



Brüssel, den 19. Mai 2015
(OR. en)

8693/15

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072 (COD)

AVIATION 52
CONSOM 75
CODEC 678

BERICHT

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter / Rat
Nr. Vordok.:	9820/1/14 REV 1 AVIATION 112 CONSOM 115 CODEC 1288
Nr. Komm.dok.:	7615/13 AVIATION 47 CODEC 616 + ADD 1 + ADD 2
Betr.:	<i>Vorbereitung der Tagung des Rates (<u>Verkehr</u>, <u>Telekommunikation und Energie</u>) am 11. Juni 2015</i> 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 obengenannten 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 europäischen 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 minimiert 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 und dem Recht auf Unterstützungs- und Ausgleichsleistungen – sowie neue Rechte vor, zum Beispiel in Bezug auf Mobilitätshilfen.

II. BERATUNGEN IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND IN ANDEREN ORGANEN

Der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments hat Herrn George Bach (PPE) zum Berichterstatter ernannt, und die Abstimmung des Europäischen Parlaments in erster Lesung fand in der Plenarsitzung vom 5. Februar 2014 statt.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Verordnung am 11. Juli 2013 abgegeben. Der Ausschuss der Regionen hat beschlossen, keine Stellungnahme zu diesem Dossier abzugeben.

III. BERATUNGEN DER RATSGREMIEN

Die Gruppe "Luftverkehr" hat den Vorschlag der Kommission und die Folgenabschätzung während des litauischen, griechischen und lettischen Vorsitzes eingehend geprüft. Der Rat führte auf der Tagung des Rates (Verkehr) am 10. Oktober 2013 eine Orientierungsaussprache zu diesem Verordnungsvorschlag.

Unter litauischem und griechischem Vorsitz, die beide einen Sachstandsbericht vorgelegt haben, erzielte der Rat Fortschritte in einer Reihe von Angelegenheiten, wie bei der Regelung für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen, Notfallplänen sowie der Durchsetzung und der Bearbeitung von Beschwerden. Insbesondere wurde die allgemeine Gliederung des Textes überarbeitet, um die Bestimmungen zu präzisieren. Rechtliche Fragen wurden erörtert, und es wurde um ein Gutachten des Juristischen Dienstes ersucht, um die rechtliche Kohärenz des Textes zu gewährleisten.

Ausgehend von den unter litauischem und griechischem Vorsitz erzielten Fortschritten arbeitete der lettische Vorsitz systematisch darauf hin, alle verkehrsbezogenen Fragen zu klären und eine Einigung über den gesamten Text des Vorschlags mit Ausnahme der Bestimmungen über die Anwendung der Verordnung auf den Flughafen Gibraltar zu erzielen.

Die Gruppe "Luftverkehr" bemühte sich weiterhin, Lösungen für die noch offenen Fragen zu finden, und berücksichtigte dabei das übergeordnete Ziel, für Klarheit in Bezug auf die Anwendung der Verordnung zu sorgen und ihre Bestimmungen so weit wie möglich zu vereinfachen. Infolgedessen konnte die Gruppe solide Fortschritte erzielen. Insbesondere wurde die Bestimmung des Begriffs "Annullierung" vereinfacht und gleichzeitig in den jeweiligen Artikeln präzisiert, welche anderen Fälle als Annullierung oder Verspätung betrachtet werden sollten. Konkret finden die Rechte im Fall annullierter Flüge auch Anwendung auf: a) vorverlegte Abflüge, es sei denn, die Abfertigungs- und die Einstiegszeit wurden nicht geändert oder der Fluggast konnte den verschobenen Flug antreten, und b) umgeleitete Flüge, die nicht am Zielflughafen enden. Andererseits sollten die Rechte im Fall umgeleiteter Flüge, die am Zielflughafen enden, den Rechten im Fall von Verspätungen entsprechen.

Außerdem wurde Artikel 6b "*Flugplanänderung*" gestrichen, da es für zweckmäßiger gehalten wurde, verschobene Flüge entweder unter Annullierungen oder unter Verspätungen einzuordnen, um die Anwendung der Verordnung zu präzisieren und zu vereinfachen. Ferner wurden die Bestimmungen über Verspätungen auf der Rollbahn vereinfacht, indem die Rechte der Fluggäste in solchen Fällen unter Berücksichtigung etwaiger Beschränkungen im Zusammenhang mit der Sicherheit, den Einwanderungsbestimmungen oder der Gefahrenabwehr festgelegt wurden.

Den Mitgliedstaaten war auch daran gelegen, im Hinblick auf die Beweislast des ausführenden Luftfahrtunternehmens dafür, ob und wann der Fluggast über die Annullierung oder Verspätung eines Fluges unterrichtet wurde, sowie in Bezug auf jegliche außergewöhnlichen Umstände, durch die ein Luftfahrtunternehmen Haftungsfreistellung oder Haftungsbegrenzung geltend machen kann, Klarheit zu schaffen.

Darüber hinaus wurde die zeitliche Beschränkung der Möglichkeit, außergewöhnliche Umstände und unerwartete Flugsicherheitsmängel geltend zu machen, die ein einzelnes Luftfahrzeug betreffen, wiederholt erörtert, u.a. im Hinblick auf die Festlegung angemessener und objektiver Fristen, nach deren Ablauf von den Luftfahrtunternehmen erwartet werden kann, dass sie wieder zum Normalbetrieb zurückkehren. Im derzeitigen Kompromisstext des Vorsitzes wird eine Frist von 24 Stunden vorgeschlagen. Es können zwar nicht alle Delegationen diese Lösung gutheißen, doch wurde allgemein anerkannt, dass technische Mängel nicht von den Luftfahrtunternehmen dazu missbraucht werden sollten, Ausgleichszahlungen zu verweigern.

Insgesamt wurden Lösungen für einige technische Fragen gefunden, und unter dem lettischen Vorsitz ist es der Gruppe "Luftverkehr" gelungen, mehrere wichtige politische Kompromisse in groben Zügen zu umreißen. Doch trotz der intensiven Arbeiten muss noch an den Kompromissen zu einer Reihe wichtiger offener Fragen gearbeitet werden.

Darüber hinaus muss eine Lösung für die unterschiedlichen Auffassungen Spaniens und des Vereinigten Königreichs in Bezug auf den Anwendungsbereich des Vorschlags gefunden werden.

Vor diesem Hintergrund hat der lettische Vorsitz beschlossen, dem Rat (Verkehr) am 11. Juni 2015 einen Fortschrittsbericht vorzulegen.

Die Kompromissvorschläge wurden von der Gruppe "Luftverkehr" zuletzt am 11. Mai 2015 geprüft.

Alle Delegationen und die Kommission haben allgemeine Prüfungsvorbehalte zu der letzten Fassung des Textes¹.

UK hat einen parlamentarischen Prüfungsvorbehalt zu dem Text.

¹ Siehe Dok. 8695/15 AVIATION 53 CONSOM 76 CODEC 679.

IV. WICHTIGSTE NOCH OFFENE FRAGEN

Schwellenwerte für Ausgleichszahlungen

Nach der derzeitigen Verordnung hat ein Fluggast gemäß der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof² Ausgleichsanspruch im Fall einer Verspätung bei Ankunft am Endziel von mehr als drei Stunden (es sei denn, es liegen außergewöhnliche Umstände vor). Die Kommission hat vorgeschlagen diesen Schwellenwert für die meisten Reisen auf fünf Stunden und für Reisen außerhalb der EU bei Entfernungen von mehr als 3 500 km bzw. 6 000 km auf neun bzw. zwölf Stunden zu erhöhen.

Die Kommission hat keine Anpassung der Schwellenwerte für Ankunftszeitänderungen bei Annullierungen (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii der derzeitigen Verordnung) vorgeschlagen, wonach der Fluggast Anspruch auf Ausgleichsleistungen hat, wenn er sein Endziel mehr als eine Stunde vor oder mehr als zwei Stunden nach der planmäßigen Ankunftszeit erreicht.

Unterschiedliche Schwellenwerte für Annullierungen und Verspätungen können jedoch ein Problem in Bezug auf die rechtliche Kohärenz im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung aufwerfen: "In den (...) Urteilen in den Rechtssachen Sturgeon und Nelson hat sich der Gerichtshof in seiner Begründung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung berufen, der einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt, den der Gesetzgeber (...) einzuhalten hat."³ Der Gerichtshof war der Auffassung, dass Fluggäste, deren Flug annulliert wurde, und Fluggäste, die von einer großen Verspätung betroffen sind, einen vergleichbaren Nachteil – bestehend in einem Zeitverlust – erleiden und sich deshalb für die Zwecke der Anwendung eines Anspruchs auf Ausgleichsleistung in einer vergleichbaren Situation befinden. Genauer gesagt dürfen nach Auffassung des Gerichtshofs Fluggäste, deren Flug sich um drei Stunden oder mehr verspätet hat, nicht anders behandelt werden als Fluggäste, denen gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii der Verordnung eine Ausgleichsleistung zusteht.

Mit dem Text des Vorsitzes wird eine Unterscheidung zwischen den zeitlichen Schwellenwerten für Annullierungen und Verspätungen eingeführt. Diese Angelegenheit ist heftig diskutiert worden. In Anbetracht der genannten rechtlichen Fragen sind die Mitgliedstaaten der Auffassung, dass es wichtig ist, Fluggäste vor missbräuchlichen Annullierungen zu schützen. Annullierungen, die nicht durch außergewöhnliche Umstände verursacht werden, sind keine gute Geschäftspraxis, und deshalb sollte davon abgehalten werden. Andererseits haben Luftfahrtunternehmen weniger Kontrolle über Verspätungen und keinerlei Interesse daran, diese zu verursachen. Verspätungen lösen einen Dominoeffekt auf nachfolgende Linienflüge des Luftfahrtunternehmens aus, was einen Zeitverlust und unnötige Ausgaben sowohl für Fluggäste als auch für Luftfahrtunternehmen zur Folge hat.

² Rechtssachen C-402/07 und C-432/07 Sturgeon gegen Condor und Böck/Lepuschitz gegen Air France.

³ Siehe insbesondere Randnummern 48 bis 61 des Urteils in der Rechtssache Sturgeon.

Deshalb vertreten mehrere Mitgliedstaaten den Standpunkt, dass es in einer solchen Situation angebracht wäre, dass der Gesetzgeber strenger mit Annullierungen umgeht und einen kürzeren zeitlichen Schwellenwert vorgibt als im Fall von Verspätungen. Daher ist im derzeitigen Kompromisstext des Vorsitzes vorgesehen, dass ein Fluggast, der nach einem annullierten Flug auf andere Weise weiterbefördert wird, das Recht hat, unabhängig von der zurückgelegten Entfernung eine Ausgleichszahlung für die verspätete Ankunft am Zielort zu beantragen, wenn die Verspätung bei Ankunft mehr als drei Stunden beträgt.

Was Verspätungen betrifft waren jedoch viele Mitgliedstaaten der Ansicht, dass unterschiedliche zeitliche Schwellenwerte entsprechend der zurückgelegten Entfernung angebracht wären, und unterstützen die drei von der Kommission vorgeschlagenen Schwellenwerte von 5, 9 und 12 Stunden, mit angepassten Entfernungskategorien. Andere Mitgliedstaaten würden einen einheitlichen Schwellenwert von fünf Stunden unabhängig von der Entfernung bevorzugen. Wieder eine andere Gruppe von Delegationen ist dafür, die Schwellenwerte auf drei, fünf und sieben (oder neun) Stunden zu senken. Als Kompromiss und um den niedrigsten Schwellenwert an die drei Stunden im Fall einer Annullierung anzugleichen, wird mit dem Kompromisstext des Vorsitzes eine vierte Kategorie eingeführt, d.h. für Reisen mit einer Entfernung von weniger als 1 500 km beträgt die Ausgleichszahlung bei einer Verspätung von drei bis fünf Stunden 125 EUR und bei einer Verspätung von über fünf Stunden 250 EUR. Die für Mittel- und Langstrecken vorgeschlagenen Schwellenwerte von neun und zwölf Stunden werden unverändert beibehalten.

Ausgleichszahlungen für Anschlussflüge

Nach der aktuellen Verordnung, wie der Europäische Gerichtshof sie auslegt, hat der Fluggast Anspruch auf Ausgleichsleistungen, wenn er sein Endziel mit einer Verspätung von mehr als drei Stunden erreicht, auch wenn die Verspätung durch einen verpassten Anschlussflug verursacht wird. Die Verspätung des ersten Fluges, aufgrund deren der Fluggast seinen Anschluss verpasst hat, ist dabei irrelevant; im Hinblick auf die Ausgleichszahlung wird nur die Verspätung am Endziel berücksichtigt.

Die Kommission hat keine Änderung dieser Bestimmung an sich vorgeschlagen; ihr Vorschlag zielt jedoch indirekt auf eine klarere Regelung dieses Punkts ab, wobei die Folgen für die Luftfahrtunternehmen abgemildert werden sollen, indem der Schwellenwert am Endziel von drei auf fünf/neun/zwölf Stunden heraufgesetzt wird.

Im Kompromissvorschlag des Vorsitzes ist eine teilweise Befreiung der Luftfahrtunternehmen von der Leistung von Ausgleichszahlungen vorgesehen, wenn die Umsteigezeit relativ knapp war (90 Minuten in der derzeitigen Fassung) und der Fluggast, der den Flugschein gekauft hat, sich bewusst war, dass er aufgrund einer kurzen Verspätung des Zubringerflugs den Anschlussflug verpassen könnte. Betrug die ursprüngliche planmäßige Umsteigezeit jedoch mehr als 90 Minuten, so erhält der Fluggast eine Ausgleichszahlung, wenn er seinen Anschlussflug wegen einer Verspätung des Zubringerflugs verpasst.

Eine Reihe von Delegationen kann diesem Kompromissvorschlag allerdings nicht zustimmen, da sie nach wie vor schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Frage hegen, wie sich explizite Bestimmungen über Ausgleichszahlungen für Anschlussflüge auf regionale Verbindungen und bestehende Vereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen auswirken werden. Nach Auffassung dieser Delegationen wären Vorschläge für Ausgleichleistungen aufgrund verpasster Anschlussflüge kontraproduktiv; ihres Erachtens sollte der Fokus stattdessen darauf gelegt werden, eine angemessene Betreuung und Unterstützung der Fluggäste sicherzustellen, und es sollte darauf hingewirkt werden, dass die Luftfahrtunternehmen letztlich bestrebt sind, den Fluggast dabei zu unterstützen, sein ursprüngliches Ziel, d. h. seinen endgültigen Bestimmungsort, zu erreichen, indem ihm zur frühestmöglichen Gelegenheit eine anderweitige Beförderungsmöglichkeit anzubieten ist. Eine Fokussierung auf Ausgleichleistungen könne zu einem unerwünschten Verhalten der Luftfahrtunternehmen (erhöhte Flugpreise, längere Umsteigezeiten) führen, das nicht im Interesse der Fluggäste – insbesondere derjenigen, die auf regionale Verbindungen angewiesen seien – läge. Die betreffenden Delegationen schlagen vor, Ausgleichszahlungen für Anschlussflüge komplett zu streichen; ihres Erachtens sollten solche Zahlungen nur auf der Basis jeder einzelnen Teilstrecke und der jeweiligen Verspätung geleistet werden.

Andere Mitgliedstaaten lassen diese Argumentation nicht gelten. Ihres Erachtens erfolgt bei einem solchen nachteiligen Verhalten eine Bereinigung über den Markt, da sich die Fluggäste dann für Unternehmen ohne erhöhte Preise oder übermäßig lange Umsteigezeiten entscheiden.

Um deutlich zu machen, dass die Ansichten in dieser Frage auseinandergehen und dass es weiterer Beratungen bedarf, um einen Kompromiss zu diesem schwierigen Aspekt zu finden, hat der Vorsitz daher beschlossen, die entsprechenden Bestimmungen in Artikel 6a "*Verpasste Anschlussflüge*" in eckige Klammern zu setzen.

V. FAZIT

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