



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Vorübergehende Entlastung der Flughäfen von den Vorschriften für Zeitnischen aufgrund von COVID-19**

**Vorübergehende Entlastung der Flughäfen von den Vorschriften für Zeitnischen  
aufgrund von COVID-19**  
[COM(2022) 334 final]

**TEN/787**

Hauptberichterstatter **Thomas KROPP**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**

[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.facebook.com/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.twitter.com/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.linkedin.com/company/eesc.europa.eu) [www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.instagram.com/eesc.europa.eu)

Befassung	Europäische Kommission, 12/7/2022 Europäisches Parlament, 19/07/2022 Rat: 04/08/2022
Rechtsgrundlage	Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	21/09/2022
Plenartagung Nr.	572
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	143/1/2

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt fest, dass die Luftfahrt innerhalb der EU und weltweit für Konnektivität sorgt, die eine grundlegende Voraussetzung für Handel und Tourismus und damit auch für den wirtschaftlichen Wohlstand Europas ist. Die Luftfahrtbranche leidet nach wie vor unter dem Zusammenspiel der Auswirkungen mehrerer globaler Krisen: der COVID-19-Pandemie, der Schließung des Luftraums mehrerer europäischer Handelspartner (insbesondere Chinas), des Krieges in der Ukraine, der enormen Inflation, der steigenden Wahrscheinlichkeit einer weltweiten Rezession und des Mangels an Arbeitskräften in verschiedenen Wirtschaftszweigen, nicht zuletzt in der Luftfahrt selbst. Andere Regionen der Welt verfolgen aufmerksam, wie die europäische Luftfahrt mit diesen Herausforderungen umgeht. Benachbarte Drehkreuze in Istanbul, Dubai, Doha und London werden von der eingeschränkten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Drehkreuze und der international tätigen europäischen Netzwerk-Carrier profitieren. Der EWSA hat deshalb immer wieder darauf hingewiesen, dass jegliche Regulierungsmaßnahmen, die den Luftverkehr betreffen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas nicht beeinträchtigen dürfen. Es wäre für die Umwelt und für die in Europa beschäftigten Arbeitskräfte schädlich, wenn die Passagierströme nicht mehr über internationale Verbindungen in Europa liefen, sondern über Drehkreuze außerhalb der EU zu internationalen Destinationen gelangen würden. Die vorgeschlagenen Änderungen der Zeitnischenverordnung sind auch in diesem umfassenderen Kontext zu sehen.
- 1.2 In der Verordnung (EWG) Nr. 95/93<sup>1</sup> sind die Verfahren und Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der EU festgelegt. Gemäß Artikel 10 dieser Verordnung müssen Luftfahrtunternehmen mindestens 80 % der ihnen zugewiesenen Zeitnischen innerhalb einer bestimmten Flugplanperiode nutzen, um in der entsprechenden Flugplanperiode des darauffolgenden Jahres ihr Anrecht auf dieselbe Abfolge von Zeitnischen zu wahren.
- 1.3 Angesichts des unerwarteten Ausmaßes und Andauerns der Pandemie hat die Kommission die Zeitnischenverordnung seit dem Beginn der Pandemie zweimal geändert und die „Use-it-or-lose-it“-Regel praktisch ausgesetzt. Zudem wurde der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um unerwarteten weiteren Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Maßnahmen zur Entlastung von der Zeitnischenregelung laufen am 29. Oktober 2022 aus, die der Kommission übertragenen Befugnisse sind bereits am 21. Februar 2022 ausgelaufen. Eine weitere Überprüfung und zusätzliche Anpassungen sind nun dringend erforderlich, um den Gegebenheiten auf dem Markt Rechnung zu tragen.
- 1.4 Auf der Grundlage der Prognosen von EUROCONTROL geht die Kommission davon aus, dass der Luftverkehrsmarkt allmählich wieder das Vor-Pandemie-Niveau erreichen wird. Diese Annahme könnte sich jedoch als zu optimistisch erweisen.<sup>2</sup> Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag zwar gut gemeint ist, aber nicht die notwendigen Vorkehrungen enthält, um unbeabsichtigte Rückschläge für die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu verhindern.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft ([ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1](#)).

<sup>2</sup> Ankündigung weiterer Flugannullierungen durch die Lufthansa angesichts der anhaltenden Krise: <https://www.airliners.de/lufthansa-streicht-winterflugplan/65956>.

- 1.5 Der EWSA begrüßt die Zielsetzung des neuen Kommissionsvorschlags, die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Luftverkehrsmarkt in möglichst hohem Maße zu erhalten. Die Marktanalyse der Kommission und die von ihr prognostizierte Marktentwicklung in den kommenden drei Saisons sind jedoch nicht belastbar genug, um die vorgeschlagene Rückkehr zur 80:20-Regel zu erklären oder gar zu rechtfertigen. Die Einschätzung der Kommission, dass der Luftverkehrsmarkt derzeit wieder zum „Normalzustand“ zurückkehre, kann der EWSA nicht teilen. Auf der Grundlage der Daten der Kommission wäre eine niedrigere Schwelle, z. B. 70:30, angemessener, bis sich der Markt stabilisiert hat.
- 1.6 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, den Anwendungsbereich der Regel für gerechtfertigte Ausnahmen von der Zeitnischennutzung auch auf politische Unruhen und Naturkatastrophen auszuweiten, wenn diese Umstände zu eindeutig beschriebenen Beschränkungen für den Luftverkehr führen. Der EWSA ist jedoch nicht überzeugt, dass die vorgeschlagenen Änderungen der derzeitigen Regeln für gerechtfertigte Ausnahmen von der Zeitnischennutzung sinnvoll sind. Die von der Kommission vorgesehenen Verfahren bringen unnötige Komplikationen mit sich. Tatsächlich können die Abweichungen von den derzeitigen Verfahren nicht mehr als Notmaßnahmen eingestuft werden und führen somit zu Rechtsunsicherheit in einer Zeit, in der die gesamte Branche dringend einen stabilen Rechtsrahmen benötigt.
- 1.7 Der EWSA unterstützt den Vorschlag, die Transparenz der Zeitnischenzuweisung zu verbessern, indem die Rolle der European Airport Coordinators Association gestärkt wird und die Koordinatoren verpflichtet werden, die Destinationen, für die die Ausnahmen gelten, zu veröffentlichen.
- 1.8 Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abmilderung der anhaltenden und vorhersehbaren Auswirkungen, die der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine auf die europäische Luftfahrt hat. Die Annahme der Kommission, dass die normalen Regelungen vier Monate nach dem Ende der Feindseligkeiten wieder in Kraft treten können, erscheint jedoch zu optimistisch.
- 1.9 Der EWSA unterstützt die Anliegen der Kommission zwar uneingeschränkt, ist jedoch der Auffassung, dass trotz des offensichtlichen Zeitmangels eine Folgenabschätzung angebracht gewesen wäre, um die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der bestehenden Zeitnischenverordnung besser abschätzen zu können. In Ermangelung einer Folgenabschätzung zur Untermauerung der Vorschläge stützt sich die Kommission auf Prognosen von EUROCONTROL, die nicht unbedingt die Komplexität der aktuellen Marktentwicklungen widerspiegeln.
- 1.10 Eine Folgenabschätzung ist nicht nur erforderlich, um Änderungen der bestehenden Zeitnischenverordnung zu begründen. Wie der EWSA bereits betont hat<sup>3</sup>, sollten die Maßnahmen der EU eng mit dem Worldwide Airport Slot Board (WASB) abgestimmt werden,

---

<sup>3</sup> [ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 37](#), Ziffer 1.5.8.

um zu verhindern, dass in verschiedenen Regionen der Welt unterschiedliche Ansätze in derselben Frage verfolgt werden.

- 1.11 Die anhaltenden globalen Krisen müssen vor dem Hintergrund ihrer kumulativen Auswirkungen auf den internationalen Luftverkehr gesehen werden. Da die Eindämmung dieser Auswirkungen derzeit schwierig ist, sollte die Kommission den Vorschlag nach Ansicht des EWSA überprüfen, um die Änderungen an den bestehenden Regelungen möglichst gering zu halten und so ihren Charakter als „Notfallbestimmungen“ zu wahren. Die derzeitige Notlage ist keinesfalls bewältigt, weshalb die Notfallbestimmungen zumindest für den von der Kommission vorgesehenen Zeitraum verlängert werden sollten. Für die Planung von Änderungen, wie sie die Kommission vorschlägt, ist es sicherlich zu früh.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Wie die Kommission in ihrer Begründung darlegt, besteht die regulatorische Herausforderung im Zusammenhang mit der Zeitnischenverordnung darin, die Nutzung der angestammten Zeitnischen sicherzustellen. Die Kommission hat die Verordnung zweimal geändert, um die „Use-it-or-lose-it“-Regel anzupassen. Der Kommission wurde auch die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, mit denen die Schwelle für die Nutzung von Zeitnischen entsprechend dem anhaltenden Rückgang der Nachfrage angepasst werden kann.
- 2.2 Diese Maßnahmen zur Entlastung von der Zeitnischenregelung laufen am 29. Oktober 2022 aus, die der Kommission übertragenen Befugnisse sind bereits am 21. Februar 2022 ausgelaufen. In Bezug auf die Grundregel „Use-it-or-lose-it“ schlägt die Kommission nun vor, ab dem 29. Oktober 2022 wieder die Standardnutzungsrate von 80 % anzuwenden. Als Begründung wird angeführt, dass das Verkehrsaufkommen laut Prognosen von EUROCONTROL vom Juni 2022 in der Wintersaison 2022/2023 wieder 90 % des Niveaus von 2019 erreichen werde.
- 2.3 Der EWSA hält dieses Argument nicht für überzeugend. Infolge des militärischen Angriffs Russlands auf die Ukraine hat die Zahl der Militärflüge ebenso wie der umgeleiteten Überflüge erheblich zugenommen, wobei beide Kategorien von Flügen für die Slot-Zuweisung nicht von Bedeutung sind. Darüber hinaus muss unterschieden werden zwischen der Beförderung von Luftfracht, die während der Krise nicht wesentlich zurückgegangen ist, und dem Fluggastverkehr, der im Gegensatz dazu deutlich zurückgegangen ist. Eine weitere Unterscheidung ist auf dem Passagiermarkt zu treffen: Infolge der Einführung des EU-COVID-Zertifikats hat sich der innereuropäische Verkehr wesentlich schneller wieder erholt und steuert auf die Zahlen vor der Pandemie zu. Der Inlands- und der Langstreckenflugverkehr hingegen befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Erholung. Der Geschäftsreiseverkehr dürfte sich deutlich langsamer erholen als der Urlaubsreiseverkehr.<sup>4</sup> Es ist keineswegs sicher, dass sich letzterer stetig erholen wird; ein Teil der Zunahme ist auf den Nachfragestau bei Ferienreisen nach zwei Jahren COVID-19 zurückzuführen. Die großen europäischen Linienfluggesellschaften haben ihr großes Langstreckenflugzeug, den Airbus 380, noch nicht wieder reaktiviert, gerade weil die Airlines mit hohen Treibstoffkosten konfrontiert sind und weil sie nicht mit einem spürbaren und stetigen Anstieg der Nachfrage rechnen. Aus den von

---

<sup>4</sup> <https://www.airliners.de/prognose-globaler-geschaeftsreiseverkehr-erholt-deutlich/65958>.

den Interessenträgern vorgelegten Daten geht hervor, dass der Flugverkehr voraussichtlich auf 90 % des Niveaus von 2019, die Passagiernachfrage jedoch nur auf 78 % steigen wird. Ist die Auslastung der Flugzeuge geringer, werden die Fluggesellschaften wahrscheinlich mehrere Flüge desselben Tages zusammenfassen, um weiterhin rentabel fliegen zu können.<sup>5</sup> Die Nachfrage wird durch steigende Inflationsraten und das zunehmende Rezessionsrisiko in mehreren Ländern beeinflusst. Prognosen sollten sich deshalb nicht auf die Regionen stützen, die bei der Erholung vorn liegen, sondern auch besonders stark betroffene Teilmärkte berücksichtigen.

- 2.4 Der EWSA ist deshalb überzeugt, dass die Erholung des Luftverkehrsmarktes möglicherweise mühsamer sein wird, als von der Kommission angenommen. Die einzelnen Marktsegmente erholen sich nach wie vor in unterschiedlichem Tempo: Frachtverkehr 6 % im Vergleich zu 2019, Billigfluggesellschaften -9 % und Netzwerkfluggesellschaften 21 %. Dies ist umso wichtiger, als sich die Schwellenwerte auf ganze Abfolgen von Zeitnischen beziehen, was bedeutet, dass die Abfolge von Slots (z. B. Flüge zur Hauptreisezeit) über der 80 %-Schwelle liegen muss. Vor der Pandemie lag die Zeitnischennutzungsrate bei 95 % und die niedrigste Nutzungsrate bei 80 %. Wenn EUROCONTROL eine durchschnittliche Zeitnischennutzungsrate von 90 % prognostiziert, ist davon auszugehen, dass die Abfolgen von Zeitnischen (im Durchschnitt) unter 80 % liegen. Aus diesen Gründen ist es viel zu früh, zu einem Schwellenwert von 80:20 zurückzukehren. Sinnvoller wäre es wohl, ein Verhältnis von 70:30 festzulegen, bis belastbarere Daten vorliegen, die eine nachhaltige Erholung des Marktes belegen. Außerdem zeigen auch die Probleme, mit denen die europäischen Flughäfen konfrontiert sind, deutlich, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch nicht bewältigt sind. Große Drehkreuze innerhalb der EU wie Frankfurt und außerhalb der EU wie London Heathrow haben die Zahl der Starts und Landungen gedeckelt, was zur massenhaften Annullierung von Flügen geführt hat, um den Druck auf den Flugbetrieb auf diesen Flughäfen zu verringern, der durch eine Reihe unterschiedlicher Faktoren verursacht wird, wie z. B. Personalmangel. Dies deutet darauf hin, dass die Schwellenwerte für die Zeitnischennutzungsrate vor der Pandemie noch nicht wieder erreicht werden können.<sup>6</sup>
- 2.5 Ein Verhältnis von 70:30 entspräche den von der britischen Regierung beschlossenen Schwellenwerten und den ihnen zugrunde liegenden Überlegungen.<sup>7</sup> Obwohl dies von der Luftverkehrsbranche heftig kritisiert wurde, wird damit nach Ansicht des EWSA ein fundiertes Gleichgewicht zwischen der Rückkehr zum Status quo ante und der Einsicht gefunden, dass angesichts der anhaltenden großen Herausforderungen für die Branche nach wie vor ein (wenn auch verringertes) Schutz von Zeitnischen erforderlich ist. Darüber hinaus wird dadurch der Schwellenwert der EU-Zeitnischenverordnung an den der Nachbarländer angeglichen, und es

---

<sup>5</sup> Die Passagierzahlen und Prognosen für den Flughafen München zeigen, dass die Rückkehr zum Verkehrsaufkommen aus der Zeit vor der Pandemie länger als erwartet dauern wird: <https://www.airliners.de/wachsendes-passagieraufkommen-bayerns-flughaefen-weit-entfernt-corona-niveau/65950>.

<sup>6</sup> In der Begründung erwähnt die Kommission den Personalmangel an wichtigen Flughäfen, betrachtet ihn jedoch als kurzfristiges Phänomen. Dies ist jedoch fraglich, da der Personalmangel viele Branchen und nicht nur den Luftverkehr betrifft. Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass dieses Problem in der Luftfahrt in naher Zukunft gelöst sein wird.

<sup>7</sup> Am 24. Januar 2022 passte die britische Regierung die Zeitnischennutzungsrate mit Wirkung vom 27. März 2022 auf 70:30 an. Damit sollte die Rückkehr zu den üblichen Regeln ermöglicht und die Branche zugleich vor künftigen Unsicherheiten geschützt werden, wie der britische Verkehrsminister Grant Shapps erläuterte.

werden gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Drehkreuze der EU-Luftfahrtunternehmen und den Flughafen London Heathrow, das größte internationale Drehkreuz in Europa, geschaffen.

- 2.6 Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, dass ihr die Befugnis übertragen wird, im Zeitraum vom 29. Oktober 2022 bis zum 26. März 2024 die Zeitnischennutzungsrate jederzeit von sich aus durch einen delegierten Rechtsakt in einer Spanne zwischen 0 % und 70 % zu ändern, sofern EUROCONTROL-Daten zeigen, dass der wöchentliche Luftverkehr in vier aufeinanderfolgenden Wochen im Vergleich zu den entsprechenden Wochen im Jahr 2019 unter 80 % fällt und dass der Rückgang des Verkehrsaufkommens wahrscheinlich anhalten wird. Die Kommission schlägt ferner vor, dass Luftfahrtunternehmen eine gerechtfertigte Ausnahme von der Zeitnischennutzung in Anspruch nehmen können, wenn Behörden zur Bewältigung epidemiologischer Lagen, politischer Unruhen oder Naturkatastrophen Beschränkungen erlassen und diese sich nachteilig auf den Luftverkehr auswirken.
- 2.7 Der EWSA unterstützt die Kommission in ihren Bemühungen, dafür zu sorgen, dass sie unter klar definierten außergewöhnlichen Umständen flexibel und transparent auf delegierte Rechtsakte zurückgreifen kann, um die Berechnung der Zeitnischennutzungsraten anzupassen und so die Schwellenwerte zum Schutz von Zeitnischen zu ändern. Dieses Ziel wird mit dem neuen Entwurf jedoch in mehrfacher Hinsicht verfehlt.
- 2.7.1 Im Gegensatz zur Kommission ist der EWSA der Auffassung, dass Fluggesellschaften in den Genuss von gerechtfertigten Ausnahmen von der Zeitnischennutzung kommen sollten, wenn öffentliche Empfehlungen gegen Reisen ausgesprochen werden. Selbst wenn Reisewarnungen keine unmittelbare rechtliche Wirkung haben, so beeinflussen sie sehr wohl die Nachfrage nach Flugreisen, was angemessen berücksichtigt werden sollte.
- 2.7.2 Darüber hinaus ist der EWSA der Auffassung, dass die Anforderung, das wöchentliche Flugaufkommen vier aufeinanderfolgende Wochen lang zu überwachen, bevor Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können, eine zu große Bürde darstellt und rechtliche Maßnahmen unnötig verzögern könnte. Es erscheint willkürlich, ohne richtige Begründung eine vierwöchige Überwachungsphase festzulegen. Wesentlich wichtiger ist es, eine transparente Entscheidungsfindung zu gewährleisten.
- 2.7.3 Der EWSA empfiehlt, dass die Regelung für gerechtfertigte Ausnahmen von der Zeitnischennutzung für den Start- und Zielflughafen gilt, denn beide bilden ein untrennbar miteinander verbundenes Paar, wenn es um die Wiederherstellung des früheren Slot-Portfolios auf bestimmten Routen geht. Aktuell hat die Kommission dies nicht als verbindliche Anforderung festgelegt.
- 2.7.4 Die Kommission hat nicht ausreichend begründet, warum die Berechnung der Zeitnischennutzungsrate geändert werden sollte: In Artikel 10 Absatz 4 der Zeitnischenverordnung ist vorgesehen, dass geschützte Zeitnischen als genutzte Zeitnischen betrachtet werden, während die Kommission nun vorschlägt, diese nicht zu berücksichtigen. Die Kommission geht ohne weiteren Nachweis davon aus, dass die normalen Zeitnischenregeln 16 Wochen nach der Wiedereröffnung des ukrainischen Luftraums wieder in Kraft gesetzt werden können. Angesichts der anhaltenden Feindseligkeiten, des Ausmaßes der Zerstörung der

Infrastruktur und der Unsicherheiten in Bezug auf Inhalt und Solidität einer Vereinbarung zwischen beiden Seiten erscheint dies zu optimistisch. 16 Wochen sind eine willkürliche Zahl, die nicht die Grundlage für eine gesetzgeberische Entscheidung über die Rückkehr zur Normalität bilden sollte.

- 2.8 Der EWSA hat sich stets dafür ausgesprochen, dass die Kommission darauf hinarbeitet, die Zeitnischenverordnung so weit wie möglich an die internationalen Praktiken und Strategien anzupassen. An den Konsultationen über die Anpassung der Zeitnischenvorschriften an Krisen, mit denen sich der Markt konfrontiert sieht, sind alle relevanten Interessenträger beteiligt.
- 2.9 Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Verbesserungen in Bezug auf die Art und Weise der Zusammenarbeit der Zeitnischenkoordinatoren. Mehr Transparenz im Verfahren verhindert unnötige Verwirrung bei allen Marktteilnehmern.

Brüssel, den 21. September 2022

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---