungen mit den USA ein schlüssiges Paket von drei Maßnahmen bilden, mit denen dieser Rahmen geschaffen wird.

2.3. Der gemeinschaftliche Ansatz zu Eigentum und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen

33. Um die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht in anderen bilateralen Abkommen zu beheben, nimmt die Kommission die Aufnahme von Gemeinschaftsverhandlungen mit Drittstaaten zu der Frage des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen und zu Angelegenheiten, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist, in Aussicht.
34. Die Verhandlungen werden mit dem spezifischen Ziel geführt, in internationalen Abkommen für alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft einen nicht-

diskriminierenden Marktzugang gemäß den Anforderungen des EG-Vertrags zu erhalten. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein systematischer gemeinschaftlicher Ansatz erforderlich ist, um die Frage des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen zu klären. Dabei ist ein Zeitraum von mehreren Jahren für die Ansprache aller internationalen Partner zu veranschlagen.

35. Dementsprechend legt die Kommission dem Rat eine Empfehlung vor, sie zur Aufnahme von Gemeinschaftsverhandlungen mit allen Partnern bilateraler Abkommen in der Frage des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen zu ermächtigen. Das Mandat wird den Verfahren von Artikel 300 EG-Vertrag entsprechen, und es wird ein besonderer Ausschuss mit Vertretern der Mitgliedstaaten eingesetzt, der die Kommission unterstützt. Von dem Mandat ausgenommen werden Verhandlungen mit denjenigen Handelspartnern, für die ein länderspezifisches Mandat vereinbart wurde.

Warum ein gemeinschaftlicher Ansatz?

36. Stellt es sich heraus, dass der Gegenstand einer Übereinkunft teilweise in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und teilweise in die der Mitgliedstaaten fällt, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen erforderlich, sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss solcher Übereinkünfte wie auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft (Beschluss 1-78, Slg. 1978, 2151, Randnr. 34 bis 36; Gutachten 2/91, Slg. 1993, I-1061, Randnr. 36; Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267, Randnr. 108). Die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten müssen alle Maßnahmen treffen, um eine solche Zusammenarbeit sicherzustellen (Gutachten 2/91, Randnr. 38).
37. Die rechtlichen Schlüsselfragen im Zusammenhang mit Inhalt und Aushandlung von Eigentümer- und Kontrollklauseln sind im ersten Teil dieser Mitteilung dargelegt: Durch Gemeinschaftsrecht wurde die Begriffsbestimmung der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft harmonisiert. Zusätzlich bieten Gemeinschaftsverhandlungen erhebliche praktische und politische Vorteile.
38. Wenn die Mitgliedstaaten ermächtigt wären, eine Gemeinschaftsklausel auszuhandeln, kann es erstens unter den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich der Behandlung der Frage von Eigentum und Kontrolle der Luftfahrtunternehmen kommen, sodass Drittstaaten keine eindeutige Haltung der Gemeinschaft vermittelt wird. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft werden in diesem Bereich keine Fortschritte machen, wenn Zeitpunkt und Substanz des Ansatzes gegenüber Drittstaaten nicht ordnungsgemäß abgestimmt werden und das Argument zugunsten von Änderungen in unterschiedlicher Form mit unterschiedlichem politischen Druck vorgebracht wird.
39. Außerdem dürften die Mitgliedstaaten einzeln feststellen, dass ein einseitiges Ersuchen an einen Drittstaat zur Einführung einer „Gemeinschaftsklausel“ häufig abgelehnt wird. Ein solches Ersuchen ist ungewöhnlich und hat kein großes Gewicht, wenn es isoliert von einem einzelnen Mitgliedstaat vorgetragen wird. Der Druck, bestehende Verkehrsrechte des nationalen Luftfahrtunternehmens zu wahren, kann es einem einzelnen Mitgliedstaat erschweren, für sich allein auf dieser Frage zu

bestehen, auch wenn sich aus den Gerichtshofsurteilen die Pflicht zur Aushandlung einer solchen Klausel ergibt.

40. Wenn die Mitgliedstaaten zur Aushandlung einer Gemeinschaftsklausel ermächtigt wären, bestünde das ernsthafte Risiko einer Verfälschung des Wettbewerbs zwischen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft. Wenn jeder Mitgliedstaat mit unterschiedlicher Priorität und unterschiedlichem Erfolg Gemeinschaftsklauseln von Drittstaaten fordert, werden Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit international uneinheitlichen Marktzugangsmöglichkeiten konfrontiert. Je erfolgreicher ein Mitgliedstaat Gemeinschaftsklauseln vereinbart, desto stärker wird seine eigene Branche dem Wettbewerb durch Luftfahrtunternehmen anderer Mitgliedstaaten ausgesetzt, ohne notwendigerweise entsprechende Rechte in der ganzen Gemeinschaft zu genießen. Dies wäre keine haltbare Situation.
41. Um diese Schwierigkeiten auszuräumen, muss die Gemeinschaft Drittstaaten gegenüber ihre Zuständigkeiten gemäß Artikel 300 EG-Vertrag ausüben. Dies wird es der Gemeinschaft ermöglichen, ihre Argumente mit gleichbleibender Überzeugungskraft vorzubringen und zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten unbeabsichtigt unterschiedliche Bedingungen vereinbaren.

Verhandlungsführung und Ergebnisse

42. Nach Auffassung der Kommission sind die Verhandlungen intensiv zu führen. Ziel wäre es, dass die Kommission ein abgestimmtes Programm von Verhandlungen mit Handelspartnern über die Frage des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen vereinbart und dieses durchführt. Im Mandat werden Kriterien dafür festgelegt, wie die Prioritäten der Kontakte mit Drittstaaten bestimmt werden. Die Kommission wird den Entwurf eines Abkommens für jeden Drittstaat entwerfen, wenn sie diese Prioritäten verfolgt.
43. Das Mandat der Kommission würde auch die Behandlung anderer Fragen, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist, abdecken, damit diese in das Gemeinschaftsabkommen einbezogen werden können. In der Praxis wird es wahrscheinlich möglich sein, Standardbestandteile der jetzigen bilateralen Abkommen in das Gemeinschaftsabkommen zu übernehmen, doch sollte die Gemeinschaft die Gelegenheit nutzen, Verbesserungen der geltenden Bestimmungen in diesen Fragen zu erreichen.
44. Auf diese Weise bliebe es den Mitgliedstaaten unbelassen, bei Bedarf mit Drittstaaten Verhandlungen im Rahmen der herkömmlichen Verhandlungsstrukturen über Angelegenheiten zu führen, in denen sie auf einzelstaatlicher Ebene zuständig sind. Sie würden jedoch ermutigt, in den gemeinschaftlichen Verhandlungen mit einem Handelspartner zur Frage des Eigentums und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen auch bilaterale Angelegenheiten zu regeln. Dies würde es ermöglichen, alle Aspekte der Luftverkehrsbeziehungen zwischen dem Drittstaat und der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in einem Paket zu überholen.
45. Die Verhandlungsergebnisse kann sich die Kommission in mehreren möglichen Formen vorstellen. Die einfachste wäre ein kurzes, für sich allein stehendes Abkommen, in dem die Vertragsparteien sich auf eine geänderte Definition der Begünstigten einigen, die Vorrang vor den einschlägigen Klauseln in den bestehenden bilateralen Abkommen hätte. Ein solches Abkommen sollte auch neue

Bestimmungen zu anderen Angelegenheiten, für die die Gemeinschaft zuständig ist und die die Kommission in ihrer vorhergehenden Mitteilung vom 19. November 2002 genannt hat, umfassen. Dieses Abkommen wäre Gegenstand der Unterzeichnung und des Abschlusses durch die Gemeinschaft. Die Mitgliedstaaten hielten ihr eigenes Abkommen mit dem betreffenden Staat, das Angelegenheiten der einzelstaatlichen Zuständigkeit regelt, aufrecht. Diese Situation würde beibehalten, bis ein Mandat für umfassende Verhandlungen über ein Gemeinschaftsabkommen erteilt würde. Für die meisten Länder dürfte dies noch in weiterer Zukunft liegen.

Der Vorteil von Gemeinschaftsmaßnahmen gegenüber bilateralen Ansätzen

46. Keine Einigung zu erreichen ist immer ein Risiko von Verhandlungen. Während viele Staaten für Änderungen offen sein dürften, könnten sie für einige schwer zu akzeptieren sein. Bei einem Gemeinschaftsstandpunkt hält die Kommission dies in Gemeinschaftsverhandlungen für wesentlich unwahrscheinlicher als im Fall von Forderungen, die jeweils einzeln von den Mitgliedstaaten vorgebracht werden.
47. Sollte es trotzdem nicht zu einer Einigung kommen, würde die Kommission dem Rat berichten müssen und es würden alternative Ansätze in Erwägung gezogen. Der Grundsatz, um den es hierbei geht, ist von großer Bedeutung. Die Gemeinschaft muss daher eine gefestigte Position vertreten, wenn sie diese Änderungen anstrebt. Zu den möglichen Optionen zur Erzielung von Fortschritten könnten die Annahme eines Mandats für die Aushandlung eines vollkommen neuen Gemeinschaftsabkommens als Ersatz bestehender bilateraler Abkommen oder die von allen Mitgliedstaaten untereinander abgestimmte Einschränkung von Luftverkehrsdiensten nach und von dem betreffenden Staat gehören. Die Kündigung von Abkommen wäre eine ernste Angelegenheit, sollte aber als Möglichkeit in Betracht gezogen werden und nicht ausgeschlossen sein.
48. Angesichts der Bedeutung der Luftverkehrsverbindungen mit Europa für viele Länder ist es wahrscheinlich, dass die Partner bilateraler Abkommen alles tun werden, um eine komplette Verhandlungsblockade und das Risiko einer Kündigung von Abkommen zu vermeiden. Die meisten Partner bilateraler Abkommen werden einen vollständigen Zusammenbruch der Luftverkehrsverbindungen mit Europa nicht in Kauf nehmen wollen. Es muss aber betont werden, dass die Gemeinschaft unter solchen Umständen nur dann Fortschritte erzielen kann, wenn alle Mitgliedstaaten denselben Ansatz verfolgen. Die Annahme dieses Verhandlungsmandats wird einen solchen Ansatz gewährleisten.

Einfachere Kontakte mit den Branchenbeteiligten

49. Die Aushandlung von „Gemeinschaftsklauseln“ wird es Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ermöglichen, ihren internationalen Flugbetrieb von Flughäfen in anderen Mitgliedstaaten auszuweiten, und daneben auch einer stärkeren wirtschaftlichen Integration von Luftfahrtunternehmen verschiedener Mitgliedstaaten den Weg ebnen. Wie in Teil 1 ausgeführt wurde, haben solche Luftfahrtunternehmen ein Recht auf Gleichbehandlung, sodass sie auch die gleiche Möglichkeit haben sollten, in Verhandlungen eingebunden und darüber informiert zu werden. Die Behandlung der Frage von Eigentum und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen im Rahmen einer einheitlichen Gemeinschaftsmaßnahme wird den Prozess wesentlich transparenter machen und die Einbindung der Branche als Ganzes in die Verhandlungen sowohl einfacher als auch wirksamer machen.

Annahme des Mandats und dessen Konsequenzen

50. Die Kommission und der Rat müssen die genauen Ziele, die Festlegung der Prioritäten von Kontakten mit Drittstaaten und die Vorgehensweise für Verhandlungen klären, wenn sie das förmliche Mandat im Rat vereinbaren. Eine Empfehlung an den Rat gemäß Artikel 300 Absatz 1 EG-Vertrag wird gleichzeitig mit dieser Mitteilung vorgelegt.
51. Die Annahme des Mandats würde eine umfassende Verpflichtung von Seiten der Kommission und der Mitgliedstaaten bezüglich Personal und politischem Engagement erfordern. Ziel wäre die Schaffung eines kohäsiven europäischen Teams unter Vorsitz der Kommission, dessen Mitglieder in den kommenden Jahren eng und intensiv zusammenarbeiten würden. Die Kommission müsste ein umfangreiches Verhandlungsprogramm für die nächsten Jahre aufstellen und durchführen, um die Frage mit allen Handelspartnern der Gemeinschaft in diesem Bereich zu erörtern. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein solcher Ansatz die besten Erfolgsaussichten bei der Verfolgung der Interessen der Gemeinschaft verspricht.
52. Der Kommission ist bewusst, dass die Durchführung dieser Aufgabe auch bei Einsatz aller politischen und technischen Mittel der Kommission und der Mitgliedstaaten mit einem erheblichen Zeitbedarf verbunden ist. In der Zwischenzeit sollten die bestehenden Abkommen in ihrer derzeitigen Form vorbehaltlich der diesem Dokument beigefügten Vorschläge in Kraft bleiben.

2.4. Informationsaustausch und Nichtdiskriminierung

53. Das dritte Element des Pakets – neben der Aufnahme der Verhandlungen mit den USA und Verhandlungen über die Anerkennung von „Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft“ und über Angelegenheiten, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist – ist ein Verordnungsentwurf, der dieser Mitteilung beigefügt ist. Mit diesem Rahmen wird sichergestellt, dass Informationen über Verhandlungen und Abkommen in diesem komplexen Bereich innerhalb der Gemeinschaft frei ausgetauscht werden, und es werden eindeutige Regeln für die Durchführung von Abkommen festgelegt, damit die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft gleiche und faire Chancen genießen.

Ein neuer kooperativer Ansatz

54. Derzeit ist es schwierig, sich ein genaues Bild vom Zustand der Luftverkehrsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Handelspartnern in der Welt zu verschaffen. Jeder Mitgliedstaat hat eigene bilaterale Abkommen geschlossen, die bislang völlig unabhängig von den anderen Mitgliedstaaten ausgehandelt und verwaltet wurden. Außerdem sind bestimmte betriebliche Aspekte vieler Abkommen in vertraulichen Anhängen geregelt, die nur den Vertragsparteien und ihren Luftfahrtunternehmen zugänglich sind.
55. Aufgrund der Urteile des Gerichtshofes ändert sich dies.
56. Erstens kommt der Gemeinschaft jetzt eine eindeutige Rolle in den internationalen Luftverkehrsbeziehungen zu. Die Gemeinschaftskompetenz wurde in einer Reihe von Bereichen anerkannt. Was das Eigentum und die Kontrolle von Luftfahrtunternehmen angeht, ist auch hier die Ausübung der Gemeinschaftskompetenz von

wesentlicher Bedeutung. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, internationale Verpflichtungen in diesen Angelegenheiten einzugehen, wird beschränkt, und die Kommission benötigt Informationen über die Aktivitäten der Mitgliedstaaten. Dies wird es ihr ermöglichen, Entwicklungen in Bereichen zu überwachen, die für die Gemeinschaft von Interesse sind, sodass sie ihre Rolle als Hüterin des EG-Vertrags erfüllen kann.

57. Die Urteile des Gerichtshof vom 5. November 2002 haben außerdem zur Folge, dass die Mitgliedstaaten – insoweit sie weiterhin Verhandlungen über Marktzugangsregelungen führen – Luftverkehrsabkommen nicht mehr nur im Interesse ihrer nationalen Luftfahrtunternehmen aushandeln. Die Interessen der nationalen Luftfahrtunternehmen werden auch künftig für die Verhandlungsführer von Belang sein, doch werden Verkehrsrechte jetzt in einem umfassenderen Sinn für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ausgehandelt. Nach dem EG-Vertrag haben alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit einer gültigen Betriebsgenehmigung und mit einer Niederlassung in dem betreffenden Mitgliedstaat das Recht, ihre Tätigkeiten ohne weitere Beschränkungen durchzuführen. Daher wird es wichtig sicherzustellen, dass Informationen über anstehende Verhandlungen zur Verfügung gestellt werden, um Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die Möglichkeit zu geben, ein etwaiges Interesse an den Verhandlungsergebnissen zu erklären, und gleichberechtigten Zugang zum Verhandlungsprozess zu erhalten.
58. Um schließlich das Wirken der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in den Beziehungen mit Drittstaaten zu maximieren, wäre es wünschenswert sicherzustellen, dass Informationen über laufende und künftige Drittstaatskontakte ausgetauscht werden. Dies wird es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, gemeinsame Probleme in den Beziehungen mit bestimmten Handelspartnern zu ermitteln und ihren Ansatz sowohl inhaltlich als auch zeitlich aufeinander abzustimmen, sei es im Rahmen einer gemeinschaftlichen Demarche oder durch Koordinierung ihrer bilateralen Verhandlungen gemäß Artikel 10 EG-Vertrag.

Sicherstellung des Informationsaustauschs

59. Zu diesem Zweck und im Hinblick auf die Einhaltung von Artikel 10 EG-Vertrag wird der Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates beigefügt, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Kommission über alle geplanten Verhandlungen zu unterrichten. Die Kommission wird alle derartigen Unterrichtungen daraufhin überprüfen, ob der vorgeschlagene Ansatz mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, und wird Fragen umfassenderen Gemeinschaftsinteresses ermitteln, die nützlicherweise mit anderen Mitgliedstaaten erörtert oder auf Gemeinschaftsebene stärker koordiniert werden könnten.
60. Der Vorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten auch, die Kommission von den Verhandlungsergebnissen in Kenntnis zu setzen, um es ihr zu ermöglichen, die Vereinbarkeit der Ergebnisse mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen und die diskriminierungsfreie Durchführung der Bestimmungen der Abkommen, insbesondere bezüglich der Verkehrsrechte, zu überwachen.
61. Schließlich verpflichtet der Vorschlag die Mitgliedstaaten auch, alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit einer Niederlassung in ihrem Hoheitsgebiet in diskriminierungsfreier Weise zu informieren und zu

berücksichtigen. Dies bedeutet, dass alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft vor der Eröffnung von Verhandlungen mit Drittstaaten zu Interessenbekundungen aufzufordern sind um sicherzustellen, dass ihren Interessen in den Verhandlungen Rechnung getragen werden kann und sie bei entsprechenden Erörterungen vertreten sein können.

Gewährleistung der Nichtdiskriminierung

62. Während die Einbindung von Luftfahrtunternehmen in Luftverkehrsverhandlungen ohne Komplikationen möglich sein sollte, könnte es sich als einer der schwierigsten Aspekte der Umstellung von bilateralen Vereinbarungen auf eine internationale Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft herausstellen, diskriminierungsfreie Ergebnisse und eine nichtdiskriminierende Verteilung etwaiger sich aus den Verhandlungen ergebender Verkehrsrechte zu gewährleisten.
63. Bislang wurden die meisten Abkommen mit dem Ziel ausgehandelt, Verkehrsrechte für ein einzelnes nationales Luftfahrtunternehmen zu erlangen. In einigen Mitgliedstaaten sind zwar ein oder zwei kleinere internationale Luftfahrtunternehmen tätig, doch standen nur wenige Mitgliedstaaten bisher vor dem Problem, die ausgehandelten Verkehrsrechte auf verschiedene Luftfahrtunternehmen zu verteilen.
64. Durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 5. November 2002 ändert sich all dies. Wie oben ausgeführt, wird darin bestätigt, dass die Mitgliedstaaten nicht zwischen Unternehmen aufgrund der Eigentümerverhältnisse diskriminieren dürfen, sofern die Unternehmen in irgendeiner Form im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Dieses Verbot der Nichtdiskriminierung gilt für die Mitgliedstaaten bereits jetzt. Luftfahrtunternehmen können rechtlich gegen Mitgliedstaaten vorgehen, wenn sie der Auffassung sind, dass ihre Rechte nach dem Vertrag durch ein bilaterales Abkommen oder die Art und Weise der Durchführung eines solchen Abkommens beeinträchtigt werden.
65. Gemäß dem vorgeschlagenen Verhandlungsmandat wird die Gemeinschaft in ihren künftigen Verhandlungen mit den USA und anderen Drittstaaten die Mängel in den bestehenden bilateralen Abkommen beseitigen und den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die ihnen zustehende Behandlung zukommen lassen müssen.

Bezeichnung

66. Ziel aller Verhandlungen, die die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten betreffen, sollte jetzt in jedem Fall die mehrfache und unbegrenzte Bezeichnung von Luftfahrtunternehmen sein. Die Bezeichnung nur eines Unternehmens reicht nicht aus, um das Gemeinschaftsrecht voll anzuwenden. Auch wenn ein Abkommen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft Rechte einräumt, würde es die Rechte der Unternehmen nach dem EG-Vertrag vollkommen aushöhlen, wenn für Strecken zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat oder zwischen einzelnen Städten im Hoheitsgebiet der beiden Parteien gleichzeitig die Bezeichnung auf nur ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft beschränkt wird. Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft würden dadurch praktisch ihrer Marktzugangsrechte enthoben.
67. In Fällen, in denen Drittstaaten anstreben, bestehende Klauseln zur Bezeichnung nur eines Unternehmens beizubehalten, oder neue derartige Klauseln fordern, müssen die

Verhandlungsführer der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft dies daher ablehnen und die Angelegenheit wieder an die Kommission verweisen. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Frage am besten im Rahmen der abgestimmten Neuaushandlung der Eigentümer- und Kontrollklauseln durch die Gemeinschaft geregelt werden kann.

68. Strikte Begrenzungen der Flugfrequenzen könnten aus ähnlichen Gründen ebenfalls Probleme aufwerfen. Es muss sichergestellt werden, dass alle interessierten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ordnungsgemäß berücksichtigt werden können. Die Zahl der dafür erforderlichen Frequenzen wird von Land zu Land unterschiedlich sein.

Verteilung beschränkter Rechte

69. In naher Zukunft wird wahrscheinlich eine größere Zahl von Abkommen weiter gelten, die keine ausreichenden Frequenzen, Kapazitäten oder Bezeichnungsrechte umfassen, um alle interessierten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zufrieden zu stellen. Die Mitgliedstaaten werden daher Verfahren für die diskriminierungsfreie Zuweisung beschränkter Verkehrsrechte oder beschränkter Bezeichnungsrechte festlegen müssen.
70. Zu diesem Zweck werden die diesbezüglichen Pflichten der Mitgliedstaaten im beigefügten Verordnungsentwurf deutlicher gefasst. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein diskriminierungsfreies System einzurichten, mit dem die Luftfahrtunternehmen über die verfügbaren Verkehrsrechte informiert werden, Interessensbekundungen bezüglich dieser Verkehrsrechte eingeholt werden und zwischen Anträgen auf faire und transparente Weise entschieden wird.
71. Der Kommission ist bewusst, dass die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Anträge auf Bezeichnung und Verkehrsrechte die Möglichkeit haben müssen, unrealistische Anträge abzulehnen und sicherzustellen, dass die Rechte bestmöglich genutzt werden. Zu diesem Zweck müssen eindeutige Kriterien für den Zuweisungsprozess festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise folgende Kriterien anwenden:
- Verbraucherinteressen und Nutzen für die Öffentlichkeit,
 - Wettbewerb auf den in Frage stehenden Märkten,
 - Fähigkeit des Antragstellers, die Dienstkontinuität zu gewährleisten,
 - Fähigkeit des Antragstellers, Sicherheitsanforderungen einzuhalten,
 - Notwendigkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.
72. Der Verordnungsentwurf legt den Mitgliedstaaten verschiedene Anforderungen auf um sicherzustellen, dass die verwendeten Kriterien den Luftfahrtunternehmen ordnungsgemäß mitgeteilt und die sich aus ihrer Anwendung ergebenden Entscheidungen veröffentlicht werden.
73. Eine Reihe allgemeiner Grundsätze und Verfahren für die Zuweisung von Verkehrsrechten wird in einem Anhang zu diesem Dokument dargelegt. Diese Grundsätze und Verfahren können vorübergehend als Bezugspunkt dienen, bis die

vorgeschlagene Verordnung in Kraft tritt, und werden nach Annahme der Verordnung bei deren Durchführung von Nutzen sein.

3. FAZIT

74. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Aufnahme von Gemeinschaftsverhandlungen mit den USA zusammen mit den vorstehend erläuterten Maßnahmen ein solides Maßnahmenpaket bildet, das es der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ermöglichen wird, den Urteilen des Gerichtshofs vom 5. November 2002 in den so genannten „Open Skies“-Rechtssachen nachzukommen.
75. Als erstes müssen Fortschritte bei der Aufnahme von Verhandlungen mit den USA erzielt werden.
- **Die Kommission ersucht den Rat dringend, die Genehmigung von Gemeinschaftsverhandlungen über die Schaffung eines offenen Luftverkehrsraums mit den USA zu beschließen.**
76. Außerdem ist es von größter rechtlicher und wirtschaftlicher Bedeutung, allen Luftfahrtunternehmen die Nutzung von Marktzugangsrechten aus bestehenden bilateralen Abkommen zu ermöglichen, indem mit Drittstaaten die Bezeichnung von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft vereinbart wird. Es werden sich jedoch keine schnellen Fortschritte in diesem Bereich erzielen lassen, wenn kein dynamischer Gemeinschaftsansatz unter Führung der Kommission und im Rahmen eines eindeutigen Mandats verfolgt wird.
- **Die Kommission empfiehlt dem Rat daher, Gemeinschaftsverhandlungen über die Bezeichnung von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft auf Strecken von und nach Drittstaaten und über Angelegenheiten, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist, zu genehmigen.**
77. Innerhalb der Gemeinschaft müssen die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft ordnungsgemäß über laufende und alle geplanten Verhandlungen informiert werden. Dies wird es der Kommission und anderen Mitgliedstaaten ermöglichen, Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zu ermitteln und gegebenenfalls eine Koordinierung vorzuschlagen. Eine größere Transparenz wird es den Luftfahrtunternehmen erlauben, ihre Rechte aus dem EG-Vertrag, die bislang hauptsächlich auf dem Papier bestanden, tatsächlich geltend zu machen.
78. Angesichts der Tatsache, dass es nicht möglich sein wird, unverzüglich zu offenen Luftverkehrsabkommen mit allen Partnern bilateraler Beziehungen zu kommen, und dass Verkehrsrechte zwischen Drittstaaten und Mitgliedstaaten in einigen Fällen wahrscheinlich beschränkt bleiben werden, ist es wichtig, gemeinsame Grundsätze für die Zuweisung von Verkehrsrechten zu vereinbaren, mit denen allen interessierten Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft eine faire und gleiche Marktzugangschance gesichert wird.
- **Unter diesen Gesichtspunkten ersucht die Kommission das Europäische Parlament und den Rat, ihren Vorschlag für eine Verordnung über die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten vordringlich zu behandeln.**

79. Im Vorgriff auf die in Aussicht genommene Aufnahme von Verhandlungen und das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung für Verfahren der Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten muss die Rechtsunsicherheit vermindert werden. Nach Auffassung der Kommission können die Mitgliedstaaten das Risiko einer Verletzung von Pflichten, die sich aus dem EG-Vertrag und dem sonstigen Gemeinschaftsrecht ergeben, verringern, wenn sie eine Reihe von Grundsätzen einhalten, mit denen das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung vorweggenommen wird:
- a) Nach Artikel 10 EG-Vertrag haben die Mitgliedstaaten die Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag ergeben, zu gewährleisten und der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern, ferner haben sie alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrags gefährden könnten. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Beziehungen mit Drittstaaten daher entsprechend gestalten.
 - b) Das Handeln der Mitgliedstaaten muss die Initiativen, Verhandlungsstrategien und Ziele der Gemeinschaft unterstützen.
 - c) Die Mitgliedstaaten dürfen keine Verhandlungen zu Fragen führen, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft liegen oder im Rahmen eines spezifischen Mandats Gegenstand von Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene sind.
 - d) Im Hinblick auf bilaterale Abkommen müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über alle geplanten internationalen Verhandlungen und deren Ergebnisse unterrichten, um es der Kommission zu ermöglichen, Ansätze gegenüber Drittstaaten zu überwachen und zu koordinieren und die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten.
 - e) Bis zur Annahme der genannten Verordnung, in der die gemeinschaftlichen Bestimmungen für diesen Bereich festgelegt sind, müssen die Mitgliedstaaten sich darum bemühen, Verkehrsrechte im Rahmen ihrer bilateralen Abkommen diskriminierungsfrei, transparent und zeitnah unter den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit einer Niederlassung in ihrem Hoheitsgebiet aufzuteilen. Eine Liste von Grundsätzen und Verfahren ist diesem Dokument als Anhang beigefügt.
 - f) Um das in Artikel 43 EG-Vertrag verankerte Niederlassungsrecht praktisch durchzusetzen, müssen die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten im Rahmen ihrer bilateralen Abkommen nutzen, um Strecken nach und von Drittstaaten für alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit einer Niederlassung in ihrem Hoheitsgebiet fair und gerecht zu öffnen.
- **Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten um Befolgung dieser Leitlinien bis zur Verabschiedung der Mandate und bis zum Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung, um Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zu vermeiden.**

Anhang zur Mitteilung

GRUNDSÄTZE UND VERFAHREN FÜR DIE VERTEILUNG VON VERKEHRSRECHTEN UNTER LUFTFAHRTUNTERNEHMEN DER GEMEINSCHAFT IM RAHMEN EINES BILATERALEN ABKOMMENS ZWISCHEN EINEM MITGLIEDSTAAT UND EINEM DRITTSTAAT

Allgemeine Grundsätze

- Verkehrsrechte werden für die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft allgemein aushandelt und nicht für ein einzelnes Luftfahrtunternehmen.
- Alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit Niederlassung in einem Mitgliedstaat haben gleiches Recht auf
 - Unterrichtung über die verfügbaren Verkehrsrechte,
 - Beantragung der Nutzung dieser Verkehrsrechte,
 - rechtmäßige Prüfung ihres Antrags.

Verfahren

- Wird durch ein Abkommen die Zahl der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft begrenzt, die eine bestimmte Strecke oder bestimmte Strecken bedienen können, oder werden Verkehrsrechte im Hinblick auf Frequenz, Kapazität, Überflugrechte oder andere Aspekte eingeschränkt, so unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet über die verfügbaren Verkehrsrechte und veröffentlicht eine Aufforderung zur Interessenbekundung für die Verteilung dieser Rechte. Er gibt dabei insbesondere an:
 - die Zahl der verfügbaren Bezeichnungen und Verkehrsrechte,
 - die Kriterien, nach denen er Luftfahrtunternehmen bezeichnen und Verkehrsrechte zuweisen wird.
- Die Mitgliedstaaten verbreiten diese Informationen so, dass die Luftfahrtunternehmen mindestens zwei Wochen Zeit haben, um ihre schriftlichen Anträge auszuarbeiten.
- Geht die Zahl der Anträge nicht über die Zahl der verfügbaren Rechte hinaus, so gestattet der Mitgliedstaat den interessierten Luftfahrtunternehmen, diese Rechte wahrzunehmen.
- Geht die Zahl der schriftlichen Anträge über die Zahl der verfügbaren Rechte hinaus, so veranstaltet der betreffende Mitgliedstaat eine öffentliche Anhörung und lädt alle interessierten Luftfahrtunternehmen dazu ein, damit sie ihre Anträge vertreten können.
- Der Mitgliedstaat hat seine Entscheidungen unter Bezugnahme auf die in der Aufforderung zur Interessenbekundung festgelegten Kriterien ordnungsgemäß zu begründen.
- Der Mitgliedstaat sorgt für die Möglichkeit, vor Gericht oder bei einer unabhängigen Schiedsstelle Rechtsmittel gemäß einzelstaatlichem Recht einzulegen.

- Nach Abschluss des Verfahrens veröffentlicht der Mitgliedstaat die eingegangenen Anträge, die Namen der bezeichneten Luftfahrtunternehmen und etwaige Zuweisungen von Kapazitäten und Frequenzen an diese Unternehmen.

Die Mitgliedstaaten bemühen sich um Festlegung einheitlicher Verfahren, einschließlich einheitlicher Fristen, Kriterien sowie eines entsprechenden Rechtsmittelverfahrens, wobei jedoch je nach der Art des Abkommens und den betreffenden Strecken Abweichungen möglich sein können.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen
Mitgliedstaaten und Drittstaaten**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 80 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission¹¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹²,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹³,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die internationalen Luftverkehrsbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten werden traditionell durch bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die Anhänge zu diesen Abkommen sowie weitere bilaterale und multilaterale Vereinbarungen geregelt.
- (2) Gemäß den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs in den 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 ist ausschließlich die Gemeinschaft zuständig für die Aushandlung, Unterzeichnung und den Abschluss bestimmter Aspekte derartiger Abkommen.
- (3) Der Gerichtshof bekräftigte außerdem das Recht der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, die Vorteile des Niederlassungsrechts in der Gemeinschaft zu nutzen, einschließlich ihres Rechts auf diskriminierungsfreien Marktzugang zu Strecken zwischen allen Mitgliedstaaten und Drittstaaten.
- (4) Stellt es sich heraus, dass der Gegenstand einer Übereinkunft teilweise in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und teilweise in die der Mitgliedstaaten fällt, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen erforderlich, sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss solcher Übereinkünfte wie auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich aus der Notwendigkeit einer geschlossenen

¹¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...]

¹² ABl. C [...] vom [...], S. [...]

¹³ ABl. C [...] vom [...], S. [...]

völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft. Die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten sollten alle notwendigen Maßnahmen treffen, um diesbezüglich die bestmögliche Zusammenarbeit sicherzustellen.

- (5) Alle bestehenden bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Bestimmungen enthalten, müssen durch Abkommen ersetzt werden, die gänzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.
- (6) Die Gemeinschaft sollte eine Änderung der Bestandteile bestehender bilateraler Abkommen herbeiführen, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen.
- (7) Unbeschadet der Bestimmungen des Vertrags und insbesondere seines Artikels 300 können die Mitgliedstaaten bestehende Abkommen ändern und ihre Durchführung gewährleisten, bis ein von der Gemeinschaft geschlossenes Abkommen in Kraft tritt.
- (8) Es muss sichergestellt sein, dass Mitgliedstaaten bei Verhandlungen das Gemeinschaftsrecht, umfassendere Gemeinschaftsinteressen und laufende Verhandlungen der Gemeinschaft berücksichtigen. Dazu sollte ein effizientes und transparentes Verifizierungsverfahren eingerichtet werden.
- (9) Falls Mitgliedstaaten Luftfahrtunternehmen in den Verhandlungsprozess einzubinden wünschen, sollten alle Luftfahrtunternehmen mit einer Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gleich behandelt werden.
- (10) Um zu gewährleisten, dass die Rechte von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft nicht unangemessen beschränkt werden, sollten keine Klauseln in bilateralen Luftverkehrsabkommen neu eingeführt werden, die verhindern, dass mehr als ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft Zugang zu einem bestimmten Markt erhält, oder die die Frequenz oder Kapazität der Dienstleistungen stark begrenzen.
- (11) Die Mitgliedstaaten sollten diskriminierungsfreie und transparente Verfahren für die Verteilung von Verkehrsrechten unter Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft einrichten. Unter bestimmten Umständen können nach einem Abkommen gewährte Verkehrsrechte ausreichen, um allen Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die von ihnen beabsichtigte Bedienung des betreffenden Marktes zu ermöglichen.
- (12) Gemäß Artikel 2 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse sollten die zur Durchführung der vorliegenden Verordnung erforderlichen Maßnahmen nach dem Beratungsverfahren des Artikels 3 des Beschlusses erlassen werden.
- (13) Da die Ziele der beabsichtigten Maßnahmen, nämlich die Koordinierung der Verhandlungen mit Drittstaaten im Hinblick auf den Abschluss von Luftverkehrsabkommen, die Gewährleistung eines harmonisierten Ansatzes bei der Durchführung der Abkommen und die Sicherstellung der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch solche Abkommen, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen des gemeinschaftsweiten Anwendungsbereichs dieser Verordnung besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben

Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1
Unterrichtung der Kommission

- (1) Solange keine Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene mit Drittstaaten geführt werden oder wenn ein bestehendes gemeinschaftliches Abkommen nur eine begrenzte Zahl von Aspekten abdeckt, kann ein Mitgliedstaat unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten Verhandlungen mit einem Drittstaat über ein neues Abkommen oder die Änderung oder Anwendung eines bestehenden Luftverkehrsabkommens, seine Anhänge oder sonstige damit verbundene bilaterale oder multilaterale Regelungen aufnehmen. Wenn ein Mitgliedstaat dies beschließt, unterrichtet er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten schriftlich von seiner Absicht.
- (2) Bei dieser Unterrichtung wird auch eine Kopie des betreffenden Abkommens übermittelt und angegeben, welche Bestimmungen Gegenstand der Verhandlungen sein sollen, ferner die Ziele der Verhandlungen und sonstige relevante Informationen. Die Übermittlung erfolgt mindestens einen Kalendermonat vor der Kontaktaufnahme mit dem betreffenden Drittstaat.
- (3) Die Kommission und die Mitgliedstaaten können gegenüber dem Mitgliedstaat, der die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß Paragraph 1 von seinen Absichten unterrichtet hat, Kommentare abgeben. Der Mitgliedstaat soll im Laufe der Verhandlungen mit dem betreffenden Drittstaat auf derartige Kommentare so weit wie möglich Rücksicht nehmen.

Artikel 2
Konsultation der interessierten Kreise und Beteiligung an den Verhandlungen

Sofern Luftfahrtunternehmen in die in Artikel 1 genannten Verhandlungen einbezogen werden sollen, behandeln die Mitgliedstaaten alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit einer Niederlassung in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet, auf das der Vertrag Anwendung findet, gleich.

Artikel 3
Verbot der Einführung weitergehender Beschränkungen

Die Mitgliedstaaten treffen keine Regelungen, die verhindern, dass mehr als ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft Dienste zwischen seinem Hoheitsgebiet und einem Drittstaat anbietet, sowohl im Hinblick auf den gesamten Luftverkehrsmarkt zwischen den beiden Parteien als auch im Hinblick auf bestimmte Städteverbindungen.

Artikel 4
Abschluss der Verhandlungen

- (1) Bei Abschluss der Verhandlungen unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat die Kommission über den Entwurf des Abkommens und alle anderen einschlägigen Dokumente.
- (2) Nach der Unterrichtung gemäß Absatz 1 prüft die Kommission, ob der Entwurf des Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht und den Zielen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet vereinbar ist. Falls die Kommission beabsichtigt, Einwände gegen den Abschluss des Abkommens zu erheben, trifft sie eine entsprechende Entscheidung gemäß dem Beratungsverfahren nach Artikel 3 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 7 und Artikel 8.
- (3) Die Kommission wird von dem nach Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 eingesetzten Ausschuss unterstützt.

Artikel 5
Verteilung der Verkehrsrechte

Schließt ein Mitgliedstaat ein Abkommen ab oder vereinbart er Änderungen zu einem Abkommen oder seinen Anhängen, die die Zahl der Verkehrsrechte oder der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, die für eine Nutzung der Verkehrsrechte in Frage kommen, begrenzen, gewährleistet dieser Mitgliedstaat die Verteilung der verfügbaren Verkehrsrechte unter den in Frage kommenden Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft auf der Grundlage eines diskriminierungsfreien und transparenten Verfahrens.

Artikel 6
Notifizierung der Verfahren

Die Einzelheiten der Verfahren, die die Mitgliedstaaten für die Zwecke von Artikel 2 und Artikel 5 anwenden, sind der Kommission zu notifizieren. Alle späteren Änderungen an den Verfahren sind der Kommission mindestens 6 Wochen vor ihrem Inkrafttreten zu notifizieren. Alle diesbezüglichen Notifizierungen werden im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Artikel 7
Vertraulichkeit

Bei der Unterrichtung der Kommission über Verhandlungen und ihr Ergebnis gemäß Artikel 1 und Artikel 4 teilen die Mitgliedstaaten der Kommission unmissverständlich mit, wenn Informationen als vertraulich zu behandeln sind. Die Kommission gewährleistet unbeschadet der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹⁴, dass die als vertraulich eingestuften Informationen entsprechend gekennzeichnet und behandelt werden.

¹⁴ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Artikel 8
Inkrafttreten

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

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

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident
[...]

Im Namen des Rates
Der Präsident