



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 29. April 2020
(OR. en)

7576/20

**Interinstitutionelles Dossier:
2020/0042 (COD)**

**AVIATION 52
CODEC 307**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. April 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 178 final
Betr.:	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 178 final.

Anl.: COM(2020) 178 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.4.2020
COM(2020) 178 final

2020/0069 (COD)

SENSITIVE* : *Limited to Cabinets
until adoption*

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft

(Text mit Bedeutung für den EWR)

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Die aufgrund der COVID-19-Pandemie stark zurückgegangene Nachfrage und die zur Eindämmung der Pandemie getroffenen öffentlichen Maßnahmen haben zu einem drastischen Konjunkturabschwung geführt. Ihre schwerwiegenden negativen Auswirkungen sind in der Europäischen Union und weltweit spürbar. Wie gravierend die Folgen sein werden, hängt sowohl von der Dauer der COVID-19-Pandemie als auch von den auf europäischer und nationaler Ebene ergriffenen Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen ab. So wurde der Luftfahrtsektor in einem bis dato nie dagewesenen Ausmaß in Mitleidenschaft gezogen. Wird nicht gegengesteuert, kann die Liquiditätskrise im Luftfahrtsektor innerhalb weniger Monate zu Insolvenzen führen.

Der Luftfahrtsektor ist von strategischer Bedeutung für die Europäische Union und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Gesamtwirtschaft und zur Beschäftigung in der EU. Im Jahr 2016 hingen beispielsweise 9,4 Millionen Arbeitsplätze in der EU am Luftverkehr, der mehr als 624 Mrd. EUR zum BIP der EU beitrug. Aber auch für KMU und den Tourismus ist der Luftverkehr von Bedeutung¹. Jeder Euro, der im Luftfahrtsektor ausgegeben wird, generiert 3 EUR für die Gesamtwirtschaft und jeder neue Arbeitsplatz in diesem Sektor schafft drei weitere Arbeitsplätze an anderer Stelle².

Angesichts der großen Bedeutung des Luftfahrtsektors für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung können die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie über diesen Sektor hinaus reichende und noch lange spürbare Folgen für die EU-Wirtschaft haben – auch für die Verkehrsanbindungen, den Handel sowie für die Erschwinglichkeit und die Reisemöglichkeiten.

Die geringere Nachfrage, die Schließung der Grenzen und die vorübergehenden Beschränkungen für Flugverbindungen innerhalb der EU und zwischen der EU und großen internationalen Märkten dürften zu einem weiteren deutlichen Rückgang des Reiseflugverkehrs führen. Anfang April lag die Anzahl der Flüge im europäischen Streckennetz um mehr als 90 % unter dem Wert im gleichen Zeitraum 2019³. Im März wurden allein für Flüge innerhalb der EU rund 4,5 Millionen mehr Flugscheine annulliert als neu gebucht⁴. Die Fluggastnachfrage für das gesamte Jahr 2020 bleibt voraussichtlich um 35 % bis 46 % unter dem Niveau von 2019⁵.

Um die Auswirkungen dieser Pandemie abzumildern, ist eine ehrgeizige und koordinierte politische Reaktion erforderlich. Angesichts der so großen Bedeutung der Luftfahrt für die Gesamtleistung der EU-Wirtschaft und ihrer weltweiten Präsenz, kommt es ganz entscheidend darauf an, dass die EU Maßnahmen ergreift, um den Luftfahrtsektor der EU zu unterstützen. Mit dieser Verordnung sollen einige Bestimmungen bestehender luftverkehrsbezogener Rechtsvorschriften vorübergehend modifiziert werden, damit die Kommission und nationale Behörden einige negative Folgen der COVID-19-Pandemie leichter bewältigen und die Auswirkungen auf den Luftfahrtsektor für die Dauer der Krise abmildern können. Diese befristeten Maßnahmen umfassen Folgendes: (1) eine Änderung der Vorschriften für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen für Luftfahrtunternehmen bei finanziellen Problemen infolge der COVID-19-Pandemie, (2) eine Vereinfachung der Verfahren für die Auferlegung von Einschränkungen von Verkehrsrechten, (3) eine effizientere Vergabe von

¹ Quelle: ATAG – Aviation benefits beyond borders 2018.

² Quelle: ACI.

³ Quelle: Eurocontrol.

⁴ Quelle: Global Distribution Systems.

⁵ Quelle: ACI/IATA.

Bodenabfertigungsverträgen und (4) eine Verlängerung der Bodenabfertigungsverträge bis zum 31. Dezember 2021.

1.1. Änderung der Vorschriften für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008⁶

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 müssen die Mitgliedstaaten die Betriebsgenehmigung eines Luftfahrtunternehmens aussetzen oder widerrufen, das möglicherweise nicht in der Lage ist, seinen bestehenden oder möglichen finanziellen Verpflichtungen in den nächsten zwölf Monaten nachzukommen. Alternativ können die Behörden solchen Luftfahrtunternehmen eine vorläufige Genehmigung erteilen. Diese soll es dem Luftfahrtunternehmen ermöglichen, seine Tätigkeit umzustrukturieren und weiter auszuüben, sofern die Sicherheit nicht beeinträchtigt wird. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass von der Erteilung vorläufiger Genehmigungen auch ein äußerst negatives Signal an den Markt hinsichtlich der Überlebensfähigkeit eines Luftfahrtunternehmens ausgeht, was wiederum seine finanziellen Probleme, insbesondere im Hinblick auf den Cashflow, noch verschärft. Es ist davon auszugehen, dass viele Luftfahrtunternehmen, die vor der Krise finanziell gesund waren, in eine Situation geraten werden, in der ihre Liquiditätsprobleme die Aussetzung oder den Widerruf ihrer Betriebsgenehmigung oder deren Ersatz durch eine vorläufige Genehmigung rechtlich unabdingbar machen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise kann dies zu unnötigem Verwaltungsaufwand ohne klaren wirtschaftlichen oder sicherheitstechnischen Nutzen führen.

Daher wird vorgeschlagen, diese formelle Verpflichtung für die Mitgliedstaaten vorübergehend auszusetzen, sofern die Sicherheit nicht gefährdet ist, wobei diese weiterhin verpflichtet sind, die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Luftfahrtunternehmen zu überwachen, um Fluggäste vor unangemessenen Sicherheitsrisiken zu schützen, und in der Lage sein müssen, den Sicherheitsbehörden einschlägige Informationen zur Verfügung zu stellen.

1.2. Modifizierung der Vorschriften für Sofortmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008

Nach Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 darf ein Mitgliedstaat im Fall plötzlich auftretender kurzfristiger Probleme, die sich aus unvorhersehbaren und unvermeidbaren Umständen ergeben, die Ausübung von Verkehrsrechten verweigern, einschränken oder an Bedingungen knüpfen. Um sicherzustellen, dass solche Maßnahmen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entsprechen und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen, sollten die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich und unter Angabe der Gründe von diesen Maßnahmen unterrichtet werden. Darüber hinaus muss der Mitgliedstaat, sofern die Probleme, die diese Maßnahmen erforderlich machen, länger als 14 Tage andauern, dies der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitteilen und darf die Maßnahmen für weitere Zeiträume von jeweils bis zu 14 Tagen fortführen, sofern die Kommission dem zustimmt.

Die Kommission erteilt ihre Zustimmung für den zweiten Zeitraum von 14 Tagen und grundsätzlich für jeden darauffolgenden Zeitraum von 14 Tagen durch einen Kommissionsbeschluss. Diese auf die Bewältigung von Situationen von nur kurzer Dauer ausgerichtete Bestimmung hat sich vor dem Hintergrund der voraussichtlich mehrere Monate anhaltenden COVID-19-Pandemie bereits als ungeeignet erwiesen, da sie für die Kommission und die Mitgliedstaaten einen unnötigen Verwaltungsaufwand darstellt. Artikel 21, der für „kurzfristige Probleme“ gilt, eignet sich offensichtlich nicht für die derzeitige Krise.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung), (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

Daher ist eine vorübergehende Abweichung von den Verfahrensvorschriften des Artikels 21 erforderlich. Mit dieser abweichenden Regelung wird klargestellt, dass ein Mitgliedstaat eine gerechtfertigte und verhältnismäßige Sofortmaßnahme vorübergehend für einen Zeitraum von mehr als 14 Tagen aufrechterhalten kann – allerdings begrenzt auf die Dauer der eindeutig mit der COVID-19-Pandemie verbundenen Risiken für die öffentliche Gesundheit. Die Kommission kann auf Antrag des oder der betreffenden Mitgliedstaaten oder von sich aus diese Maßnahme aussetzen, wenn diese die Anforderungen nach Artikel 21 Absatz 1 nicht erfüllt oder mit anderen Vorschriften der Union nicht vereinbar ist. Hierzu sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission über Änderungen der Dauer und des Umfangs ihrer Sofortmaßnahmen zu unterrichten.

1.3. Verlängerung des Zeitraums, in dem Bodenabfertigungsdienstleister nach der Richtlinie 96/67/EG⁷ an Flughäfen der Union tätig sein dürfen

Damit die Bodenabfertigungsunternehmen ihren in diesem Umfang beispiellosen Tätigkeitseinbruch besser bewältigen können und leichteren Zugang zu den Mitteln erhalten, die sie zur kurzfristigen Deckung ihrer seit März 2020 deutlich über ihren Einnahmen liegenden Fixkosten benötigen, gewähren einige Mitgliedstaaten diesen Unternehmen Garantien für Darlehen, die diese zur Wiederherstellung ihrer Mindestliquiditätsbasis bei Kreditinstituten beantragen können.

Garantien für den Unternehmen gewährte Bankdarlehen beinhalten jedoch die Prüfung einer Reihe von Kriterien zur Bewertung der Tragfähigkeit des Unternehmens, das das Darlehen beantragt. Die auf dem Markt der Bodenabfertigungsdienste tätigen Unternehmen unterliegen jedoch zum Teil oder für einen Teil ihrer Tätigkeit naturgemäß einer Betriebsregelung, die keine Tragfähigkeitsgarantie bietet, da sie nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 96/67/EG für einen Zeitraum von höchstens sieben Jahren ausgewählt werden.

Insolvenzen würden dem gesamten Sektor (Flughäfen und Luftfahrtunternehmen) schaden, da sie kurz- und mittelfristig den Wettbewerb einschränken und zu einer Beeinträchtigung der Bodenabfertigungsdienste führen und sich zudem negativ auf die Erholung des Sektors auswirken dürften. Um Gläubigern die erforderliche Sicherheit zu bieten, damit sie Bodenabfertigungsdienstleistern Darlehen zur Abwendung einer Insolvenz gewähren können, sieht die vorgeschlagene Verordnung daher vor, dass abweichend von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 96/67/EG Verträge von nach dem Verfahren des Artikels 11 Absatz 1 jener Richtlinie ausgewählten Dienstleistern, die zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dem 31. Dezember 2020 auslaufen, bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden können. Diese Verlängerung dürfte den Gläubigern der Bodenabfertiger ausreichende Sicherheiten bieten. Darüber hinaus sind die Bodenabfertigungsdienste infolge der Krise möglicherweise nicht mehr rentabel, weshalb einige Leitungsorgane solche Dienste möglicherweise in Auftrag geben müssen. Unter solchen Umständen findet die Richtlinie 2014/25/EU⁸ Anwendung.

1.4. Einführung eines Dringlichkeitsverfahrens für die Auswahl von Bodendienstleistern während der COVID-19-Krise

Nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 96/67/EG wird ein Bodenabfertigungsdienstleister, der seine Tätigkeit vor Ablauf des Zeitraums einstellt, für den er im Rahmen einer gemäß dem genannten Artikel durchgeführten Ausschreibung ausgewählt wurde, nach dem Verfahren des Artikels 11 Absatz 1 ersetzt.

⁷ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

⁸ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

In einer Situation wie der COVID-19-Pandemie kann es vorkommen, dass an Flughäfen, an denen die Zahl der Bodenabfertigungsdienstleister nach Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG begrenzt ist, einer der Dienstleister in Konkurs geht und rasch ersetzt werden muss. Nach Artikel 11 Absatz 2 kann das Leitungsorgan eines Flughafens selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen, ohne an einer Ausschreibung teilzunehmen. Dies kann jedoch nur den Zeitraum abdecken, der für die Durchführung einer neuen Ausschreibung erforderlich ist, und es ist unwahrscheinlich, dass Flughäfen, die noch keine Bodenabfertigungsdienste erbringen, diese Dienste so schnell erbringen könnten. Die gleiche Beschränkung gilt für die Selbstabfertigung durch Luftfahrtunternehmen, die auf dem betreffenden Flughafen keine nennenswerte Präsenz haben.

Fallen an einem Flughafen Bodenabfertigungsdienstleister während des Zeitraums der COVID-19-Pandemie aus Gründen aus, die unmittelbar mit den Folgen der Pandemie zusammenhängen, bieten die vorgeschlagenen befristeten Bestimmungen einem Flughafenleitungsorgan die Möglichkeit, abweichend von der Richtlinie 96/67/EG und für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten einen Bodenabfertigungsdienstleister direkt auszuwählen, ohne ein Auswahlverfahren nach Artikel 11 Absatz 1 durchführen zu müssen.

Die Änderungen sehen auch die Möglichkeit für die Kommission vor, die betreffenden Zeiträume im Wege delegierter Rechtsakte zu verlängern, die im Rahmen eines Dringlichkeitsverfahrens erlassen werden können.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

2.1. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage der Initiative ist Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Er gestattet den Erlass aller geeigneten Vorschriften für den Luftverkehr und diente bereits als Grundlage für die Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und der Richtlinie 96/67/EG.

2.2. Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden: Sind die Bedingungen von Artikel 9 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 erfüllt, müssen die Mitgliedstaaten die Betriebsgenehmigung aussetzen oder widerrufen oder eine vorläufige Genehmigung erteilen. Dies gilt unabhängig von Kontexten wie der COVID-19-Pandemie und auch dann, wenn Liquiditätsprobleme nur vorübergehender Natur sind. In Bezug auf Verkehrsbeschränkungen erlaubt die Verordnung Maßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als 14 Tagen nur mit Genehmigung der Kommission für jeden relevanten Zeitraum. Die Richtlinie 96/67/EG erlaubt es nicht, ausgefallene Bodenabfertigungsdienstleister in einem Dringlichkeitsverfahren zu ersetzen oder den Zeitraum zu verlängern, in dem diese tätig sein dürfen. Diese Ziele können nur durch die Aufnahme neuer befristeter Bestimmungen in die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 erreicht werden, die eine Ausnahme von Artikel 11 der Richtlinie 96/67/EG vorsehen.

2.3. Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus, für die Zwecke der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und der Richtlinie Nr. 96/67 die Auswirkungen der derzeitigen COVID-19-Pandemie abzumildern. Die vorgeschlagene Maßnahme ist daher auch im Hinblick auf die begrenzte Dauer der vorgeschlagenen befristeten Maßnahmen verhältnismäßig.

2.4. **Wahl des Instruments**

Um sein Ziel zu erreichen, muss das Rechtsinstrument unmittelbare und allgemeine Geltung haben. Das geeignete Instrument ist daher eine Verordnung.

3. **ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

3.1. **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Dies ist eine dringende Maßnahme, die durch die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie ausgelöst wird.

3.2. **Konsultation der Interessenträger**

Angesichts der Dringlichkeit der Angelegenheit wurde keine formelle Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Die Behörden der Mitgliedstaaten und die Interessenträger haben die Kommission jedoch aufgefordert, einen Vorschlag für geeignete Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und der Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten an Flughäfen der Union im Sinne der Richtlinie 93/67/EG anzunehmen.

3.3. **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Wie bereits erläutert, war eine ordnungsgemäße Einholung von Fachwissen aufgrund der Dringlichkeit der Situation nicht möglich. Die Kommission hat allerdings auf ihre Erfahrungen im Kontakt mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern des Luftverkehrs zurückgegriffen, wozu auch Konsultationen mit Sachverständigen gehörten.

3.4. **Folgenabschätzung**

Angesichts der Dringlichkeit der Situation wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt.

3.5. **Grundrechte**

Entfällt.

4. **AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Entfällt.

5. **WEITERE ANGABEN**

5.1. **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Maßnahme enthält keine spezifischen Überwachungs- oder Berichterstattungsregelungen; die Kommission sollte jedoch verpflichtet sein, die Entwicklung der COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf den Luftverkehr zu verfolgen und erforderlichenfalls ermächtigt werden, einen delegierten Rechtsakt zur Verlängerung der von der Maßnahme betroffenen Zeiträume zu erlassen.

5.2. **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Der Vorschlag umfasst vier Komponenten:

- (1) Durch die Einfügung der neuen Absätze 1a, 1b und 1c in Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 wird es einem Mitgliedstaat bei einer im Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 durchgeführten Bewertung möglich sein, von der Aussetzung

oder dem Widerruf einer Betriebsgenehmigung für ein Luftfahrtunternehmen abzusehen, selbst wenn er nicht mehr davon überzeugt ist, dass ein Luftfahrtunternehmen der Union seine tatsächlichen und potenziellen Verpflichtungen für einen Zeitraum von 12 Monaten erfüllen kann, sofern die Sicherheit nicht gefährdet ist und eine realistische Aussicht auf eine zufriedenstellende finanzielle Sanierung innerhalb von 12 Monaten besteht. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission den Zeitraum durch einen delegierten Rechtsakt verlängern, der nach einem Dringlichkeitsverfahren erlassen werden kann.

- (2) Durch die Einfügung eines neuen Artikel 21a in die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 können die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 unter bestimmten Bedingungen die Ausübung von Verkehrsrechten ablehnen, einschränken oder mit Auflagen verknüpfen, wenn dies erforderlich ist, um die COVID-19-Pandemie einzudämmen. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission den Zeitraum durch einen delegierten Rechtsakt verlängern, der nach einem Dringlichkeitsverfahren erlassen werden kann.
- (3) Der neue Artikel 24a, der ein neues Kapitel IVa in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 darstellt, ermöglicht es den Leitungsorganen von Flughäfen, abweichend von der Richtlinie 96/67/EG Verträge mit Bodenabfertigungsdienstleistern bis zum 31. Dezember 2021 zu verlängern. Außerdem kann das Leitungsorgan eines Flughafens einen Bodenabfertigungsdienstleister für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten direkt auswählen. In hinreichend begründeten Fällen kann die Kommission den Zeitraum durch einen delegierten Rechtsakt verlängern, der nach einem Dringlichkeitsverfahren erlassen werden kann. Auf diese Änderung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 wird mit der Änderung von Artikel 1 Absatz 1 Bezug genommen.
- (4) Der neue Artikel 25a und der neue Artikel 25b der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 legen das in Artikel 9 Absatz 1b, Artikel 21a Absatz 4 und Artikel 24a Absatz 3 des Vorschlags zur Änderung jener Verordnung genannte Verfahren für den Erlass delegierter Rechtsakte fest.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft

(Text mit Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 100 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹⁰,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

In Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die COVID-19-Pandemie hat zu einem drastischen Rückgang des Luftverkehrs geführt, der auf einen erheblichen Nachfragerückgang sowie darauf zurückzuführen ist, dass Mitgliedstaaten und Drittländer direkte Maßnahmen wie Grenzschließungen und Flugverbote zur Eindämmung der Pandemie ergriffen haben.
- (2) Nach den vom EU-Netzmanager bei der Europäischen Organisation für Flugsicherung (Eurocontrol) veröffentlichten Zahlen ist der Luftverkehr in der europäischen Region Ende März 2020 im Vergleich zum März 2019 um rund 90 % zurückgegangen. Die Luftfahrtunternehmen melden infolge der Pandemie enorme Einbrüche bei den Vorausbuchungen und annullieren Flüge für die Flugplanperioden Winter 2019-2020 und Sommer 2020. Dieser plötzliche Nachfragerückgang und die beispiellose Annullierungsrate haben zu schwerwiegenden und direkt mit der COVID-19-Pandemie in Zusammenhang stehenden Liquiditätsproblemen für Luftfahrtunternehmen geführt.
- (3) Luftfahrtunternehmen der Union, die vor der COVID-19-Pandemie finanziell gesund waren, haben Liquiditätsprobleme, die dazu führen könnten, dass ihre Betriebsgenehmigung ausgesetzt, widerrufen oder durch eine vorläufige Genehmigung ersetzt wird, ohne dass hierfür eine strukturelle ökonomische Notwendigkeit besteht. Die Erteilung einer vorläufigen Genehmigung nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates¹¹ könnte dem Markt ein negatives Signal

⁹ ABl. C, S. .

¹⁰ ABl. C, S. .

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung), (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

hinsichtlich der Überlebenschancen eines Luftfahrtunternehmens senden, was wiederum seine vermuteten finanziellen Probleme verschärfen würde. Daher sollte die Betriebsgenehmigung solcher Betreiber auf der Grundlage einer im Zeitraum von März 2020 bis 31. Dezember 2020 durchgeführten Bewertung nicht ausgesetzt oder widerrufen werden, sofern die Sicherheit nicht gefährdet ist und realistische Aussichten auf eine zufriedenstellende finanzielle Sanierung innerhalb von 12 Monaten bestehen. Am Ende dieses Zeitraums von 12 Monaten sollte das Luftfahrtunternehmen der Union dem Verfahren nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 unterzogen werden. Die in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vorgesehene Verpflichtung zur Unterrichtung der Kommission ist so zu verstehen, dass sie auch für die Entscheidungen gilt, die Betriebsgenehmigung nicht auszusetzen oder zu widerrufen.

- (4) Zusätzlich zu Sofortmaßnahmen, die im Falle plötzlich auftretender kurzfristiger Probleme infolge unvorhersehbarer und unvermeidbarer Umstände nach Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ergriffen werden könnten, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Ausübung von Verkehrsrechten zu verweigern, einzuschränken oder an Auflagen zu knüpfen, um die infolge der möglicherweise länger anhaltenden COVID-19-Pandemie auftretenden Probleme bewältigen zu können. Solche im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen sollten nach Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entsprechen und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen.
- (5) An Flughäfen, an denen die Zahl der Bodenabfertigungsdienstleister nach Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG des Rates¹² begrenzt ist, dürfen die Dienstleister für einen Zeitraum von höchstens sieben Jahren ausgewählt werden. Dienstleister, für die dieser Zeitraum abläuft, können aus diesem Grund Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln haben. Daher sollte dieser Zeitraum verlängert werden.
- (6) Infolge der COVID-19-Pandemie kann an Flughäfen, an denen die Zahl der Bodenabfertigungsdienstleister begrenzt ist, die Situation eintreten, dass Dienstleister ihre Dienste an einem bestimmten Flughafen einstellen, bevor ein neuer Dienstleister nach dem Verfahren des Artikels 11 Absatz 1 der Richtlinie 96/67/EG ausgewählt werden konnte. Unter diesen Umständen sollte das Leitungsorgan des Flughafens beschließen können, einen Dienstleister direkt auszuwählen, der die Bodenabfertigungsdienste für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten erbringt. Muss das Leitungsorgan eines Flughafens infolge der COVID-19-Pandemie einen Auftrag über die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten vergeben und ist Vertragspartei im Sinne des Artikel 4 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹³, muss es die Bestimmungen jener Richtlinie einhalten.
- (7) Die weitere Entwicklung der COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor lassen sich nur schwer vorhersagen. Die Kommission sollte die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehrssektor kontinuierlich analysieren, und die Union sollte in der Lage sein, den Zeitraum, in dem die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen gelten, unverzüglich zu verlängern, falls die Beeinträchtigungen fortbestehen.

¹² Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

¹³ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

- (8) Nach Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 zu erlassen, um in dem Umfang, wie dies notwendig und gerechtfertigt ist, den Zeitraum, in dem die zuständigen Genehmigungsbehörden beschließen können, die Betriebsgenehmigungen nicht auszusetzen oder zu widerrufen, den Zeitraum, in dem die Mitgliedstaaten die Ausübung von Verkehrsrechten verweigern, beschränken oder an Bedingungen knüpfen können, und den Zeitraum, in dem Verträge mit Bodenabfertigungsdienstleistern verlängert werden können und in dem das Leitungsorgan eines Flughafens einen Bodenabfertigungsdienst direkt auswählen kann, zu verlängern. Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Kommission im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeiten angemessene Konsultationen, auch auf Sachverständigenebene, durchführt und dass diese Konsultationen den Grundsätzen entsprechen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung niedergelegt wurden. Um insbesondere für eine gleichberechtigte Beteiligung an der Vorbereitung delegierter Rechtsakte zu sorgen, erhalten das Europäische Parlament und der Rat alle Dokumente zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und deren Sachverständige haben systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Vorbereitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.
- (9) Angesichts der Dringlichkeit, die die die den vorgeschlagenen Maßnahmen zugrundeliegenden außergewöhnlichen Umstände gebieten, und insbesondere mit Blick auf den schnellen Erlass der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der schwerwiegenden und unmittelbaren Probleme, mit denen der Sektor konfrontiert ist, sollte eine Ausnahme von der Achtwochenfrist gemacht werden, die nach Artikel 4 des dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft beigefügten Protokolls Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union vorgesehen ist.
- (10) Der unvorhersehbare und plötzliche Ausbruch der COVID-19-Pandemie und die einschlägigen Gesetzgebungsverfahren für den Erlass der entsprechenden Maßnahmen machten es unmöglich, solche Maßnahmen rechtzeitig zu erlassen. Aus diesem Grund sollten die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den Zeitraum vor ihrem Inkrafttreten gelten. Angesichts der Art dieser Bestimmungen sollte ein solcher Ansatz nicht zu einer Verletzung der berechtigten Erwartungen der Betroffenen führen.
- (11) Die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 sollte daher entsprechend geändert werden.
- (12) Angesichts der Dringlichkeit, die die den festgelegten Maßnahmen zugrundeliegenden außergewöhnlichen Umstände gebieten, sollte diese Verordnung unverzüglich in Kraft treten —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 1 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Diese Verordnung regelt die Genehmigung von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, das Recht von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, innergemeinschaftliche Flugdienste durchzuführen, und die Preisfestsetzung für innergemeinschaftliche Flugdienste. Sie enthält ferner befristete Vorschriften für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten an Flughäfen der Union.“

2. In Artikel 9 werden die folgenden Absätze 1a 1b und 1c eingefügt:

„(1a) Auf der Grundlage von Bewertungen nach Absatz 1, die vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 durchgeführt wurden, kann die zuständige Genehmigungsbehörde vor Ablauf dieses Zeitraums beschließen, die Betriebsgenehmigung des Luftfahrtunternehmens der Union nicht auszusetzen oder zu widerrufen, sofern die Sicherheit nicht gefährdet ist und eine realistische Aussicht auf eine zufriedenstellende finanzielle Sanierung innerhalb der folgenden 12 Monate besteht. Sie überprüft die Leistung dieses Luftfahrtunternehmens der Union am Ende des Zeitraums von 12 Monaten und entscheidet, ob die Betriebsgenehmigung ausgesetzt oder widerrufen und eine vorläufige Genehmigung auf der Grundlage von Absatz 1 erteilt wird.

(1b) Stellt die Kommission auf der Grundlage der von Eurocontrol veröffentlichten Daten fest, dass der Rückgang des Luftverkehrs gegenüber dem Niveau im entsprechenden Vorjahreszeitraum anhält und voraussichtlich anhalten wird, und stellt sie auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten fest, dass diese Situation das Ergebnis der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ist, so erlässt sie nach Artikel 25a delegierte Rechtsakte, um den in Absatz 1a genannten Zeitraum vom 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 entsprechend zu ändern.

(1c) Die Kommission überwacht die Lage anhand der in Absatz 1b genannten Kriterien laufend. Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. November 2020 einen zusammenfassenden Bericht zu diesem Thema vor. Sind die in Absatz 1b genannten Kriterien erfüllt, so erlässt die Kommission den in Absatz 1b genannten delegierten Rechtsakt so bald wie möglich.

(1d) Sofern infolge anhaltender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehrssektor in der Union aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich, findet das Verfahren nach Artikel 25b auf delegierte Rechtsakte, die gemäß dem vorliegenden Artikel erlassen werden, Anwendung.“

3. Folgender Artikel 21a wird eingefügt:

„Artikel 21a

Sofortmaßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie

- (1) Ungeachtet des Artikels 21 können die Mitgliedstaaten für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 und ohne die nach Artikel 21 Absatz 1 einzuholende Zustimmung der Kommission die Ausübung von Verkehrsrechten verweigern, einschränken oder an Bedingungen knüpfen, wenn dies zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie erforderlich ist. Solche Maßnahmen müssen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entsprechen und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen.
- (2) Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über diese Maßnahmen und deren Dauer und legt ihnen eine angemessene Begründung vor. Ändert der Mitgliedstaat diese Maßnahmen nach Inkrafttreten dieser Verordnung, setzt er sie aus oder nimmt sie zurück, so teilt er dies der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit.
- (3) Die Kommission kann auf Antrag des oder der betreffenden Mitgliedstaaten oder von sich aus die in Absatz 2 genannten Maßnahmen aussetzen, wenn diese die Anforderungen nach Absatz 1 nicht erfüllen oder mit anderen Vorschriften der Union nicht vereinbar sind.
- (4) Stellt die Kommission auf der Grundlage der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse, Nachweise und Daten, die das Fortbestehen der COVID-19-Pandemie bestätigen, fest, dass über den in Absatz 1 genannten Zeitraum hinaus Einschränkungen, Beschränkungen oder Auflagen für die Ausübung von Verkehrsrechten durch die Mitgliedstaaten erforderlich

sein dürften, so erlässt die Kommission delegierte Rechtsakte nach Artikel 25a, um diesen Zeitraum entsprechend zu ändern.

- (5) Die Kommission überwacht die Lage anhand der in Absatz 4 genannten Kriterien laufend. Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. November 2020 einen zusammenfassenden Bericht zu diesem Thema vor. Erforderlichenfalls erlässt die Kommission den delegierten Rechtsakt nach Absatz 4 so bald wie möglich.
 - (6) Sofern infolge anhaltender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehrssektor in der Union aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich, findet das Verfahren nach Artikel 25b auf delegierte Rechtsakte, die gemäß dem vorliegenden Artikel erlassen werden, Anwendung.“
4. Das folgende Kapitel IVa und Artikel 24a werden eingefügt:

„KAPITEL IVa

BEFRISTETE VORSCHRIFTEN FÜR BODENABFERTIGUNGSDIENSTE

Artikel 24a

- (1) Abweichend von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 96/67/EG kann das Leitungsorgan eines Flughafens die Verträge, die nach dem Verfahren des Artikels 11 Absatz 1 jener Richtlinie mit ausgewählten Bodenabfertigungsdienstleistern geschlossen wurden und die in dem Zeitraum vom [Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung einfügen] bis zum 31. Dezember 2021 auslaufen werden, bis zum 31. Dezember 2020 verlängern.
- (2) Stellt ein Bodenabfertigungsdienstleister seine Tätigkeit vor Ablauf des Zeitraums, für den er ausgewählt wurde, ein, so kann das Leitungsorgan des Flughafens abweichend von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 96/67/EG und unbeschadet der Richtlinie 2014/25/EU für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 einen Bodenabfertigungsdienstleister direkt auswählen, der die Dienste für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten bzw. bis zum 31. Dezember 2020 erbringt, je nachdem, welcher Zeitraum länger ist.
- (3) Stellt die Kommission auf der Grundlage der von Eurocontrol veröffentlichten Daten fest, dass der Rückgang des Luftverkehrs gegenüber dem Niveau im entsprechenden Vorjahreszeitraum anhält und voraussichtlich anhalten wird, dass diese Situation das Ergebnis der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ist und dass in der Folge die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beeinträchtigt ist oder die an Flughäfen der Union tätigen Bodenabfertigungsdienstleister Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben, so erlässt sie nach Artikel 25a delegierte Rechtsakte, um den in den Absätzen 1 und 2 genannten Zeitraum entsprechend zu ändern.
- (4) Die Kommission überwacht die Lage anhand der in Absatz 3 genannten Kriterien laufend. Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. November 2020 einen zusammenfassenden Bericht zu diesem Thema vor. Erforderlichenfalls erlässt die Kommission den delegierten Rechtsakt nach Absatz 3 so bald wie möglich.
- (5) Sofern infolge anhaltender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehrssektor in der Union aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich, findet das Verfahren nach Artikel 25b auf delegierte Rechtsakte, die gemäß dem vorliegenden Artikel erlassen werden, Anwendung.

- (6) Die Kommission überwacht die Lage anhand der in Absatz 3 genannten Kriterien laufend. Auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. November 2020 einen zusammenfassenden Bericht zu diesem Thema vor. Erforderlichenfalls erlässt die Kommission den delegierten Rechtsakt nach Absatz 3.
- (7) Sofern infolge anhaltender Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehrssektor in der Union aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich, findet das Verfahren nach Artikel 4 auf delegierte Rechtsakte, die gemäß dem vorliegenden Artikel erlassen werden, Anwendung.“
5. Die folgenden Artikel 25a und 25b werden eingefügt:

„Artikel 25a

Ausübung der Befugnisübertragung

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte nach diesem Artikel wird der Kommission für einen Zeitraum von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Verordnung übertragen.
- (3) Die Befugnisübertragung nach Artikel 9 Absatz 1b, Artikel 21a Absatz 4 und Artikel 24a Absatz 3 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.
- (4) Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 enthaltenen Grundsätzen.
- (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (6) Ein delegierter Rechtsakt, der nach diesem Artikel erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Artikel 25b

Dringlichkeitsverfahren

- (1) Delegierte Rechtsakte, die nach diesem Artikel erlassen werden, treten umgehend in Kraft und sind anwendbar, solange keine Einwände gemäß Absatz 2 erhoben werden. Bei der Übermittlung eines delegierten Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat werden die Gründe für die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens angegeben.
- (2) Das Europäische Parlament oder der Rat können gemäß dem in Artikel 25a genannten Verfahren Einwände gegen einen delegierten Rechtsakt erheben. In diesem Fall hebt die

Kommission den Rechtsakt unverzüglich nach der Übermittlung des Beschlusses des Europäischen Parlaments oder des Rates, Einwände zu erheben, auf.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*