II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 5. Dezember 2003

zu einem Verfahren bezüglich der Anwendung von Artikel 18 (2), erster Satz, des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates

(Sache TREN/AMA/11/03 — Deutsche Maßnahmen bezüglich An-/Abflügen zum/vom Flughafen Zürich)

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 4472)

(Nur die deutsche Fassung ist verbindlich)

(2004/12/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr [1] vom 21. Juni 1999, insbesondere Artikel 15 und Artikel 18 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs [2], und insbesondere auf Artikel 8 Absatz 3,

nach Anhörung des beratenden Ausschusses, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 eingesetzt wurde,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Hintergrund

I

(1) Der Flughafen Zürich befindet sich in Kloten, nordöstlich der Stadt Zürich und rund 15 km südöstlich der Staatsgrenze zwischen der Schweiz und Deutschland. Er verfügt über drei Start- und Landebahnen: eine West-Ost-Piste (10/28), eine Nord-Süd-Piste (16/34), die die West-Ost-Piste kreuzt, und eine von den beiden anderen Pisten unabhängige Nordwest-Südost-Piste (14/32). Diese Pisten wurden üblicherweise nach folgendem Schema benutzt: Die meisten Starts während der Tagesstunden erfolgen von der West-Ost-Piste nach Westen, während am frühen Morgen und späten Abend die meisten Starts von der Nord-Süd-Piste in Richtung Norden erfolgen. Für Anflüge wird überwiegend die Nordwest-Südost-Piste aus Richtung Nordost benutzt. Aufgrund der Nähe zur deutschen Grenze muss bei allen in Zürich aus Richtung Norden oder Nordwesten ankommenden Flügen der deutsche Luftraum durchflogen werden.

(2) Die Nutzung des deutschen Luftraums für An- und Abflüge zum/vom Flughafen Zürich war Gegenstand eines zweiseitigen Abkommens zwischen der Schweiz und Deutschland vom 17. September 1984, das nach Problemen bei der Umsetzung am 22. März 2000 von Deutschland mit Wirkung zum 31. Mai 2001 aufgekündigt wurde. Deutschland und die Schweiz haben daraufhin am 18. Oktober 2001 ein neues Abkommen unterzeichnet, das jedoch nicht ratifiziert worden ist. In der Schweiz stimmte der Nationalrat am 19. Juni 2002 gegen die Ratifizierung, während der Ständerat das Abkommen am 12. Dezember 2002 an den Verkehrsausschuss zurückverwies. In Deutschland stimmte der Bundesrat dem Abkommen am 17. Mai 2002 zu, der Bundesrat lehnte es jedoch am 12. Juli 2002 ab. Es ist seither nicht wieder aufgegriffen worden.

(3) Am 15. Januar 2003 veröffentlichte das deutsche Luftfahrtbundesamt die 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrs-Ordnung, in der Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich festgelegt werden. Diese Verordnung schreibt mit Wirkung vom 18. Januar 2003 eine Reihe von Beschränkungen für den Anflug auf den Flughafen Zürich vor. Insbesondere ist festgelegt:

— Es werden Mindestwartehöhen von 6 000 Fuß über den Kurskreuzungen SAFFA und EKRIT und von 13 000 Fuß über der Kurskreuzung RILAX vorgeschrieben.

[1] ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 73.
[2] ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8.

— Es werden neun Anflugverfahren über deutschem Hoheitsgebiet festgelegt. Die sechs ILS-Anflugverfahren dürfen an Werktagen nicht zwischen 22 und 6 Uhr und an Wochenenden und Feiertagen nicht zwischen 20 und 9 Uhr genutzt werden. Bei der Nutzung der drei VOR/DME-Anflugverfahren während dieser Zeiten müssen die Flugzeuge über deutschem Hoheitsgebiet eine Mindesthöhe von 10 000 Fuß einhalten. Ausnahmen von diesen Bestimmungen sind zugelassen, wenn die äußeren Umstände Anflüge nur aus Norden erlauben.

— Bei Abflügen vom Flughafen Zürich werden für den Einflug in deutsches Hoheitsgebiet fünf Streckenführungen Z 1, 2, 3, 4 und 5 vorgeschrieben, ausgenommen bei Starts von den Pisten 32 und 34, bei denen diese Koordinaten aus technischen Gründen nicht erreicht werden können.

(4) Am 4. April 2003 veröffentlichte das deutsche Luftfahrtbundesamt die erste Verordnung zur Änderung der 213. Durchführungsverordnung. Die Änderung hatte mit Wirkung vom 17. April 2003 folgende Auswirkungen:

— Die Mindestwartehöhen (siehe Erwägungsgrund 3 erster Spiegelstrich) über den Kurskreuzungen SAFFA und EKRIT wurden an Wochentagen zwischen 21 und 7 Uhr und an Wochenenden und Feiertagen zwischen 20 und 9 Uhr auf 12 000 Fuß erhöht. Die Mindestwartehöhe über der Kurskreuzung RILAX wird zu den entsprechenden Zeiten auf 18 000 Fuß angehoben.

— Die Beschränkungen für die sechs ILS- und die drei VOR/DME-Anflugverfahren (siehe Erwägungsgrund 3 zweiter Spiegelstrich) werden von der Zeitspanne zwischen 22 und 6 Uhr auf die Zeitspanne zwischen 21 und 7 Uhr an Wochentagen ausgedehnt, und die Mindestwartehöhe für die drei VOR/DME-Anflugverfahren während dieser Zeitspanne wird auf 12 000 Fuß angehoben.

— Die besonderen Abflugverfahren für die Pisten 32 und 34 (siehe Erwägungsgrund 3 dritter Spiegelstrich) dürfen zwischen 21 und 7 Uhr an Wochentagen und zwischen 20 und 9 Uhr an Wochenenden und Feiertagen nicht genutzt werden, und es wird eine Mindesthöhe von 10 000 Fuß für den Einflug in deutsches Hoheitsgebiet festgelegt.

(5) Die Änderungsverordnung legt auch fest, unter welchen Wetterbedingungen die äußeren Umstände als erfüllt gelten, unter denen Anflüge nur von Norden möglich sind und die Ausnahmen von den Bestimmungen unter Erwägungsgrund 4 zweiter Spiegelstrich gelten. Das Inkrafttreten dieser Bestimmung war jedoch erst für den 10. Juli 2003 vorgesehen.

(6) Die deutsche Maßnahme verhindert bei normalen Wetterbedingungen den Überflug deutschen Hoheitsgebiets nahe der schweizerischen Grenze in geringer Höhe zwischen 21 und 7 Uhr an Wochentagen und zwischen 20 und 9 Uhr an Wochenenden und Feiertagen, so dass die Lärmbelastung der dortigen Bevölkerung verringert wird. Als Ergebnis der Maßnahme stehen die beiden Anflugwege aus Richtung Norden, die zuvor als Hauptanflugwege für Landungen auf dem Flughafen Zürich genutzt wurden, sowie die Abflugwege in Richtung Norden, die zuvor für Starts am späten Abend und am frühen Morgen genutzt wurden, während dieser Zeiten nicht mehr zur Verfügung. Der Lärmpegel über deutschem Hoheitsgebiet war der Hauptgegenstand der verschiedenen Verhandlungen und Abkommen der letzten zwanzig Jahre, die unter Erwägungsgrund 2 genannt sind.

(7) Am 10. Juni 2003 beantragte die Schweizerische Eidgenossenschaft, die Kommission möge entscheiden, dass

— Deutschland die 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrs-Ordnung zur Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich, geändert durch die erste Änderungsverordnung vom 4. April 2003, nicht weiter anwenden darf;

— Deutschland die Anwendung der 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrs-Ordnung zur Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich aussetzen muss, bis die Kommission die obige beantragte Entscheidung erlassen hat.

(8) Am 26. Juni 2003 änderte sich die Sachlage, auf der die Beschwerde beruhte, nachdem die deutschen und die schweizerischen Behörden eine Einigung in folgenden Punkten erreichten:

— Die Schweiz stellt sicher, dass die folgenden Verfahren für Instrumentenanflüge auf die Piste 34 in Betrieb genommen werden können:

  — VOR/DME-Verfahren zum 30. Oktober 2003,

  — LLZ/DME-Verfahren zum 30. April 2004,

  — ILS-CAT1-Verfahren zum 31. Oktober 2004.

(9) Deutschland sagte zu, die mit der ersten Änderungsverordnung zur 213. Durchführungsverordnung mit Wirkung zum 10. Juli 2003 verfügten Beschränkungen (siehe Erwägungsgrund 5) bis zum 30. Oktober 2003 auszusetzen. Weitere Änderungen der Vereinbarungen sind möglich, wenn Deutschland die Wetterbedingungen, unter denen Anflüge auf die Pisten 14 und 16 erlaubt sind, acht Wochen vor dem unter Erwägungsgrund 8 genannten Zeitpunkt überprüfen wird. Es wird auch die Warteverfahren EKRIT und SAFFA aufheben. Die Schweiz wird entsprechende Warteverfahren bis Februar 2005 einführen.

(10) Am 20. Juni 2003 ersuchte die Kommission die deutschen Behörden um Stellungnahme zum schweizerischen Antrag. Mit Schreiben vom gleichen Tage ersuchte die Kommission die schweizerischen Behörden um die Übermittlung zusätzlicher Informationen. In seiner Antwort notifizierte Deutschland der Kommission mit Schreiben vom 30. Juni 2003 die mit den schweizerischen Behörden erzielte Vereinbarung vom 26. Juni 2003, wonach einige der in der 213. Durchführungsverordnung festgelegten Maßnahmen verschoben wurden. Es betrachtete die schweizerische Beschwerde daher als gegenstandslos und erwartete, dass das Verfahren der Europäischen Kommission eingestellt wird. Am 27. Juni 2003 notifizierten die schweizerischen Behörden der Kommission ebenfalls die obige Vereinbarung. Sie gaben jedoch an, dass die Vereinbarung keinerlei Auswirkung auf die Beschwerde habe.

(11) Mit Schreiben vom 4. Juli teilte die Schweiz mit, dass sie die von der Kommission angeforderten zusätzlichen Informationen sammelt sowie die Auswirkungen der Vereinbarung vom 26. Juni 2003 auf ihren Antrag auf vorläufige Maßnahmen prüft. Am 14. Juli 2003 ersuchte die Kommission die schweizerischen Behörden, mögliche Änderungen der Beschwerde mitzuteilen, da die Maßnahmen, mit denen die Schweiz den Antrag auf vorläufige Maßnahmen begründet hatte, bis zum 30. Oktober verschoben worden waren. Am 24. Juli 2003 übermittelten die schweizerischen Behörden zusätzliche Informationen als Antwort auf das Ersuchen der Kommission vom 20. Juni. Sie wiesen auch darauf hin, dass sie den Antrag auf vorläufige Maßnahmen aufrechtzuerhalten wünschten. Die Kommission forderte mit Schreiben vom 12. August 2003 weitere ergänzende Informationen an, die die Schweiz mit Schreiben vom 17. September, eingegangen am 24. September, zur Verfügung stellte.

(12) Am 16. Juli 2003 übermittelte die Kommission den deutschen Behörden ein Schreiben, in dem sie sie davon in Kenntnis setzte, dass die Schweiz die Beschwerde aufrechtzuerhalten wünscht, und sie erneut ersuchte, zu dem schweizerischen Vorbringen Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 28. August legten die deutschen Behörden ihre Stellungnahme zum schweizerischen Vorbringen vor. Am 6. Oktober nahmen sie Stellung zum Schweizer Schreiben vom 17. September und notifizierten die 2. Änderungsverordnung zur 213. Durchführungsverordnung.

(13) Den schweizerischen und den deutschen Behörden wurde am 14. Oktober eine Mitteilung der Beschwerdepunkte übermittelt. Deutschland nahm am 20. Oktober zur Analyse Stellung und behielt sich seinen Standpunkt zur Anwendbarkeit von Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 vor. Die Schweiz antwortet am 21. Oktober mit einer Stellungnahme zu den Beschwerdepunkten sowie zu den deutschen Ausführungen vom 28. August.

II

(14) Bei ihrer der Kommission vorgelegten Beschwerde gegen die deutschen Vorschriften stützen sich die schweizerischen Behörden auf folgende Argumente:

A) **Die 213. Durchführungsverordnung verstößt gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92**

a) *Die deutschen Vorschriften verringern die Betriebskapazität des Flughafens Zürich, was die Verkehrsrechte beeinträchtigt*

Nach Angabe der schweizerischen Behörden beträgt die Höchstkapazität des Flughafens Zürich bei Anflügen aus Richtung Norden 68 Flugbewegungen/Stunde (36 planmäßige Landungen und/oder 44 Starts). Aufgrund der deutschen Vorschriften für den Flugbetrieb ist der Flughafen Zürich gezwungen, während der Ausschlusszeiten Anflüge nur aus Richtung Osten auf die Piste 28 durchzuführen. Da für diese Piste kein Präzisions-Instrumentenanflugverfahren verfügbar ist, wird für Anflüge das sogenannten VOR/DME-Verfahren genutzt. Außerdem verfügt die Piste nicht über schnelle Abrollwege. Theoretisch beläuft sich die Höchstkapazität aus diesen Gründen auf rund 28 Landungen/Stunde, liegt aber in der Praxis darunter, da die Piste 28 nur unter optimalen Bedingungen für Landungen der meisten Großraumflugzeuge geeignet ist. In den meisten Fällen ist sie zu kurz. Die schweizerischen Behörden glauben, dass der Flughafen Zürich nicht mehr gewährleisten kann, dass die Luftfahrtunternehmen ihre Verkehrsrechte ausüben können, da seine Kapazität durch die deutschen Flugbetriebsvorschriften erheblich beschränkt wird. Statt 39 Landungen (36 planmäßige Landungen) in der Stunde kann er nur rund 20 (bestenfalls 28) Landungen bewältigen, was eine erhebliche Kapazitätsverringerung darstellt. Die Zahl von 39 Landungen wäre für einen vollen Betrieb erforderlich. Außerdem leidet auch die Kapazität für Starts, was zu erheblichen Verspätungen führt.

Mittel- bis langfristig ist eine beschränkte Aufstockung der Landeanflüge aus Süden und Osten möglich. Diese Maßnahmen lassen sich jedoch nicht kurzfristig durchführen und stellen keinen vollwertigen Ersatz für Landeanflüge aus Richtung Norden dar. Dort sind Anflüge nach ILS-Kategorie 3 („Blindanflüge“) auf Piste 14 möglich. Das Gebiet in Richtung Süden ist jedoch dicht bevölkert und voller Hindernisse, und das Gelände steigt in einer Entfernung von 7 km vom Flughafen auf bis zu 700 m an. Es ist lediglich ein Anflugwinkel von 3,3° möglich. Die Piste 34 kann daher nur mit ILS-Kategorie 1 ausgestattet werden. Das bedeutet, dass ein Flugzeug nur landen kann, wenn die Bodensicht mindestens 550 m und die Wolkenuntergrenze mindestens 60 m/200 Fuß beträgt. Sofern nicht schnelle Abrollwege angelegt werden (und bis dies der Fall ist), beträgt die Höchstkapazität rund 30 bis 32 Landungen/Stunde. Die Piste 28 von Osten, die derzeit eine Kapazität von 28 Landungen/Stunde hat (siehe oben), könnte mit einem ILS ausgestattet werden, doch würde die Kapazität dadurch nur auf höchstens rund 30 Landungen/Stunde gesteigert. Bei der Durchführung von Landungen auf den Pisten 28 oder 34 würde sich die Startkapazität um rund 6 Flugbewegungen/Stunde vermindern. Es steht nicht fest, dass die Installation eines ILS-Systems der Kategorie 3 für Flugzeuge, die aus dem Südosten die Piste 32 anfliegen, möglich ist, weil Hindernisse im Weg sind und der Anflug nur in einem Winkel von 3,3° erfolgen kann. In jedem Fall bleibt die Kapazität eingeschränkt, was die Verkehrsrechte beeinträchtigt.

Unmittelbar würde sich eine extreme Lage ergeben haben, wenn die deutschen Vorschriften, die für den 10. Juli 2003 vorgesehen waren, zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten wären, da sie auf unzutreffenden Annahmen über die technischen Einrichtungen des Flughafens Zürich beruhen. Für die Zeit danach decken die Wetterbedingungen, unter denen Deutschland bereit wäre, Anflüge über deutsches Hoheitsgebiet während der Ausschlusszeiten ausnahmsweise zuzulassen, nur einen Teil der Wetterbedingungen ab, bei denen Anflüge aus dem Süden, Südosten und Osten nicht durchführbar sind. Als Konsequenz daraus wären bei einer Bodensicht von mehr als 1 800 m aber unter 4 000 m oder bei einer Wolkenuntergrenze von mehr als 700 Fuß aber unter 1 200 Fuß während des betreffenden Anwendungszeitraums dieser Flugbetriebsvorschriften in Zürich überhaupt keine Landungen mehr möglich. Unter bestimmten Wetterbedingungen müsste der Flughafen also von 21 bis 7 Uhr bzw. von 20 bis 9 Uhr geschlossen werden, was die Verkehrsrechte eindeutig beeinträchtigt.

b) *Die deutschen Beschränkungen erhöhen die Betriebskosten des Flughafens, somit die Flughafengebühren, was die Verkehrsrechte beeinträchtigt*

Die schweizerischen Behörden geben an, dass ein Betriebsschema, das wechselweise Anflüge aus dem Norden, Süden und Osten vorsieht, erhebliche Aufwendungen für zusätzliches Personal, Infrastruktur und Personalschulung verursachen würde. Für den Flughafen wären insgesamt 65 Mio. CHF erforderlich, von denen bereits 10 Mio. CHF aufgewendet wurden. Das Flugsicherungsunternehmen müsste 15 Mio. CHF investieren und hätte um 2-3 Mio. CHF höhere Betriebsausgaben im Jahr. Als Konsequenz hätten die Luftfahrtunternehmen höhere Flughafengebühren zu zahlen und wären somit in der Ausübung ihrer Verkehrsrechte beeinträchtigt.

c) *Die deutschen Vorschriften sind diskriminierend*

Die Schweiz bringt vor, dass die deutschen Maßnahmen doppelt diskriminieren. Erstens weil kein vergleichbarer deutscher Flughafen Nachtflugbeschränkungen unterworfen ist, die so lang wie in der 213. Durchführungsverordnung sind. Zweitens da Swiss International Air Lines als Hauptnutzer des Flughafens Zürich mehr als alle anderen Luftfahrtunternehmen von diesen Maßnahmen betroffen ist und daher im Vergleich zu seinen Wettbewerbern benachteiligt wird, was eine indirekte Diskriminierung darstellt.

d) *Die deutschen Maßnahmen können nicht mit dem Umweltschutz begründet werden*

Die Schweiz ist der Auffassung, dass die Interessen der Bevölkerung in den betroffenen deutschen Gebieten bereits ausreichend gewahrt sind. Die schweizerischen Vorschriften zur Luftverkehrsinfrastruktur umfassen Nachtflugvorschriften, die einen Flugbetrieb zwischen 22.00 und 6.00 Uhr nur mit sehr leisen Flugzeugen erlauben. Außerdem hat Zürich für einen Interkontinentalflughafen einige der strengsten Nachtflugvorschriften in ganz Europa. Das 1972 in Zürich eingeführte Nachtflugverbot sieht im Wesentlichen vor, dass zwischen Mitternacht und 5.30 Uhr keine Flüge durchgeführt werden. Darüber hinaus sind in der Schweiz mehr als 150 000 Menschen einem Dauerlärmpegel ausgesetzt, wie er am Tag in Deutschland in bestimmten Teilen von Hohentengen, der am stärksten betroffenen Gemeinde, gemessen wurde, nämlich 50 bis 56 dB. Dazu kommen noch mehr als 70 000 Menschen in der Schweiz, die wesentlich höheren Lärmpegeln ausgesetzt sind als die Bevölkerung im Süden Deutschlands.

Die deutschen Maßnahmen verringern nur die Lärmbelastung über Deutschland, erhöhen sie aber um ein größeres Maß über der Schweiz, weil die Bevölkerungsdichte in den neuen Anflugschneisen höher ist und die Dörfer näher am Flughafen Zürich liegen als die geschützten deutschen Dörfer, so dass die Flugzeuge sie in geringerer Höhe überfliegen, was mit einer größeren Lärmbelastung verbunden ist. Im Ergebnis wird die Lärmbelastung insgesamt erhöht und nicht gesenkt.

B) **Die 213. Durchführungsverordnung verstößt gegen das Abkommen vom 21. Juni 1999 über den Luftverkehr zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dessen Artikel 17 lautet:**

„Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art, um die Erfüllung der sich aus diesem Abkommen ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten, und enthalten sich aller Maßnahmen, die die Erreichung der mit diesem Abkommen verfolgten Ziele gefährden."

Laut den schweizerischen Behörden schafft diese Bestimmung eine Verpflichtung zu loyalem Verhalten, gegen die Deutschland verstoßen hat, indem es die strittige Maßnahme erlassen hat, ohne den Rechten und Interessen der Schweiz angemessen Rechnung zu tragen. Außerdem werden die deutschen Maßnahmen mit unnötiger Eile durchgesetzt, so dass der Flughafen Zürich keine ausreichende Zeit für die nötigen Anpassungen hat (siehe Buchstabe a)).

III

(15) Die deutschen Behörden bringen im Wesentlichen Folgendes als Erwiderung auf den schweizerischen Antrag vor:

A) **Die Kommission ist für eine Entscheidung zur 213. Durchführungsverordnung unzuständig**

a) *Die schweizerische Beschwerde kann sich nicht auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 stützen*

Die Liberalisierung der europäischen Luftverkehrsdienste Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre stützte sich auf das Chicagoer Abkommen von 1944, in dem die Souveränität der Staaten über ihren Luftraum bestätigt wurde. Dieses Abkommen führt acht sogenannte Freiheiten der Lüfte auf. Nur die wirtschaftlichen Freiheiten (3. bis 8. Freiheit) wurden vom Gemeinschaftsrecht geregelt. Die technischen Freiheiten (Überflug und Landung zu nicht gewerblichen Zwecken) unterliegen somit nur dem Chicagoer Abkommen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ist Teil des dritten Pakets zur Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa. Zweck dieses Prozesses — und somit der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 — war es, den Anbietern von Luftverkehrsdiensten zu ermöglichen, die vorhandene Infrastruktur (Flughäfen, Flugwege) vorbehaltlich der Bestimmungen der Verordnung auf wettbewerbliche Weise zu nutzen. Die Verordnungen befassen sich nicht mit der Infrastruktur, sondern setzen deren Vorhandensein voraus. Die Infrastrukturbereitstellung bleibt vielmehr auf europäischer Ebene ungeregelt. So, wie die Entscheidung über den Standort eines neu zu bauenden Flughafens weiterhin in die einzelstaatliche Zuständigkeit fällt, ist dies auch bei Entscheidungen darüber der Fall, wo Überflüge stattfinden sollen. Auch bei der Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums, die noch nicht vollzogen ist, wird die Souveränität bei der Verwaltung des Luftraums respektiert.

Daher ist nicht nur keine Zuständigkeit der Kommission in der Angelegenheit gegeben, sondern es kann aufgrund der Souveränität über den eigenen Luftraum auch kein Staat von einem anderen Staat aufgefordert werden, bestimmte Teile seines Luftraums zur Verfügung zu stellen, wie dies in der Beschwerde der Schweiz erfolgt. In jedem Fall ist die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 nicht auf Flüge von und nach Drittländern anwendbar, welche laut der Schweiz von den Auswirkungen der 213. Durchführungsverordnung am stärksten betroffen sind.

b) *Die Kommission ist zur Beilegung von Streitigkeiten aus dem Abkommen zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft unzuständig*

Insofern die Schweiz einen Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr in Verbindung mit Artikel 15 des Abkommens zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft behauptet, ist die Freiheit zur Erbringung von Verkehrsdienstleistungen bezüglich der Schweiz nur insoweit gegeben, als sie auf spezifische gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gestützt ist, die im Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz übernommen wurden. Die Zuständigkeit zur Beilegung von Streitigkeiten über den Umfang der Bestimmungen des Abkommens liegt jedoch bei dem durch das Abkommen geschaffenen Gemischten Ausschuss und nicht bei der Europäischen Kommission.

B) **Die deutschen Vorschriften sind weder diskriminierend noch unverhältnismäßig**

a) *Die deutschen Vorschriften sind nicht diskriminierend*

Die 213. Durchführungsverordnung gilt für alle Luftverkehrsdienste, ungeachtet der Staatszugehörigkeit oder Identität des Luftfahrtunternehmens. Daher liegt keine Diskriminierung vor. Bezüglich einer behaupteten indirekten Diskriminierung ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Kriterium der indirekten Diskriminierung die Umgehung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung durch Anwendung sekundärer Merkmale zum Zweck einer versteckten Diskriminierung verhindert werden soll. Es folgt aber nicht daraus, dass jede einzelstaatliche Maßnahme mit negativen Auswirkungen auf Unternehmen anderer Mitgliedstaaten eine Diskriminierung darstellt. In dem vorliegenden Fall hätte eine indirekte Diskriminierung vorgelegen, wenn die Beschränkungen nur für Luftfahrtunternehmen, die am Flughafen Zürich ein Drehkreuz betreiben, gegolten hätten. Dies ist jedoch nicht der Fall.

b) *Die deutschen Maßnahmen sind verhältnismäßig*

Die deutschen Maßnahmen sind erforderlich. Grundsätzlich ist die Lärmbelastung von dem Verursacherland zu tragen, welches auch das Land ist, das wirtschaftlichen Nutzen aus der den Lärm verursachenden Tätigkeit zieht. Dies wurde durch einen schweizerischen Bundesgerichtsentscheid bestätigt [1]. Da der wirtschaftliche Nutzen des Betriebs des Flughafens Zürich für Deutschland vernachlässigbar gering ist (weniger als 1 % der Flughafenmitarbeiter sind deutsche Staatsangehörige), ist die in Deutschland auftretende Lärmbelastung, die dadurch zustande kommt, dass so gut wie alle Landungen und fast alle am frühen Morgen und späten Abend erfolgenden Starts über deutschem Hoheitsgebiet stattfinden, vollkommen unverhältnismäßig.

Das Problem sollte vorzugsweise in beiderseitigem Einvernehmen gelöst werden. Die lang andauernden Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland, ohne dass sich die Situation gebessert hat, sondern die Lärmbelastung in den betroffenen deutschen Gebieten sogar noch angestiegen ist, sind ein Beleg dafür, dass sich Deutschland um eine einvernehmliche Lösung bemüht hat. Sie erwies sich jedoch als unmöglich. Der letzte Versuch einer solchen Lösung wurde von der Schweiz zurückgewiesen, obwohl bekannt war, dass Deutschland in einem solchen Fall einseitige Maßnahmen zu treffen beabsichtigte.

Da Deutschland für die Berücksichtigung der Interessen der deutschen Bevölkerung verantwortlich ist, sind einseitige Maßnahmen unvermeidlich geworden. Die Interessen der betroffenen deutschen Gebiete wurden von der Schweiz nie ordnungsgemäß berücksichtigt. Die von der Schweiz angeführte Konsultation fand im Rahmen der Verhandlungen zwischen beiden Staaten statt. Eine eigenständige Anhörung der deutschen Bevölkerung durch die Schweiz ist anscheinend nie erfolgt.

Die deutschen Maßnahmen führen nicht zu einer Verringerung der Kapazität des Flughafens Zürich. Sie schreiben lediglich einen anderen über deutschem Hoheitsgebiet zu benutzenden Flugweg vor und erlegen keine Beschränkungen für die Nutzung des Flughafens Zürich auf. Letzteres läge nicht in der Kompetenz Deutschlands. Wenn die schweizerischen Behörden angemessene Maßnahmen ergreifen, um den Flughafen an die neuen Anflugverfahren anzupassen, wird die Kapazität des Flughafens Zürich nicht beeinträchtigt.

In diesem Zusammenhang sind mehrere der von der Schweiz vorgebrachten Behauptungen unzutreffend. Erstens ist die Piste 28 lang genug, um auch von den größten Flugzeugen benutzt werden zu können. Zweitens sind die Warteräume trotz der größeren Höhe weiter nutzbar. Zwar ist ein Anflug mit 4 Grad optimal, doch sind bis zu 8 Grad akzeptabel, und die neue Höhe erfordert lediglich 7,5 Grad, was sich durch ein geändertes Anflugverfahren über der Schweiz noch auf 5 Grad verringern lässt. Wie ein deutsches Gericht kürzlich festgestellt hat, wird der Flughafen Zürich unter Anwendung der 213. Durchführungsverordnung weiter regelmäßig mit einer Kapazität von 32 und mehr betrieben, weit mehr als die von der Schweiz vorgebrachte Zahl von 20 bis 24.

[1] Entscheid des Bundesgerichts Lausanne zur fünften Ausbauetappe vom 24. Juni 1998, BGE 124 II 293.

Während der Bauarbeiten am Flughafen Zürich im Jahr 2000 waren Anflüge von Süden auf die Pisten 32 und 34 ohne weitere Schwierigkeiten möglich. Mit dem seinerzeit angewandten Verfahren und der Einrichtung des VOR/DME-Verfahrens wie in der zweiseitigen Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz festgelegt, kann der Flughafen Zürich ohne Kapazitätseinbußen betrieben werden. Deutschland verweist insbesondere auf ein Dokument des Eidgenössischen Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ([1]) zum nicht in Kraft getretenen Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz, der weitgehend den einseitigen Maßnahmen entspricht, wonach es mehrere Betriebsoptionen gibt, die mit den Flugbetriebsvorschriften vereinbar sind.

Das Fehlen von Präzisionsanflugverfahren (ILS-Kategorie 2 oder 3 für Anflüge aus Süden auf die Piste 32 nicht möglich) wirkt sich nicht auf die Kapazität, sondern auf die Zuverlässigkeit dieser Kapazität unter schlechten Wetterbedingungen aus. Deutschland ist sich daher bewusst, dass Ausnahmen von den Flugbetriebsvorschriften notwendig sein können und hat die Bedingungen für Ausnahmen in der 213. Durchführungsverordnung so gewählt, dass sie mit den Wetterbedingungen, die die ILS-Kategorie 2 oder 3 erfordern, zusammenfallen. Selbst wenn es nach den ursprünglichen Rechtsvorschriften zu Übergangsproblemen hätte kommen können, wurde in der Vereinbarung vom 26. Juni 2003 ein Zeitplan für technische Verbesserungen am Flughafen Zürich festgelegt, der von der Schweiz akzeptiert wurde und von dem daher angenommen werden kann, dass damit das Auftreten solcher Probleme vermieden wird.

Die deutschen Maßnahmen haben keine übermäßigen Umweltbelastungen in der Schweiz zur Folge. Die neuen Anflüge über schweizerischem Hoheitsgebiet führen nicht zu einer Lärmbelastung, die über den gegenwärtig in der Schweiz geltenden Grenzwerten liegt. Laut dem oben genannten Dokument zum nicht in Kraft getretenen Staatsvertrag ist es möglich, die Flugwege in der Schweiz so neu anzuordnen, dass die Zahl der vom Fluglärm betroffenen Personen im Vergleich zu den Anflügen über deutsches Hoheitsgebiet sogar abnimmt. In jedem Fall hängen die Lärmauswirkungen nicht nur von der Zahl der betroffenen Personen ab, sondern auch von anderen Faktoren, etwa der Tatsache, dass das betroffene Gebiet in Deutschland eine wichtige Erholungsfunktion hat und wirtschaftlich stark vom Fremdenverkehr abhängt.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

IV — EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN

Das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr

(16) Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Bereich des Luftverkehrs werden durch das zweiseitige Abkommen vom 21. Juni 1999 geregelt (im Folgenden „das Abkommen"), das am 1. Juni 2002 in Kraft trat.

(17) Gemäß Artikel 1 des Abkommens legt es „für die Vertragsparteien Regeln im Bereich der Zivilluftfahrt fest". Soweit die Bestimmungen des Abkommens „im Wesentlichen mit den entsprechenden Regeln des EG-Vertrags und den in Anwendung des EG-Vertrags erlassenen Rechtsvorschriften übereinstimmen, sind sie hinsichtlich ihrer Umsetzung und Anwendung in Übereinstimmung mit den vor der Unterzeichnung dieses Abkommens erlassenen Urteilen, Beschlüssen und Entscheidungen des Gerichtshofs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auszulegen". Allerdings gilt lediglich, dass „die nach Unterzeichnung dieses Abkommens erlassenen Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen […] der Schweiz übermittelt" werden. Dabei gilt, dass auf Verlangen einer Vertragspartei „die Folgen der letztgenannten Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen im Hinblick auf ein ordnungsgemäßes Funktionieren dieses Abkommens vom Gemeinsamen Ausschuss festgestellt" werden.

(18) Artikel 3 des Abkommens untersagt ausdrücklich die Diskriminierung: „Im Anwendungsbereich dieses Abkommens ist unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten."

(19) Artikel 15 bestimmt: „Vorbehaltlich der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates, wie sie im Anhang zu diesem Abkommen angeführt ist, gilt: Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft und der Schweiz erhalten Verkehrsrechte zwischen jedem Punkt in der Schweiz und jedem Punkt in der Gemeinschaft." Der Umfang der gegenseitigen Rechte wird jedoch eingeschränkt: „zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Abkommens erhalten schweizerische Luftfahrtunternehmen Verkehrsrechte zwischen Punkten in verschiedenen EG-Mitgliedstaaten", und es heißt ferner: „Die Vertragsparteien nehmen fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Abkommens Verhandlungen über die mögliche Erweiterung des Anwendungsbereichs dieses Artikels auf Verkehrsrechte zwischen Punkten innerhalb der Schweiz und zwischen Punkten innerhalb von EG-Mitgliedstaaten auf."

(20) Bezüglich der Anwendung des Abkommens bestimmt Artikel 18 Absatz 2 Satz 1: „In Fällen, die sich auf nach Kapitel 3 zu genehmigende Flugdienste auswirken können, verfügen die Organe der Gemeinschaft über die Befugnisse, die ihnen nach den Bestimmungen der im Anhang ausdrücklich als anwendbar bestätigten Verordnungen und Richtlinien übertragen sind." Nach Artikel

([1]) Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/gs_uvek2/d/verkehr/luftverkehrsverhandlungen/21.pdf.

20 unterliegt die Ausübung dieser Befugnisse ausschließlich der Prüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Artikel 29 bestimmt, dass mit allen anderen Streitigkeiten, die „die Auslegung oder Anwendung dieses Abkommens" betreffen, der durch das Abkommen geschaffene Gemischte Ausschuss befasst werden kann.

(21) Im Anhang zum Abkommen heißt es: „In allen Fällen, in denen in diesem Anhang auf die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft oder das Erfordernis einer Bindung an diese Bezug genommen wird, ist diese Bezugnahme für die Zwecke dieses Abkommens so zu verstehen, dass sie auch auf die Schweiz und das Erfordernis einer gleichen Bindung an sie verweist." Zu den Rechtsvorschriften, deren Anwendung somit „im Anhang ausdrücklich als anwendbar bestätigt" ist, gehört die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates, ausgenommen deren Artikel 11 (Bestimmung zum beratenden Ausschuss). Bezüglich der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, soweit Verkehrsdienste zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz betroffen sind, verfügt die Kommission somit über dieselben Befugnisse, über die sie auch bezüglich der Anwendung der Verordnung innerhalb der Gemeinschaft verfügt, vorbehaltlich derselben Überprüfungsbefugnisse durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, außer „in Fällen, in denen die Schweiz Maßnahmen zum Umweltschutz gemäß Artikel 8 Absatz 2 oder Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates getroffen hat oder zu treffen beabsichtigt"; in solchen Fällen „entscheidet der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer der Vertragsparteien über die Vereinbarkeit der betreffenden Maßnahmen mit [diesem] Abkommen".

Einschlägige Befugnisse der Kommission

(22) Gemäß Artikel 18 Absatz 2 des Abkommens (siehe Erwägungsgrund 20) verfügt die Kommission über die Befugnisse, die ihr nach Artikel 8 und 9 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 verliehen wurden. Artikel 8 Absätze 2 und 3 bestimmen, dass die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von Amts wegen die „veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten" prüft, denen die Ausübung von Verkehrsrechten unterliegt, und dass sie nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Ausschusses entscheidet, ob der Mitgliedstaat die Maßnahme weiterhin anwenden darf. Artikel 8 Absatz 4 ermöglicht es jedem Mitgliedstaat, den Rat mit der Entscheidung der Kommission zu befassen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit unter außergewöhnlichen Umständen eine andere Entscheidung treffen.

(23) Artikel 9 Absatz 1 befugt die Mitgliedstaaten „im Fall von ernsthafter Überlastung und/oder Umweltproblemen … die Ausübung von Verkehrsrechten von bestimmten Bedingungen abhängig [zu] machen, ein[zu]schränken oder [zu] verweigern, insbesondere wenn andere Verkehrsträger Dienstleistungen in ausreichendem Umfang zur Verfügung stellen können". Der Mitgliedstaat ist verpflichtet, die Maßnahme den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zu notifizieren. Artikel 9 Absatz 4 ermöglicht es der Kommission, eine solche Maßnahme zu prüfen und ihre Umsetzung während der Prüfung zu verhindern. Nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Ausschusses hat die Kommission zu entscheiden, ob die Maßnahme angemessen ist und im Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 steht bzw. mit anderen Gemeinschaftsvorschriften vereinbar ist. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit unter außergewöhnlichen Umständen eine andere Entscheidung treffen.

(24) Angesichts des Anwendungsbereichs des Abkommens zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft sind diese Befugnisse jedoch auf die Ausübung von Verkehrsrechten zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft beschränkt, unter Ausschluss von Flügen innerhalb der Gemeinschaft, innerhalb der Schweiz und zwischen der Schweiz und Drittländern sowie zwischen der Gemeinschaft und Drittländern.

Anwendung von Artikel 8 in einem ausschließlichen Gemeinschaftszusammenhang

(25) Artikel 9 wurde bislang noch nicht angewendet, doch hat die Europäische Kommission Artikel 8 bereits mehrmals auf Situationen mit Bezug ausschließlich innerhalb der Gemeinschaft angewendet ([1]). Die Kommission hat diese Situationen einerseits anhand der allgemeinen Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs, d. h. der Kriterien der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit, und andererseits anhand der Einhaltung anderer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften überprüft.

(26) Wie der Gerichtshof in seiner neueren Rechtsprechung bestätigt hat, ist die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 unter anderem darauf gerichtet, „auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des namentlich in den Artikeln 59 bis 61 EG-Vertrag ([2]) niedergelegten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen", was „nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit [verlangt], sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen — selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, die geeignet sind, die Tätigkeiten eines Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen." Damit Maßnahmen, die eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehr darstellen, nach den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 genehmigungsfähig sind, müssen sie gerechtfertigt sein und insbesondere im angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, zu dem sie erlassen worden sind ([3]).

([1]) Entscheidungen 94/290/EG „Orly" (ABl. L 127 vom 19.5.1994, S. 22), 2001/163/EG „Malpensa" (ABl. L 58 vom 28.2.2001, S. 29), 98/523/EG „Karlstad" (ABl. L 233 vom 20.8.1998, S. 25).

([2]) Jetzt Artikel 49 und 51.

([3]) Urteil des Gerichtshofs in Rs. C-361/98, Malpensa, ECR [2001], I-385, Randnr. 31-36. Es ist ebenfalls interessant, dass die Entscheidung zum Flughafen Karlstad festhält, dass die Kommission „bei der Ausübung der ihr durch Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 übertragenen Befugnisse gewährleisten muss, dass von Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen nicht gegen andere gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen verstoßen." Siehe ABl. L 233 vom 20.8.1998, S. 25.

V — WERTUNG

Rechtsgrundlage

(27) Wie bereits in Abschnitt IV dargelegt, räumt Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 des Abkommens zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz der Kommission in Fällen, die sich auf nach Kapitel 3 des Abkommens zu genehmigende Flugdienste auswirken können, d. h. soweit Verkehrsrechte nach Artikel 15 des Abkommens betroffen sind, die Befugnis ein, die 213. Durchführungsverordnung nach Artikel 8 Absätze 2 bis 4 und Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zu überprüfen. Die schweizerische Beschwerde bezieht sich auf beide Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, ohne dass ausdrücklich angegeben wird, auf welcher Grundlage ein Einschreiten der Kommission beantragt wird. Obwohl die Kommission die schweizerischen Behörden schriftlich aufgefordert hat, die Rechtsgrundlage für ihren Antrag zu nennen, hat die Schweiz darauf beharrt, dass Deutschland anzugeben habe, ob es seine Maßnahmen nach Artikel 8 Absätze 2 bis 4 oder nach Artikel 9 zu rechtfertigen beabsichtige. Ohne weitere Klarstellung sollte die Kommission die deutschen Maßnahmen in jeder Hinsicht prüfen.

(28) Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 unterwirft die Ausübung von Verkehrsrechten den „veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten". Die 213. Durchführungsverordnung ist eine veröffentliche einzelstaatliche Vorschrift in den Bereichen Sicherheit [1] und Umweltschutz und fällt damit in den Anwendungsbereich von Artikel 8 Absatz 2.

(29) Dem deutschen Vorbringen, dass Flugsicherungsmaßnahmen aus dem Geltungsbereich der Prüfungsbefugnisse der Kommission nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ausgenommen sind, kann nicht gefolgt werden.

(30) Im Gegensatz zu Artikel 9 Absatz 4 verweist Artikel 8 nicht auf vorläufige Maßnahmen, wie sie von der Schweiz beantragt wurden. Die Schweiz hat ihren Antrag auf vorläufige Maßnahmen in Ermangelung einer spezifischen Bestimmung für die Ergreifung solcher vorläufigen Maßnahmen, sofern die Kommission ihrer Entscheidung nicht Artikel 9 zugrunde legt, auf die Rechtsprechung gestützt, wonach es darum geht „zu vermeiden, dass während der Untersuchung nicht wieder gutzumachende Schäden entstehen, die durch die Entscheidung, die die Kommission am Ende des Verwaltungsverfahrens zu erlassen hat, nicht mehr beseitigt werden könnten" [2]. Obwohl die Frage der vorläufigen Maßnahmen nach der vorliegenden Entscheidung nicht mehr relevant ist, sollte man feststellen, dass, selbst wenn vorläufige Maßnahmen unter Artikel 8 möglich wären, die Schweiz keine überzeugenden Beweise von nicht wieder gutzumachendem Schaden vorgelegt hat.

(31) Die Anwendung der Artikel 8 Absätze 2 bis 4 ist im Zusammenhang mit dem Umfang und Zweck des Abkommens EG-Schweiz und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 zu sehen. Daraus ergibt sich, dass die Befugnisse, die der Kommission durch Artikel 8 Absatz 3 eingeräumt werden, auf Maßnahmen beschränkt sind, die den Betrieb von Luftfahrtunternehmen betreffen, d. h. „die sich auf […] Flugdienste auswirken können" gemäß dem Wortlaut des Artikel 18 Absatz 2 des Abkommens.

(32) Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 bestimmt, dass ein Mitgliedstaat eine Maßnahme nach Artikel 9 Absatz 1 nur durchführen darf, wenn weder ein anderer betroffener Mitgliedstaat noch die Kommission innerhalb eines Monats nach Unterrichtung durch den ersten Mitgliedstaat die Maßnahme anficht. Die Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten und der Kommission hat dabei mindestens drei Monate vor Inkrafttreten der vorgeschlagenen Maßnahme zu erfolgen. Die deutschen Behörden haben die Kommission von ihrer Maßnahme weder drei Monate vor ihrem Inkrafttreten, noch überhaupt zu einem anderen Zeitpunkt unterrichtet. Daher kann die Kommission Artikel 9 nicht für die Untersuchung der deutschen Betriebsvorschriften anwenden [3].

(33) Demzufolge wird die Kommission die deutsche Maßnahme nach Artikel 8 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 überprüfen.

(34) Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, auf den Artikel 8 Absatz 3 verweist, wurde nicht in den Anhang des Abkommens aufgenommen. Im Allgemeinen sind Bezugnahmen auf den Beratenden Ausschuss in anderen Artikeln der Verordnung Bestandteil des Abkommens. Außerdem enthält die Schlussakte eine Erklärung zur Teilnahme der Schweiz an den Ausschüssen, wonach „die Vertreter der Schweiz für die sie betreffenden Fragen" unter anderem an den Sitzungen „beratender Ausschüsse über Flugstrecken" teilnehmen. Nach Abwägung aller Gesichtspunkte hat es die Kommission daher für erforderlich gehalten, den durch Artikel 11 der Verordnung eingerichteten Beratenden Ausschuss mit der Schweiz als Beobachter anzuhören.

[1] Auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 2 und 3 des deutschen Luftverkehrsgesetzes (in der Fassung vom 27. März 1999, BGBl. I, S. 550) in Verbindung mit § 27a Abs. 1 und 2 Satz 1 der Luftverkehrs-Ordnung (in der Fassung vom 27. März 1999, BGBl. I, S. 580).

[2] Urteil des Gerichtshofs in Rs. C-792/79, Camera Care, Slg. (1980), S. 119.

[3] Die Schweiz argumentiert im Schreiben vom 21. Oktober, dass die Nichtnotifizierung die Anwendbarkeit von Artikel 9 nicht ausschließen kann. Absatz 4 von Artikel 9 führt jedoch deutlich aus: „Greift die Kommission innerhalb eines Monats nach Unterrichtung gemäß Absatz 3 die Maßnahme zur weiteren Prüfung auf …". Siehe auch die Kommissionsentscheidung 98/523/EG „Karlstad", a.a.O., Absätze 41-43.

Anwendbare Kriterien

(35) Die in den Erwägungsgründen 25 und 26 aufgeführten Kriterien wurden in einem rein gemeinschaftlichen Zusammenhang aufgestellt ([1]). Es ist daher fraglich, ob dieselben Kriterien im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen der Gemeinschaft mit der Schweiz angewendet werden können.

a) *Nichtdiskriminierung*

Das Diskriminierungsverbot ist eindeutig anwendbar. Wie bereits ausgeführt, bestimmt Artikel 3 des Abkommens zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft: „Im Anwendungsbereich dieses Abkommens ist unbeschadet besonderer Bestimmungen des Abkommens jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten." In Anbetracht des Zusammenhangs, in dem das Abkommen steht, kann sich die Analyse einer potenziellen Diskriminierung nicht auf die direkte Diskriminierung beschränken, sondern muss gleichermaßen die indirekte Diskriminierung einbeziehen.

b) *Verhältnismäßigkeit*

Anders als der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ausdrücklich im Abkommen erwähnt. In der oben zitierten Rechtsprechung ([2]) hat der Gerichtshof für Recht befunden, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwendbar ist, da die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 „auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des namentlich in den Artikeln 59 bis 61 EG-Vertrag niedergelegten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs" festlegt ([3]). Wie oben ausgeführt nimmt die Schweiz zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht am Luftverkehrsbinnenmarkt teil. Flüge innerhalb der Gemeinschaft werden schweizerischen Luftfahrtunternehmen erst im Juni 2004 möglich sein, während der Zugang zu Strecken innerhalb der Schweiz für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft und zu Strecken innerhalb eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft für schweizerische Luftfahrtunternehmen noch auszuhandeln ist. Folglich sieht das Abkommen derzeit nur einen Austausch von Verkehrsrechten vor. Es ist daher offensichtlich, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Sinne der Artikel 49 und 51 EG-Vertrag, insoweit das Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz betroffen ist, nicht gegeben ist ([4]). Da selbst der Luftverkehrsbinnenmarkt entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 nicht für Verkehrsrechte zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern gilt, sind Flüge zwischen der Schweiz und Drittländern von der Überprüfung ausgenommen.

In jedem Fall ist die oben angeführte Rechtsprechung nach Abschluss des Abkommens ergangen. Artikel 1 Absatz 2 bestimmt, dass „die nach Unterzeichnung dieses Abkommens erlassenen Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen […] der Schweiz übermittelt [werden]. Auf Verlangen einer Vertragspartei werden die Folgen der letztgenannten Urteile, Beschlüsse und Entscheidungen im Hinblick auf ein ordnungsgemäßes Funktionieren dieses Abkommens vom Gemeinsamen Ausschuss festgestellt". Der Gemeinsame Ausschuss hat sich nicht mit der in Frage stehenden Rechtsprechung beschäftigt.

Es erscheint daher unangebracht, den Antrag der Schweiz im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. In Anbetracht der Anwendung dieses Grundsatzes in früheren Fällen und der Uneindeutigkeit der Bestimmungen des Abkommens sollte das Kriterium der Verhältnismäßigkeit jedoch subsidiär daraufhin geprüft werden, ob die deutsche Maßnahme gegen diesen Grundsatz verstieße, falls er anwendbar wäre.

c) *Einhaltung anderer Bestimmungen des Abkommens*

Insoweit es um die Einhaltung anderer Bestimmungen des Abkommens geht, können nur diejenigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen möglicherweise von Belang sein, die in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Grundregel für die Durchsetzung des Abkommens ist die Bestimmung von Artikel 18 Absatz 1: „Unbeschadet des Absatzes 2 und des Kapitels 2 ist jede Vertragspartei in ihrem eigenen Gebiet für die ordnungsgemäße Anwendung dieses Abkommens, insbesondere der im Anhang aufgeführten Verordnungen und Richtlinien, zuständig." Die den Gemeinschaftsorganen in Artikel 18 Absatz 2 verliehenen Befugnisse sind eine Ausnahme von dieser Grundregel. Daher scheint die Kommission nicht über die Befugnis zu verfügen, mögliche Verstöße gegen das Abkommen außerhalb der durch Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 des Abkommens gesetzten Grenzen zu untersuchen.

Nichtdiskriminierung

(36) Die 213. Durchführungsverordnung trifft keine Unterscheidungen aufgrund der Staatszugehörigkeit oder Identität von Luftfahrtunternehmen. Die Kriterien für Ausnahmen von den allgemeinen Bestimmungen sind sachlicher Art (Flüge des Such- und Rettungsdienstes, ungünstige Wetterbedingungen, Pistensperrung infolge von Unfällen, Ausfall von Navigationssystemen, zu hohe Startmasse des Flugzeugs für die Erreichung bestimmter Höhen über der deutschen Grenze). Folglich gelten sie in gleicher Weise für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft und der Schweiz beim Anflug auf den Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet oder beim Abflug vom Flughafen Zürich über deutsches Hoheitsgebiet. Müssen Flugwege angepasst werden oder fallen zusätzliche Gebühren an, unterliegen alle Luftfahrtunternehmen derselben Behandlung.

([1]) Es sollte darauf hingewiesen werden, dass der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, dass die Ähnlichkeit von Bestimmungen in internationalen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem Drittstaat mit Bestimmungen des EG-Vertrags kein ausreichender Grund ist, die Rechtssprechung des Gerichtshofes auf das Abkommen zu übertragen. Der Geltungsbereich der Rechtssprechung muss angesichts der vom Vertrag definierten Ziele und Tätigkeiten der Gemeinschaft, insbesondere des Ziels des Binnenmarkts mit den Eigenschaften eines inländischen Marktes, festgelegt werden. Urteil des Gerichtshofes in Rs. C-270/80 „Polydor" Slg. (1982), S. 329.

([2]) Siehe Fußnote 8, C-361/98, „Malpensa".

([3]) Jetzt Artikel 49 und 51.

([4]) Dies steht im Gegensatz zu dem uneingeschränkten Niederlassungsrecht nach Artikel 4 des Abkommens.

(37) Wie bereits von der Kommission in den Entscheidungen 95/259/EG [1], 98/710/EG [2] und 2001/163/EG [3] ausgeführt wurde, schließt der in Artikel 8 Absatz 1 niedergelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung auch jede Maßnahme aus, die — ohne ausdrücklich auf die Staatszugehörigkeit oder Identität eines Luftfahrtunternehmens Bezug zu nehmen — in der Praxis, wenn auch indirekt, dennoch diskriminierend wirkt. Es ist daher zu prüfen, ob schweizerische Luftfahrtunternehmen auf eine Weise beeinträchtigt werden, wie dies für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft nicht der Fall ist. Es ist konstante Rechtsprechung, dass Diskriminierung in der Anwendung von unterschiedlichen Regeln auf die gleiche Situation oder von gleichen Regeln auf unterschiedliche Situationen besteht [4].

(38) In dieser Hinsicht merkt die Kommission an, dass der Betrieb von Netzen mit Drehkreuzen unter den Luftfahrtunternehmen allgemein üblich geworden ist. Die Netze solcher Luftfahrtunternehmen stützen sich auf Drehkreuzflughäfen, die fast immer in dem Staat liegen, in dem die Luftfahrtunternehmen ihre Lizenz erhalten haben und ihren Hauptgeschäftssitz haben. Das Drehkreuzsystem ermöglicht es ihnen, den Luftverkehrsmarkt umfassend abzudecken, indem sie Umsteigeverbindungen zwischen zwei beliebigen Flughäfen, die vom Drehkreuzflughafen aus bedient werden, anbieten, ohne die für Direktflüge nötigen Investitionen tätigen zu müssen. Luftfahrtunternehmen, die einen bestimmten Flughafen als Drehkreuz nutzen, haben in der Regel einen hohen Anteil am Verkehrsaufkommen dieses Flughafens. Folglich wirkt sich jede Beschränkung automatisch stärker auf das an diesem Flughafen überwiegende Luftfahrtunternehmen aus als auf dessen Wettbewerber. Dies scheint für sich selbst genommen keine Diskriminierung zu bedeuten. Andernfalls wäre jede Beschränkung automatisch als diskriminierend anzusehen und die Mitgliedstaaten hätten keine Möglichkeit, Vorschriften im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 aufzuerlegen.

(39) Damit indirekte Diskriminierung existiert, müssten die deutschen Maßnahmen unter den vom Abkommen erfassten Flügen, d. h. nur denjenigen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz, überwiegend die von Schweizer Luftfahrtunternehmen betriebenen Flüge beeinträchtigen. Insoweit Flüge während der Stunden betroffen sind, in denen die Beschränkungen der deutschen Maßnahme gelten, ist dies eindeutig nicht der Fall, da Schweizer Luftfahrtunternehmen und EG-Luftfahrtunternehmen genau im Verhältnis ihrer Anteile an den unter das Abkommen fallenden Flügen betroffen sind, weil alle Flüge zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz unabhängig von der Nationalität des Luftfahrtunternehmens in gleicher Weise beeinträchtigt werden. Daher können die deutschen Maßnahmen nicht als diskriminierend angesehen werden.

(40) Gegenstand der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 im Rahmen des Artikel 18 Absatz 2 Satz 1 des EG-Schweizer Abkommens sind Verkehrsrechte. Die Verordnung schafft keine Rechte für Flughäfen. Eine potenzielle Diskriminierung des Flughafens Zürich gegenüber deutschen Flughäfen, so sie gegeben wäre, würde daher außerhalb des Bereichs der Prüfung liegen, die die Kommission vorzunehmen hat. In jedem Fall sind die Sachverhalte nicht vergleichbar, da Deutschland uneingeschränkte Befugnisse zur Lenkung der Entwicklung von Flughäfen in seinem eigenen Hoheitsgebiet hat, während es keine Lenkungsbefugnisse bezüglich des Flughafens Zürich hat. Desgleichen reguliert Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 nicht die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm. Eine potenzielle Diskriminierung der Bevölkerung in den betroffenen schweizerischen Gebieten gegenüber der Bevölkerung in den betroffenen deutschen Gebieten, so sie gegeben wäre, würde daher ebenfalls außerhalb des Bereichs der Prüfung liegen, die die Kommission im vorliegenden Fall vorzunehmen hat.

Verhältnismäßigkeit

(41) Auf der Grundlage der in Teil IV dargelegten Argumente scheint der Schluss angebracht, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kein Kriterium ist, das die Kommission im Zusammenhang mit dem Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz anzuwenden hat. Wie oben dargelegt wurde, wurde nicht der freie Dienstleistungsverkehr im Luftverkehr eingeführt, sondern lediglich ein Austausch von Verkehrsrechten zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz, wobei gegenwärtig noch die Kabotage und Flüge zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgeschlossen sind. Weiterhin ist es nicht ersichtlich, dass die deutschen Maßnahmen notwendigerweise überhaupt Beschränkungen darstellen, da sie zunächst einmal nur eine Änderung der Flugwege erfordern, ohne Verkehrsrechte als solche zu betreffen. Das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache „Malpensa" [5] wurde außerdem nicht notifiziert und vom Gemischten Ausschuss behandelt, so dass es keine Handhabe für die Auslegung des Luftverkehrsabkommens zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz bietet.

(42) Selbst wenn jedoch angenommen wird, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden ist, erachtet die Kommission die deutschen Maßnahmen nicht als unverhältnismäßig. Erstens ist es nicht der Fall, dass die deutschen Maßnahmen unnötig sind. Im Gegenteil scheinen die langwierigen Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz über Jahre hinweg zu belegen, dass Maßnahmen in der Tat erforderlich sind, obwohl die Schweiz vorbringt, dass in der gegenwärtigen Situation die Lärmbelastung in Deutschland die „geltenden Grenzwerte" nicht überschreitet. Lärmgrenzwerte sind jedoch als akzeptable Höchstwerte anzusehen und nicht als ohne Weiteres zu ertragende Werte. Es steht den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, in Abhängigkeit von den örtlichen Umständen Maßnahmen zur Senkung der Lärmbelastung unter diese Grenzwerte zu ergreifen. Wie Deutschland dargelegt hat, ist das beim Anflug auf Zürich überflogene Gebiet in Deutschland ein bedeutendes Fremdenverkehrsziel und als solches besonders lärmempfindlich. Außerdem betreffen die deutschen Maßnahmen hauptsächlich die frühen Morgen- und späten Abendstunden, in denen die Lärmempfindlichkeit besonders groß ist.

[1] ABl. L 162 vom 13.7.1995, S. 25.
[2] ABl. L 337 vom 12.12.1998, S. 52, Erwägungsgrund 30.
[3] ABl. L 58 vom 28.2.2001, S. 29, Randnr. 49.
[4] Siehe z. B. Rs. C-311/97, Royal Bank of Scotland, Slg (1999), S. I-2651, Randnummer 26.
[5] EuGH, Rs. C-361/98, „Malpensa".

(43) Man kann auch nicht sagen, dass die deutschen Maßnahmen unverhältnismäßig seien, d. h., dass andere, weniger einschneidende von Deutschland auferlegte Bestimmungen dasselbe Ergebnis erzielen würden, nämlich eine Verbesserung der Umweltsituation in Deutschland, welches die Befugnis der deutschen Behörden in diesem Zusammenhang ist. Wie Deutschland darlegte, hat es keine Weisungsbefugnis bezüglich des Flughafens, da sich dieser auf schweizerischem Hoheitsgebiet befindet. Andere Maßnahmen zur Verringerung der Lärmbelastung über deutschem Hoheitsgebiet, etwa eine andersartige Nutzung des Flughafens, liegen daher nicht in deutschen Händen. Nur die Schweiz verfügt über Befugnisse, solche Maßnahmen einschließlich der Installation der erforderlichen Ausrüstung anzuordnen. Es scheint so zu sein, dass eines der Ziele der Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz war, dass die Schweiz die geeigneten Maßnahmen in ihrer Befugnis ergreife, was sie während der letzten zwanzig Jahre versäumt hat.

(44) Bei der Beurteilung, ob andere Maßnahmen mit gleichwertigem Ergebnis weniger einschneidend gewesen wären, ist die Prüfung im Rahmen des Abkommens EG-Schweiz und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 notwendigerweise auf die Berücksichtigung allein der Auswirkungen auf die Luftverkehrsdienste beschränkt. In erster Linie wirkt sich die 213. Durchführungsverordnung lediglich in einer Änderung der Flugwege aus, die von den am frühen Morgen und späten Abend landenden Flugzeugen benutzt werden können. Derzeit müssen landende Flugzeuge ein bestimmtes Anflugverfahren nutzen. Die deutsche Vorschrift wirkt sich in Verbindung mit Maßnahmen der schweizerischen Flugsicherung darin aus, dass ein vorgeschriebenes Anflugverfahren zu bestimmten Tageszeiten durch ein anderes Anflugverfahren ersetzt wird.

(45) Weiterhin ist es nicht ersichtlich, dass die deutschen Maßnahmen die Kapazität des Flughafens Zürich wesentlich verringern. Werden von der Schweiz geeignete Maßnahmen hinsichtlich der Ausstattung der anderen Start- und Landebahnen mit geeigneter Ausrüstung für Präzisionslandeanflüge und der Einrichtung entsprechender Flugverfahren getroffen, dürften die Auswirkungen wenn überhaupt nur sehr gering sein.

(46) Die Schweiz argumentiert, dass die Kapazität des Flughafens Zürich erheblich beschränkt wird im Verhältnis zum vorherigen maximalen Niveau von 40-42 Landungen und 44 Starts (zusammen 68). Unter Beachtung der deutschen Maßnahmen sei die maximale Kapazität 26-30 Landungen, 30-32 Starts (zusammen 56-60). Jedoch hat der Betrieb, der ohne die deutschen Maßnahmen zwischen 21 Uhr und 7 Uhr Anwendung fände, lediglich eine Durchschnittskapazität von je 25 Landungen und Starts. In jedem Fall ist sowohl gemäß Sommerflugplan 2003 als auch gemäß Winterflugplan 2003/2004 die höchste Zahl von Landungen in dieser Zeit 23, und die höchste Zahl von Bewegungen 34 [1].

(47) Mögliche Auswirkungen sind daher begrenzt auf drei Stunden an Wochenenden und Feiertagen. Für den Sommer- und Winterflugplan ist die höchste Gesamtzahl an Bewegungen 60; nur wenige Flüge sind im Verhältnis zu den oben genannten Kapazitäten im Überhang, und auch nur für einige dieser Stunden. Weiterhin besteht erhebliche Reservekapazität in den Stunden direkt davor und danach [2].

(48) Bedenken, dass aufgrund der für den 10. Juli 2003 vorgesehenen deutschen Maßnahmen der Flughafen Zürich bei bestimmten regelmäßigen Wetterbedingungen geschlossen werden müsste, wurden durch die zweiseitige Vereinbarung vom 26. Juni 2003 ausgeräumt. Deutschland hat sich bereit erklärt, die geplanten Maßnahmen zu verschieben, während die Schweiz ein Zeitplan für die Ausrüstung des Flughafens Zürich für Südanflüge präzisiert hat, so dass ein Flugbetrieb unter allen Wetterbedingungen ermöglicht wird, unter denen Deutschland keine Ausnahmegenehmigung erteilen würde. Dieses Element der Beschwerde ist daher gegenstandslos geworden.

(49) Daher hätte die Verhältnismäßigkeit der deutschen Maßnahmen nur dann in Frage gestellt werden können, wenn es Deutschland möglich gewesen wäre, das gleiche Ergebnis durch andere, weniger einschneidende Maßnahmen zu erreichen. Deutschland standen jedoch keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung, die gewünschte Lärmverringerung zu erzielen. Da die Auswirkungen auf die Luftverkehrsdienste sehr gering oder nicht vorhanden sind, ist außerdem schwer vorstellbar, welche andere Maßnahme mit noch geringeren Auswirkungen auf die Verkehrsrechte Deutschland innerhalb eigener Verantwortlichkeit hätte ergreifen können. Daraus folgt, dass, selbst wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall anwendbar wäre, was die Kommission nicht für gegeben hält, die Kommission der Ansicht ist, dass der Grundsatz durch die der Überprüfung unterliegenden deutschen Maßnahmen nicht verletzt worden ist.

Verstoß gegen andere Bestimmungen des Abkommens durch die deutschen Maßnahmen

(50) Die Schweizerische Eidgenossenschaft behauptet außerdem, dass die 213. Durchführungsverordnung gegen Artikel 17 des Abkommens vom 21. Juni 1999 über den Luftverkehr zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft verstößt.

[1] Es sollte festgestellt werden, dass der weitaus überwiegende Teil der zwischen 6 und 7 Uhr ankommenden Flüge, wenn angeblich überschüssige Nachfrage besteht, aus Drittländern kommt und damit nicht in den Anwendungsbereich des Abkommens EG-Schweiz fällt.

[2] In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass diese Berechnungen auf Schweizer Angaben beruhen, die von Deutschland bestritten werden, und somit auf den für die Schweizer Argumentation günstigsten Annahmen beruhen.

(51) Artikel 17 bestimmt:

„Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art, um die Erfüllung der sich aus diesem Abkommen ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten, und enthalten sich aller Maßnahmen, die die Erreichung der mit diesem Abkommen verfolgten Ziele gefährden."

(52) Wie sich aus dem Wortlaut von Artikel 17 ergibt, werden dadurch Verpflichtungen der Vertragsparteien, d. h. der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft, geschaffen. Deutschland ist nicht Vertragspartei des Abkommens und wird somit nicht von dieser Bestimmung erfasst. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass die Geschichte der Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz im Verlauf der letzten zwanzig Jahre gezeigt hat, dass es ernsthafte und beständige Versuche gegeben hat, eine beidseitig annehmbare Lösung zu finden.

(53) Die Schweiz nimmt auch auf die Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [1] über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft Bezug, in deren siebtem Erwägungsgrund ein „ausgewogener Lärmschutzansatz" gefordert wird. Da die Richtlinie von der Gemeinschaft jedoch nach Abschluss des Abkommens zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz verabschiedet wurde, muss sie gemäß Artikel 23 des Abkommens zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz vom Gemischten Ausschuss angenommen werden, damit sie in Bezug auf das Abkommen Anwendung findet. Dies ist noch nicht geschehen, und die Richtlinie ist daher nicht anwendbar, im Gegensatz zu den Ausführungen der Schweiz im Schreiben vom 21. Oktober. Selbst wenn die Richtlinie in das Abkommen aufgenommen worden wäre, sollte man unterstreichen, dass gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie Mitgliedstaaten den ausgewogenen Lärmschutzansatz auf Flughäfen in ihrem eigenen Gebiet anwenden sollen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Deutschland darf die 213. Durchführungsverordnung zur deutschen Luftverkehrs-Ordnung zur Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Zürich, geändert durch die erste Änderungsverordnung vom 4. April 2003, weiterhin anwenden.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 5. Dezember 2003

Für die Kommission

Loyola DE PALACIO

Vizepräsident

[1] ABl. L 85 vom 28.3.2002, S. 40.