



Brüssel, den 22. September 2025
(OR. en, lt, pt)

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072 (COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Entwurf einer 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 (**erste Lesung**)

– Annahme des Standpunkts des Rates in erster Lesung und der Begründung des Rates

= Erklärungen

Erklärung Estlands

Estland würdigt die erheblichen Bemühungen des polnischen Vorsitzes bei der Leitung der Beratungen über den Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über Fluggastrechte sowie seine Bemühungen, einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen. Estland setzt sich weiterhin für die Festlegung einer klaren und unkomplizierten Regelung ein, die eine angemessene Betreuung und Unterstützung der Fluggäste gewährleisten. Gleichzeitig ist es wichtig, einen ausgewogenen Ansatz beizubehalten, der den Verpflichtungen der Luftfahrtunternehmen Rechnung trägt und so die Nachhaltigkeit des Luftverkehrssektors fördert.

Mit der Verordnung soll in erster Linie sichergestellt werden, dass Fluggäste angemessene Betreuung und Unterstützung erhalten und in der Lage sind, ihr Ziel so bald wie nach vernünftigem Ermessen möglich zu erreichen. Ein klares und unkompliziertes System für Ausgleichsleistungen ist unerlässlich, um Unannehmlichkeiten bei Störungen zu minimieren und Anreize für Luftfahrtunternehmen zu schaffen, verspätete Flüge durchzuführen, anstatt sie zu annullieren.

In den Verhandlungen wurden verschiedene Schwellenwerte für Verspätungen vorgeschlagen. Estland unterstützt auf Grundlage von Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 die Einführung eines einheitlichen Schwellenwerts für Verspätungen von fünf Stunden für alle Flüge, unabhängig von der Reiselänge. Unsere ausführliche Begründung lautet wie folgt:

1. Die Anwendung eines einzigen Schwellenwerts vereinfacht die Verordnung und die Berechnung der Ausgleichsleistungen und präzisiert die Vorschriften für Ausgleichsleistungen für Fluggäste.
2. Aus Sicht des Fluggastes sind die Auswirkungen von Flugverspätungen grundsätzlich gleich, unabhängig von der Reisedistanz. Daher ist es nicht erforderlich, den Schwellenwert für Ausgleichsleistungen an die Entfernung anzupassen, da es sich um die gleiche Erfahrung von Unannehmlichkeiten aufgrund von Verspätungen handelt.
3. In den meisten Fällen sind fünf Stunden Zeit genug für die Luftfahrtunternehmen, um das Flugzeug zu reparieren, ein anderes Flugzeug zu finden oder alternative Flüge anzubieten.

Angesichts dieser Erwägungen ist die vom Vorsitz vorgeschlagene Sechs-Stunden-Schwelle im Kompromissvorschlag für uns nicht annehmbar. Estland ist der Auffassung, dass Verspätungen von fünf oder mehr Stunden zu beträchtlichen Unannehmlichkeiten für die Fluggäste führen und sie dafür entschädigt werden sollten.

Angesichts der Bedeutung dieser Angelegenheit ist Estland nicht in der Lage, die politische Einigung über die Fluggastrechte-Verordnung zu billigen, und wird sich daher der Stimme enthalten.

Erklärung Litauens

Litauen bekräftigt seine allgemeine Unterstützung für die Ziele des Vorschlags zu Fluggastrechten und erkennt die anhaltenden Bemühungen des Ratsvorsitzes und der Mitgliedstaaten an, über dieses wichtige Dossier Einigung zu erzielen.

Obwohl wir die Fortschritte würdigen, die seit Beginn der Beratungen erzielt wurden, ist Litauen jedoch weiterhin über bestimmte zentrale Elemente des Vorschlags in der aktuellen Fassung besorgt, die den Schutz der Fluggäste im Vergleich zum derzeitigen Rechtsrahmen immer noch schwächen könnten. Die Bestimmungen in Artikel 7 des Vorschlags stellen weiterhin eine Herausforderung dar, da sie das Schutzniveau für Fluggastrechte im Falle von Flugstörungen oder Verspätungen bei der Ankunft infolge einer anderweitigen Beförderung aufgrund einer Annullierung herabsetzen könnte. Diese Änderungen könnten zu längeren Wartezeiten und einer geringeren Ausgleichsleistung führen, was das berechtigte Vertrauen der Fluggäste in die Dienstleistungsqualität reduzieren könnte.

Litauen betont, dass das Hauptziel der Rechtsvorschriften zum Schutz der Fluggastrechte weiterhin darin bestehen sollte, die bestehenden Vorschriften zu vereinfachen und zu modernisieren, Rechtsklarheit für alle Parteien sicherzustellen und gleichzeitig einen fairen und wirksamen Schutz für Fluggäste zu gewährleisten. Ferner weisen wir darauf hin, dass die Europäische Union über andere Mittel verfügt, um die Wettbewerbsfähigkeit ihres Luftverkehrssektors zu fördern. Dieses Ziel kann jedoch nicht auf Kosten der Fluggastrechte erzielt werden.

Abschließend ist Litauen weiterhin der Ansicht, dass der Schutz der Fluggäste der Eckpfeiler dieser Gesetzgebungsinitiative ist und weiterhin im Mittelpunkt stehen muss, damit diese von echtem und dauerhaftem Wert für die europäische Gesellschaft ist.

Erklärung Ungarns

Wie die Mitgliedstaaten in der vom ungarischen Vorsitz 2024 organisierten Orientierungsaussprache hervorgehoben haben, besteht der Hauptzweck der Änderung der Fluggastrechte-Verordnung unter anderem in der Vereinfachung der Maßnahmen und der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Interessen der Fluggäste und denen der Branche.

Ungarn hat von Anfang an das Problem des Mangels an ausreichenden Daten und Analysen angesprochen, die die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und das Gleichgewicht zwischen Fahrgast- und Brancheninteressen bestätigen. Wir äußerten auch Bedenken hinsichtlich der Einführung einer Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen für Verspätungen in die Verordnung ohne das Vorliegen erforderlicher Hintergrundstudien zur Analyse deren Wirksamkeit und möglicher unterschiedlicher politischer Optionen.

Ungarn spricht sich nicht per se gegen die Einführung von Ausgleichsleistungen bei Verspätungen aus. Wir sind jedoch der Ansicht, dass weitere Überlegungen erforderlich sind, um das richtige Gleichgewicht zwischen den Interessen der Branche und dem Schutz der Fluggäste herzustellen. Aus diesem Grund haben wir auf der Tagung des Rates (Verkehr) im Juni 2025 den Beginn der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament nur unter der Bedingung unterstützt, dass die Europäische Kommission für die bevorstehenden interinstitutionellen Verhandlungen eine Analyse, deren Daten detaillierter sind als jene, die wir zuvor erhalten haben, erstellt. Unserer Forderung zufolge sollte diese Analyse aktuelle Informationen sowohl der Fluggäste als auch der Branche umfassen, in denen die erwarteten Auswirkungen der Verordnung beschrieben und bewertet werden.

Der von der Kommission vorgelegte „technische Input“ liefert keine stichhaltigen Nachweise dafür, dass die Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen für Verspätungen die Zahl der Flugverspätungen wirksam verringern wird und dass diese Maßnahme am besten geeignet ist, dieses Ergebnis zu erreichen. Die Kommission verweist nach wie vor hauptsächlich auf alte und veraltete Studien, verwendet Annahmen („Verzögerungen, die den Luftfahrtunternehmen zuzurechnen sein könnten“) anstelle echter Daten und Analysen und liefert nur Verspätungsdaten für den Monat Juli 2025, was eindeutig nicht ausreichend ist, um als Grundlage für eine wesentliche Maßnahme zu dienen. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahmen europäische Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb benachteiligen könnten, und erkennt an, dass derzeit keine Daten über weitere Faktoren vorliegen, die sich auf die relative Wettbewerbsfähigkeit auswirken könnten. Die Kommission stellt ferner fest, dass die nationalen Durchsetzungsstellen zunehmend belastet werden. Sie geht davon aus, dass die Auflistung außergewöhnlicher Umstände diese Belastung verringern kann, aber die Situation ist in Wirklichkeit viel komplexer als dies, da Verzögerungen nicht auf einen einzigen Faktor zurückzuführen sind, weshalb das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände immer noch von Fall zu Fall zu beurteilen ist.

Nicht zuletzt führt der Text unserer Ansicht nach zu keiner Vereinfachung, sondern verkompliziert die Maßnahmen weiter, was es den Reisenden sehr erschwert, ihre Rechte zu verstehen.

Vor diesem Hintergrund möchten wir noch einmal betonen, dass wir nicht in der Lage sein werden, die mit dem Europäischen Parlament zu treffende Einigung zu unterstützen, es sei denn, es werden eindeutige Belege für die Wirksamkeit der Maßnahmen und die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Fahrgast- und Brancheninteressen erbracht.

Eine ausführlichere Erläuterung unseres Standpunkts ist dem Anhang zu entnehmen.

Anhang

Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2001

Eine Verpflichtung für Luftfahrtunternehmen, Fluggäste für Verspätungen zu entschädigen, war nicht die ursprüngliche Absicht der Kommission. In ihrem ursprünglichen Vorschlag stellte die Kommission Folgendes fest: „Obwohl Fluggäste bei Verspätungen vergleichbaren Unannehmlichkeiten und Einschränkungen ausgesetzt sind wie in Fällen von Nichtbeförderung oder Flugannullierung, besteht ein Unterschied darin, dass Luftfahrt- und Reiseunternehmen für Nichtbeförderung und Annullierungen verantwortlich sind (es sei denn, sie hätten die Gründe hierfür nicht selbst zu vertreten), jedoch nicht immer für Verspätungen. Andere häufige Ursachen sind im Flugverkehrsmanagement und in begrenzten Flughafenkapazitäten begründet. Die Kommission hatte bereits in ihrer Mitteilung über den Schutz der Fluggäste zum Ausdruck gebracht, dass Luftfahrt- und Reiseunternehmen in der gegenwärtigen Situation nicht verpflichtet werden sollten, Fluggäste bei Verspätungen zu entschädigen.“¹

EuGH-Entscheidungen

Obwohl Luftfahrtunternehmen nach der – höchst umstrittenen – Auslegung des Gerichtshofs verpflichtet sind, Fluggäste für große Verspätungen zu entschädigen, besteht nach unserem Verständnis keine Verpflichtung zur Kodifizierung von EuGH-Entscheidungen.

Selbst der Vorschlag der Kommission für Ausgleichsleistungen bei Verspätungen weicht von der genauen Entscheidung des EuGH ab.

Mangel an Daten und Analyse

Wir möchten erneut darauf hinweisen, dass es derzeit keine ausreichenden Belege dafür gibt, dass eine Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen, Ausgleichszahlungen für Verspätungen zu leisten, das angestrebte Ziel, die Zahl der verspäteten Flüge zu verringern, erreichen wird.

Wenn der Zweck der Einführung von Ausgleichsleistungen für Verspätungen nur darin besteht, ein hohes Schutzniveau für Fluggäste zu gewährleisten (und nicht die Zahl der verspäteten Flüge zu verringern), sollte eingehend geprüft werden, ob es angemessen ist, die gesamte Belastung den Luftfahrtunternehmen aufzubürden, gleichviel ob Luftfahrtunternehmen die als Ausgleichsleistung für Verspätungen gezahlten Beträge von Dritten verlangen können, die die Verspätung verursachen oder dazu beitragen, oder ob es praktikable alternative Lösungen gibt. Eine solche Analyse wurde bisher nicht durchgeführt.

¹ KOM(2001) 784 endg., Nummer 23.

Bevor die Verpflichtung zur Ausgleichsleistung für Verspätungen eingeführt wird, sollte untersucht werden, inwieweit sich die im Kommissionsvorschlag von 2001 genannten Faktoren geändert haben. Die Aufnahme einer neuen Verpflichtung in die Verordnung erfordert eine Analyse ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf die Erreichung der angestrebten Ziele und ihrer Auswirkungen auf die Interessenträger.

Insbesondere möchten wir auf die Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung² verweisen, nach denen im Rahmen von Folgenabschätzungen Erkenntnisse (einschließlich Bewertungsergebnisse) gesammelt werden, um zu bewerten, ob künftige legislative oder nichtlegislative Maßnahmen der EU gerechtfertigt sind und, wenn ja, wie sie am besten konzipiert werden können, um die einschlägigen politischen Ziele zu erreichen. In ihrem Rahmen muss das zu lösende Problem ermittelt und beschrieben werden; es müssen Ziele für die Maßnahme der EU festgelegt werden; es müssen politische Optionen formuliert, ihre potenziellen Auswirkungen bewertet und gegebenenfalls eine bevorzugte Option ermittelt sowie dargelegt werden, wie die erwarteten Ergebnisse überwacht und bewertet werden. Bei der Folgenabschätzung geht es darum, Fakten zur Unterstützung der Politikgestaltung zu sammeln und zu analysieren. Dazu gehört die Überprüfung des Vorliegens eines Problems, die Ermittlung der zugrunde liegenden Ursachen, die Beurteilung, ob ein Tätigwerden der EU erforderlich ist, und die Analyse der Vor- und Nachteile der verfügbaren Lösungen.

Solche Bewertungen fehlen in Bezug auf Ausgleichsleistungen für Verspätungen.

Es ist etwas ungewöhnlich, dass die Kommission die Einführung neuer Rechtsvorschriften vorschlägt, ohne die erforderlichen zugrunde liegenden Daten erhoben und geprüft zu haben.

Ergebnisse der Studien aus den Jahren 2012 und 2020 zu Verspätungen

In ihrer Antwort auf unsere Bedenken verwies die Kommission auf die Studie³ aus dem Jahr 2020 und auf die Folgenabschätzung⁴ aus dem Jahr 2013 (welche auf der Studie⁵ aus dem Jahr 2012 beruht) und betonte, dass die Anzahl der Verspätungen, die den Luftfahrtunternehmen zuzurechnen sind, von 80 % auf 70 % zurückgegangen sei und dass schwer analysierbar sei, welche Auswirkungen Ausgleichsleistungen auf diese Verringerung haben.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

In der Studie aus dem Jahr 2020 wird bestätigt, dass die Gesamtzahl der verspäteten Flüge in den letzten Jahren erheblich zugenommen und sich zwischen 2014 und 2018 fast verdoppelt hat.⁶ Die von der Kommission angeführte Erklärung⁷ (auf der Grundlage der von CODA vorgelegten Daten zu Verspätungen lag der Anteil der Verspätungen, die den Luftfahrtunternehmen zuzurechnen waren, zwischen 2011 und 2018 zwischen etwa 70 % und 80 %. Den Luftfahrtunternehmen zurechenbare Verspätungen sind von etwa 80 % im Jahr 2011 auf etwa 70 % im Jahr 2018 zurückgegangen, was auf einen Anstieg der als außergewöhnliche Umstände eingestuft Verspätungen zurückgeht, wie z. B. Flugverkehrskontrollen zuzurechnende Verspätungen), zeigt lediglich, dass die Anzahl der Verspätungen, die Luftfahrtunternehmen zuzurechnen sind, niedriger ist im Vergleich mit einer erhöhten Anzahl der Verspätungen, die Flugverkehrskontrollen zuzurechnen sind, aber es ist nicht bekannt, ob erstere im Vergleich zur früheren Anzahl von Verspätungen, die Luftfahrtunternehmen zuzurechnen sind, zurückgegangen ist. Abbildung 2.6 dieser Studie zeigt deutlich den Anstieg der Luftfahrtunternehmen zurechenbaren Verspätungen.

In der Studie wird eingeräumt, dass es zwar möglich sei, dass die Verordnung 261/2004 geringfügige Auswirkungen auf den Anteil der verspäteten Flüge hat, dies jedoch im Vergleich zu anderen Faktoren nicht signifikant zu sein scheine.⁸

Darüber hinaus wird darin bestätigt, dass es nicht leicht sei, die Verantwortlichkeiten für Verspätungen genau zu bestimmen⁹; alle Verspätungen, die nicht auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen sind, werden den Luftfahrtunternehmen zugerechnet¹⁰.

In der Studie aus dem Jahr 2012 wird bestätigt, dass zwischen den Interessenträgern erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung außergewöhnlicher Umstände bestehen.¹¹

Was die Kosten für Ausgleichsleistungen für Verspätungen betrifft, so wurde in der Studie aus dem Jahr 2012 bereits ein erheblicher Anstieg deutlich.¹² In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass das Bewusstsein der Fluggäste für ihre Rechte seit 2012 erheblich zugenommen und somit zu noch höheren Kosten für Ausgleichsleistungen für die Luftfahrtunternehmen geführt haben könnte.

⁶ Nummer 2.31.

⁷ Nummer 2.45.

⁸ Nummer 2.37.

⁹ Nummer 2.46, Anmerkung.

¹⁰ Nummer 2.43.

¹¹ Nummer 7.41.

¹² Nummer 7.53, Abbildung 7.5.

Wesentliche Fragen

Aus unserer Sicht sind folgende Punkte weiter zu prüfen:

1. ob es irgendwelche Arten von Verspätungen gibt, die den Interessen der Luftfahrtunternehmen dienen;
2. ob es wünschenswert ist, die Luftfahrtunternehmen zur Zahlung von Ausgleichsleistungen für Verspätungen zu verpflichten, die nicht durch ihre geschäftlichen Interessen verursacht werden und für die sie nicht verantwortlich sind, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Luftfahrtunternehmen diese Beträge de facto nicht von den verantwortlichen Parteien verlangen können;¹³
3. ob das Gleichgewicht zwischen dem Fluggastenschutz und Industrieinteressen durch die Einführung von Ausgleichsleistungen für Verspätungen erreicht würde, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich die Luftfahrtunternehmen nicht einmal im Falle von Folgeverspätungen auf außergewöhnliche Umstände berufen können und das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände angesichts der Vielzahl von Faktoren, die zur Verspätung eines einzelnen Fluges führen, oft schwer feststellbar ist¹⁴;
4. ob höhere Kosten für Ausgleichsleistungen für Luftfahrtunternehmen zu höheren Preisen führen werden, was sich möglicherweise auch auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde;
5. ob es eine bessere Möglichkeit gibt, einen hohen Verbraucherschutz bei gleichzeitiger Wahrung der Industrieinteressen zu gewährleisten;
6. ob die Arbeitsbelastung der nationalen Durchsetzungsstellen zunehmen wird.

Wir sind der Auffassung, dass diese Überlegungen eine weitere Datenerhebung und -analyse erforderlich machen.

Darüber hinaus sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Verordnung (d. h. die Fluggastrechte) für die Reisenden leicht verständlich zu machen.

¹³ siehe Studie aus dem Jahr 2012, Nummern 7.113 und 7.123.

¹⁴ siehe Studie aus dem Jahr 2020, Nummer 2.46, Anmerkung.

Vorschlag

Aus unserer Sicht könnte eine übereilte Billigung von Änderungen erneut zum Erlass einer mangelhaften Verordnung führen. Daher schlagen wir vor, die in diesem Papier angesprochenen Fragen eingehend zu analysieren, um das gewünschte Gleichgewicht zwischen Fluggastenschutz und Industrieinteressen herzustellen und eine Verordnung zu erlassen, die Bestand hat.

Erklärung Portugals

Portugal dankt dem polnischen Vorsitz und früheren Vorsitzen für ihre Arbeit bei der Aushandlung von Änderungen der Verordnung über Fluggastrechte.

Portugal hat stets den Standpunkt vertreten, dass eine Überarbeitung der Verordnung nicht nur die Umsetzung erleichtern, sondern vor allem der Aufrechterhaltung oder Stärkung der Fluggastrechte dienen sollte, damit die Fluggäste den Schutz genießen können, der in anderen Weltregionen Standards gesetzt hat.

In diesem Zusammenhang entspricht die politische Einigung, für die die Mehrheit gestimmt hat, nicht den Erwartungen der Fluggäste, insbesondere in Bezug auf Schwellenwerte für Entfernungen oder Flugzeiten, was erhebliche Auswirkungen auf Mitgliedstaaten hat, die sich geografisch weiter vom Zentrum des europäischen Kontinents entfernt befinden, sowie auf die Gebiete in äußerster Randlage. Die angenommenen Schwellenwerte stellen einen Rückschritt in Bezug auf die Fluggastrechte dar, und Portugal stimmt gegen die politische Einigung.

Bei den anschließenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament wird Portugal jedoch seine Bereitschaft bekunden, sich weiterhin konstruktiv für eine wesentliche Verbesserung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union einzusetzen, die den Erwartungen aller Interessenträger entspricht, mit besonderem Schwerpunkt auf Fluggästen, deren Interessen diese Verordnung seit 2004 schützt.