Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft“

(COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Berichterstatter: **Jacek KRAWCZYK**

Befassung	Europäisches Parlament, 16.2.2017
	Rat der Europäischen Union, 13.2.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	14.6.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	5.7.2017
Plenartagung Nr.	527
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	135/1/1

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die vorgeschlagene Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 (im Folgenden „der Vorschlag“) betrifft lediglich Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b. Nach Annahme der Änderung würde dieser Absatz mit den Worten „eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist, sofern in einer von der Union geschlossenen internationalen Übereinkunft nichts anderes bestimmt ist“ eingeleitet.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die Absicht der Europäischen Kommission, einen Widerspruch zwischen den Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und des Luftverkehrsabkommens EU-USA über Wet-Lease-Vereinbarungen auszumerzen. Durch die Beseitigung der Unstimmigkeiten und Beschränkungen für Wet-Lease-Vereinbarungen, die weder auf Gegenseitigkeit beruhen noch im Luftverkehrsabkommen EU-USA enthalten sind und unklar bleiben, würden die Möglichkeiten für EU-Luftfahrtunternehmen eingeschränkt und möglicherweise überzogene und unterschiedliche Auslegungen angestoßen. Die Europäische Kommission sollte Bedenken ernst nehmen, dass durch einen unangemessenen Wortlaut das Ziel der EU-Luftfahrtstrategie untergraben und der Weg für neue unbeabsichtigte hybride Geschäftsmodelle geebnet werden könnte.

1.3. Angesichts der äußerst technischen Natur des Vorschlags und seines begrenzten Umfangs sowie im Hinblick auf künftige umfangreichere Präzisierungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 in Bezug auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sowie Eigentums- und Kontrollbestimmungen ließe sich fragen, warum gerade diese spezifische Änderung herausgegriffen wird. Allerdings hatte die Europäische Kommission in ihrem Zeitplan für die Bewertung ([1]) bereits vorgesehen, die zeitliche Beschränkung von Wet-Lease-Vereinbarungen einer getrennten Prüfung zu unterziehen. Darüber hinaus rechtfertigen spezifische Aspekte des Luftverkehrsabkommens EU-USA und die langwierigen Diskussionen über diesen Aspekt im zuständigen Gemeinsamen Ausschuss eine eigenständige Lösung für diese spezifische Frage. Ferner ist diese Frage derart spezifischer Natur, dass sie nicht im gleichen Kontext wie politisch komplexe Aspekte, beispielsweise Eigentum und Kontrolle, behandelt werden sollte. Daher ist es gerechtfertigt, die vorgeschlagene Änderung als Einzelaspekt zu behandeln. Der EWSA hält fest, dass die Europäische Kommission eine Folgenabschätzung nicht als erforderlich erachtet. Der Ausschuss weist jedoch darauf hin, dass Gewerkschaften und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken in Bezug auf den Vorschlag vorgebracht haben.

([1]) „Evaluation of the regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community“, 21. November 2016, GD MOVE, Referat E.4, Kapitel C.1.

1.4. Der EWSA zeigt sich besorgt, dass Verhandlungsteilnehmer und möglicherweise auch Interessenträger die Änderung ohne weitere Präzisierungen des vorgeschlagenen Einleitungssatzes von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b so auslegen könnten, dass sie Tür und Tor für die grundsätzliche Abschaffung von Beschränkungen für „außergewöhnliche Umstände" öffnet; dies hätte nicht nur Folgen für die geplanten Verhandlungen über eine neue Wet-Lease-Vereinbarung mit den USA, sondern auch mit jedem anderen Drittland. Der EWSA ist zuversichtlich, dass durch umfassende Konsultationen des breitmöglichsten Spektrums an Interessenträgern aus Industrie und Zivilgesellschaft und nach angemessener Präzisierung des äußerst restriktiven Charakters der vorgeschlagenen Änderung sowohl in Bezug auf ihren Umfang als auch ihren Inhalt gewährleistet wird, dass unbeabsichtigte Auswirkungen der Änderung von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vermieden und die Diskussionen auf die Wet-Lease-Vereinbarung EU-USA beschränkt werden können. Die Europäische Kommission muss sicherstellen, dass alle relevanten Interessenträger einschl. die anerkannten Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft in ihre Konsultationen einbezogen werden.

1.5. Der EWSA sieht der angekündigten umfassenderen Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 entgegen und betont, dass möglichst viele und verschiedene Interessenträger aus Industrie und Zivilgesellschaft in die Konsultation eingebunden werden müssen. Er ist bereit, eine derartige Debatte aktiv zu fördern.

1.6. Angesichts des Fehlens verlässlicher Daten von beiden Seiten zur aktuellen Nutzung von Wet-Lease-Vereinbarungen sollten sich beide Vertragspartner bei der Aushandlung derartiger Vereinbarungen dafür einsetzen, dass alle Wet-Lease-Vereinbarungen zu statischen Zwecken im Gemeinsamen Ausschuss registriert werden. Dieses Register sollte nach Möglichkeit Informationen über die sozialen Bedingungen enthalten, damit nicht nur gerechte Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer, sondern auch die Rechte der Fluggäste gewährleistet werden, die ebenfalls betroffen sein könnten.

2. **Rechtlicher Rahmen**

2.1. Die vorgeschlagene Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 betrifft nur Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b und das Luftverkehrsabkommen EU-USA. In der aktuellen Fassung dieses Absatzes ist vorgesehen, dass neben dem Nachweis, dass alle Sicherheitsanforderungen erfüllt sind, die denen der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft entsprechen ([2]), ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ein in einem Drittland eingetragenes Luftfahrzeug auf der Grundlage „Wet-Lease" nur anmieten darf, um einen saisonalen Kapazitätsbedarf zu decken ([3]), betriebliche Schwierigkeiten zu bewältigen ([4]) oder einen außergewöhnlichen Bedarf zu decken, der auf einen Zeitraum von bis zu sieben Monaten begrenzt ist, der einmal um bis zu sieben weitere Monate verlängert werden kann ([5]). Nach Annahme der Änderung würde dieser Absatz mit den Worten „eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist, sofern in einer von der Union geschlossenen internationalen Übereinkunft nichts anderes bestimmt ist" eingeleitet. Der vorgeschlagene Wortlaut beeinträchtigt daher weder die Rechte der Genehmigungsbehörde noch die grundlegende Anforderung, dass die Sicherheitsvorschriften der Gemeinschaft einzuhalten sind.

2.2. Das einzige internationale Abkommen mit einem Drittland, das in diesem Kontext relevant ist, ist das Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten. In Auslegungsleitlinien sollte präzisiert werden, dass die vorgeschlagene Änderung nötig ist, um widersprüchliche Bestimmungen zwischen Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b und dem Luftverkehrsabkommen EU-USA auszumerzen. Wird dies entsprechend präzisiert, würden die vorgeschlagenen Änderungen demnach nur auf ein ganz bestimmtes internationales Luftverkehrsabkommen Anwendung finden und keine grundlegende Änderung der Politik und Rechtsvorschriften für Wet-Lease-Vereinbarungen im Allgemeinen bedeuten.

2.3. Wie die Europäische Kommission in der Begründung für den Vorschlag erläutert, hat diese Initiative ein sehr spezifisches Ziel und einen begrenzten Umfang; daher schlägt sie vor, von einer Folgenabschätzung abzusehen. Angesichts der Bedenken in Bezug auf mögliche überzogene Auslegungen der vorgeschlagenen Änderung und mittelfristig dadurch ausgelöster Diskussionen mit den USA und möglicherweise auch weiteren Drittländern sollte die Europäische Kommission ihren Vorschlag, von einer Folgenabschätzung abzusehen, ausführlicher begründen. Es muss eindeutig klar sein, dass sich die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 aus dem Inhalt der kommerziellen Wet-Lease-Vereinbarungen zwischen den Parteien selbst und nicht aus der vorgeschlagenen geänderten Verordnung ergeben würden.

([2]) Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe a.
([3]) Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer ii.
([4]) Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer iii.
([5]) Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b Ziffer i.

2.4. In dem Zeitplan der Europäischen Kommission „Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties“ ([6]) wird der Hintergrund für diesen Legislativvorschlag erörtert: Angleichung der vereinbarten Grundsätze der grenzüberschreitenden Übertragbarkeit von Luftfahrzeugen („cross-border transferability of aircraft“) zwischen der EU und den USA und Überwindung des Verhandlungspatts zwischen der EU und den USA im Gemischten Ausschuss.

2.5. Der Vorschlag entspricht den Anforderungen der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft. Das Luftverkehrsabkommen EU-USA wurde 2007 unterzeichnet und sieht eine offene Wet-Lease-Regelung zwischen den Vertragsparteien vor. Der Zeitraum für die Bewältigung betrieblicher Schwierigkeiten und zur Deckung saisonalen Kapazitätsbedarfs ist durch den Wortlaut begrenzt; die Beschränkung auf einen Zeitraum von zweimal sieben Monaten zur Deckung eines „außergewöhnlichen Bedarfs“ kann im historischen Zusammenhang gesehen werden ([7]), erscheint jedoch willkürlich und beeinträchtigt die kommerziellen Möglichkeiten zur effizienten Übertragung des Luftfahrzeugs auf neue Betreiber. Da der normale Zeitraum für eine typische Wet-Lease-Vereinbarung 36 Monate beträgt, sind EU-Luftfahrtunternehmen aufgrund der Beschränkung auf 7 + 7 Monate mit rechtlichen und kommerziellen Unsicherheiten konfrontiert.

2.6. Die Europäische Kommission behauptet, dass der Vorschlag keine erheblichen arbeitsrechtlichen Auswirkungen hat. Wet-Lease-Vereinbarungen sind ganz allgemein ein äußerst sensibles Thema für Arbeitnehmerverbände. Die Kostenzwänge, die von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern mit niedrigen Sozialstandards und damit einhergehend mit einer niedrigen Kostengrundlage auferlegt werden, wie auch Unterschiede in der Sozialgesetzgebung innerhalb der EU selbst haben dazu geführt, dass der Sektor des Wet-Leasing unter konstanter Beobachtung der Sozialpartner steht. Eine unbeabsichtigte und unbegründete Auslegung dieser Änderung könnte, vergleichbar der Büchse der Pandora, dazu führen, dass sich die Wet-Leasing-Thematik rasch zu einem erheblichen Problem ausweitet, obwohl doch eigentlich nur eine „technische Korrektur“ widersprüchlicher Rechtsvorschriften angestrebt war. Arbeitsrechtliche Erfordernisse müssen daher im Lichte künftiger Entwicklungen geprüft werden, sowohl in den Gesprächen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über eine Wet-Lease-Vereinbarung im Rahmen des Luftverkehrsabkommens EU-USA als auch in der anschließenden Praxis auf dem Markt.

2.7. Unter Verweis auf internationale Abkommen wird mit dem vorgeschlagenen Wortlaut der Änderung der Weg für ein spezifisches Wet-Lease-Abkommen zwischen der EU und den USA geebnet, ohne dass die Verhandlungen über das Luftverkehrsabkommen EU-USA insgesamt wiedereröffnet werden müssen. Mit der von der Europäischen Kommission gewählten Option werden daher Widersprüche zwischen einzelnen Bestimmungen gezielt, effizient und umgehend beseitigt, Planungssicherheit für die Wirtschaftsakteure wiederhergestellt und etwaige Vergeltungsmaßnahmen US-amerikanischer Parteien vermieden. Dies kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn die Europäische Kommission angemessen klarstellt, dass mit der Änderung Verhandlungen mit den USA ermöglicht werden sollen, indem ein Widerspruch in den Rechtsvorschriften für dieses eine Land gelöst wird.

2.8. Der EWSA hat sich in der Vergangenheit positiv zu dem Luftverkehrsabkommen EU-USA und seiner Umsetzung geäußert. In seiner früheren Stellungnahme ist festgehalten: „Das Konzept eines offenen Luftverkehrsraums […] ermöglicht die Bereitstellung von Luftfahrzeugen mit Besatzung (sog. Wet Leasing) zu nicht-diskriminierenden, transparenten Bedingungen“ ([8]).

3. **Bewertung des Vorschlags**

3.1. Die Europäische Kommission hat verschiedene Optionen für die Lösung des Problems geprüft ([9]).

3.1.1. Eine Änderung des Luftverkehrsabkommens EU-USA wäre sehr zeitaufwändig. In der Vergangenheit haben die Vertragsparteien des Luftverkehrsabkommens EU-USA vereinbart, das Abkommen ab März 2008 vorläufig anzuwenden; der Ratsbeschluss nach Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten wurde 2016 getroffen. Angesichts der Chancen, die der Industrie entgehen könnten, wäre es unverhältnismäßig und ungerechtfertigt, ein derart langwieriges Verfahren zum Zwecke der Änderung der Wet-Lease-Bestimmungen neu aufzurollen.

3.1.2. Die EU kann rein rechtlich keine US-spezifischen Ausnahmen von den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 erlassen, um den Anforderungen der EU und der USA für Wet-Leasing Rechnung zu tragen. Sämtliche Bestimmungen von EU-Verordnungen sind für die Mitgliedstaaten bindend.

3.1.3. Eine gemeinsame Vereinbarung über gegenseitige Beschränkungen würde zwar für Klarheit sorgen, aber dem Geiste des Abkommens zuwiderlaufen und den kommerziellen Interessen der Luftfahrtunternehmen schaden.

([6]) Zeitplan vom 7. März 2016, GD MOVE, Referat E.1.

([7]) Diese Beschränkung wurde in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 eingeführt, um die Unklarheiten der früheren Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92, Nr. 2408/92 und Nr. 2409/92, die durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ersetzt wurden, zur genauen Bedeutung des Begriffs „außergewöhnlichen Bedarf“ auszumerzen.

([8]) ABl. C 306 vom 16.12.2009, S. 1.

([9]) Zeitplan der Europäischen Kommission „Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties“, S. 7.

3.1.4. Die bevorzugte Lösung, wie von den Interessenträgern wiederholt betont, ist ein Wet-Lease-Abkommen zwischen der EU und den USA, das im Einklang mit dem Luftverkehrsabkommen EU-USA und nicht im Widerspruch zu den nationalen oder gemeinschaftlichen Vorschriften steht. Sämtliche Fragen zu den Details eines derartigen Abkommens wurden seit Januar 2014 erörtert. Es steht zu erwarten, dass rasch ein Konsens erzielt werden könnte. Es herrscht Einigkeit darüber, dass ein derartiges technisches Abkommen auf den aktuellen, in dem Luftverkehrsabkommen enthaltenen Verkehrsrechten beruhen und keine neuen Rechte schaffen bzw. bestehende Rechte ändern würde. Die Europäische Kommission sollte angemessen klarstellen, dass mit dieser Änderung keine Änderung, Überarbeitung oder Hinzufügung weiterer Verkehrsrechte zwischen den EU und den USA bezweckt wird. Eine derartige Vereinbarung würde jedoch eine Änderung von Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 notwendig machen, in dem eine Beschränkung auf 7 + 7 Monate für Wet-Lease-Vereinbarungen für EU-Luftfahrtunternehmen vorgesehen ist, die Wet Leasing mit Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten betreiben. Der vorgeschlagene Wortlaut steht voll und ganz im Einklang damit, dass Artikel 13 nur Anwendung finden soll, sofern im Hinblick auf Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b in einer internationalen Übereinkunft nichts anderes bestimmt ist.

3.2. Die Europäische Kommission kommt in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die vorgeschlagene Maßnahme angemessen, verhältnismäßig und rechtlich machbar ist, sowohl im Interesse der Mitgliedstaaten als auch der EU-Industrie liegt und keine Nachteile für die Interessenträger mit sich bringt.

4. **Hintergrund**

4.1. In dem Kommissionsvorschlag wird ausschließlich Wet-Leasing behandelt. Wet-Leasing ist in der Regel ein Mittel zur Bereitstellung von Kapazitäten in Spitzenverkehrszeiten, während der jährlichen gründlichen Wartungskontrollen und zur Bewältigung unerwarteter betrieblicher Schwierigkeiten in der Flugzeugflotte. Im Rahmen einer Wet-Lease-Vereinbarung führt ein Luftfahrtunternehmen (Vermieter) die Flüge unter Bereitstellung des Flugzeugs mit Besatzung für ein anderes Luftfahrtunternehmen (Anmieter) durch. Das Luftfahrtzeug wird unter dem Luftverkehrsbetreiberzeugnis und somit der betrieblichen Verantwortung des Vermieters betrieben.

4.2. Wet-Lease-Vereinbarungen werden in der gesamten Branche als Vorteil für die betriebliche Flexibilität erachtet, der nicht willkürlich eingeschränkt werden sollte. Wie auch die EU-Luftfahrtindustrie und die meisten, wenn nicht sogar alle Mitgliedstaaten erwarten die US-amerikanische Luftfahrtindustrie und die US-amerikanische Regierung in den bilateralen Beziehungen eine Lösung dieser Frage in Bezug auf aktuelle und auch künftige Tätigkeiten von im Rahmen von Wet-Lease-Vereinbarungen angemieteten Luftfahrzeugen.

4.3. Der Kommissionsvorschlag sollte keine Änderung der Politik oder der Grundsätze für Wet-Leasing bedeuten, sondern lediglich darauf abzielen, einen Widerspruch zwischen den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und des Luftverkehrsabkommens EU-USA auszumerzen.

4.4. Der EWSA empfiehlt ausdrücklich, dass der Gemischte Ausschuss statistische Daten über Wet-Leasing im Rahmen des Luftverkehrsabkommens EU-USA erfasst. Das entsprechende Register sollte nach Möglichkeit Informationen über die sozialen Bedingungen enthalten, damit nicht nur gerechte Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer, sondern auch die Rechte der Fluggäste gewährleistet werden, die ebenfalls betroffen sein könnten.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1. Der EWSA akzeptiert die Begründung der Europäischen Kommission für die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, um uneingeschränkte Wet-Lease-Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit zwischen europäischen und US-amerikanischen Luftfahrtunternehmen auf internationalen Flügen im Rahmen des Luftverkehrsabkommen EU-USA zu ermöglichen. Der vorgeschlagene neue Wortlaut darf jedoch weder im Rahmen des Luftverkehrsabkommens EU-USA noch eines etwaigen künftigen Luftverkehrsabkommens mit einem Drittland ein langfristiges Wet-Leasing aus anderen Gründen als den in Artikel 13 der Verordnung enthaltenen Gründen ermöglichen. Nach Ansicht des EWSA bietet der Vorschlag für das Luftverkehrsabkommen EU-USA eine flexiblere Regelung für Wet-Leasing auf Gegenseitigkeit für eine Dauer von in der Regel bis zu 36 Monaten. Derartige Vereinbarungen hätten keinerlei Auswirkungen auf die sozialen Bedingungen. Der EWSA wäre allerdings besorgt, wenn die vorgeschlagene Änderung in Bezug auf Wet-Lease-Vereinbarungen zur Sicherung längerfristiger Unterauftragsvergabevereinbarungen genutzt wird, um die Bedingungen und Rechte von Arbeitnehmern und Verbrauchern zu untergraben. Er fordert die Europäische Kommission daher auf, bei der Aushandlung der geplanten Wet-Lease-Vereinbarung zwischen der EU und den USA für die Aufnahme von Bestimmungen zu sorgen, die derartige Praktiken untersagen. Der Vorschlag darf keinesfalls als Instrument zur Anmietung von Luftfahrzeugen durch Luftfahrtunternehmen ausgelegt werden, um langfristig vorsätzlich oder versehentlich nationale Sozialvorschriften zu umgehen.

Brüssel, den 5. Juli 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS