



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 27. November 2013
(OR. en)**

16577/13

**Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072 (COD)**

**AVIATION 225
CONSOM 201
CODEC 2663**

BERICHT

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat

Nr. Vordok.: 16459/13 AVIATION 222 CONSOM 199 CODEC 2638

Betr.: *Vorbereitung der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 5. Dezember 2013*

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr

- Sachstandsbericht

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 13. März 2013 den eingangs genannten Vorschlag vorgelegt, um die europäischen Rechtsvorschriften zu den Rechten von Fluggästen angesichts der Erfahrungen, die bei der Anwendung der bestehenden Bestimmungen gewonnenen wurden, zu überarbeiten und zu verbessern und um den Auswirkungen des sich schnell ändernden europäischen Luftverkehrsmarkts Rechnung zu tragen.

Ziel des Vorschlags ist es, die Interessen von Fluggästen besser zu wahren und dafür zu sorgen, dass die Luftfahrtunternehmen den Fluggästen bei Verkehrsstörungen auch tatsächlich ein hohes Schutzniveau bieten. Gleichzeitig zielt der Vorschlag darauf ab, den sich aus den Fluggastrechten ergebenden finanziellen Folgen für die Luftfahrtbranche Rechnung zu tragen und dadurch sicherzustellen, dass die Geschäftstätigkeit von Luftfahrtunternehmen in einem liberalisierten Markt harmonisierten Bedingungen unterliegt.

Insbesondere wird vorgeschlagen, die aufgrund der gegenwärtigen Rechtsvorschriften bestehenden Grauzonen zu bereinigen und gleichzeitig die den Fluggästen zur Verfügung stehenden Mechanismen für die Bearbeitung ihrer Beschwerden zu stärken. Ferner möchte die Kommission Bestimmungen aufnehmen, mit denen durch Anreize für die Luftfahrtunternehmen dafür gesorgt wird, dass die Fluggäste zügig weiterbefördert werden, dass sie ihr Endziel erreichen können und dass die Unannehmlichkeiten auf Flughäfen aufgrund großer Verspätungen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Auch auf die unverhältnismäßig hohen Kosten, die den Luftfahrtunternehmen durch einige der in der Verordnung vorgesehenen Verpflichtungen unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen entstehen können, wird eingegangen. Darüber hinaus schlägt die Kommission die Einführung detaillierter Bestimmungen zu einigen bereits bestehenden Rechten – etwa dem Recht auf Information, auf Unterstützungs- und Ausgleichsleistungen – sowie neue Rechte vor, zum Beispiel in Bezug auf Mobilitätshilfen.

Der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments hat Herrn George Bach (PPE) zum Berichterstatter ernannt; der Ausschuss wird voraussichtlich am 17. Dezember 2013 über einen Berichtsentwurf abstimmen.

II. BERATUNGEN DER RATSGREMIEN

Die Kommission hat den Verkehrsministern ihren Vorschlag zu den Fluggastrechten auf der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) vom 10. Juni 2013 unter irischem Vorsitz erläutert. Die Gruppe "Luftverkehr" hat am 19. Juni 2013 die dem Vorschlag beigegebene Folgenabschätzung erörtert und bewertet; im Juli 2013 hat sie mit der ausführlichen Prüfung des Vorschlags unter litauischem Vorsitz begonnen. Um den Vorbereitungsgremien des Rates zu ermöglichen, die Beratungen über diesen Vorschlag zügig voranzubringen, hat der Vorsitz auf der Tagung des Rates über Verkehrsfragen vom 10. Oktober 2013 eine Orientierungsaussprache geführt.

Die Minister erklärten bei dieser Orientierungsaussprache, dass sie den Zielen des Vorschlags zustimmen und die Auffassung teilen, dass die bestehenden Vorschriften überarbeitet und verbessert werden müssen. Sie hoben ferner hervor, dass es wichtig ist, klare und einfache Vorschriften vorzusehen, und stimmten mit der Kommission darin überein, dass es in der Verordnung als Grundprinzip darum gehen muss, dass der Fluggast sein Endziel erreicht. Gleichzeitig äußerten sie jedoch ernsthafte Bedenken zu den neuen Vorschriften über Anschlussflüge. In Bezug auf Verspätungen und Annullierungen wurde darauf hingewiesen, dass ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Bestimmungen gefunden werden muss, damit die angestrebte Fairness sowohl gegenüber Fluggästen als auch gegenüber Luftfahrtunternehmen erreicht wird. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten äußerte sich skeptisch zu der Einführung von Bestimmungen, die die Höhe der Entschädigung an den Flugscheinpreis koppeln. Einige Delegationen waren der Ansicht, dass die Einbeziehung von Reisen mit anderen Verkehrsträgern in die Verordnung gegen das Prinzip der klaren und einfachen Rechtsetzung verstößt.

Im Zusammenhang mit diesem Vorschlag hat der litauische Vorsitz große Anstrengungen unternommen, um die Festlegung einer allgemeinen Ausrichtung auf der Dezembertagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) zu ermöglichen. Angesichts der Komplexität und politischen Bedeutung dieses Dossiers und der Tatsache, dass die Ansichten der Delegationen über den zu wählenden Ansatz bei einigen wichtigen Fragen auseinandergehen, war es trotz des gemeinsamen Interesses an dem Vorschlag insgesamt nicht möglich, dieses Ziel zu erreichen.

Im Hinblick auf Fortschritte bei diesem Dossier hat der Vorsitz mehrere Kompromisslösungen entworfen, wobei er die Vorgaben der Minister und die Bemerkungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt hat. Insbesondere entschied sich der Vorsitz, Bestimmungen über die Kopplung an den Flugscheinpreis nicht in die Verordnung aufzunehmen, und erzielte große Fortschritte in Bezug auf den Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen. Ferner wurden das Konzept der "außergewöhnlichen Umstände" sowie der Anhang mit einer nicht erschöpfenden Liste solcher Umstände ausführlich erörtert und es wurden beträchtliche Fortschritte bei der Berücksichtigung der Anliegen der Delegationen erzielt. In dem derzeitigen Text wird ferner vorgeschlagen, Bestimmungen zu streichen, die die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 auf Reisen mit anderen Verkehrsträgern vorsehen.

Die Kompromissvorschläge (siehe Addendum 1) wurden von der Gruppe "Luftverkehr" zuletzt am 26. November geprüft. Die jüngsten Änderungen sind in der englischen Fassung durch **Fettdruck** bzw. ~~Durchstreichung~~ kenntlich gemacht.

Da die Mitgliedstaaten noch immer mit der Prüfung des Kompromissvorschlages des Vorsitzes beschäftigt sind, bestehen allgemeine Prüfungsvorbehalte zu dem Text insgesamt. Auch die Kommission hat einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt zu verschiedenen Vorschlägen zur Änderung ihres ursprünglichen Vorschlags eingelegt. UK hat einen parlamentarischen Prüfungsvorbehalt zu dem Text.

III. WICHTIGSTE NOCH OFFENE FRAGEN

Extraterritorialität und Konzept der "Verspätung der Ankunft"

Die Kommission hat keine Änderung am Geltungsbereich der Verordnung vorgeschlagen. Gleichzeitig enthält der Vorschlag neue Bestimmungen für Verspätungen der Ankunft, die sich auf die Erwägungen des Europäischen Gerichtshofs in Bezug auf Verspätungen der Ankunft¹ stützen. Seit Beginn der Beratungen haben verschiedene Delegationen ernsthafte Bedenken zur Verwendung des Konzepts der "Verspätung der Ankunft" geäußert und darauf hingewiesen, dass die rechtlichen Auswirkungen von Bestimmungen in Bezug auf Verspätungen der Ankunft zu bewerten sind, bevor solchen Bestimmungen zugestimmt werden kann. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Artikel 19 und 29 des Übereinkommens von Montreal² entsprechende Bestimmungen enthalten, warfen diese Delegationen die Frage auf, inwieweit die neuen Vorschläge zu Verspätungen der Ankunft mit diesen Vorschriften auf internationaler Ebene vereinbar seien. Außerdem haben Delegationen Vorbehalte, da sie sich fragen, wie die neuen Vorschriften über Verspätungen der Ankunft außerhalb des EU-Gebiets und in dem Fall, dass Luftfahrtunternehmen aus Drittländern betroffen sind, angewendet werden sollten, da sich hier die Frage der Extraterritorialität stelle. Der Juristische Dienst wurde um ein schriftliches Gutachten zu diesen Fragen gebeten, die von der Gruppe noch weiter ausführlich zu prüfen sind.

¹ Sturgeon C-402/07 und C-432/07, Nelson C-581/10 und C-629/10.

² Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr (ABl. L 194 vom 18.7.2001).

Gleichbehandlung im Falle von Annullierung und großer Verspätung

Der Kommissionsvorschlag zielt darauf ab, die Gleichbehandlung von Fluggästen annullierter Flüge mit den Fluggästen stark verspäteter Flüge zu gewährleisten. Dies geht auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs zurück, der entschieden hat, dass sich die betreffenden Fluggäste in einer vergleichbaren Situation befinden, da sie ähnliche Unannehmlichkeiten hinnehmen müssen. Die Delegationen sind allgemein mit dem Vorschlag zufrieden, dass Entschädigungsansprüche für Verspätungen nach jeweils 5, 9 oder 12 Stunden entstehen, und zeigten sich dafür aufgeschlossen, dass die Entfernungen bei Verspätung und die Entfernungen bei Annullierung so angepasst werden, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung gewahrt und der Text vereinfacht wird. Einige Delegationen sind jedoch der Ansicht, dass eine eingehendere Prüfung, einschließlich der Rechtsprechung, erforderlich ist, damit ausgewogene Vorschriften – auch im Interesse der Fluggäste – festgelegt werden können. Sie wiesen ferner warnend darauf hin, dass Anpassungen in bestimmten Artikeln genauestens zu analysieren seien, da diese an einer anderen Stelle des Rechtsakts große Auswirkungen haben und sich auf das zugrunde liegende Prinzip der Gleichbehandlung auswirken könnten.

Verpasste Anschlussflüge

Der von der Kommission vorgeschlagene neue Artikel über verpasste Anschlussflüge ist Anlass großer Bedenken für die Delegationen. Zwar erkannten alle an, dass Passagieren bei verpassten Anschlussflügen geholfen werden muss, die Mehrheit der Delegationen hat jedoch Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen entsprechender neuer Bestimmungen auf bereits bestehende Kooperationsvereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen und auf regionale Verbindungen. Nach dem Kompromissvorschlag des Vorsitzes liegt die Verantwortung für die Hilfe und Entschädigung beim ersten Luftfahrtunternehmen, was als ein Schritt nach vorn begrüßt wurde. Einige Delegationen sind jedoch der Ansicht, dass im Interesse der Vereinfachung der gesamte Artikel gestrichen werden könnte, da für Passagiere mit verpassten Anschlussflügen bereits die Bestimmungen über Verspätungen oder der Fall von Flugplanänderungen gelten würde. Gleichzeitig sehen viele Delegationen jedoch einen engen Zusammenhang zwischen verpassten Anschlussflügen und dem Problem der "Verspätung der Ankunft" und halten an ihren Vorbehalten fest, bis ein gemeinsamer Ansatz für die Verspätung der Ankunft und die Anwendbarkeit der Verordnung bei Beteiligung von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern gefunden ist. Darüber hinaus haben die Delegationen, die der Ansicht sind, dass ein Entschädigungsanspruch auch je Flug entstehen kann, auch Vorbehalte zu diesem Artikel.

Außergewöhnliche Umstände

In der Verordnung ist vorgesehen, dass im Falle außergewöhnlicher Umstände die Luftfahrtunternehmen von der Verpflichtung zur Ausgleichszahlung ausgenommen sind, wenn sie alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen haben, um zu verhindern, dass solche Umstände zu der Annullierung oder Verspätung von Flügen führen. Da der Begriff "außergewöhnliche Umstände" in der geltenden Verordnung nicht ausreichend präzise gefasst ist, ist es bei Rechtsstreitigkeiten zu vielen Schwierigkeiten gekommen. Deshalb hat die Kommission vorgeschlagen, eine Begriffsbestimmung für "außergewöhnliche Umstände" sowie eine nicht erschöpfende Liste solcher Umstände hinzuzufügen. Alle Delegationen stimmen diesem Vorgehen zu und begrüßen die damit angestrebte Rechtsklarheit. In den Kompromissvorschlägen des Vorsitzes wurde der Text in dieser Richtung verbessert, insbesondere was die Berücksichtigung von technischem Versagen als außergewöhnlichen Umstand anbelangt. Einige Delegationen haben jedoch immer noch Vorbehalte zu dem Text; für sie ist die Aufnahme bestimmter Fälle in den Anhang sowie die volle Rechtsverbindlichkeit des Anhangs problematisch. Sie zögen es vor, wenn die nationalen Durchsetzungsstellen und die nationalen Gerichte die Möglichkeit hätten, in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen von der Liste abzuweichen. Die Kommission ist nicht geneigt, solche erheblichen Änderungen an dem Text vorzunehmen, da dadurch wieder Rechtsunsicherheit geschaffen würde. Einige Delegationen teilen diese Bedenken und halten an dem Ziel fest, Rechtssicherheit zu schaffen.

Weitere Bedenken

Zu den oben beschriebenen Bedenken kommen noch unterschiedliche Auffassungen der Delegationen in Bezug auf andere Fragen der Verordnung. Einerseits setzt sich die Mehrheit der Delegationen für Rechtssicherheit und -klarheit ein. Andererseits haben für die Delegationen auch Einfachheit und leicht anwendbare Rechtsvorschriften Priorität. Vor diesem Hintergrund sind weitere Beratungen erforderlich, um ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Fragen, wie Verminderung der Zahl von Begriffsbestimmungen und Einführung expliziter oder ergänzender Bestimmungen für bestimmte Szenarien (z.B. Flugplanänderung, Landung auf einem anderen Flughafen) zu finden, die als Varianten der bestehenden Vorschriften über Annullierung und Verspätungen betrachtet werden können.

Was das Handgepäck anbelangt, so halten es einige Delegation für notwendig, spezifische Bestimmungen zu der "Ein-Gepäckstück-Regel" vorzusehen, während andere Delegationen eine gesonderte Vorschrift als einen Fall von Überregulierung betrachten; nach ihrer Ansicht sollte die Information der Fluggäste – wie es die Kommission vorschlägt – ausreichend sein. Was die Ausnahmefälle in Bezug auf die Verpflichtung zur Unterbringung anbelangt, so warfen mehrere Delegationen die Frage auf, ob der Höchstbetrag von 100 EUR pro Nacht angesichts der Hotelpreise in Flughafennähe fair ist. Sie möchten, dass geprüft wird, ob es andere, praktischere Wege gibt, eine Obergrenze in den Text aufzunehmen. Die Delegationen wiesen darauf hin, dass in den Fällen, in denen der Geltungsbereich der beiden Verordnungen des Vorschlags Luftfahrtunternehmen aus Drittländern betrifft, die praktische Anwendbarkeit dieser Vorschriften im Einzelnen zu prüfen sei. Die Mehrheit der Delegationen hält es ferner für erforderlich, die Bestimmungen über die Bearbeitung der Beschwerden der Fluggäste, einschließlich alternativer Streitbeilegungsverfahren, zu präzisieren. Dies sollte mit einer echten und wirksamen Durchsetzung durch die nationalen Behörden einhergehen, wobei jedoch nachdrücklich darauf zu achten sei, dass kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.

IV. FAZIT

Vor diesem Hintergrund und um den Vorbereitungsgremien des Rates zu ermöglichen, die Beratungen über diesen Vorschlag zügig voranzubringen, werden der AStV und der Rat ersucht, diesen Sachstandsbericht und das Addendum 1 zur Kenntnis zu nehmen.