



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

011808/EU XXIII.GP
Eingelangt am 18/04/07

Brüssel, den 4.4.2007
KOM(2007) 168 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004

**über die Anwendung und die Ergebnisse der Verordnung über eine gemeinsame
Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der
Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen**

{SEK(2007) 426}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	HINTERGRUND	3
2.	EINFÜHRUNG	3
3.	METHODIK	4
4.	WICHTIGSTE ZIELE UND BESTIMMUNGEN DER VERORDNUNG	4
4.1.	Bewertung der Verordnung im Hinblick auf ihre quantitative Wirkung	5
4.1.1.	Nichtbeförderung– Überbuchung	5
4.1.2.	Annullierungen – Verspätungen	5
4.1.3.	Beschwerden bei den einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen (EDS) und der Kommission	5
4.1.4.	Schlussfolgerungen	6
5.	Die neuen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 bei Nichtbeförderung, Annullierungen und grosse verspätungen	6
5.1.	Nichtbeförderung – Überbuchung	6
5.2.	Annullierung	7
5.3.	Anderweitige Beförderung	7
5.4.	Verspätungen und Unterstützungsleistungen	8
5.5.	Information	9
6.	DURCHSETZUNG DURCH DIE EINZELSTAATLICHEN DURCHSETZUNGSSTELLEN (EDS)	9
6.1.	Struktur der einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen	10
6.2.	Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen	10
6.3.	Verhängung von Sanktionen	10
7.	HANDLUNGSBEDARF NACH DER ANALYSE	10
7.1.	Verbesserung der Durchsetzung	11
7.2.	Präzisierung der unklaren Aspekte der Verordnung	11
7.3.	Klare Unterscheidung zwischen Verspätungen und Annullierungen	11
7.4.	Aufstellung von Leitlinien zu "außergewöhnlichen Umständen"	11
7.5.	Stärkung der Rolle der EDS	12
8.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	12

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004

**über die Anwendung und die Ergebnisse der Verordnung über eine gemeinsame
Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der
Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen**

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. HINTERGRUND

Am 11. Februar 2004 verabschiedeten der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam die Verordnung über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen^{1,2}.

Laut Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung und die Ergebnisse dieser Verordnung Bericht erstatten.

Diese Mitteilung enthält den in Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vorgeschriebenen Bericht.

2. EINFÜHRUNG

Mit der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wurde eine neue Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen sowie die unfreiwillige Herabstufung eingeführt. Die Verordnung verlangt je nach Umständen von den Luftfahrtunternehmen:

- Betreuungsleistungen für die Fluggäste, z.B. Unterbringung, Erfrischungen, Mahlzeiten und den Zugang zu Telekommunikationseinrichtungen
- das Angebot einer anderweitigen Beförderung und von Erstattungsleistungen
- Ausgleichszahlungen bis zu 600 € je Fluggast und
- eine aktive Unterrichtung der Fluggäste über ihre Rechte aufgrund dieser Verordnung.

Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten ferner zur Einrichtung von Durchsetzungsstellen, die abschreckende Sanktionen verhängen können.

¹ ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

² IP/05/181 vom 16. Februar 2005.

Die Verordnung gilt für alle Flüge aus und innerhalb der Europäischen Union sowie für Flüge, die von in der EU eingetragenen Luftfahrtunternehmen von Drittstaaten nach einem Flughafen in der EU durchgeführt werden.

Viele Luftfahrtunternehmen haben sich heftig gegen diese Verordnung gewehrt, insbesondere eine Reihe von Billigflugunternehmen. Der Internationale Luftverkehrsverband (IATA) und der Verband der europäischen Billig-Fluggesellschaften (ELFAA) haben beim *High Court of England and Wales* Einwände gegen die Verordnung erhoben, die anschließend an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) weiterverwiesen wurden. Der EuGH wies diese Einwände jedoch im Januar 2006 zurück³.

Die Kommission hat drei separate Treffen mit den einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen (EDS) veranstaltet, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 benannt worden waren. Die Verordnung enthält keine Einzelheiten zur Festlegung der Zuständigkeiten und Aufgaben dieser Durchsetzungsstellen.

Nach diesen Sitzungen hat die Kommission hinsichtlich der Ausarbeitung eines Informationsdokuments über die Anwendung der Verordnung Kontakt zu den EDS gehalten.

3. METHODIK

Um neutrale und unvoreingenommene quantitative und qualitative Angaben zur Anwendung dieser Verordnung zu erhalten, beauftragte die Kommission ein externes Beratungsunternehmen⁴. Eines der wichtigsten Merkmale dieser Untersuchung ist die breit angelegte und umfassende Konsultation möglichst vieler Interessengruppen, einschließlich Verbraucher- und Fluggastverbänden.

Mit der Untersuchung sollte festgestellt werden, wie genau die Luftfahrtunternehmen die Verordnung beachten, ob die Durchsetzungsverfahren greifen und ob Änderungen an der Verordnung notwendig sind. Zu diesem Zweck wurden Arbeiten in vier verschiedenen Bereichen durchgeführt: Prüfung von Unterlagen, Befragung der Interessengruppen, Prüfung der Flugreisen selbst und rechtliche Prüfung. Die Untersuchung stellte einen wesentlichen Beitrag für die Ausarbeitung dieser Mitteilung dar.

4. WICHTIGSTE ZIELE UND BESTIMMUNGEN DER VERORDNUNG

Das wichtigste Ziel der Verordnung ist eine Verbesserung der Situation der Fluggäste bei Unterbrechung ihrer Reise. Sie legt Mindestrechte für Fluggäste fest, die von allen Luftfahrtunternehmen einzuhalten sind, da für Fluggäste ganz ähnliche Unannehmlichkeiten entstehen, gleichgültig, ob der Flughafen, an dem sie stranden, ein Drehkreuz ist⁵ oder ein Regionalflughafen, oder ob es sich um einen Flug in der ersten Klasse oder um einen Billigflug handelt.

³ Rechtssache C-344/04:

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>

⁴ ABl. S 36-038536 vom 22.2.2006.

⁵ Ein Drehkreuz ist ein Flughafen, der von Luftfahrtunternehmen genutzt wird, um Fluggäste auf einen Anschlussflug zu ihrem Zielort umsteigen zu lassen.

4.1. Bewertung der Verordnung im Hinblick auf ihre quantitative Wirkung

In dieser Mitteilung soll festgestellt werden, in welchem Maße die Luftfahrtunternehmen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 einhalten und ob die Durchsetzungsverfahren wirklich greifen. In den folgenden Abschnitten wird analysiert, wie sich die neue Verordnung (EG) Nr. 261/2004 *quantitativ* auf die Fälle von Nichtbeförderung, Annullierung und Verspätungen ausgewirkt hat.

4.1.1. Nichtbeförderung– Überbuchung

Es gibt zur Zeit keine öffentlich zugänglichen Statistiken zu Nichtbeförderung und Überbuchung bei den europäischen Luftfahrtunternehmen. Die Luftfahrtunternehmen wurden ersucht, Informationen zu diesem Punkt vorzulegen, aber mit zwei Ausnahmen weigerten sich alle mit der Begründung, dieser Aspekt sei Teil der individuellen Geschäftsstrategie.

4.1.2. Annullierungen – Verspätungen

Es lässt sich schwierig bestimmen, ob ein Flug verspätet war oder annulliert wurde, da die Luftfahrtunternehmen bei der Einstufung von Verspätungen und Annullierungen unterschiedliche Konzepte anwenden, was sich wiederum auf die Zahlung von Ausgleichsleistungen auswirkt. Auch werden die meisten vergleichbaren Daten über Annullierungen von den Luftfahrtunternehmen über ihre Verbände geliefert, es gibt jedoch keine unabhängige und endgültige Datenquelle.

Eurocontrol veröffentlicht regelmäßige Angaben zu Verspätungen und ihren Hauptursachen⁶. Danach hängen fast 70 % der Verspätungen mit Betriebsabläufen bei den Luftfahrtunternehmen und an den Flughäfen zusammen.

Unter anderem wurde die Befürchtung geäußert, dass Luftfahrtunternehmen Annullierungen nachträglich als große Verspätungen einstufen, um Ansprüche auf Ausgleichszahlungen zu vermeiden. Wenn Luftfahrtunternehmen in der Tat Annullierungen aus wirtschaftlichen Interessen zu großen Verspätungen erklären, um die Ausgleichszahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nicht zahlen zu müssen, wäre nach Inkrafttreten der Verordnung mit einem Rückgang der Annullierungen und einem entsprechenden Anstieg der langen Verspätungen zu rechnen gewesen.

Ein solcher Trend lässt sich aber nicht erkennen, andererseits besteht keine Gewähr, dass die Luftfahrtunternehmen Verspätungen und Annullierungen in den Statistiken in der gleichen Weise einstufen wie bei Entscheidungen über die im Rahmen der Verordnung zu zahlenden Ausgleichsleistungen.

4.1.3. Beschwerden bei den einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen (EDS) und der Kommission

Es steht nur sehr wenig statistisches Material zur Verfügung, aber Einzelfälle lassen erkennen, dass die Luftfahrtunternehmen die Verordnung nicht immer eingehalten haben. Dies geht aus Beschwerden von Fluggästen an die EDS und an die Kommission hervor. Die Beschwerdestatistiken sind nicht repräsentativ, geben jedoch einen Einblick in das Gebaren der Luftfahrtunternehmen und zeigen einige interessante Trends. Die Gesamtzahl der

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>

Beschwerden bei den verschiedenen Stellen könnten auch auf ein wachsendes Bewusstsein bei den Fluggästen für ihre Rechte hindeuten.

4.1.4 Schlussfolgerungen

Da die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 erst seit zwei Jahren in Kraft ist, lässt sich nur schwer beurteilen, ob sie *quantitative* Auswirkungen auf die Nichtbeförderungen oder Verspätungen/Annullierungen hatte oder die Einstufung von Annullierungen als Verspätungen beeinflusst hat. Allerdings kann in manchen Fällen infolge der Auflage, nach Freiwilligen zu suchen, ein Wechsel von unfreiwilliger zu freiwilliger Nichtbeförderung erfolgt sein.

Diese Schlussfolgerung bedeutet nicht zwangsläufig, dass sich die Situation der Fluggäste *qualitativ* verbessert hat, da die Luftfahrtunternehmen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 unzweifelhaft Fortschritte in ihrem Bemühen gemacht haben, die Behandlung der Fluggäste zu verbessern. In den letzten zwei Jahren haben die Luftfahrtunternehmen bewiesen, dass sie in der Lage sind, mit größeren Störungen an Flughäfen umzugehen und Unterstützungsleistungen für die Fluggäste bereitzustellen.

Die noch immer begrenzte Zahl von Beschwerden sagt nichts über die Qualität der Dienstleistungen für die Fluggäste aus. Die Entwicklung dieser Beschwerden im Laufe der Zeit kann jedoch zu einem geeigneten Indikator für Verbesserungen oder Verschlechterungen der Behandlung von Fluggästen werden. Die Kommission wird diesen Aspekt daher mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen.

5. DIE NEUEN VORSCHRIFTEN DER VERORDNUNG (EG) NR. 261/2004 BEI NICHTBEFÖRDERUNG, ANNULLIERUNGEN UND GROSSE VERSPÄTUNGEN

In den folgenden Abschnitten wird untersucht, wie genau die Luftfahrtunternehmen diese Vorschriften einhalten und ob sie die Rechte der Fluggäste beachten.

5.1. Nichtbeförderung – Überbuchung

Die Vorschriften bei Nichtbeförderung werden offenbar von den meisten Luftfahrtunternehmen im Wesentlichen eingehalten und geben daher wenig Anlass zur Sorge. Die frühere "Nichtbeförderungs"-Verordnung⁷ von 1991 ist offenbar Teil einer allgemein akzeptierten Geschäftspolitik der Luftfahrtunternehmen geworden, zu der durch die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 nun die Vorschrift hinzugekommen ist, dass versucht werden muss, Freiwillige zum Verzicht auf ihre Buchung zu bewegen. Fluggäste berichten aber immer noch über Fälle, in denen es ohne vorherige Aufforderung zum freiwilligen Verzicht zu Nichtbeförderungen kam.

Fälle von Nichtbeförderung aufgrund von Überbuchung aus kommerziellen Gründen werden meistens an Ort und Stelle schnell gelöst. Die Verpflichtung, Freiwillige zu suchen, hat

⁷ Verordnung (EWG) Nr. 295/91 des Rates vom 4. Februar 1991 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr (ABl. L 36 vom 8.2.1991).

anscheinend für Fluggäste und Luftfahrtunternehmen gleichermaßen mehr Flexibilität geschaffen.

Bei schwierigeren Fällen, bei denen z.B. auch nicht korrekte Reiseunterlagen, verpasste Anschlussflüge oder verspätete Abfertigung eine Rolle spielen, hängen die Aussichten der Fluggäste auf Geltendmachung ihrer Rechte davon ab, wie das Luftfahrtunternehmen die Situation zum Zeitpunkt der Abfertigung oder des Einsteigens einschätzt.

5.2. Annullierung

Aufgrund des Rechtsrahmens für finanzielle Ausgleichsleistungen für Fluggäste bei Annullierung ihres Fluges können die Luftfahrtunternehmen außergewöhnliche Umstände geltend machen⁸ und dadurch von dieser Verpflichtung befreit werden. In *Erwägung 14* werden fünf möglich Fälle von außergewöhnlichen Umständen aufgeführt: politische Instabilität, mit der Durchführung des betreffenden Fluges nicht zu vereinbarende Wetterbedingungen, Sicherheitsrisiken, unerwartete Flugsicherheitsmängel und Streiks. In *Erwägung 15* werden Verspätungen genannt, die auf eine zuvor getroffene Entscheidung des Flugverkehrsmanagements zurückzuführen sind.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Luftfahrtunternehmen meistens diese außergewöhnlichen Umstände geltend machen, wenn es zu Annullierungen kommt. Im Jahr 2005 wies die Kommission alle Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft darauf hin, dass diese Praxis nicht missbraucht werden darf⁹. Die Luftfahrtunternehmen wenden jedoch ein, dass eine willentliche Annullierung von Flügen nicht in ihrem Interesse liegt, da sie eine negative kommerzielle Wirkung hätte.

Diese Bestimmung für Fälle *höherer Gewalt* ermöglicht es dem Luftfahrtunternehmen, finanzielle Ausgleichsleistungen auszuschließen, wenn “die Annullierung auf außergewöhnliche Umstände zurückgeht, die sich auch dann nicht hätten vermeiden lassen, wenn alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen worden wären”. Eines der größten Probleme war die Auslegung dieser Klausel. Natürlich wäre eine Beeinträchtigung der Flugsicherheit nicht im Sinne der Fluggäste, aber es bleiben Zweifel, ob die "außergewöhnlichen Umstände" von den Luftfahrtunternehmen nicht zu oft geltend gemacht werden, um Ausgleichszahlungen zu vermeiden, für die in der Verordnung keine Frist vorgesehen ist.

Dieses Thema nimmt unter den von Fluggästen bei den Luftfahrtunternehmen, den EDS und der Kommission eingereichten Beschwerden breiten Raum ein, obwohl es nur ein Aspekt der Verordnung ist. Nicht alle EDS insistieren offenbar in dieser Frage mit Nachdruck bei den Luftfahrtunternehmen. Den Fluggästen bleibt somit praktisch nichts anderes übrig, als die Entscheidung des Luftfahrtunternehmens zu akzeptieren, oder aber den Rechtsweg zu beschreiten.

5.3. Anderweitige Beförderung

Bei Nichtbeförderung und Annullierung verpflichtet die Verordnung die Luftfahrtunternehmen, den Fluggästen die Möglichkeit zu geben, zwischen einer Erstattung des Flugpreises oder einer anderweitigen Beförderung zu wählen. In der Praxis bieten die Luftfahrtunternehmen, wenn sie keinen Alternativflug mit eigenen Luftfahrzeugen anbieten

⁸ Erwägungen 14 und 15 sowie Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

⁹ GD TREN, Schreiben vom 10. März 2005, D(2005)104765.

können, dem Fluggast lediglich die Erstattung des Flugpreises an. Die Verordnung selbst lässt offen, ob Luftfahrtunternehmen den Fluggästen eine anderweitige Beförderung durch andere Luftfahrtunternehmen oder andere Verkehrsmittel anbieten sollten, wenn kein Alternativflug mit ihren eigenen Luftfahrzeugen möglich ist. Der Begriff "vergleichbare Reisebedingungen" wird unterschiedlich interpretiert. Zwischen "vernetzten" Luftfahrtunternehmen¹⁰ bestehen im Allgemeinen Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit, die es ihnen ermöglichen, Fluggästen bei Bedarf eine anderweitige Beförderung durch andere Luftfahrtunternehmen zu einem annehmbaren Preis anzubieten.

Billigflugunternehmen schließen derartige Vereinbarungen in der Regel nicht ab und sind offenbar nicht bereit, eine anderweitige Beförderung durch andere Luftfahrtunternehmen zu organisieren, so dass Fluggäste mitunter mehrere Tage auf regionalen Flughäfen festsitzen. In solchen Fällen haben sich einige Luftfahrtunternehmen nachweislich geweigert, angemessene Unterstützungsleistungen sowie Hotelunterbringung anzubieten oder den Fluggästen zumindest den Flugpreis zu erstatten.

5.4. Verspätungen und Unterstützungsleistungen

Entsteht den Fluggästen durch eine Flugunterbrechung eine Verspätung von mindestens zwei Stunden, muss das Luftfahrtunternehmen angemessene Unterstützungsleistungen anbieten, um die Unannehmlichkeiten auf ein Minimum zu begrenzen. Dies sollte in Form von Getränken, Mahlzeiten, dem Zugang zu Telekommunikationseinrichtungen und bei Bedarf Hotelunterbringung geschehen.

Billigflugunternehmen, die in der Regel von Regionalflughäfen aus operieren, tun sich oft mit dieser Verpflichtung schwer. Auch die an solchen Flughäfen oft begrenzten Möglichkeiten für Unterbringung, Versorgung usw. machen es den Luftfahrtunternehmen nicht immer möglich, angemessene Leistungen anzubieten.

In vielen Fällen bieten sie diese Unterstützung nicht unaufgefordert oder aber gar nicht an. Manche Luftfahrtunternehmen versuchen sogar, sich auf "*höhere Gewalt*" zu berufen, obwohl in der Verordnung diese Art von Ausnahme gar nicht vorgesehen ist. Die Luftfahrtunternehmen müssen die Fluggäste über ihre Rechte aufklären und ihnen Unterstützung anbieten.

Unterstützungsleistungen könnten schwierig werden, wenn z.B. aufgrund eines lang andauernden Streiks oder widriger Witterungsverhältnisse keine Hotelzimmer in Flughafennähe mehr verfügbar sind oder am Flughafen keine Versorgungseinrichtungen bestehen. Die Verordnung unterscheidet jedoch nicht zwischen Flughäfen aufgrund ihrer Größe oder ihres Standortes.

In der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 wird der Begriff Verspätung nicht näher definiert. Es besteht Unklarheit über die Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen gegenüber den Fluggästen bei langen Verspätungen über 24 Stunden, was zu größeren Konflikten führen könnte.

Es wurden Mindestrechte für gestrandete Fluggäste festgelegt, und Luftfahrtunternehmen, die von Regionalflughäfen aus operieren, sollten zu ihrer Einhaltung spezifische Maßnahmen ergreifen. Gleichgültig, ob es sich um Fluggäste der ersten Klasse oder von

¹⁰ Strukturen, in denen strategische Entscheidungen der Luftfahrtunternehmen zum Tragen kommen, bestimmte Flughäfen anzufliegen oder nicht.

Billigflugunternehmen handelt, die Unannehmlichkeiten sind vergleichbar und sollten gemäß den Bestimmungen der Verordnung gemildert werden.

5.5. Information

Im Allgemeinen entsprechen die Geschäftsbedingungen der Luftfahrtunternehmen den Auflagen der Verordnung, einige Luftfahrtunternehmen ziehen sich jedoch in ihren Geschäftsbedingungen auf eine allgemeine Erklärung zurück (mitunter irreführend und ungenau), wenn es um wichtige Punkte der Verordnung geht. Es wäre sehr nützlich für Fluggäste (und EDS), wenn bei den Informationen des Luftfahrtunternehmens auch eine Kontaktperson angegeben würde.

Die Luftfahrtunternehmen müssen die Fluggäste von sich aus durch einen entsprechenden Hinweis am Abfertigungsschalter und im Falle einer Verspätung um mindestens zwei Stunden durch Aushändigung schriftlicher Hinweise über ihre Rechte informieren¹¹. Auf vielen Flughäfen fehlen diese Hinweise und sind auch auf Anfrage nicht erhältlich. Das Recht auf Information ist von zentraler Bedeutung und sollte von allen Betroffenen beachtet werden.

6. DURCHSETZUNG DURCH DIE EINZELSTAATLICHEN DURCHSETZUNGSSTELLEN (EDS)

Da die Verordnung die Zuständigkeiten auf Aufgaben der EDS nicht im Einzelnen festlegt, führt das zu einer uneinheitlichen Durchsetzung der Fluggastrechte. Fluggäste müssen nach Einreichung ihrer Beschwerde oft lange auf eine Reaktion warten, oder stehen vor einem Sprachenproblem, wenn der Mitgliedstaat, in dem die Flugunterbrechung stattgefunden hat und in dem sie die Beschwerde einreichen, nicht der ihre ist.

Fluggäste haben der Kommission auch Fälle zur Kenntnis gebracht, in denen die EDS zwar bestätigen, dass das Luftfahrtunternehmen gegen die Verordnung (EG) Nr. 261/2004 verstoßen hat, aber gleichzeitig mitteilen, dass sie keine weiteren Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechtsvorschrift ergreifen oder Sanktionen gegen das Luftfahrtunternehmen verhängen werden.

Die Kommission hat Vertragsverletzungsverfahren¹² gegen das Vereinigte Königreich auf der Grundlage von Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 2 und vor dem Hintergrund von Artikel 12 EG-Vertrag¹³ eingeleitet. Der AUC (Air Transport Users Council – Rat der Nutzer des Luftverkehrs), die bezeichnete Stelle für die Behandlung von Beschwerden, kümmert sich vorrangig um Beschwerden von Bürgern des Vereinigten Königreichs und/oder Flüge, die im britischen Hoheitsgebiet gebucht wurden.

Inzwischen wurden, weil Fortschritte in den Verfahren der Durchsetzungsstellen lange auf sich warten lassen können, auch erstmalig rechtliche Schritte von Privatpersonen eingeleitet.

¹¹ Erwägung 20 und Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

¹² Rechtssache 2322/2006.

¹³ Artikel 12: "Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. ...".

6.1. Struktur der einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen

In den meisten Mitgliedstaaten ist die zuständige Stelle für die Behandlung der Beschwerden und die Durchsetzung der Verordnung die Zivilluftfahrtbehörde.

Bei den Durchsetzungsverfahren bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. Die Länder mit den effektivsten Verfahren sind offenbar Dänemark und Belgien.

Auch bei den Ressourcen der EDS sind beträchtliche Unterschiede zu verzeichnen, aber selbst einige relative gut ausgestattete EDS bezeichnen ihre Ressourcen selbst als unzureichend, um die Zahl der bei ihnen eingehenden Beschwerden zu bewältigen. In einigen Mitgliedstaaten untersuchen die EDS die Beschwerden offenbar nicht im Detail.

6.2. Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Durchsetzungsstellen

In fast allen Fällen erklären sich die EDS als von der Luftfahrtbranche unabhängig. Die Befugnisse der EDS zu Maßnahmen bei einzelnen Beschwerden sind unterschiedlich. Die EDS können zwar berechtigt sein, Geldstrafen gegen ein Luftfahrtunternehmen zu verhängen, doch sie sind selten berechtigt, in Einzelfällen die Zahlung von Ausgleichsleistungen anzuordnen.

6.3. Verhängung von Sanktionen

Nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sind die Durchsetzungsstellen verpflichtet, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen zu verhängen. Bei den Sanktionen, die von den EDS verhängt werden können, lässt sich ein breites Spektrum feststellen.

Zwischen den Arten von Sanktionen, die in den Mitgliedstaaten verhängt werden können, bestehen erhebliche rechtliche Unterschiede. In den meisten Mitgliedstaaten handelt es sich bei den Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnung um eine Verwaltungsstrafe, in der Regel verhängt von der Zivilluftfahrtbehörde, die der Möglichkeit eines Einspruchs bei einem Zivilgericht unterliegt. In Dänemark, Belgien und im Vereinigten Königreich erfolgen die Sanktionen jedoch nach dem Strafrecht und verlangen daher einen höheren Standard in der Beweisführung. In Belgien ist es nach dem Gesetz auch möglich, bei Verstoß gegen die Verordnung Gefängnisstrafen von bis zu einem Jahr gegen das Personal des betreffenden Luftfahrtunternehmens zu verhängen.

7. HANDLUNGSBEDARF NACH DER ANALYSE

Nach über zweijähriger Anwendung der Verordnung sind Fortschritte zu verzeichnen, aber erhebliche Verbesserungen sind noch notwendig, um eine konsequentere Anwendung der Vorschriften durch die Luftfahrtunternehmen und eine konsequentere Durchsetzung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten zu erreichen. Im Vergleich zu früher haben gestrandete Fluggäste jetzt zwar spezifische Rechte, aber sie befinden sich oft in einer schwachen Position gegenüber den Luftfahrtunternehmen.

Zur Beseitigung der Mängel hält die Kommission Arbeiten in mehreren Bereichen für notwendig.

7.1. Verbesserung der Durchsetzung

Die Durchsetzung der Verordnung lässt sich durch verschiedene Maßnahmen verbessern.

Die Kommission muss die Zusammenarbeit mit und zwischen den EDS verstärken, um eine angemessene Qualität der Dienstleistungen für die Öffentlichkeit und eine bessere Zusammenarbeit als Netz zu gewährleisten. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Zusammenarbeit zwischen den EDS auf der Grundlage von "Regeln für eine gute Praxis" erfolgen, die sich auf in der Verordnung nicht berücksichtigte Aspekte erstrecken, z.B.: Fristen für die Einreichung von Beschwerden durch die Fluggäste und für die Antworten der EDS, Bedingungen für die Weiterleitung von Beschwerden zwischen EDS und akzeptable Sprachen für die Weiterleitung von Beschwerden) sowie Verbesserung der Qualität von Statistiken.

Die Kommission kann Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten, deren Durchsetzung sich als ineffizient erweist, was den Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen verfälschen kann.

7.2. Präzisierung der unklaren Aspekte der Verordnung

Die Kommission wird sich um Präzisierung der Aspekte der Verordnung bemühen, die als unklar empfunden werden, vor allem, wenn dies zu Schwierigkeiten bei der Durchsetzung geführt hat. Insbesondere plant sie die Veröffentlichung einer Mitteilung mit ihrer Auslegung der Verordnung nach Konsultation der EDS. Eine solche Mitteilung dürfte, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich ist, bei den Luftfahrtunternehmen erhebliches Gewicht haben, die Durchsetzung vereinfachen und es den Verbrauchern erleichtern, sich über ihre Rechte aufgrund der Verordnung klar zu werden.

7.3. Klare Unterscheidung zwischen Verspätungen und Annullierungen

Zur Zeit haben Fluggäste, EDS und sogar Luftfahrtunternehmen Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen Verspätungen und Annullierungen und bei der Frage, ob eine Verspätung von 24 Stunden z.B. als Annullierung oder große Verspätung einzustufen ist. In einigen Fällen haben Luftfahrtunternehmen Flüge um 48 Stunden "verschoben" (d.h. als verspätet behandelt), während der Flug in Wirklichkeit aufgrund technischer Probleme "annulliert" war, um Entschädigungsforderungen der Fluggäste zu vermeiden.

Es wäre sinnvoll, mit den EDS Gespräche über präzisere Kriterien für die Unterscheidung zwischen Verspätungen und Annullierungen zu führen. Hilfreich wäre auch eine bessere Datenerhebung, denn sie könnte sicherstellen, dass der Status eines Flugs sowohl für die Durchsetzung der Fluggastrechte als auch für eine bessere Überwachung der Gesamtqualität der Dienstleistungen in der Branche eindeutig erfasst wird.

7.4. Aufstellung von Leitlinien zu "außergewöhnlichen Umständen"

Außergewöhnliche Umstände sind offenbar die Ursache ständiger Streitigkeiten zwischen Fluggästen, Luftfahrtunternehmen und EDS. Die Bewertung von Entschädigungsansprüchen bei aus diesen Gründen annullierten Flügen macht etwa 30 % aller Beschwerden aus und beansprucht über 70 % der Ressourcen bei den einzelstaatlichen Behörden. Nach gegenwärtigem Stand enthält die Verordnung keine Bestimmung über finanziellen Ausgleich bei Verspätungen.

Die eingehende Untersuchung einer Reihe von Fällen durch die EDS könnte Anhaltspunkte für die Zukunft liefern, aber die EDS können bei den meisten Beschwerden, die sie wegen "außergewöhnlicher Umstände" erhalten, keine detaillierten Prüfungen durchführen. Es wäre hier vielleicht zweckmäßig, intensivere Gespräche mit den EDS und allen Interessengruppen zu führen. Auf der Grundlage dieser Gespräche wird die Kommission prüfen, ob sie in geeigneter Form allgemeine Leitlinien zumindest für die Auslegung des Konzepts "außergewöhnliche Umstände" herausgeben sollte.

7.5. Stärkung der Rolle der EDS

Angeichts der Entwicklungen bei den Passagierrechten für andere Verkehrsträger¹⁴ könnte sich die Einrichtung verschiedener EDS für die einzelnen Verkehrsträger nach der Festlegung von Passagierrechten in allen Bereichen als ineffizient erweisen. Das Konzept der EVZ¹⁵ (Europäische Verbraucherzentren), die sich bereits mit grenzüberschreitenden Beschwerden (internationaler Charakter des Verkehrs) befassen, könnte für die EDS bei ihren täglichen Aufgaben eine Hilfe darstellen. Außerdem könnten Beschwerden in einer derartigen Struktur zentral erfasst werden, um sicherzustellen, dass ihre Behandlung harmonisiert und frei von Interessenkonflikten erfolgt. Dies würde auch die statistische Bearbeitung und Beobachtung (zentralisiert) erleichtern, wobei auch das horizontale und harmonisierte Konzept für die Passagierrechte bei den einzelnen Verkehrsträgern unterstrichen würde.

Bei Verstößen gegen die neue Verordnung könnte das EVZ dann die Beschwerde an die jeweilige Zivilluftfahrtbehörde oder an ein einzelstaatliches Ministerium zwecks rechtlicher Maßnahmen gegen das Luftfahrtunternehmen weiterleiten.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Für die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verordnung gibt es zwei Hauptgründe:

- ungenauer Wortlaut an einigen Stellen der Verordnung
- unwirksame Durchsetzung in einigen Mitgliedstaaten.
- **Präzisierung der Bestimmungen**

Die Kommission wird ihre Gespräche mit den EDS und allen Interessengruppen über die Anwendung von derzeit umstrittenen Konzepten (z.B. außergewöhnliche Umstände und Anspruch auf anderweitige Beförderung) in der täglichen Praxis fortsetzen.

- **Genauere Erfassung von Annullierungen und Verspätungen**

Die Kommission wird mit der Branche und den EDS erörtern, wie bessere Informationen über den Status von Flügen gesammelt (pünktlich, verspätet oder annulliert) und an die EDS weitergeleitet werden könnten, um eine bessere Bewertung der Ansprüche von Fluggästen zu

¹⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: "Stärkung der Rechte von Reisenden in der Europäischen Union" - KOM(2005) 46 vom 16.2.2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

ermöglichen, die auf der Grundlage der Verordnung Beschwerde erheben, und um die Aussagekraft der Daten zur Gesamtqualität der Dienstleistungen in der Branche zu steigern.

– **Begrenzte Durchsetzung durch die EDS**

Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit den EDS verstärken, um die Mängel zu beheben. Das Ziel bleiben vorausschauende harmonisierte Durchsetzungsmechanismen, die zu effektiven Ergebnissen für die Verbraucher in der gesamten EU führen.

In den kommenden **sechs Monaten**¹⁶ wird die Kommission so viele Sitzungen mit den EDS organisieren, wie zur Straffung und Stärkung der Durchsetzungsverfahren erforderlich.

Die Kommission behält sich das Recht vor, gegen Mitgliedstaaten, in denen sich die Durchsetzungsverfahren nach der genannten Frist von sechs Monaten als nicht so effektiv und abschreckend erweisen wie in der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 verlangt, **strengere Vertragsverletzungsverfahren** einzuleiten.

– **Vollständige Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004**

In den kommenden sechs Monaten wird die Kommission an Flughäfen prüfen, ob die Luftfahrtunternehmen den Fluggästen die Informationen, Unterstützungs- und Ausgleichsleistungen anbieten, die in der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 verlangt werden. Insbesondere wird die Kommission kontrollieren, ob die Hinweise an den Abfertigungsschaltern angebracht sind und bei Unterbrechung von Flügen die schriftlichen Hinweise ausgehändigt werden.

– **Bessere Information der Fluggäste**

Um die Informationen über Fluggastrechte zu verbessern, wird die Kommission bis zum Sommer 2007 aktualisiertes Informationsmaterial für die Öffentlichkeit entwickeln.

– **Notwendigkeit einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004**

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Zeit der Stabilität des derzeitigen Systems nötig ist, damit Luftfahrtunternehmen, EDS, Mitgliedstaaten und die Kommission selbst eine praktische, konsequente und verständliche Anwendung der Verordnung entwickeln können, die die Rechte der Fluggäste gewährleistet.

Sie wird mit allen Beteiligten zusammenarbeiten, um Klarheit, Durchführung und Durchsetzung zu verbessern. Nur wenn diese Kontakte nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen, wird die Kommission eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 ins Auge fassen, um sicherzustellen, dass die Rechte der Fluggäste in vollem Umfang eingehalten werden.

¹⁶ Gerechnet ab dem Tag der Annahme dieser Mitteilung.