



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. September 2020
(OR. en)

10631/20

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

AVIATION 155

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. September 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 558 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT nach Artikel 10a Absatz 5 der Verordnung (EU) 2020/459 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 558 final.

Anl.: COM(2020) 558 final



Brüssel, den 14.9.2020
COM(2020) 558 final

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

**nach Artikel 10a Absatz 5 der Verordnung (EU) 2020/459 des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des
Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der
Gemeinschaft**

INHALT

1.	EINLEITUNG	2
2.	EIN BEISPIELLOSER RÜCKGANG DES LUFTVERKEHRS	3
a.	Rückgang des Luftverkehrs 2020 im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen im Jahr 2019	3
b.	Der Rückgang des Luftverkehrs ist eine Folge des COVID-19-Ausbruchs.....	5
c.	Der Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten	6
3.	ERHALTUNG EINER BESTMÖGLICHEN NUTZUNG VON FLUGHAFENKAPAZITÄTEN	8
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	10

1. Einleitung

Seit Anfang 2020 hat die COVID-19-Pandemie in Europa und der ganzen Welt zu tiefgreifenden Beeinträchtigungen des Luftverkehrs geführt. Im Juni 2020 kündigte die IATA an, dass sie für das Jahr 2020 von einem nie dagewesenen Nettoverlust von 83,4 Mrd. USD (3,2 % Nettogewinnspanne) für die Luftfahrtunternehmen ausgehe¹. Die von EU-Mitgliedstaaten und Drittländern als Reaktion auf die Pandemie eingeführten Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und Reisebeschränkungen haben zu einem deutlichen Rückgang der Nachfrage und des Vertrauens der Verbraucher geführt, was wiederum einen Rekordrückgang des Luftverkehrs in der Europäischen Union zur Folge hatte, dessen Ende noch nicht abzusehen ist². Die Anzahl der im europäischen Luftraum durchgeführten Flüge ging im Zeitraum März-April 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 um bis zu 90 % zurück³. Während die europäischen Flughäfen am 1. März 2020 noch mehr als 5 Millionen Fluggäste abgefertigt haben, waren es am 31. März 2020 nur noch 174 000 (ein Rückgang um 97,1 % im Vergleich zum selben Tag im Jahr 2019). Am 26. Juli 2020 lag dieser Rückgang noch bei 72 % im Vorjahresvergleich⁴.

Am 30. März 2020 erließ die EU die Verordnung (EU) 2020/459 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 (Zeitnischenverordnung), um Luftfahrtunternehmen von der sogenannten „Use-it-or-lose-it“-Regel zu entlasten. Nach Artikel 8 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 der Zeitnischenverordnung müssen Luftfahrtunternehmen mindestens 80 % der ihnen zugewiesenen Zeitnischen nutzen, wenn sie ihre angestammten Rechte für diese Zeitnischen nicht verlieren wollen. Mit der Änderung wird die Nutzungsverpflichtung für einen Teil der Winterflugplanperiode 2019/2020 und für die Sommerflugplanperiode 2020, die bis zum 24. Oktober 2020 läuft, aufgehoben. Ziel der Änderung war der Schutz der finanziellen Solidität von Luftfahrtunternehmen und die Vermeidung von Umweltbelastungen durch leere oder überwiegend leere Flüge, die nur zum Zweck der Aufrechterhaltung der entsprechenden Flughafenzeitnischen durchgeführt werden. Auf der Grundlage dieser Änderungsverordnung kann die Kommission die Geltungsdauer der Aufhebung der Zeitnischenregel durch einen oder mehrere delegierte Rechtsakte bis zum 2. April 2021 verlängern.

Nach Artikel 10a Absatz 5 der Zeitnischenverordnung muss die Kommission den Luftverkehr und die COVID-19-Situation anhand der in Artikel 10a Absatz 4 genannten Kriterien laufend daraufhin überwachen, ob folgende Feststellungen zutreffen:

- Der Luftverkehr ist 2020 im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen im Jahr 2019 zurückgegangen.
- Der Rückgang des Luftverkehrs ist eine Folge des COVID-19-Ausbruchs.
- Der Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten.

Gemäß demselben Artikel muss die Kommission auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. September 2020 einen

¹ Economic Performance of the Airline Industry – Juni 2020.

² Die Weltgesundheitsorganisation hat am 30. Januar eine „gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ und am 11. März eine Pandemie ausgerufen: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) und <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>; Auch der Frachtverkehr ist eingebrochen: Die IATA meldete zwischen April 2019 und April 2020 einen Rückgang der weltweiten Frachttonnenkilometer um 27,7 % (Alan Dron, Aviation Daily, 4. Juni 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>.

zusammenfassenden Bericht vorlegen und erforderlichenfalls einen delegierten Rechtsakt zur Verlängerung der Geltungsdauer der Aufhebung der Zeitnischenregel erlassen.

In diesem Bericht wird zusammenfassend die Situation anhand von Daten bewertet, die bei EUROCONTROL, bei einer Auswahl von Luftfahrtunternehmen, auf die 70 % des gesamten Verkehrs in der EU entfallen, sowie bei Zeitnischenkoordinatoren und Reisebüros abgefragt wurden. Ebenso wurden Informationen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Mitgliedstaaten zur epidemiologischen Lage und Prognose sowie zu den ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen berücksichtigt.

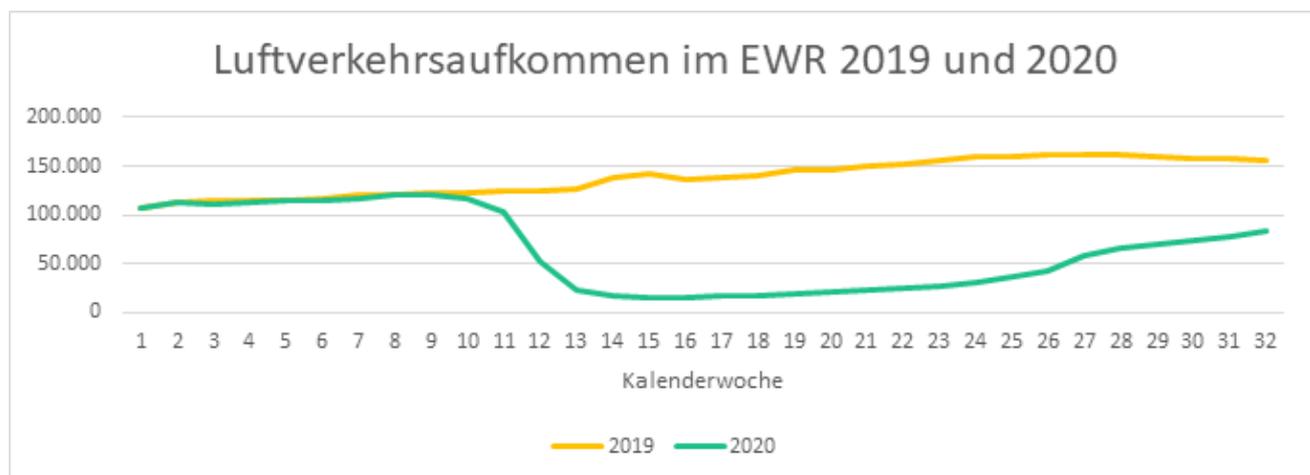
2. Ein beispielloser Rückgang des Luftverkehrs

a. Rückgang des Luftverkehrs 2020 im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen im Jahr 2019

Für die Zwecke dieses Berichts wurden die Daten über das Verkehrsaufkommen, die Nutzung von Zeitnischen, den Auslastungsfaktor und annullierte Flüge in einer bestimmten Kalenderwoche (KW) des Jahres 2020 mit der entsprechenden Kalenderwoche des Jahres 2019 verglichen.

Den Eurocontrol-Daten zufolge beginnt der Abwärtstrend des Luftverkehrs im EWR in der KW 11 mit einem Rückgang um 17 % gegenüber derselben Woche im Jahr 2019. Dieser Rückgang beschleunigte sich im Vergleich zu 2019 auf 59 % in der KW 12 bzw. auf 82 % in der KW 13. Die niedrigsten Werte wurden mit einem Rückgang um 89 % in KW 15 und KW 16 verzeichnet. Danach begann sich der Verkehr allmählich zu erholen, lag jedoch am 22. Juni 2020 (KW 26) noch immer bei nur 26 % des Niveaus von 2019 und damit um 74 % unter dem Niveau des Vorjahrs. Mitte August 2020 war immer noch ein Rückgang des Verkehrsaufkommens um 47 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2019 zu verzeichnen.

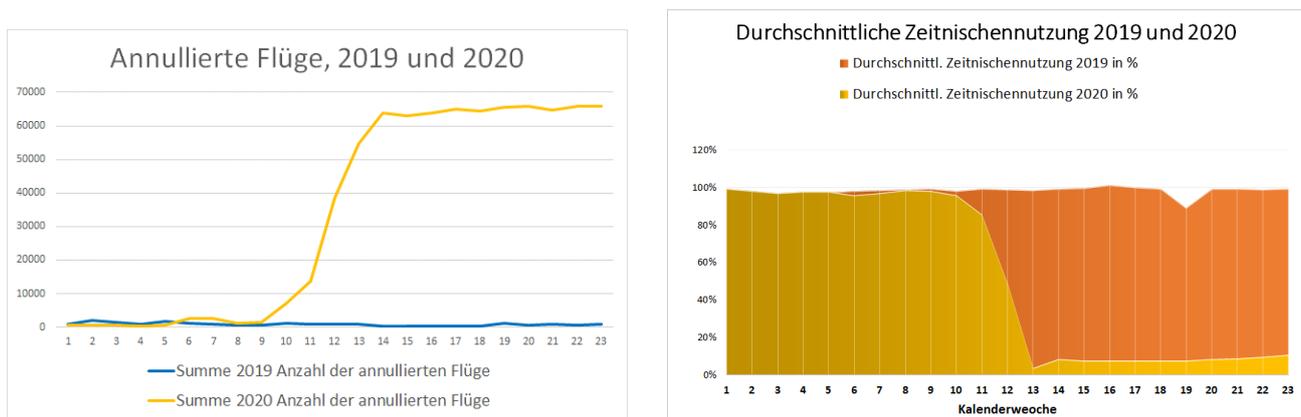
Abbildung 1.1.



(Quelle: Eurocontrol)

Mit dem Einbruch im Verkehrsaufkommen sank auch die Zeitnischennutzung deutlich (Abbildung 1.3), während die Annullierung von Flügen (Abbildung 1.2) gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 nach oben schnellte. Ab KW 11 ist ein starker Rückgang der Zeitnischennutzung zu beobachten, der sich ab KW 14 auf einem sehr niedrigen Niveau stabilisierte und unter 20 % verharrt. Bei den ab KW 9 einsetzenden Annullierungen von Flügen ist ab KW 11 ein steiler Anstieg zu verzeichnen.

Abbildung 1.2 und 1.3

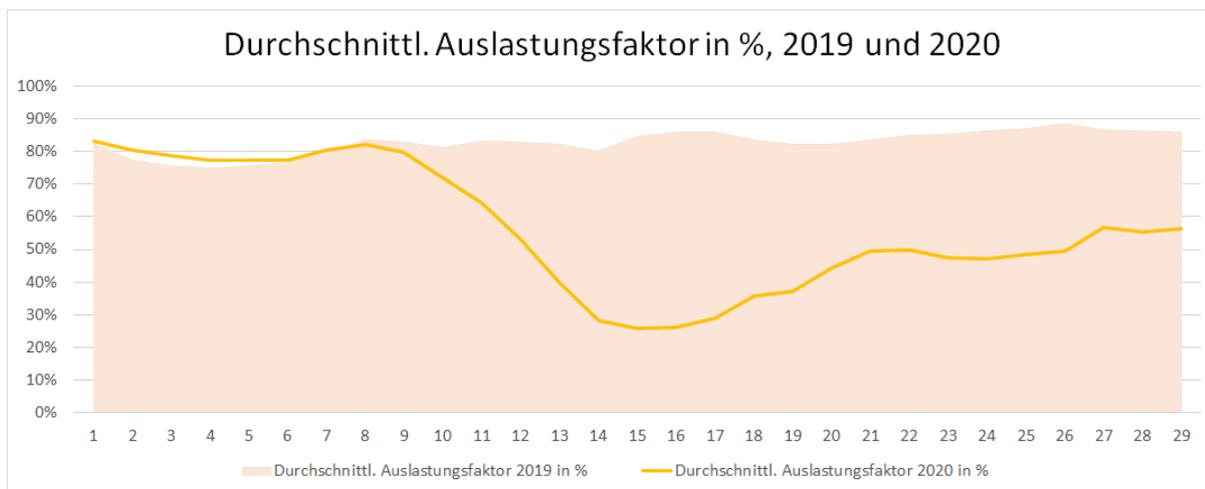


Quelle (Abbildung 1.2 und 1.3): Von der Kommission bei den Luftfahrtunternehmen erhobene Daten⁵

Unterdessen sank der durchschnittliche Auslastungsfaktor bei zehn europäischen Luftfahrtunternehmen, die der Kommission ihre Daten übermittelt haben, von 80 % in KW 9 auf 26 % in KW 15. Die Luftfahrtunternehmen fliegen nicht nur weniger, sondern die wenigen verbleibenden Flüge sind auch nicht ausgelastet. In der KW 23, als die Flüge innerhalb der EU in erheblichem Umfang wieder aufgenommen wurden, erholte sich der durchschnittliche Auslastungsfaktor auf 44 % und stieg Mitte August auf 56 %. In derselben Woche im Jahr 2019 lag der durchschnittliche Auslastungsfaktor bei denselben Luftfahrtunternehmen bei 75 % (KW 4) bis 89 % (KW 26).

⁵ Neun große europäische Luftfahrtunternehmen (alt eingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über die Nutzung von Zeitrachen vor. Die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der genutzten Zeitrachen im Vergleich zur Situation vor Beginn der Saison (historisches Ausgangsdatum). Zehn große europäische Luftfahrtunternehmen (alt eingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über annullierte Flüge vor.

Abbildung 1.4.



Quelle: Von der Kommission bei den Luftfahrtunternehmen erhobene Daten⁶

b. Der Rückgang des Luftverkehrs ist eine Folge des COVID-19-Ausbruchs

COVID-19 hat sich weltweit auf fünf Kontinenten ausgebreitet. Auch wenn die WHO und das ECDC allgemein in Reisebeschränkungen nicht das wirkungsvollste Mittel zur Bekämpfung einer Pandemie sehen, sind sowohl die WHO als auch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation und das ECDC davon ausgegangen, dass kurzfristige Reisebeschränkungen zur Eindämmung des Ausbruchs beitragen können⁷. Viele Länder haben auf den COVID-19-Ausbruch reagiert, indem sie Flugverbote und Reisebeschränkungen verhängt haben, von denen einige heute noch in Kraft sind⁸. Dies hatte schwerwiegende Folgen für den internationalen Luftverkehr, da Beschränkungen, die nur „unerlässliche Reisen“ zulassen, die Nachfrage so weit unterdrücken, dass die meisten Strecken nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können⁹.

Als Rechtfertigung für die Flugverbote innerhalb der EU wurden von den Mitgliedstaaten die Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 sowie Bedenken, dass sich die von einigen Ländern ergriffenen Maßnahmen als nicht effizient genug erwiesen haben, aber auch statistische Daten der WHO und des ECDC über die Anzahl der Neuinfektionen genannt¹⁰. Die Reise- und Flugverbote fielen sehr unterschiedlich aus¹¹. Zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Frachtdiensten hat die Kommission Leitlinien zur Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während der COVID-19-Pandemie

⁶ Zehn große europäische Luftfahrtunternehmen (alt eingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über den Auslastungsfaktor vor.

⁷ <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>

⁸ Langfristige Reisebeschränkungen haben in der Regel keinen Effekt, sobald geeignete Eindämmungsmaßnahmen getroffen wurden.

⁹ Belegt durch den in Abschnitt a beschriebenen Rückgang des Verkehrsaufkommens und die Begründung für die Einführung der Aufhebung der Zeitzischenregel.

¹⁰ Die ICAO schreibt vor, dass Reisebeschränkungen, die erhebliche Auswirkungen auf den internationalen Luftverkehr haben, der WHO mitzuteilen sind. In der EU müssen nach der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 Flugverbote innerhalb des EWR anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt werden. Sie müssen verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und gerechtfertigt sein.

¹¹ Verbote können sich gegen einzelne oder mehrere Mitgliedstaaten richten und sie können sich auf alle Flüge oder alle Flüge mit Ausnahme der Rückführung, Frachtflüge, Staatsflüge usw. erstrecken.

herausgegeben¹². Der Höhepunkt der Flugverbote zwischen den Mitgliedstaaten wurde in der Zeit vom 20. März bis zum 26. März 2020 erreicht, in der 20 Mitgliedstaaten Flugverbote eingeführt hatten¹³. Danach wurden die Verbote langsam zurückgeführt, sodass am 31. März noch in 16 Mitgliedstaaten und am 6. April in 14 Mitgliedstaaten Flugverbote galten. Seit dem 7. Juli gelten in sieben Mitgliedstaaten Flugverbote für Flüge in einige wenige Länder mit einem höheren Anteil von COVID-19-Infektionen¹⁴.

Am 16. März 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung¹⁵ an, in der sie für einen Monat eine vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen aus Drittstaaten in den erweiterten EU-Raum¹⁶ empfahl. Am 17. März 2020 kamen die Staats- und Regierungschefs der EU überein, die vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen umzusetzen. Auch die vier assoziierten Schengen-Staaten haben sie umgesetzt. Diese Beschränkung wurde seither mehrmals verlängert.

Abgesehen vom regulatorischen Umfeld ist das Vertrauen der Verbraucher ein wichtiger, mit der Pandemie in Zusammenhang stehender Faktor, der das Verkehrsaufkommen beeinflusst und eine Korrelation zwischen dem Rückgang des Luftverkehrs und dem Ausbruch von COVID-19 nahelegt. Hierzu liegen noch nicht viele Daten vor. Das irische Zentralamt für Statistik führte eine Erhebung über das Vertrauen von Fluggästen in Flugreisen durch. Fast vier von fünf Befragten (78,0 %) gaben an, sie fühlten sich bei der Aussicht auf eine internationale Flugreise „unwohl“ oder „sehr unwohl“¹⁷.

Aus den regelmäßig veröffentlichten Wirtschaftsberichten der IATA über die Krise geht hervor, dass im Jahresvergleich die Buchungen seit Februar 2020 bis etwa Mitte April immer stärker zurückgingen. Seither haben sie sich zwar etwas erholt, der Rückgang lag Ende Juni 2020 aber immer noch bei 82 %. Es scheint eine Korrelation zwischen dem Anstieg von Neuinfektionen und dem Rückgang der Buchungen zu geben¹⁸. Darüber hinaus hat die IATA seit dem Ausbruch von COVID-19 regelmäßige Erhebungen über das Vertrauen der Fluggäste in Auftrag gegeben. Im April gaben rund 60 % der Befragten an, dass sie wahrscheinlich innerhalb weniger Monate nach dem Abklingen der Pandemie wieder reisen würden. Im Juni war diese Zahl auf 45 % gesunken. Die Befragten gaben an, dass sie sechs Monate bis zu einem Jahr warten würden, bevor sie wieder reisen. Daher ist davon auszugehen, dass der Vertrauensverlust der Verbraucher auch in den kommenden Monaten noch anhalten wird.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Luftverkehrs und dem Ausbruch von COVID-19.

¹² Leitlinien der Europäischen Kommission: Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während des COVID-19-Ausbruchs, angenommen am 26. März 2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>.

¹³ Die Beschränkungen können auch Verbote für Flüge in/aus Nicht-EWR-Länder(n) umfassen.

¹⁴ Informationen über den aktuellen Stand der Flugverbote finden Sie hier: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800

¹⁵ COM(2020) 115 vom 16. März 2020.

¹⁶ Der „erweiterte EU-Raum“ umfasst alle Schengen-Staaten (einschließlich Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern) sowie die vier assoziierten Schengen-Staaten.

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>

In Irland gilt eine Quarantänepflicht für alle international Reisenden, die in Irland ankommen. Dies wirkt sich auf die Wahrnehmung der Sicherheit des Fliegens durch die Öffentlichkeit aus.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/> Bild 4.

c. Der Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten

Unter den derzeitigen Umständen sind stabile Prognosen zur Entwicklung des Verkehrsaufkommens schwierig. In den von EUROCONTROL¹⁹ (je nach koordiniertem²⁰ bzw. unkoordiniertem Ansatz für die Erholung) entwickelten Szenarien wird davon ausgegangen, dass unter dem Szenario für den optimistischeren, koordinierten Ansatz sich das Verkehrsaufkommen schrittweise von seinem Tiefpunkt im April 2020 erholen wird, sodass im August 2020 der Rückgang gegenüber August 2019 bei 50 % und im Februar 2021 gegenüber Februar 2020 bei 15 % liegen würde. Zum 30. Juli geht die IATA in ihrer Wirtschaftsprognose von einem Rückgang der Passagierkilometer²¹ um etwas mehr als 60 % im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 aus, wobei die Rückkehr zum Vor-COVID-Niveau nicht vor 2024 erreicht wird²².

Faktoren, die sich auf die Entwicklung des Luftverkehrs auswirken werden, sind Reisebeschränkungen, Buchungsverhalten der Verbraucher und gesetzliche Gesundheitsschutzmaßnahmen, die der Branche auferlegt werden. Diese sind unmittelbar abhängig von einem möglichen Wiederanstieg der Infektionszahlen und dem vorläufigen Fehlen eines Impfstoffs. Alle Prognosen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet.

Was die in Abschnitt b beschriebenen Reisebeschränkungen betrifft, so nimmt die Anzahl der Flugverbote innerhalb der EU derzeit ab. Die Kommission empfahl den Schengen-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Staaten, die Kontrollen an den Binnengrenzen bis zum 15. Juni 2020 aufzuheben, was zu einer Zunahme des gewerblichen Linienflugverkehrs führte (siehe Abbildung 1.1). In einer Empfehlung hat der Rat nahegelegt, die Genehmigung von unerlässlichen Reisen in und aus einer ersten Liste von Drittländern ab dem 1. Juli regelmäßig zu überprüfen. Zwar dürfte sich die Lage des Luftverkehrs in Europa über den Sommer aufgrund der Aufhebung von Beschränkungen verbessern, doch eine zweite Infektionswelle wie in der Volksrepublik China und mehreren Orten in der EU kann zu einem erneuten Rückgang des Luftverkehrs führen. So berichten die meisten EU/EWR-Länder trotz der insgesamt zu beobachtenden eher rückläufigen Krankheitsinzidenz in Europa²³ weiterhin über Ansteckungen innerhalb von Gemeinschaften sowie über ein Neuaufflammen von Infektionen oder große lokale Ausbrüche²⁴. Die Entwicklung von Pandemien in mehreren Wellen ist historisch belegt. Dies kann dazu führen, dass Verbote wieder eingeführt werden und der Luftverkehr abnimmt.

In Bezug auf die künftige Nachfrage nach Flugverkehr und das Vertrauen der Verbraucher erklärten die von der Kommission kontaktierten Interessenträger (Luftfahrtunternehmen, Reisebüros, Computerreservierungssysteme), dass es sehr schwierig sei, Prognosen über die Flugplanperiode Winter 2020/2021 hinaus zu erstellen. Während in der Zeit vor COVID-19 Luftfahrtunternehmen bereits Flugpläne für das Folgejahr anbieten konnten, haben die Luftfahrtunternehmen derzeit

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>

²⁰ Das Szenario „koordinierte Maßnahmen“ beruht auf einem gemeinsamen Konzept für die Einführung von Betriebsverfahren und die Aufhebung nationaler Beschränkungen. Das Szenario „unkoordinierte Maßnahmen“ geht davon aus, dass sich dieser gemeinsame Ansatz nicht konkretisiert.

²¹ Als Passagierkilometer wird die Summe des Produkts aus der Multiplikation der Anzahl der zahlenden Fluggäste für jeden Flugabschnitt mit der jeweils zurückgelegten Entfernung bezeichnet. Das Ergebnis entspricht der Anzahl der Kilometer, die von allen zahlenden Fluggästen zurückgelegt wurden.
https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres.

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>.

²³ KW 25/2020 - <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>.

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. In einer Reihe von Ländern geht die Kurve für gemeldete Fälle wieder nach oben (z. B. in Portugal, Schweden, Kroatien und Luxemburg).

Schwierigkeiten bei der Vorhersage der Flugpläne für die kommende Flugplanperiode. Die Luftfahrtunternehmen überprüfen ständig die Flugpläne, um auf unvorhersehbare Änderungen bei den Reise- oder Flugbeschränkungen und die schwer vorhersehbare Nachfrage der Fluggäste reagieren zu können²⁵.

Die Daten über Fluggastbuchungen zeigen, dass die monatlichen Buchungen bis März 2021 im Vergleich zum selben Monat des Vorjahres nach wie vor deutlich niedriger sind. Auch wenn die Buchungen innerhalb der EU für den Sommer 2020 langsam wieder ansteigen, scheinen die Luftfahrtunternehmen nicht in der Lage zu sein, das Niveau der Vorjahre zu erreichen, da drei Monate lang keine Buchungen getätigt wurden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Nachfrage verloren geht oder noch zu einem späteren Zeitpunkt in der Saison zeitnah zum Flugdatum wieder aufgefangen werden kann²⁶. Die Buchungsraten für Flüge außerhalb der EU sind sogar noch niedriger.

In Bezug auf andere gesetzliche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz werden im Rahmen der Ausstiegsstrategie beispielsweise auf der Grundlage der EASA-/ECDC-Leitlinien Hygienemaßnahmen in der Luftfahrt umgesetzt²⁷. Maßnahmen zur Distanzierung und Desinfektion von Räumen können dazu führen, dass Flughäfen nur eine im Vergleich zur Situation vor dem Ausbruch geringe Anzahl von Fluggästen und Flügen abfertigen können. Möglicherweise verringern sie die effektive Flughafenkapazität (und damit die Anzahl der Zeitnischen) im Vergleich zur Situation vor COVID-19 vorübergehend oder dauerhaft.

Infolgedessen erhöhen die Luftfahrtunternehmen die auf dem Markt angebotenen Kapazitäten nur allmählich und auch wenn sie in der Regel eine im Vergleich zu 2019 erhebliche Anzahl von Strecken bedienen, geschieht dies mit einer wesentlich niedrigeren Frequenz und damit geringeren Nutzung von Zeitnischen.

Die vorstehenden Erläuterungen lassen darauf schließen, dass das Verkehrsaufkommen im Jahr 2020 nicht wieder auf das Niveau von 2019 zurückkehren wird. Die Aussichten für die Zeit nach 2020 sind sehr ungewiss, aber die wieder steigenden Infektionszahlen und die Notwendigkeit, Hygienemaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie aufrechtzuerhalten, dürften dazu führen, dass mit einer baldigen Rückkehr des Luftverkehrs zum Niveau von 2019 nicht zu rechnen ist.

3. Erhaltung einer bestmöglichen Nutzung von Flughafenkapazitäten

Seit der Annahme der Verordnung über die Aufhebung der Zeitnischenregel steht die Kommission in engem Kontakt mit den wichtigsten Interessengruppen, Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und

²⁵ Die Luftfahrtunternehmen müssen mehrere Szenarien planen und vorbereiten, da es keine eindeutigen Trends in Bezug auf das Verbraucherverhalten, das Infektionsgeschehen und die Lockerung der Vorschriften für die Nutzung der Zeitnischen gibt. Dies führt zu suboptimalen Entscheidungen in Bezug auf Infrastrukturkosten, Arbeitskosten und Marketing. Selbst in einem normalen Jahr stellt die Wintersaison eine größere Herausforderung für die Luftfahrtunternehmen dar, die in der Regel den größten Teil ihrer Gewinne in der Sommersaison erzielen. In diesem Jahr sind die Aussichten der Luftfahrtunternehmen für den Winter ohne den Puffer einer rentablen Sommersaison schwierig.

²⁶ Die Luftfahrtunternehmen weisen darauf hin, dass sich das Buchungsverhalten der Verbraucher geändert hat. Früher haben die Verbraucher Monate im Voraus gebucht, wohingegen aufgrund der geringeren Vorhersehbarkeit und des Vertrauensverlustes Reisen jetzt viel später gebucht werden. Aus den von der IATA vorgelegten Informationen geht hervor, dass etwa 60 % der Buchungen in den zwei Wochen vor dem eigentlichen Flug getätigt wurden, während im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2019 mehr als 60 % der Buchungen zwischen mehr als 20 Tagen und 11 Tagen im Voraus getätigt wurden.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf

Zeitnischenkoordinatoren, um die Umsetzung der Maßnahme zu überwachen. Es hat sich gezeigt, dass die Maßnahme einige Unzulänglichkeiten hat.

Vorgezogene Rückgabe von Zeitnischen

Nach Artikel 10a Absatz 3 der Zeitnischenverordnung in der Fassung der Verordnung (EU) 2020/459 gilt die Regelung nach diesem Artikel nur, wenn das betreffende Luftfahrtunternehmen die ungenutzten Zeitnischen dem Koordinator zur Neuzuweisung an andere Luftfahrtunternehmen zur Verfügung stellt. Während nach Erwägungsgrund 7 das Luftfahrtunternehmen dies „unverzüglich“ tun muss, sieht Artikel 10a Absatz 3 keine besondere Frist vor. In einem Schreiben vom 16. April 2020 an Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und Zeitnischenkoordinatoren haben die Kommissionsdienststellen die Luftfahrtunternehmen nachdrücklich aufgefordert, Zeitnischen mindestens zwei Wochen vor dem ursprünglich geplanten Betriebstag zurückzugeben. Die angestrebte Aufhebung der Zeitnischenregel sollte in vollem Umfang gewahrt werden bei gleichzeitig bestmöglicher Nutzung der Flughafenkapazitäten. Zwar verlieren Luftfahrtunternehmen, die ihre Zeitnischen früh genug zurückgeben, ihre angestammten Rechte nicht, genausowenig werden aber auch Flughafenkapazitäten unnötig verschwendet. Einige Erfahrungen haben gezeigt, welche Vorteile sich daraus ergeben. So konnten beispielsweise Zeitnischen, die von Luftfahrtunternehmen zurückgegeben wurden, die sie normalerweise für die Personenbeförderung genutzt hätten, dem Frachtbetrieb zugewiesen werden. Mehrere Luftfahrtunternehmen, die der Kommission Rückmeldung gegeben hatten, haben erklärt, dass sie ohne Schwierigkeiten Zeitnischen aus dem Pool beantragen konnten, um Dienste zu unterschiedlichen Zeiten oder auch auf neuen Strecken anzubieten.

Die European Airport Coordinators Association (EUACA) hat die Praxis und den zeitlichen Ablauf der Rückgabe von Zeitnischen an einer Reihe von Flughäfen überwacht²⁸. Aus den gesammelten Daten geht hervor, dass sehr späte Annullierungen und Rückgaben von Zeitnischen, die weniger als eine Woche im Voraus erfolgten, überwiegend für die im März geplanten Flüge vorgenommen wurden. Nach und nach begannen Luftfahrtunternehmen mit einer früheren Rückgabe von Zeitnischen und bis Mitte Juni 2020 wurde die Mehrzahl der Zeitnischen auf den ausgewählten Flughäfen zwischen drei Wochen vor dem geplanten Betriebstermin und früher zurückgegeben, aber ein erheblicher Teil (34,6 %) wurde immer noch später zurückgegeben²⁹.

Während die Interessenträger für den Frachtbetrieb im Allgemeinen angaben, dass ein solcher Flugbetrieb kurzfristig im Voraus geplant werden könne, bestand bei gewerblichen Passagierflügen weitgehend Einigkeit darüber, dass für die Planung mehr Zeit benötigt wird. Zum einen lässt dies darauf schließen, dass bei einer konsequent frühzeitigen Rückgabe der Zeitnischen durch die Luftfahrtunternehmen möglicherweise mehr Luftfahrtunternehmen diese Zeitnischen für den Betrieb unterschiedlicher Dienste einplanen und vorübergehend nutzen könnten. Dies wäre sowohl für die Fluggäste als auch allgemein für die Aufrechterhaltung der Konnektivität von Vorteil. Andererseits weisen einige Luftfahrtunternehmen darauf hin, dass sich das Buchungsverhalten der Fluggäste erheblich verändert hat und dass die Fluggäste, wie oben erläutert, nun innerhalb von vier Wochen vor dem geplanten Flugtag entscheiden, ob sie einen Flug buchen oder nicht. Diese Luftfahrtunternehmen argumentieren, dass sie vier Wochen im Voraus nicht genügend Klarheit über

²⁸ Die Daten wurden von der EUACA von folgenden Flughäfen erhoben: Amsterdam (NL); Stockholm Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Brüssel (BE); Paris Charles de Gaulle; Lyon, Nizza, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lissabon, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Wien, Salzburg (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Krakau, Warschau (PL); Larnaca (CY); London Heathrow, London Stansted (UK); Oslo (NO); Prag (CZ); Sofia (BG).

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>

die Auslastung haben, um eine fundierte Entscheidung über die Nutzung oder Rückgabe der Zeitnische zu treffen.

Probleme bei der effizienten Planung des Flugbetriebs für Flughäfen und Flughafendienstleister

Flughäfen haben in ihren Rückmeldungen an die Kommission angegeben, dass die Planung ihres Flugbetriebs umso schwieriger und kostspieliger ist, je näher die Rückgabe der Zeitnischen an den ursprünglich geplanten Zeitpunkt rückt. Die Planung umfasst Aspekte wie Personal, Öffnung der Infrastruktur und damit verbundene Dienstleistungen (z. B. Sicherheitsausrüstung und Sicherheitspersonal, Terminalkapazität, Fluggastbrückenbetrieb, Reinigungspersonal, Strom, IT-Systeme). Ein hinter den Erwartungen zurückbleibendes Verkehrsaufkommen führt für die Flughäfen zu höheren Kosten, während ein kurzfristig höheres Verkehrsaufkommen zu Personalmangel und Schwierigkeiten bei der Planung der sozialen Distanzierung und Hygienemaßnahmen führen kann. Beides verursacht erhebliche Kosten für die Flughäfen.

Risiko des fehlenden Wettbewerbs an Flughäfen

Die Zuweisung von Zeitnischen für die Flugplanperiode Winter 2020/2021 wird in dem Wissen erfolgen, dass die Saison durch die Erholung von den Auswirkungen der Pandemie gekennzeichnet sein wird und dass es in den kommenden Monaten noch zu weiteren unvorhersehbaren Nachfrageänderungen kommen kann. Luftfahrtunternehmen könnten die Möglichkeit einer Verlängerung der Aufhebung der Zeitnischenregel während des Zeitraums der Zeitnischenzuweisung bewusst nutzen, um Zeitnischen zur Ausweitung ihres Zeitnischenportfolios zu beantragen. So könnten sie eine höhere Anzahl von Zeitnischen beantragen als ihnen nach ihren angestammten Rechten zustünde. Dank der Aufhebung der Nutzungsverpflichtung müssten die Zeitnischen nicht genutzt werden, um dieselben Zeitnischen in der entsprechenden Flugplanperiode im Folgejahr zu erhalten. Zudem könnten sie, statt ungenutzte Zeitnischen freizugeben, Wettbewerber vom Markteintritt ausschließen. Dies ist insbesondere in den Fällen problematisch, in denen Luftfahrtunternehmen bereits angekündigt haben, dass sie ihre Zeitnischen überhaupt nicht oder nicht mehr nutzen wollen, weil sie beschlossen haben, ihre Flotte und ihr Personal dauerhaft zu reduzieren.

Bei einer Bewertung der Lage sollte auch dem Risiko Rechnung getragen werden, dass die von den Luftfahrtunternehmen auf den Markt gebrachten Kapazitäten in der kommenden Saison strukturell verringert werden, sei es durch die Außerdienststellung von Luftfahrzeugen oder durch einen Marktaustritt. Sollte sich der Markt auf einem niedrigeren Niveau als 2019 stabilisieren, stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Luftfahrtunternehmen verpflichtet werden sollten, sich an die durch die Pandemie verursachte Verringerung des Verkehrsaufkommens durch die Wiedereinführung der 80/20-Regel anzupassen.

4. Schlussfolgerungen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das Luftverkehrsaufkommen trotz eines allmählichen Anstiegs im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Jahres 2019 nach wie vor niedrig. Auch wenn es schwierig ist, die Erholung des Luftverkehrsaufkommens genau vorherzusagen, ist davon auszugehen, dass es in naher Zukunft nicht wieder zum Vor-COVID-Niveau zurückkehren wird. Ausschlaggebend hierfür sind staatliche Beschränkungen für Reisen und Flüge von und nach bestimmten Zielen, Hygienemaßnahmen, die ein sicheres Reisen ermöglichen, und das Vertrauen der Verbraucher. Der Rückgang des Verkehrsaufkommens und der Erholungspfad stehen in engem Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19. Die in der Einleitung beschriebenen, in Artikel 10a Absatz 4

genannten Kriterien für die Verlängerung der Aufhebung der Zeitnischenregel im Wege eines delegierten Rechtsakts über die Flugplanperiode Sommer 2020 hinaus, sind somit erfüllt.

Einige Unzulänglichkeiten, die bei der Durchführung der geltenden Maßnahmen festgestellt wurden, könnten jedoch weitere Überlegungen über geeignete politische Maßnahmen erforderlich machen.

Die Kommission gelangt zu folgendem Schluss:

- Über den Sommerflugplan 2020 hinaus ist eine weitere Lockerung der „Use-it-or-lose-it“-Regel erforderlich.
- Es bleibt eine erhebliche Unsicherheit über die künftige Entwicklung der Pandemie und somit auch über den Weg zur Stabilisierung des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsmuster nach 2020, insbesondere in einer längerfristigen Perspektive. Daher können weitere regulatorische Eingriffe erforderlich sein, die über die bloße Verlängerung der Geltungsdauer der Aufhebung der Zeitnischenregel durch einen delegierten Rechtsakt hinausgehen.
- In einer solchen längerfristigen Perspektive muss die Lockerung der „Use-it-or-lose-it“-Regel möglicherweise so gestaltet werden, dass etwaige wettbewerbsverzerrende Auswirkungen auf den Markt so gering wie möglich gehalten werden und die bestmögliche Nutzung begrenzter Flughafenkapazitäten gefördert wird, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass sie nicht zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen aufgrund leerer oder überwiegend leerer Flüge führt, die nur zur Wahrung von Flughafenzeitnischen durchgeführt werden.

Die Kommission wird die Lockerung der Zeitnischennutzungsregel durch einen delegierten Rechtsakt in dem Umfang ausweiten, wie sich dies durch die beobachtete Situation rechtfertigen lässt.

Im Hinblick auf alle längerfristigen Maßnahmen wird sie weiterhin die Interessenträger zur praktischen Umsetzung und zu den Unzulänglichkeiten der Aufhebung der Zeitnischenregel konsultieren, um eine angemessene politische Antwort festzulegen.