EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2021
SWD(2021) 416 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr

{SWD(2021) 415 final}

Einführung

Die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr (im Folgenden die „Verordnung“) wurde innerhalb des EU-Rahmens für Fahrgastrechte erlassen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Kraftomnibusunternehmen in der EU und einen europäischen Standard für den Schutz der Fahrgäste zu gewährleisten. Mit der Verordnung wurden neue Schutzbestimmungen für Fahrgäste eingeführt und Verpflichtungen für Beförderer, Busbahnhofbetreiber, Reisebüros, Reiseveranstalter und Behörden der Mitgliedstaaten eingeführt. Sie gilt seit acht Jahren (1. März 2013).

Da die Verordnung bis zum 1. März 2021 Ausnahmen ermöglichte, war die Anwendung wichtiger Bestimmungen bis vor kurzem eingeschränkt. Im Jahr 2018 nutzten rund 200 Millionen Fahrgäste (von 2,7 Mrd. Fahrgästen im Kraftomnibusverkehr pro Jahr) Kraftomnibusse über eine Entfernung von 250 km oder mehr und profitierten in vollem Umfang von der Verordnung. Im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung und der jüngsten „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ ist nun eine umfassende Evaluierung der Verordnung angezeigt.

Zweck und Gegenstand der Evaluierung

Zweck der Ex-post-Evaluierung war es, einen Einblick in die Anwendung der Verordnung zu geben, zu bewerten, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, und festzustellen, welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen sie insgesamt hatte. Die Evaluierung, die im Juli 2019 begann, basiert auf der Erhebung und detaillierten Analyse veröffentlichter gesamteuropäischer Daten für den Zeitraum 2013-2018 sowie auf Informationen von Interessengruppen und anderen Quellen aus der Branche. Sie deckt den Zeitraum vom 1. März 2013 bis zum Beginn der Begleitstudie zur Evaluierung im Februar 2020 ab. Die Ergebnisse der Evaluierung können daher nicht die Auswirkungen von COVID-19 berücksichtigen, auch wenn darin, soweit verfügbar, klare Tendenzen und Meinungen der Interessenträger zum Ausdruck kommen. Der geografische Geltungsbereich umfasst 27 EU-Mitgliedstaaten, das Vereinigte Königreich, Island, Norwegen und die Schweiz.

Wichtigste Feststellungen

Wirksamkeit – Analyse der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele

Viele Interessenträger begrüßten den EU-weit einheitlichen Rahmen für die Fahrgastrechte. Die Verordnung weist jedoch nach wie vor Lücken auf, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen, beispielsweise: den Fahrgästen sind ihre Rechte nur in geringem Umfang bewusst; bei Verkehrsdiensten über Entfernungen von weniger als 250 km besteht begrenzter Schutz; Verspätungen unterwegs und bei der Ankunft fallen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung; die Haftung für beschädigtes oder verloren gegangenes Gepäck usw. ist begrenzt. Einige Probleme gibt es auch in Bezug auf die Rolle der nationalen Durchsetzungsstellen, da die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften unterschiedliche Ansätze gewählt haben, um die Anforderungen der Verordnung zu erfüllen, und da die nationalen Durchsetzungsstellen diese auf unterschiedliche Weise durchsetzen, was beispielsweise die Durchführung von Überwachungstätigkeiten und die Verhängung

angemessener Sanktionen betrifft. Sanktionen werden in der Regel selten und nur in geringer Höhe verhängt; bei den nationalen Durchsetzungsstellen geht nur eine begrenzte Zahl von Beschwerden ein (durchschnittlich 1,5 Beschwerden pro Million Fluggäste). Die relativ begrenzten Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen, die von einer Reihe nationaler Durchsetzungsstellen durchgeführt werden, wirken sich auch auf die Wirksamkeit des Rechtsrahmens aus.

Durch die verschiedenen Ansätze, die in den Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Hilfe für Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität verfolgt werden, wird die Wirksamkeit der Verordnung weiter verringert.

Effizienz – Kosten und Nutzen der EU-Maßnahme

Da einschlägige Daten nur in begrenztem Umfang verfügbar sind, erwies sich die Quantifizierung der Kosten und des Nutzens der Verordnung als schwierig. Viele Interessenträger hatten keinen festen Standpunkt zu der Frage, ob die Kosten der Verordnung in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen standen, und ihre Ansichten unterschieden sich je nach Kategorie der betroffenen Gruppe. Während die Fahrgastvertreter eine überwiegend positive Meinung vertraten (die Nettokosten der Verordnung werden auf zusätzliche 0,05 EUR pro Fahrgast geschätzt), fiel die Einschätzung der Verkehrsunternehmer größtenteils negativ aus. Die Kraftomnibusunternehmen forderten jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Senkung der Regulierungskosten. Die individuellen Kosten und die Arbeitsbelastung der nationalen Durchsetzungsstellen sind relativ niedrig und hängen weitgehend damit zusammen, dass nur eine sehr geringe Zahl von Beschwerden einging. Die Kosten der Betreiber sind höher, doch machten die Betreiber in der Konsultation keine starken Einwände wegen unverhältnismäßiger Kosten geltend.

Relevanz – die Ziele der Maßnahme sind auch heute noch relevant

Die ursprünglichen Ziele der Verordnung sind nach wie vor von großer Relevanz und entsprechen weitgehend dem aktuellen Bedarf der Fahrgäste. Die Veränderungen am Kraftomnibusmarkt in der EU und die zunehmende Nutzung digitaler Technologien hatten erhebliche Auswirkungen sowohl auf die Kraftomnibusbranche als auch auf die Erfahrungen der Fahrgäste. Die Evaluierung ergab, dass die spezifischen Ziele der Festlegung grundlegender Qualitätsstandards, einer einheitlicheren Bearbeitung von Beschwerden und einer wirksamen Überwachung teilweise durch die Verordnung erreicht werden. Insgesamt wären die zum Zeitpunkt der Maßnahme festgestellten Probleme bestehen geblieben, wenn die Verordnung nicht erlassen worden wäre, und einige der Probleme wurden in der Verordnung bis zu einem gewissen Grad angegangen.

Kohärenz – interne und externe Kohärenz der Maßnahme

Was die interne Kohärenz betrifft, wurden bei der Evaluierung einige Unstimmigkeiten im Hinblick auf die Erreichung eines einheitlichen, hohen Schutzniveaus festgestellt, bedingt durch den Geltungsbereich der Verordnung, da mehrere Bestimmungen nicht für Verkehrsdienste unterhalb einer Entfernung von 250 km (einschließlich der Fahrgastrechte von Personen mit eingeschränkter Mobilität) oder für Gelegenheitsverkehrsdienste gelten. Im

Zusammenhang mit anderen europäischen Politiken und damit zusammenhängenden Rechtsakten (z. B. Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, Wettbewerbspolitik und externe Verkehrspolitik der EU) wurden keine größeren Probleme festgestellt. Einige Unvereinbarkeiten mit der Richtlinie über Pauschalreisen in Bezug auf den Schutz von Fahrgästen im Gelegenheitsverkehr sowie die verkehrsträgerübergreifenden Fahrgastrechte wurden festgestellt.

EU-Mehrwert – zusätzlicher Nutzen durch die EU-Maßnahmen

Die EU-weiten Rechtsvorschriften über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr haben durch die Einführung von Fahrgastrechten auf einheitlichem Niveau in der gesamten EU zu einem Mehrwert geführt. Diese Rechte bestanden in den meisten Mitgliedstaaten vor der Einführung der Verordnung nur in sehr begrenztem Umfang oder überhaupt nicht. Dadurch sind Busfahrgäste besser geschützt und haben mehr Vertrauen, während die Mitgliedstaaten stärker für die Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität sensibilisiert wurden. Außerdem wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Durchsetzung und die Bearbeitung von Beschwerden geschaffen. Der Mehrwert der Verordnung wurde jedoch durch die Unterscheidung zwischen „grundlegenden“ und „erweiterten“ Rechten sowie durch die Unterschiede bei den in der EU angewandten Beschwerdeverfahren und Durchsetzungsmechanismen eingeschränkt.