



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 26. Mai 2014
(OR. en)

9820/1/14
REV 1

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072 (COD)

AVIATION 112
CONSOM 115
CODEC 1288

BERICHT

Absender: Generalsekretariat des Rates

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

Nr. Vordok.: 8785/14 AVIATION 103 CONSOM 112 CODEC 1059

Nr. Komm.dok.: 7615/13 AVIATION 47 CONSOM 47 CODEC 616 + ADD 1 + ADD 2

Betr.: *Vorbereitung der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 5. Juni 2014*

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.

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, während der Ausschuss der Regionen beschlossen hat, keine Stellungnahme zu diesem Dossier abzugeben.

III. BERATUNGEN DER RATSGREMIEN

Die Gruppe "Luftverkehr" prüfte den Vorschlag der Kommission und die Folgenabschätzung eingehend während des litauischen und des griechischen Vorsitzes. Der Rat hielt bei der Tagung des Rates (Verkehr) am 10. Oktober 2013 eine Orientierungsaussprache zu diesem Verordnungsvorschlag. Die Minister befürworteten die Ziele des Vorschlags und begrüßten die Überarbeitung der bestehenden Vorschriften im Lichte der Erfahrungen, die seit der Annahme der Verordnung im Jahr 2004 gemacht wurden. 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 Verkehrsstörungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden und sichergestellt wird, dass die Fluggäste ihr Endziel erreichen.

Gleichzeitig wurden ernsthafte Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Vorschriften zu Anschlussflügen geäußert, die negative Auswirkungen auf regionale Verbindungen und bestehende Vereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen hätten. In Bezug auf Verspätungen und Annullierungen wurde darauf hingewiesen, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Bestimmungen gefunden werden muss, damit die angestrebte Fairness sowohl gegenüber Fluggästen als auch gegenüber Luftfahrtunternehmen erreicht wird.

Vor diesem Hintergrund arbeitete der griechische Vorsitz systematisch darauf hin, bei der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 5. Juni 2014 eine allgemeine Ausrichtung festzulegen, und legte mehrere Kompromissvorschläge vor, um Fortschritte bei diesem Dossier zu ermöglichen. Die Gruppe "Luftverkehr" prüfte die Kompromissvorschläge des Vorsitzes in mehreren Sitzungen und berücksichtigte dabei auch das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates hinsichtlich der Gleichbehandlung von Annullierung und Verspätung bzw. Verspätung bei Landung bei extraterritorialer Anwendung der Verordnung.

Infolgedessen konnte die Gruppe solide Fortschritte erzielen. Insbesondere die Bestimmungen, die die Anwendung von Fluggastrechten auch bei anderen Verkehrsträgern vorsehen, wurden gestrichen und die Bestimmungen über Verspätungen auf der Rollbahn wurden weiter ausgestaltet. Ferner wurde die Beschränkung der Erstattung von Unterbringungskosten im Fall von größeren Verkehrsstörungen gestrichen, und die Vorschriften über die Information der Fluggäste über ihre Rechte wurden erheblich verbessert. Dazu wurde vorgeschlagen, der Kommission die Befugnis zu übertragen, einen standardisierten Hinweis zu verfassen, den die Luftfahrtunternehmen generell verwenden müssen.

Was die Bestimmungen angeht, nach denen die Luftfahrtunternehmen eine Befreiung von der Ausgleichzahlung beantragen können, wurde besonders darauf geachtet, Ausnahmeregelungen strikt zu beschränken. Als wesentliche Neuerung wurde das Konzept der unerwarteten Flugsicherheitsmängel eingeführt, um festzulegen, unter welchen Bedingungen technische Mängel von Luftfahrtunternehmen als Grund für eine Befreiung von der Ausgleichzahlung angeführt werden können. Es können zwar nicht alle Delegationen diesen Ansatz gutheißen, doch wurde allgemein anerkannt, dass technische Mängel nicht von den Luftfahrtunternehmen dazu missbraucht werden sollten, Ausgleichszahlungen zu verweigern. Im Rahmen der Ausnahmeregelungen wurde auch die zeitliche Beschränkung der Möglichkeit, außergewöhnliche Umstände und unerwartete Flugsicherheitsmängel geltend zu machen, intensiv erörtert, u. a. im Hinblick auf die Festlegung vernünftiger und objektiver Fristen, nach deren Ablauf von den Luftfahrtunternehmen erwartet werden kann, dass sie wieder zum Normalbetrieb zurückkehren.

Die Gewährleistung einer effektiven Durchsetzung der Verordnung stand auch im Mittelpunkt der Diskussionen, und es wurde ein Kompromiss bezüglich eines einfachen und klaren Verfahrens erreicht, nach dem Fluggäste Beschwerde bei den Luftfahrtunternehmen und in der Folge bei außergerichtlichen Streitbeilegungsgremien einlegen können.

Den Delegationen ist im Allgemeinen auch daran gelegen, im Fall von Flugplanänderungen Klarheit zu schaffen, doch gehen die Meinungen darüber auseinander, inwieweit solche Flugplanänderungen mit "herkömmlichen" Annullierungen oder Verspätungen vergleichbar sind. Der letzte Kompromissvorschlag des Vorsitzes enthält nach wie vor einen eigenen Artikel über verschiedene Fälle von Flugplanänderungen, doch einige Delegationen befürworteten eine engere Anlehnung an die Artikel über Verspätung und Annullierung.

Insgesamt wurden Lösungen für einige technische Fragen gefunden, und unter griechischem Vorsitz ist es der Gruppe "Luftverkehr" gelungen, einige 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.

Ferner muss in der andauernden Debatte zwischen Spanien und dem Vereinigten Königreich darüber, wie die Gibraltar-Frage in den Text einfließen soll, eine Lösung gefunden werden, bevor der Rat weitere Verfahrensschritte im Prozess bis zur Annahme des Dossiers einleitet.

Vor diesem Hintergrund hat der griechische Vorsitz beschlossen, dem Rat (Verkehr) am 5. Juni 2014 einen Fortschrittsbericht vorzulegen.

Die Kompromissvorschläge (siehe Addendum 1) wurden von der Gruppe "Luftverkehr" zuletzt am 19. Mai 2014 geprüft. Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag (7615/13) erscheinen in **Fettdruck**. Streichungen sind durch [...] kenntlich gemacht.

Alle Delegationen und die Kommission haben allgemeine Prüfungsvorbehalte zu dem Text insgesamt. UK hat einen parlamentarischen Prüfungsvorbehalt zu dem Text.

IV. WICHTIGSTE NOCH OFFENE FRAGEN

Schwellenwerte für Ausgleichszahlungen

Der Vorsitz hat die Schwellenwerte für Annullierungen und Verspätungen aneinander angepasst, um sicherzustellen, dass Fluggäste, die ähnliche Unannehmlichkeiten erleiden, gleich behandelt werden. Einige Delegationen sind jedoch nicht mit den geänderten Entfernungen und den vorgeschlagenen Zeiträumen (5-9-12), bei deren Überschreitung bei einer Annullierung oder Verspätung eine Ausgleichszahlung geleistet werden muss, einverstanden, so dass in dieser wesentlichen Frage Uneinigkeit herrscht, wie aus den Fußnoten 8 und 17 des Addendums zu diesem Bericht ersichtlich ist.

Ausgleichszahlungen für Anschlussflüge

Im Kompromissvorschlag des Rates ist eine teilweise Befreiung von 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 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. Sie schlagen die Streichung von Ausgleichszahlungen für Anschlussflüge vor und vertreten die Auffassung, dass diese Zahlungen auf der Basis jeder einzelnen Teilstrecke und der jeweiligen Verspätung geleistet werden sollten.

Außergewöhnliche Umstände

Es wurde intensiv daran gearbeitet, klare Regeln für außergewöhnliche Umstände technischer Art festzulegen. Die grundlegende Debatte über den Status der Liste, in der Ausnahmen von der Verpflichtung zur Leistung einer Ausgleichszahlung festgelegt sind, wird jedoch nach wie vor in unveränderter Weise geführt. Einige Delegationen können einem umfassend verbindlichen Anhang mit einer nicht erschöpfenden Liste außergewöhnlicher Umstände noch immer nicht zustimmen. Sie zögen es vor, wenn die nationalen Durchsetzungsstellen und die nationalen Gerichte die Möglichkeit hätten, von der Liste abzuweichen. Folglich sind diese Delegationen auch gegen die Aufnahme des Konzepts der unerwarteten Flugsicherheitsmängel in eine Begriffsbestimmung, wodurch die entsprechende Liste der Kriterien zwangsläufig zu einer erschöpfenden Liste würde. Doch anderen Delegationen ist daran gelegen, Rechtsunsicherheiten in dieser Verordnung auszuräumen, und sie vertreten die Auffassung, dass eine verbindliche, aber offene Liste außergewöhnlicher Umstände ausreichende Flexibilität bietet.

Handgepäck

Was die Verordnung (EG) Nr. 2027/97 angeht, betrifft die einzige noch offene Frage von Bedeutung das Handgepäck, also ob klare Bestimmungen über die sogenannte "Ein-Gepäckstück-Regel" festgelegt werden sollten. Einige Delegationen sind der Ansicht, dass die unternehmerische Freiheit der Luftfahrtunternehmen nicht eingeschränkt werden sollte und es ausreicht, umfassende Transparenz des Luftfahrtunternehmens gegenüber dem Fluggast zu verlangen. Andererseits bestehen andere Delegationen darauf, dass die Beschränkungen für Handgepäck einschließlich am Flughafen gekaufter Artikel klarer gefasst werden, damit alle Fluggäste auf Flughäfen der Union unter denselben Bedingungen Gegenstände an Bord mitnehmen können. Gemäß dem derzeitigen Kompromissvorschlag des Vorsitzes können Gepäckbeschränkungen in Abmessungen oder Gewicht angegeben werden, aber nicht in Bezug auf die Anzahl der Gepäckstücke. Diese eventuellen Beschränkungen können auch für persönliche Gegenstände und am Flughafen gekaufte Artikel gelten.

V. 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.