EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.11.2020
COM(2020) 714 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

nach Artikel 9 Absatz 1c, Artikel 21a Absatz 5 und Artikel 24a Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft in ihrer durch die Verordnung (EU) 2020/696 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 angesichts der COVID-19-Pandemie geänderten Fassung

1 Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 2
2 Beschreibung der Entlastungsmaßnahmen 3
2.1 Maßnahmen betreffend vorläufige Betriebsgenehmigungen 3
2.2 Sofortmaßnahmen (Flugbeschränkungen) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. 4
2.3 Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Verträge 4
2.4 Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Auswahlverfahren 5
3 Voraussetzungen für die Verlängerung der maßgeblichen Zeiträume 5
3.1 Anhaltender Rückgang des Luftverkehrs 2020 im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen im Jahr 2019 6
3.2 Der Rückgang des Luftverkehrs ist eine Folge der COVID-19-Pandemie 8
3.3 Der Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten 9
3.4 Der Rückgang des Luftverkehrs hat dazu geführt, dass die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beeinträchtigt ist oder die Bodenabfertigungsdienstleister Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben 12
3.5 Flugbeschränkungen sind zur Bekämpfung der anhaltenden COVID-19-Pandemie nicht länger erforderlich 13
4 Schlussfolgerung 15

1 Einleitung

Seit Anfang 2020 hat die COVID-19-Pandemie in Europa und der ganzen Welt zu tief greifenden Beeinträchtigungen des Luftverkehrs geführt. Die von Mitgliedstaaten und Drittländern als Reaktion auf die Pandemie eingeführten Reisebeschränkungen und Maßnahmen zum Gesundheitsschutz 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 ist[1].

Die Anzahl der im europäischen Luftraum durchgeführten Flüge ging im Zeitraum März bis April 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 um bis zu 90 % zurück[2]. Hatten die europäischen Flughäfen am 1. März 2020 noch mehr als 5 Millionen Fluggäste abgefertigt, waren es am 31. März 2020 nur noch 174 000 (ein Rückgang um 97,1 % im Vergleich zum selben Tag im Jahr 2019). Der Rückgang seit dem 2. August 2020 liegt im Vergleich zum selben Tag im Jahr 2019 bei etwa 70 %.[3] Der Frachtverkehr ist weniger stark betroffen, sein Rückgang belief sich im August auf 19 % der Frachttonnenkilometer.[4] Aus Daten der wirtschaftlichen Folgenabschätzung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vom Oktober 2020 ergibt sich die Schätzung, dass die Zahl der von Luftfahrtunternehmen angebotenen Sitze im Jahr 2020 insgesamt um 50 % bis 52 % zurückgehen wird, was einem Rückgang der Fluggastzahlen um 2875 bis 2978 Millionen und Einbußen in Höhe von 330 bis 340 Mrd. EUR bei den Bruttoeinnahmen aus dem Passagierbetrieb entspricht.

Die COVID-19-Pandemie erschwert die Einhaltung bestimmter Vorschriften der Verordnung über Luftverkehrsdienste[5] und der Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste[6]. Der beispiellose Nachfragerückgang und die hohe Annullierungsrate haben Luftfahrtunternehmen und Bodenabfertigungsdienste unvermittelt vor eine Reihe von Problemen gestellt. Erstens waren Luftfahrtunternehmen von schwerwiegenden Liquiditätsproblemen betroffen, die dazu führen konnten, dass ihre Betriebsgenehmigung ausgesetzt, widerrufen oder durch eine vorläufige Genehmigung ersetzt wird, ohne dass hierfür strukturell eine ökonomische Notwendigkeit bestanden hätte. Zweitens hatten Bodenabfertigungsdienste, deren Verträge bzw. Zulassungen ausliefen, erhebliche Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln. Drittens gerieten Flughäfen in eine bedrohliche Lage, wenn ihnen aufgrund finanzieller Probleme der Bodenabfertigungsdienste der insolvenzbedingte Verlust ihres einzigen Dienstleisters drohte.

Aufgrund der Ansteckungsraten oder der durch COVID-19 bedingten Todesfälle sowie des Umstands, dass es sich um eine unbekannte Krankheit handelte, sahen sich darüber hinaus viele Mitgliedstaaten veranlasst, gemäß Artikel 21 der Verordnung über Luftverkehrsdienste

---

1 Die Weltgesundheitsorganisation hat am 30. Januar eine „gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite“ und am 11. März 2020 eine Pandemie ausgerufen (siehe https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

2 https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html

3 https://www.aci-europe.org/industry-topics/covid-19.html

4 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-freight-monthly-analysis---august-2020/

5 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).

6 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).

Flugbeschränkungen innerhalb der EU zu verhängen, um die Ausbreitung der Krankheit aufzuhalten oder zu verlangsamen, was aufgrund der beispiellosen Dauer der Krise und der geltenden Verfahrensvorschriften einen erheblichen und unnötigen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten und die Kommission mit sich brachte.

Daher verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat am 25. Mai 2020 die Verordnung (EU) 2020/696 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft angesichts der COVID-19-Pandemie, um die oben genannten Probleme zu bewältigen und den betroffenen Akteuren dieses Sektors, den Mitgliedstaaten und der Kommission die erforderliche Entlastung von bestimmten Verwaltungsvorschriften zu verschaffen und eine bessere finanzielle Perspektive zu bieten.

Gemäß Artikel 9 Absatz 1c, Artikel 21a Absatz 5 und Artikel 24a Absatz 4 der Verordnung über Luftverkehrsdienste überwacht die Kommission die Lage anhand der in der Verordnung genannten Kriterien laufend[7].

Gemäß denselben Artikeln musste die Kommission auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen und Daten dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 15. November 2020 einen zusammenfassenden Bericht vorlegen und erforderlichenfalls delegierte Rechtsakte erlassen, um die Dauer der befristeten Bestimmungen zu verlängern. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wurde der Kommission für einen Zeitraum von einem Jahr, gerechnet ab dem 28. Mai 2020 übertragen.

Dieser zusammenfassende Bericht enthielt eine Lagebeurteilung anhand der Daten von Eurocontrol sowie Daten über Flugannullierungen und Auslastungsfaktoren ausgewählter Luftfahrtunternehmen der EU. Des Weiteren stützte er sich auf Fakten und Daten, die das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) über das Fortbestehen der COVID-19-Pandemie veröffentlicht hatte. Darüber hinaus konsultierte die Kommission im Juli/August 2020 die einschlägigen Interessenträger, d. h. die Mitgliedstaaten und die Organisationen, die Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und Bodenabfertigungsdienste vertreten, zur Durchführung und zur weiter bestehenden Notwendigkeit der Maßnahmen.

2 Beschreibung der Entlastungsmaßnahmen

2.1 Maßnahmen betreffend vorläufige Betriebsgenehmigungen

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung über Luftverkehrsdienste müssen die zuständigen Genehmigungsbehörden die Betriebsgenehmigung eines Luftfahrtunternehmens der EU, das sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet, aussetzen oder widerrufen und können sie durch eine vorläufige Betriebsgenehmigung ersetzen.

Infolge der COVID-19-Pandemie gerieten Luftfahrtunternehmen der Union, die vor der Pandemie finanziell gesund waren, in Liquiditätsschwierigkeiten, die dazu führen konnten, dass ihre Betriebsgenehmigung ausgesetzt, widerrufen oder durch eine vorläufige Genehmigung ersetzt wird, ohne dass hierfür strukturell eine ökonomische Notwendigkeit bestanden hätte. Die Erteilung einer vorläufigen Genehmigung könnte vom Markt als

[7] Diese Kriterien sind in Artikel 9 Absatz 1b, Artikel 21a Absatz 4 und Artikel 24a Absatz 3 beschrieben und in Abschnitt 4 aufgeführt.

negatives Signal hinsichtlich der Überlebensfähigkeit eines Luftfahrtunternehmens aufgefasst werden, was wiederum jede Art von – andernfalls vorübergehenden – finanziellen Problemen verschärfen würde.

Mit der Verordnung (EU) 2020/696 wurde daher allen zuständigen Genehmigungsbehörden die Befugnis erteilt, im Zeitraum 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 die Betriebsgenehmigung auf der Grundlage einer in diesem Zeitraum durchgeführten Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht auszusetzen oder zu widerrufen, sofern die Flugsicherheit nicht gefährdet ist und eine realistische Aussicht auf eine zufriedenstellende finanzielle Sanierung innerhalb der folgenden 12 Monaten besteht.

2.2 Sofortmaßnahmen (Flugbeschränkungen) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Gemäß Artikel 21 der Verordnung über Luftverkehrsdienste darf ein Mitgliedstaat im Fall plötzlich auftretender kurzfristiger Probleme, die sich aus unvorhersehbaren und unvermeidbaren Umständen ergeben, die Ausübung von Verkehrsrechten verweigern, einschränken oder mit Bedingungen versehen. Solche Maßnahmen müssen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entsprechen und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen.

Um sicherzustellen, dass solche Maßnahmen den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz sowie objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien entsprechen, sind die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten unverzüglich mit der entsprechenden Begründung von diesen Maßnahmen zu unterrichten. Dauern die Probleme, die diese Maßnahmen erforderlich machen, länger als 14 Tage an, muss der Mitgliedstaat dies der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitteilen und darf die Maßnahme nach Zustimmung der Kommission für weitere Zeiträume von jeweils bis zu 14 Tagen fortführen. Die Kommission genehmigt die Verlängerungszeiträume per Beschluss.

Artikel 21 bezieht sich auf kurzfristige Probleme, führt jedoch, wie die Erfahrungen in den Anfangsstadien des COVID-19-Ausbruchs zeigten, für Kommission und Mitgliedstaaten zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand, da er nicht auf eine voraussichtlich mehrere Monate dauernde Krise ausgelegt ist.

Aus diesem Grund wurden in die Verordnung (EU) 2020/696 für den Zeitraum vom 1. März bis zum 31. Dezember 2020 eine zeitliche befristete Ausnahmeregelung von den in Artikel 21 festgelegten Verfahrensvorschriften eingeführt. Durch diese Ausnahmeregelung werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie eine vorübergehende, begründete und verhältnismäßige Sofortmaßnahme ohne Genehmigung der Kommission zu ergreifen, sofern diese Maßnahme den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entspricht und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruht.

2.3 Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Verträge

Gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 9 der Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste können die Mitgliedstaaten die Zahl der Dienstleister, die Bodenabfertigungsdienste an Flughäfen erbringen, begrenzen. In diesen Fällen werden die Dienstleister für die Dauer von höchstens sieben Jahren ausgewählt. Die COVID-19-Pandemie hat zu einem plötzlichen Rückgang der Luftverkehrstätigkeit in beispiellosem Ausmaß geführt und damit die Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten in ernste finanzielle Schwierigkeiten gebracht. Dienstleister, deren Verträge während der Krise oder zum Ende des dem Beginn der Krise folgenden Jahres

auslaufen, können daher ihren Gläubigern keine hinreichende Garantie für ihre finanzielle Solidität als Nachweis für ihre Kreditwürdigkeit bieten und haben infolgedessen womöglich Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln.

Aus diesem Grund sieht die Verordnung (EU) 2020/696 vor, dass Verträge mit Dienstleistern, die im Zeitraum vom 28. Mai 2020 bis zum 31. Dezember 2021 auslaufen, bis zum 31. Dezember 2022 verlängert werden dürfen.

2.4 Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Auswahlverfahren

Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste sieht vor, dass ein Dienstleister, der seine Tätigkeit vor Ablauf des Zeitraums, für den er im Zuge einer gemäß besagtem Artikel erfolgten Ausschreibung ausgewählt wurde, einstellt, nach dem gleichen Verfahren durch einen anderen ersetzt wird.

Die COVID-19-Pandemie kann dazu führen, dass Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten zahlungsunfähig werden und ihre Tätigkeit einstellen müssen. An Flughäfen, an denen die Zahl dieser Dienstleister begrenzt ist, könnte dies zur Einstellung der Leistungserbringung durch einen oder mehrere dieser Dienstleister führen, bevor nach dem üblichen, in Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste beschriebenen Verfahren ein neuer Dienstleister ausgewählt werden kann. Um die Kontinuität der Dienstleistung aufrechtzuerhalten, müsste der betreffende Dienstleister schnell ersetzt werden.

Daher sieht die Verordnung (EU) 2020/696 die Möglichkeit vor, dass das Leitungsorgan des Flughafens für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis 31. Dezember 2020 einen Dienstleister direkt auswählen kann, der seine Dienste für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten bzw. bis zum 31. Dezember 2020 erbringt, je nachdem, welcher Zeitraum länger ist.

3 Voraussetzungen für die Verlängerung der maßgeblichen Zeiträume

Gemäß der Verordnung (EU) 2020/696 wird der Kommission die Befugnis übertragen, die Zeiträume für die Anwendbarkeit der in den Abschnitten 3.1 bis 3.5 erwähnten außergewöhnlichen Maßnahmen zu verlängern. Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick über die Voraussetzungen, die dafür erfüllt sein müssen:

	Rückgang des Luftverkehrs gegenüber dem Niveau im entsprechenden Zeitraum 2019 hält an	Rückgang des Luftverkehrs ist auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie zurückzuführen	Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten	Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten ist beeinträchtigt oder die an Flughäfen der Union tätigen Bodenabfertigungsdienstleister haben Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln	COVID-19-Pandemie hält an	Einschränkungen oder Auflagen für die Ausübung von Verkehrsrechten der Mitgliedstaaten dürften über den 31. Dezember 2020 hinaus notwendig sein
Maßnahmen betreffend vorläufige Betriebsgenehmi	x	x	x			

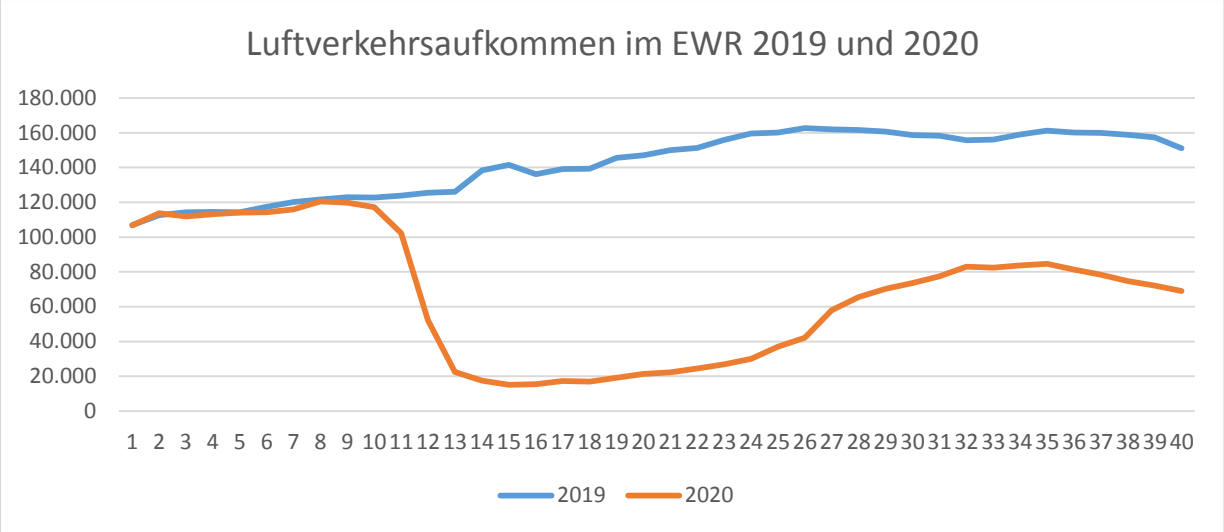
gungen (Artikel 9 Absatz 1b)						
Sofortmaßnahmen (Flugbeschränkungen) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie (Artikel 21a Absatz 4)					x	x
Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Verträge (Artikel 24a Absatz 3)	x	x	x	x		
Befristete Vorschriften für Bodenabfertigungsdienste – Auswahlverfahren (Artikel 24a Absatz 3)	x	x	x	x		

3.1 Anhaltender 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 wieder zu erholen, lag jedoch am 22. Juni 2020 (KW 26) immer noch bei nur 26 % des Niveaus von 2019 und damit um 74 % unter dem Niveau des Vorjahrs. Im August 2020 (KW 32 bis KW 36) erreichte das Luftverkehrsaufkommen 53 % desjenigen vom August 2019, doch Anfang September 2020 ging es erneut zurück und belief sich Ende des Monats auf 46 % gegenüber dem entsprechenden Zeitraum im Jahr 2019.

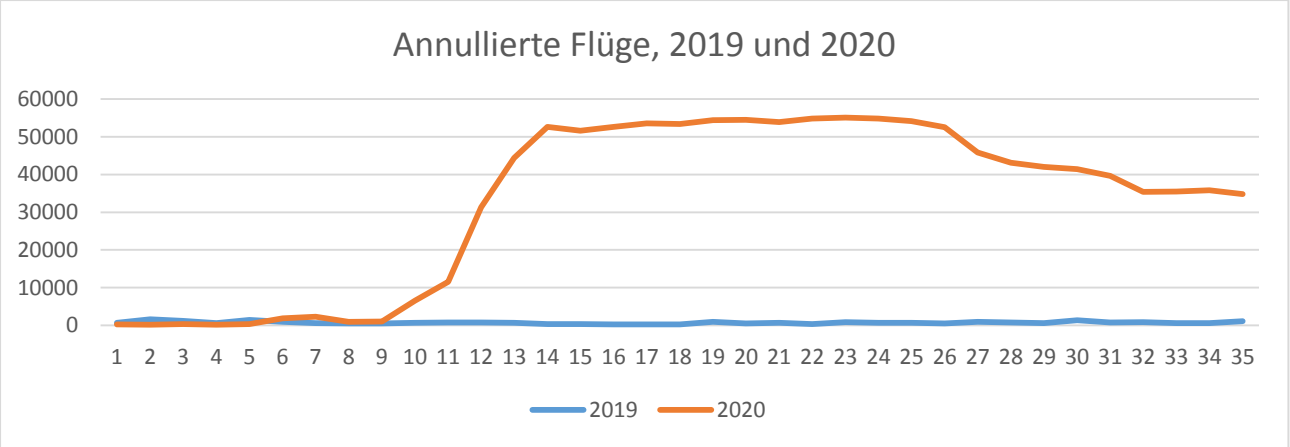
Abbildung 1.1



(Quelle: Eurocontrol)

Mit dem Einbruch im Verkehrsaufkommen schnellte auch die Zahl der Annullierungen von Flügen (Abbildung 1.2) gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 nach oben. Bei den ab KW 9 einsetzenden Annullierungen von Flügen ist ab KW 11 ein beschleunigter Anstieg zu verzeichnen.

Abbildung 1.2



Quelle: Von der Kommission bei den Luftfahrtunternehmen erhobene Daten[8]

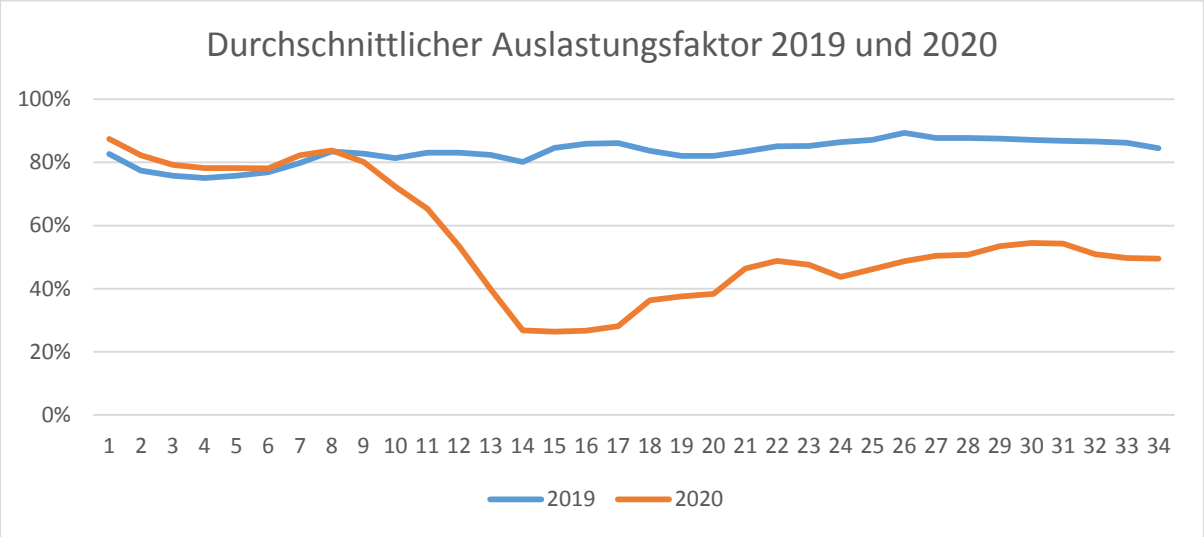
Unterdessen sank der durchschnittliche Auslastungsfaktor bei zehn europäischen Luftfahrtunternehmen, die der Kommission ihre Daten übermittelten, von 80 % in KW 9 auf 26 % in KW 15. Die Luftfahrtunternehmen fliegen nicht nur weniger, sondern die wenigen verbleibenden Flüge sind auch nicht ausgelastet.

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

[8] Sechs große europäische Luftfahrtunternehmen (alteingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über die Nutzung von Zeitnischen vor. Die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der genutzten Zeitnischen im Vergleich zur Situation vor Beginn der Saison (historisches Ausgangsdatum). Sechs große europäische Luftfahrtunternehmen (alteingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über annullierte Flüge vor.

August auf 56 %. In derselben Woche im Jahr 2019 lag der durchschnittliche Auslastungsfaktor bei denselben Luftfahrtunternehmen bei 75 % (KW 4) bis 89 % (KW 26).

Abbildung 1.3



Quelle: Von der Kommission bei den Luftfahrtunternehmen erhobene Daten[9]

3.2 Der Rückgang des Luftverkehrs ist eine Folge der COVID-19-Pandemie

Viele Länder haben auf die COVID-19-Pandemie reagiert, indem sie Flugverbote und Reisebeschränkungen verhängt haben, von denen einige heute noch in Kraft sind.[10] Dies hatte schwerwiegende Folgen für den Luftverkehr innerhalb der EU und international, da Beschränkungen, die nur „unerlässliche Reisen" zulassen, die Nachfrage so weit unterdrücken, dass die meisten Strecken nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können[11].

Einige Mitgliedstaaten führten zu einem frühen Zeitpunkt Beschränkungen für Flüge innerhalb der EU ein, um die weitere Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern oder zu begrenzen. Zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Frachtdiensten hat die Kommission Leitlinien zur Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während der COVID-19-Pandemie verabschiedet[12]. Der Höhepunkt der Flugverbote zwischen den Mitgliedstaaten wurde im Zeitraum vom 20. bis 26. März 2020 erreicht, in dem 20 Mitgliedstaaten Flugverbote eingeführt hatten. Danach wurden die Verbote langsam zurückgenommen, sodass am 31. März 2020 noch in 16 Mitgliedstaaten und am 6. April in 14 Mitgliedstaaten Flugverbote galten. Zu dem Zeitpunkt, zu dem die Ausnahmeregelungen für die Verfahrensvorschriften in Kraft trat, hatten elf Mitgliedstaaten Flugbeschränkungen erlassen. Ab dem 7. Juli galten in sieben Mitgliedstaaten Flugverbote für Flüge in bestimmte Mitgliedstaaten mit erhöhter

[9] Sechs große europäische Luftfahrtunternehmen (alteingesessene Unternehmen, Billigflieger und regionale Luftfahrtunternehmen) legten der Kommission ihre Daten über den Auslastungsfaktor vor.

[10] Ein Überblick über die aktuell geltenden Maßnahmen ist verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_de

[11] Belegt durch den in Abschnitt 3.1 beschriebenen Rückgang des Verkehrsaufkommens und die Begründung für die Aufhebung der Zeitnischenregel.

[12] Leitlinien der Europäischen Kommission: Erleichterung des Luftfrachtbetriebs während des COVID-19-Ausbruchs, verabschiedet am 26. März 2020. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7055-2020-INIT/de/pdf

COVID-19-Infektionsrate. Ende September waren noch in vier Mitgliedstaaten Flugbeschränkungen in Kraft (siehe Abschnitt 4).

Am 16. März 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung[13] an, in der sie für einen Monat eine vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen aus Drittstaaten in den erweiterten EU-Raum[14] 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 mehrmals verlängert.

Im Sommer begannen die Mitgliedstaaten mit der Wiedereinführung von Reisebeschränkungen innerhalb der EU. Am 4. September 2020 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates[15] an, um sicherzustellen, dass Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie auf EU-Ebene koordiniert und klar kommuniziert werden. Der Vorschlag der Kommission sieht vier Schlüsselbereiche vor, in denen die Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten sollten, z. B. gemeinsame Kriterien und Schwellenwerte für die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Einführung von Reisebeschränkungen, einen gemeinsamen Rahmen für Maßnahmen für Reisende aus Hochrisikogebieten und klare und zeitnahe Informationen für die Öffentlichkeit über etwaige Beschränkungen.

Abgesehen vom regulatorischen Umfeld ist das Vertrauen der Verbraucher ein wichtiger 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“[16]. Wie jüngste Daten belegen, hat die unkoordinierte und oft unvorhersehbare Wiedereinführung von Grenzschutz- und Quarantänemaßnahmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten das Vertrauen der Verbraucher weiter untergraben, wodurch der Reiseverkehr weit über die unmittelbaren Auswirkungen der tatsächlichen Beschränkungen hinaus zurückging.

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 teilweise erholt, lagen aber Ende Juni 2020 immer noch bei nur 82 %. Es scheint eine Korrelation zwischen dem Anstieg von Neuinfektionen und dem Rückgang der Buchungen zu geben[17]. 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

---

13 COM(2020) 115 vom 16. März 2020.

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

15 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/council-proposal-coordinated-approach-restriction-movement_en.pdf

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions
Zum Zeitpunkt der Umfrage galt in Irland eine Quarantänepflicht für alle Einreisenden aus dem Ausland, was sich auf die öffentliche Wahrnehmung der Sicherheit bei Flugreisen auswirkte.

17 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/ (Folie 4).

würden. Im Juni war diese Zahl auf 45 % gesunken. Im September gaben mehr als die Hälfte der Befragten an, dass sie sechs Monate bis zu einem Jahr warten würden, bevor sie wieder reisen. Somit ist die Bereitschaft zu fliegen nach wie vor niedrig, was sich auch in den kommenden Monaten fortsetzen dürfte. Besonders abschreckend wirkt auch das Risiko einer obligatorischen Quarantäne am Zielort. 83 % der Befragten gaben an, dass sie nicht reisen werden, wenn sie sich nach der Ankunft möglicherweise in Quarantäne begeben müssen.

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

3.3 Der Rückgang des Luftverkehrs dürfte in absehbarer Zukunft anhalten

Unter den derzeitigen Umständen ist es schwierig, die genaue Entwicklung des Luftverkehrsaufkommens vorherzusagen, doch lässt die vorliegende Prognose darauf schließen, dass der Rückgang des Luftverkehrs im Jahr 2021 anhalten wird und mit einer Rückkehr zum Niveau vor der COVID-19-Pandemie frühestens 2024 zu rechnen ist[18]. Zu den Faktoren, die sich auf die Entwicklung des Luftverkehrs auswirken werden, zählen Flug- und Reisebeschränkungen, das Buchungsverhalten der Verbraucher und gesetzliche Gesundheitsschutzmaßnahmen, die der Branche auferlegt werden. Diese sind unmittelbar abhängig von einem möglichen Wiederanstieg der Infektionszahlen und dem Fehlen eines Impfstoffs. Alle Prognosen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit behaftet.

Nach Einschätzung von Eurocontrol[19] ist bei der Gesamtzahl der Flüge in Europa ein erneuter allmählicher Rückgang zu erwarten. Nach dem Tiefststand im April 2020 war im August mit einem Anstieg auf 51 % eine leichte Erholung zu verzeichnen, die sich aber als nicht nachhaltig erwies. Im Januar 2021 dürfte die Zahl der Flüge um 60 % niedriger ausfallen als 2019 (und nicht um 20 %, wie in ihrem früheren Szenario angenommen). Dieses Szenario geht von der Wahrscheinlichkeit aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Reaktion auf grenzüberschreitende Flugreisen weiterhin nicht koordinieren, dass die Fluggastnachfrage aufgrund der Ungewissheit über den weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie sowie der Unvorhersehbarkeit und Unklarheit über Beschränkungen/Quarantänemaßnahmen extrem niedrig bleibt und dass Fluggesellschaften angesichts einer sehr geringen Zahl von Vorausbuchungen ihre Kapazitäten weiter verringern werden. Eurocontrol zufolge dürfte das Verkehrsaufkommen im Februar 2021 langsam zunehmen, aber dennoch weiterhin um 50 % niedriger sein als im Februar 2020.

Auch die IATA hat ihre Wirtschaftsprognose am 29. September 2020[20] herabgestuft. Sie geht nun davon aus, dass die Passagierkilometer (Revenue Passenger Kilometres, RPKs)[21] im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 um 66 % und im Dezember 2020 um 68 % gegenüber Dezember 2019 zurückgehen werden, wohingegen im Juli 2020 noch eine Verringerung um nur 55 % prognostiziert wurde.

---

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

19 Siehe das neueste „Current Status Scenario“ von Eurocontrol vom September 2020 – https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf

20 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

21 Bei den Passagierkilometern handelt es sich um eine Kennzahl der Luftfahrtbranche, die die Anzahl der von den zahlenden Fluggästen geflogenen Kilometer anzeigt. Sie errechnet sich aus der Anzahl der Passagiere multipliziert mit der gesamten zurückgelegten Strecke.

In Bezug auf Reisebeschränkungen empfahl die Kommission[22] den Schengen-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Staaten, die Kontrollen an den Binnengrenzen spätestens am 15. Juni 2020 aufzuheben. Die meisten Mitgliedstaaten, die aufgrund der COVID-19-Pandemie wieder Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt hatten, folgten der Empfehlung, was zu einer Zunahme des gewerblichen Linienflugverkehrs führte (siehe Abbildung 1.1). Im Hinblick auf die Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die Union wird in einer Empfehlung des Rates[23] nahegelegt, Beschränkungen solcher Reisen ab dem 1. Juli 2020 zunächst für die Drittländer aufzuheben, die auf einer regelmäßig zu aktualisierenden Liste verzeichnet sind.

Zwar gab es die Erwartung, dass sich der Luftverkehr infolge einer Lockerung der Maßnahmen und der Aufhebung von Beschränkungen aufgrund einer rückläufigen Entwicklung der Fallzahlen in Europa insgesamt in der europäischen Sommersaison erholen werde, doch war in vielen EWR-Ländern im Sommer 2020 erneut ein Anstieg der COVID-19-Fälle zu verzeichnen[24]. Die Entwicklung von Pandemien in mehreren Wellen ist historisch belegt. Dies kann zu einem erneuten Rückgang des Luftverkehrs führen.

In Bezug auf die künftige Nachfrage nach Flügen und das Vertrauen der Verbraucher erklärten die von der Kommission kontaktierten Interessenträger (Luftfahrtunternehmen, Reisebüros, Betreiber von Computerreservierungssystemen) insbesondere im Hinblick auf den zusammenfassenden Bericht über die Zuweisung von Zeitnischen[25], dass es sehr schwierig sei, Prognosen über die Flugplanperiode Winter 2020/2021 hinaus zu erstellen. Während Luftfahrtunternehmen in der Zeit vor COVID-19 bisweilen bereits Flugpläne für das Folgejahr anbieten konnten, haben sie derzeit Schwierigkeiten bei der Aufstellung der Flugpläne für die nächste Saison. Die Luftfahrtunternehmen überprüfen ständig die Flugpläne, um auf unvorhersehbare Änderungen bei den Reise- oder Flugbeschränkungen und die schwer vorhersehbare Fluggastnachfrage reagieren zu können[26].

Während die Zahl der Buchungen innerhalb der EU im Sommer 2020 wieder anzog, kam die Erholung des Passagieraufkommens im europäischen Flughafennetz im August zum Stillstand, was höchstwahrscheinlich darauf zurückzuführen war, dass mehrere Staaten wieder Reisebeschränkungen eingeführt hatten[27]. Die Buchungsraten für Flüge außerhalb der

---

22 COM(2020) 399 final.

23 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8459f49c-abf0-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf
Das ECDC meldete am 10. August 2020 ein erhöhtes Gesamtrisiko für die vermehrte Ausbreitung von COVID-19 in allen EU-/EWR-Ländern.

25 COM(2020) 558 final.

26 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 Infrastruktur-, Arbeits- und Marketingkosten. 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 und darüber hinaus ohne den Puffer einer rentablen Sommersaison schwierig.

27 Die Luftfahrtunternehmen weisen darauf hin, dass sich das Buchungsverhalten der Verbraucher geändert hat. Früher haben die Verbraucher Monate im Voraus gebucht, wohingegen Reisen jetzt aufgrund der geringeren Vorhersehbarkeit und des Vertrauensverlusts 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 gleichen Zeitraum im Jahr 2019 über 60 % der Buchungen zwischen mehr als 20 Tagen und 11 Tagen im Voraus getätigt wurden.

EU waren sogar noch niedriger. Die IATA geht in ihrer jüngsten Prognose für den weltweiten Luftverkehr davon aus, dass die Fluggastbuchungen im vierten Quartal gegenüber dem dritten Quartal 2020 zurückgehen werden[28].

In Bezug auf andere gesetzliche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz werden im Rahmen der Exit-Strategie vorwiegend auf der Grundlage der EASA-/ECDC-Leitlinien Hygienemaßnahmen in der Luftfahrt umgesetzt[29]. Maßnahmen zur Distanzierung und zur Desinfektion von Räumen können dazu führen, dass Flughäfen im Vergleich zur Situation vor dem Ausbruch nur eine geringe Anzahl von Fluggästen und Flügen abfertigen können. Möglicherweise verringern sie die effektive Flughafenkapazität im Vergleich zur Situation vor COVID-19 vorübergehend oder dauerhaft. Zugleich könnten diese Maßnahmen zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens beitragen, wenn auch nur in begrenztem Maße.

Dies hat zur Folge, dass die Luftfahrtunternehmen die auf dem Markt angebotenen Kapazitäten jetzt wieder schrittweise verringern. Die vorstehenden Erläuterungen lassen darauf schließen, dass das Passagierflugaufkommen 2020 nicht einmal die Hälfte des Niveaus von 2019 erreichen wird. Die heimischen Märkte werden sich schneller erholen als die internationalen Märkte. Die ICAO geht davon aus, dass die Zahl der in Europa angebotenen Sitzplätze 2020 im internationalen Passagierverkehr um 52 % bis 58 % und bei Inlandsflügen um 33 % bis 36 % zurückgehen wird[30].

Vor diesem Hintergrund sind die Aussichten für die Zeit nach 2020 höchst ungewiss, doch der erneute Anstieg der COVID-19-Fälle und die Notwendigkeit, Hygienemaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie aufrechtzuerhalten, dürften dazu führen, dass selbst unter der Annahme, dass im Jahr 2021 ein Impfstoff zur Verfügung steht, der Passagierluftverkehr auf Jahre hinaus unter dem Niveau von 2019 bleiben wird.

3.4 Der Rückgang des Luftverkehrs hat dazu geführt, dass die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beeinträchtigt ist oder die Bodenabfertigungsdienstleister Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben

Nach den der Kommission vorliegenden Informationen sind Bodenabfertigungsunternehmen von der COVID-19-Pandemie und dem oben beschriebenen Rückgang des Luftverkehrs stark betroffen. Viele Bodenabfertigungsdienstleister sind in finanzielle Schwierigkeiten geraten, was sich z. B. daran zeigt, dass die Swissport-Gruppe in die Umstrukturierung eingetreten ist und finanzielle Schwierigkeiten ihrer Tochtergesellschaften gemeldet werden[31], WISAG 800 Mitarbeiter in Deutschland entlässt[32], Aviapartner Belgium ein Rettungspaket erhielt und Malév Ground Handling den Betrieb eingestellt hat[33]. Dies macht deutlich, dass der Rückgang des Luftverkehrs die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beeinträchtigt und die Bodenabfertigungsdienstleister Probleme beim Zugang zu Finanzmitteln haben.

---

28 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

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

30 https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

31 So hat Swissport Belgium Insolvenz angemeldet und Swissport Finland erklärt, dass es bis zu 700 seiner 1350 Mitarbeiter entlassen müsse (siehe https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), auch Swissport Western Europe erwägt den Abbau von rund 4500 Arbeitsplätzen im Vereinigten Königreich und in Irland (https://www.euronews.com/2020/06/24/swissport-to-cut-over-4-000-jobs-in-uk-and-ireland-due-to-covid-19).

32 https://newsabc.net/aviation-in-crisis-ground-service-provider-wisag-cuts-around-800-jobs-in-berlin/

33 https://hungarytoday.hu/national-asset-management-terminates-remnant-of-former-hungarian-airline-malev/ https://bbj.hu/economy/govt-declares-malev-gh-of-strategic-importance_185815

Ausgehend von den Prognosen für das Luftverkehrsaufkommen bis Ende Dezember 2021 ist damit zu rechnen, dass weitere Bodenabfertigungsdienstleister die Erbringung ihrer Dienstleistungen einstellen müssen, bevor sich der Markt von der Krise infolge der COVID-19-Pandemie erholt hat[34]. Es besteht die reale Gefahr, dass es im Laufe des Jahres 2021 zu weiteren Insolvenzen bei Bodenabfertigungsdienstleistern kommt. Solche Insolvenzen könnten durchaus zu plötzlichen Beeinträchtigungen der Bodenabfertigungsdienste führen. Daher könnten Flughäfen in die Lage geraten, sehr kurzfristig einen alternativen Bodenabfertigungsdienstleister finden zu müssen. Am Beispiel des Flughafens Brüssel, wo es der Brussels Airport Company (BAC) nach dem Abzug von Swissport Belgium gelang, den dringend benötigten Ersatz auszuwählen, zeigte sich der Nutzen der Maßnahme[35].

Bodenabfertigungsdienstleister, die aufgrund des Ablaufs ihrer Verträge Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln haben, können jedoch im Rahmen der derzeitigen Ausnahmeregelung (bis zum 31. Dezember 2022) weiterhin in den Genuss einer Verlängerung kommen, um die erforderlichen Kredite zu erhalten und ihre Geschäftskontinuität zu gewährleisten. Darüber hinaus erhalten die Flughäfen durch die Verlängerung der Verträge genügend Zeit, Verträge für zusätzliche Bodenabfertigungsdienstleister auszuschreiben, um ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber anhaltenden Schwankungen im Luftverkehrssektor zu verbessern.

3.5 Flugbeschränkungen sind zur Bekämpfung der anhaltenden COVID-19-Pandemie nicht länger erforderlich

Seit der Annahme von Artikel 21a der Verordnung über Luftverkehrsdienste steht die Kommission in engem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, insbesondere den Zivilluftfahrtbehörden, um die Lage kontinuierlich zu überwachen. Dabei hat sich gezeigt, dass Flugbeschränkungen als solche möglicherweise nicht die geeignetste und notwendigste Maßnahme zur Eindämmung des COVID-19-Ausbruchs sind, wie weiter unten erläutert wird.

Während der gesamten Geltungsdauer der Verordnung haben die Mitgliedstaaten recht unterschiedliche Ansätze verfolgt[36]. Im Interesse der Transparenz hat die Kommissionen bei ihr eingegangene Informationen der Mitgliedstaaten umgehend veröffentlicht[37], und Eurocontrol hat täglich Zusammenfassungen der diesbezüglichen Nachrichten für Luftfahrer (NOTAM)[38] herausgegeben. Im Einklang mit ihren Leitlinien für die schrittweise

---

34 https://www.ft.com/content/82d6c72a-4a9c-4210-a235-fadbe326ff34

35 Nachdem Swissport Belgium am 8. Juni 2020 Insolvenz angemeldet hatte, war am Flughafen Brüssel nur noch ein Bodenabfertigungsunternehmen tätig. Seit dem 1. Juli 2020 wird die Dienstleistung von Alyzia SAS erbracht. Bis zur Durchführung des üblichen Verfahrens zur Auswahl eines neuen Abfertigers wurde dem französischen Unternehmen eine vorläufige Genehmigung für einen Zeitraum von sechs Monaten für die Gepäck- und Vorfeldabfertigung erteilt. Außerdem kann es Passagierabfertigungsdienste (z. B. Check-in) und Reinigungsdienste anbieten. Quelle: BAC.

36 Einige wenige Mitgliedstaaten verboten mit wenigen Ausnahmen (z. B. Notfall- oder Rückführungsflüge) sämtliche Flüge innerhalb der EU. Einige verhängten Verbote gegen einen oder einige wenige Mitgliedstaaten. Sieben Mitgliedstaaten machten von der in den Artikeln 21 bzw. 21a der Verordnung vorgesehenen Möglichkeit keinen Gebrauch, da sie der Ansicht waren, dass dies aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nicht erforderlich war. Sie bevorzugten es, den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet für Menschen aus bestimmten Regionen oder Ländern zu beschränken oder an Bedingungen zu knüpfen sowie Maßnahmen zum Gesundheitsschutz (wie Tests und Rückverfolgung) zu ergreifen.

37 https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html
Die Nachrichten für Luftfahrer enthalten sämtliche Informationen über die Auflagen der Länder für Luftverkehrsdienste.

Wiederherstellung der Verkehrsdienste, der Vernetzung und der Freizügigkeit, sobald es die Gesundheitslage erlaubt[39], sowie unter Berücksichtigung der Umsetzung des von der EASA und dem ECDC angenommenen COVID-19-Sicherheitsprotokolls für den Gesundheitsschutz im Luftverkehr[40] mit Hinweisen dazu, wie der Passagierflugverkehr auf sichere Weise schrittweise wiederhergestellt werden kann, hat die Kommission die zivilen Luftfahrtbehörden regelmäßig aufgefordert, ihre Flugverbote zu überprüfen. Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten ihre Flugbeschränkungen schrittweise aufgehoben und teilweise durch andere Maßnahmen wie Reisebeschränkungen und Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit ersetzt. Als im Sommer die COVID-19-Infektionen in mehreren Ländern zunahmen, begannen jedoch einige Mitgliedstaaten, gegenüber einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten erneut Flugverbote zu verhängen[41].

Nach dem in der Verordnung (EU) 2020/696 vorgesehenen vereinfachten Verfahren können die Mitgliedstaaten ohne unnötigen Verwaltungsaufwand Sofortmaßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie ergreifen, sind jedoch nach wie vor verpflichtet, solche Maßnahmen in Anbetracht ihrer erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts angemessen zu begründen und zu gewährleisten, dass sie in einem ausgewogenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutz der öffentlichen Gesundheit stehen.

COVID-19 hat sich mittlerweile weltweit auf fünf Kontinenten ausgebreitet. In den frühen Phasen der Krise schlugen sowohl die WHO als auch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und das ECDC kurzfristige Reisebeschränkungen als Beitrag dazu vor, den Ausbruch durch eine Verlangsamung der Ausbreitung der Krankheit einzudämmen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass eine längerfristige Beschränkung des Personen- und Warenverkehrs bei der Bekämpfung von Pandemien in den meisten Situationen unwirksam ist und Ressourcen von anderen Interventionen abziehen kann[42]. Auch wenn die Pandemie nach wie vor eine große Gefahr für die öffentliche Gesundheit in den EU-Ländern darstellt, haben seit Beginn der Krise wichtige Entwicklungen beispielsweise dazu geführt, dass genauere Erkenntnisse über das Übertragungsrisiko vorliegen und weitere Diagnose- und Präventionsmaßnahmen entwickelt wurden, die eine schrittweise Wiederherstellung der Verkehrsdienste ermöglichen[43]. Mittlerweile haben alle Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen, z. B Gesundheits- und Hygienemaßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie eingeführt, die im Gegensatz zu Flugbeschränkungen geeigneter, wirksamer und verhältnismäßiger erscheinen[44].

Einige wenige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass es angesichts der schwer vorhersehbaren Entwicklung der epidemiologischen Lage notwendig werden könnte, Flugverbote wieder einzuführen, während die übrigen Mitgliedstaaten, die an der Konsultation der Kommission teilgenommen haben, der Auffassung sind, dass andere

---

39 Siehe https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC0515(04)

40 Siehe https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

41 Am 1. Oktober 2020, waren in vier Mitgliedstaaten immer noch Flüge innerhalb der EU untersagt.

42 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

43 Siehe das Sicherheitsprotokoll für den Gesundheitsschutz im Luftverkehr von EASA und ECDC.

44 Nach Ansicht des ECDC dürften die Länder angesichts dessen, dass es inzwischen spezielle COVID-19-Überwachungssysteme, umfassende Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit sowie laufende Tests und Kontaktverfolgung der Bevölkerung gibt, besser gerüstet sein, einen erneuten Anstieg der Fälle zu verhindern und zu kontrollieren.

Maßnahmen und Mechanismen zur Begrenzung der Ausbreitung vorhanden sind und einseitige Flugbeschränkungen die koordinierte Reaktion auf COVID-19 beeinträchtigen und die Erholung behindern würden. Darüber hinaus argumentieren sie, dass Artikel 21 der Verordnung über Luftverkehrsdienste den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit gebe, in begründeten Fällen die erforderlichen Sofortmaßnahmen zu ergreifen.

Nachdem das von EASA und ECDC angenommene COVID-19-Sicherheitsprotokoll für den Gesundheitsschutz im Luftverkehr eingeführt wurde[45], sind die Luftfahrtunternehmen der Auffassung, dass einseitige Flugbeschränkungen nicht mehr erforderlich sind und aufgegeben werden könnten, da Überwachungsmaßnahmen vor dem Flug und ein hohes Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit an Bord im Umgang mit Fluggästen aus Ländern mit hohen Infektionsraten als wirksamer und angemessener erachtet werden als Flugverbote als solche. Einseitige Flugverbote innerhalb der EU, die auf von Land zu Land unterschiedlichen Kriterien beruhen, bisweilen nur wenige Stunden im Voraus und meist für kurze Zeiträume verhängt werden, haben zu viel Verwirrung und Rechtsunsicherheit auf dem Markt geführt, was Nachteile für die Luftfahrtunternehmen, aber auch für die Fluggäste mit sich bringt und überdies zu indirekten Beeinträchtigungen für Bodenabfertigungsdienstleister und Flughäfen führt. Nach Auffassung der Branche würde ein koordinierter Ansatz auf EU-Ebene mit objektiven Kriterien, die EU-weit einheitlich angewandt werden, dazu beitragen, Verwirrung auf dem Markt zu vermeiden[46].

Zwar ist klar, dass die COVID-19-Pandemie anhält, doch scheinen die Entwicklung der Pandemie, verbesserte Kenntnisse über das Virus und seine Epidemiologie sowie die Umsetzung umfassender Gesundheits- und Hygienemaßnahmen durch alle Mitgliedstaaten nicht länger die Notwendigkeit zu rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie innerhalb der EU Flugbeschränkungen als solche verhängen. Die Voraussetzung dafür, die vorübergehende Vereinfachung der Verfahrensvorschriften gemäß Artikel 21 a Absatz 4 über den 31. Dezember 2020 hinaus zu verlängern, ist somit nicht erfüllt.

4 Schlussfolgerung

Zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichts an das Europäische Parlament und den Rat ist der Flugverkehr im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2019 immer noch auf einem deutlich niedrigeren Stand. Obwohl sich der Verlauf der Erholung des Flugverkehrs schwerlich genau vorhersagen lässt, ist begründeterweise davon auszugehen, dass das durch die COVID-19-Pandemie bedingte niedrige Niveau des Luftverkehrs und der Fluggastnachfrage das ganze Jahr 2021 andauern wird. Mit einer Rückkehr zum Stand vor der COVID-19-Pandemie ist auf Jahre hinaus nicht zu rechnen. Gegenwärtig lässt sich jedoch noch nicht beurteilen, ob es auch nach 2021 zu einem Kapazitätsabbau in ähnlich großem Umfang kommen wird.

Nationale und unkoordinierte Beschränkungen für Fluggäste und Flüge nach/von bestimmten Destinationen, Quarantänevorschriften, Hygienemaßnahmen, die einen sicheren Reiseverkehr

[45] Siehe https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

[46] Siehe Fußnote 15 – Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie.

ermöglichen, und das Vertrauen der Verbraucher werden ausschlaggebend dafür sein, wie schnell sich der Luftverkehr erholt.

Aufgrund der weiter anhaltenden COVID-19-Pandemie und ihrer Auswirkungen auf den Luftverkehr, dürften die Luftfahrtunternehmen auch im Jahr 2021 mit erheblichen Liquiditätsproblemen konfrontiert werden, die dazu führen könnten, dass ihre Betriebsgenehmigung ausgesetzt oder widerrufen wird. Auch im Bodenabfertigungssektor dürften die schwierigen Marktbedingungen 2021 anhalten und die finanzielle Lage der Bodenabfertigungsdienstleister weiter verschlechtern, was das Risiko weiterer Insolvenzen birgt. Die Beeinträchtigung der Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten und Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln für Bodenabfertigungsdienstleister dürften daher auch im gesamten Jahr 2021 andauern.

Die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Maßnahmen gemäß Artikel 9 Absatz 1b in Bezug auf vorläufige Genehmigungen und gemäß Artikel 24a Absatz 3 betreffend Bodenabfertigungsdienste, die derzeit am 31. Dezember 2020 auslaufen, sind somit erfüllt.

Vor diesem Hintergrund und angesichts dessen, dass die Ausnahmen in Bezug auf die **Betriebsgenehmigungen** und die **Auswahl von Bodendienstleistern** bereits am 31. Dezember 2020 auslaufen, jedoch weiterhin notwendig sind, da die in Artikel 9 Absatz 1b und Artikel 24a Absatz 3 genannten Bedingungen erfüllt sind, wird die Kommission besagte Ausnahmen im Wege eines delegierten Rechtsakts bis zum 31. Dezember 2021 verlängern.

In Bezug auf die derzeitige Ausnahmeregelung zur **Geltungsdauer von Bodenabfertigungsverträgen**, die Vertragsverlängerungen bis zum 31. Dezember 2022 ermöglicht, und da nur wenige langfristige Daten vorliegen, ist die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht der Auffassung, dass die Bedingungen für eine Verlängerung über Ende 2022 hinaus erfüllt sind. Allerdings wird die Kommission die Lage weiterhin genau überwachen.

Was die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten betrifft, auf der Grundlage der verfügbaren Erkenntnisse über das Infektionsgeschehen und des Wissens über das Übertragungsrisiko zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie die Ausübung von Verkehrsrechten **zu verweigern, einzuschränken oder mit Auflagen zu versehen**, sind diese Maßnahmen in Anbetracht anderer, geeigneterer Maßnahmen zur Eindämmung der Seuche, wie wirksame Gesundheits- und Hygienemaßnahmen, und in Anbetracht von Artikel 21 der Verordnung über Luftverkehrsdienste nicht länger erforderlich. Die in Artikel 21a Absatz 4 genannte Voraussetzung für eine Verlängerung der Maßnahme durch einen delegierten Rechtsakt über den 31. Dezember 2020 hinaus, ist somit nicht gegeben, weshalb die geltende Frist nicht verlängert wird.

Die Kommission wird die Situation im Luftfahrtsektor auch weiterhin prüfen und ist bereit, weitere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, sofern sie zur Bewältigung der Krise und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung gerechtfertigt sind.