EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[…]

Begleitunterlage zum

Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/20, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 hinsichtlich der Durchsetzung der Fahr- bzw. Fluggastrechte in der Union

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} -
{SWD(2023) 389 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Fahr- bzw. Fluggastrechte gelten für einen wachsenden Markt mit rund 13,4 Milliarden Passagieren, die jährlich 107 Millionen Reisen mit öffentlichen Verkehrsmitteln unternehmen. Diese Rechte schützen die Passagiere vor, während und nach ihrer Reise und stehen im Mittelpunkt der Verkehrs- und Verbraucherpolitik der EU und sind zu einer Leitinitiative der Union geworden.

Der Rahmen für Fahr- bzw. Fluggastrechte besteht aus fünf verschiedenen EU-Verordnungen für den Luftverkehr (2), den Eisenbahn-, Schiffs- und Kraftomnibusverkehr. Ihre Umsetzung hat in den letzten zwanzig Jahren zu einer erheblichen Verbesserung des Schutzes der Passagiere geführt. Trotz der erheblichen Fortschritte, die erzielt wurden, einschließlich der Neufassung der Eisenbahnverordnung im Jahr 2021, bestehen jedoch nach wie vor große Herausforderungen. Erstens kommen die Fahrgäste in allen Verkehrsträgern aufgrund von Mängeln bei ihrer Umsetzung und Durchsetzung nicht in vollem Umfang in den Genuss ihrer Rechte. Zweitens bietet der derzeitige Rechtsrahmen keinen Schutz für Passagiere, die eine multimodale Reise unternehmen. Drittens sind, wie während der COVID-19-Pandemie festgestellt wurde, die Erstattungsvorschriften für Flugscheine unklar, wenn Flüge über einen Vermittler gebucht wurden.

Was soll erreicht werden?

Diese Initiative zielt darauf ab, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Personenbeförderung zu gewährleisten und ein hohes Verbraucherschutzniveau für Passagiere auf Reisen zu erreichen. Zu diesem Zweck werden folgende spezifische Ziele verfolgt: 1) Gewährleistung einer wirksamen und effizienten Durchsetzung der Rechtsvorschriften über Fahr- bzw. Fluggastrechte in den Mitgliedstaaten, 2) Gewährleistung einer wirksamen Bearbeitung von Beschwerden für Passagiere, 3) Verbesserung des Schutzes von Passagieren, die bei multimodalen Reisen mit Störungen konfrontiert sind, 4) Verbesserung der Information und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität beim Umsteigen zwischen Verkehrsträgern und 5) Gewährleistung eines klaren Erstattungsverfahrens für Passagiere, die über einen Vermittler gebucht haben.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Passagiere müssen in der Lage sein, ihre Rechte in der Europäischen Union in gleicher Weise geltend zu machen und in den Genuss des gleichen Schutzes zu kommen, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie reisen. Aus diesen Gründen erfordern die oben genannten Probleme Maßnahmen auf EU-Ebene. Andererseits sind die Durchsetzung und Überwachung der Anwendung Aufgabe der Mitgliedstaaten.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Im Rahmen dieser Folgenabschätzung wurden drei Gruppen politischer Optionen (PO1, PO2, PO3) bewertet. In jeder Reihe von Optionen werden Lösungen für eines der drei ermittelten Probleme vorgeschlagen, sie variieren jedoch in Bezug auf den Umfang der auf EU-Ebene geplanten Maßnahmen.

Die Optionen PO1.1 und PO1.2 konzentrieren sich auf Lösungen für Mängel bei der Um- und Durchsetzung des bestehenden Rechtsrahmens für Fahr- bzw. Fluggastrechte. Option PO1.1 zielt darauf ab, die Harmonisierung der wichtigsten bestehenden Vorschriften in diesem Bereich sicherzustellen, insbesondere auf der Grundlage der Maßnahmen, die in der neuen Eisenbahnverordnung enthalten sind, die im Juni 2023 in Kraft getreten ist. Option PO1.2 baut auf PO1.1 auf und zielt darauf ab, die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern.

Die Optionen PO2.1, PO2.2 und PO2.3 befassen sich mit Fragen im Zusammenhang mit dem Schutzniveau von Passagieren, die eine multimodale Reise unternehmen, einschließlich Menschen mit eingeschränkter Mobilität, indem sie Maßnahmen widerspiegeln, die bereits im Rahmen der bestehenden Verordnungen für Reisen mit einem einzigen Verkehrsträger umgesetzt wurden. Bei den politischen Maßnahmen werden mehrere multimodale Kategorien von Beförderungsausweisen berücksichtigt, d. h. einzige Beförderungsverträge, die von einem Beförderer angeboten werden (Kategorie A), separate Beförderungsausweise, die von Vermittlern gebündelt werden (Kategorie B), und separate Beförderungsausweise, die von Passagieren auf eigene Initiative separat erworben

werden (Kategorie C). Option PO2.1 bietet Passagieren ein grundlegendes Schutzniveau, um sicherzustellen, dass sie ein Mindestmaß an Informationen und Unterstützung erhalten, insbesondere für Passagiere mit einem einzigen Beförderungsvertrag (Kategorie A). Option PO2.2 bietet ein umfassenderes Schutzniveau als PO2.1: Passagiere (Kategorien A und B) sollten Echtzeitinformationen über Störungen und mögliche Anschlüsse erhalten. Darüber hinaus würden Hilfeleistungen für Menschen mit eingeschränkter Mobilität, die zwischen Verkehrsträgern umsteigen, durch die Einführung einer „zentralen Anlaufstelle“ an multimodalen Knotenpunkten effizienter und umfassender werden. Mit Option PO2.3 wird ein weiteres Schutzniveau eingeführt, indem Passagieren mit einem einzigen Beförderungsvertrag (Kategorie A) ein zusätzliches Recht auf Abschluss eines alternativen Beförderungsvertrags eingeräumt wird, wenn sie einen Anschluss verpassen.

Die Optionen PO3.1, PO3.2 und PO3.3 betreffen unklare Regeln für die Erstattung von Flugscheinen, die über einen Vermittler gebucht wurden. Sie umfassen die Verpflichtung von Beförderern und Vermittlern, die Passagiere über das Erstattungsverfahren zu informieren und ihnen Kontaktmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Gemäß der Option PO3.1 können Passagiere die Erstattung nur vom Beförderern verlangen; der Vermittler ist nicht an der Erstattungsabwicklung beteiligt. Die Vermittler müssen die Passagiere allerdings hierzu in die Lage versetzen, indem sie ihnen die erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Unter der Option PO3.2 kann der Beförderer entscheiden, ob Passagiere die Erstattung beim Vermittler oder beim Beförderer beantragen müssen, während in Option PO3.3 den Passagieren die Wahl gelassen wird, ob sie die Erstattung über den Vermittler oder beim Beförderer beantragen.

Im bevorzugten Maßnahmenpaket werden die Optionen PO1.2, PO2.2 und PO3.2 kombiniert.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?
Die Interessenträger erkannten die Relevanz der ermittelten Probleme im Allgemeinen an und stimmten den Zielen zu.

In Bezug auf die Option PO1 unterstützen viele nationale Durchsetzungsstellen, Beförderer und Terminalbetreiber die Option PO1.1, da sie für diese Interessenträger keine Verpflichtungen in Bezug auf Risikobewertungen und Programme zur Sensibilisierung für Fahr- bzw. Fluggastrechte enthält. Option PO1.2 wird von Verbraucherorganisationen unterstützt, da mit ihr über die Verpflichtungen der Beförderer und Terminalbetreiber, die Passagiere über ihre Rechte zu informieren, hinausgegangen wird. Auch leistungsstarke nationale Durchsetzungsstellen, Beförderer, Terminalbetreiber und Vermittler unterstützen die Option PO1.2, da dadurch sichergestellt wird, dass die Überwachungs- und Durchsetzungsaktivitäten der nationalen Durchsetzungsstellen transparenter und berechenbarer sind.

In Bezug auf die Option PO2 unterstützen die Verbraucherverbände die Option PO2.3, da diese zu einem hohen Verbraucherschutz führen würde. Angesichts des derzeitigen Entwicklungsstands des Marktes für den multimodalen Fahr- bzw. Flugscheinverkauf unterstützen die Beförderer und Vermittler eher die Option PO2.1. Die nationalen Durchsetzungsstellen bevorzugen die Option PO2.2.

In Bezug auf die Option PO3 unterstützen Luftfahrtunternehmen und Vermittler die Option PO3.2. Ein europäischer Fahrgastverband unterstützt zudem die Option PO3.2. Ein europäischer Verbraucherverband würde möglicherweise die Option PO3.3 bevorzugen, aber auch PO3.2 befürworten, da sich der Passagier stets als letztes Mittel an das Luftfahrtunternehmen wenden kann (wenn der Vermittler nicht fristgerecht bezahlt). Die nationalen Durchsetzungsstellen unterstützen die Option PO3.1.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Das allgemeine Ziel dieser Maßnahme besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für die Personenbeförderung zu gewährleisten und ein hohes Maß an Verbraucherschutz für Passagiere zu erreichen, die innerhalb eines Verkehrsträgers reisen oder während ihrer Reise den Verkehrsträger wechseln, indem Passagiere, Beförderer, Vermittler und (insbesondere Menschen mit eingeschränkter Mobilität) und nationale Verwaltungen in die Lage versetzt werden, diese Rechte effizient und wirksam anzuwenden und durchzusetzen.

Es wird erwartet, dass der Nutzen des bevorzugten Maßnahmenpakets den verschiedenen Interessenträgergruppen zugutekommen wird, und zwar Beförderer, zwischengeschalteten Verkäufern

von Beförderungsausweisen, Terminalbetreibern, nationalen Durchsetzungsstellen und Passagieren.

Passagiere: Die letztendlichen Nutznießer dieser Initiative sind die Passagiere, die aufgrund der Maßnahmen der Beförderer, Terminalmanager und Durchsetzungsbehörden stärker für ihre Rechte sensibilisiert werden dürften. Darüber hinaus hätten Passagiere (einschließlich Menschen mit eingeschränkter Mobilität) mehr Rechte auf Information und Hilfeleistung bei der Durchführung einer multimodalen Reise und würden von einer einfachen Erstattung von Flugscheinen profitieren. Der Gesamtnutzen für die Passagiere wird auf 2 187 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert für den Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert, wovon 2 165,3 Mio. EUR auf Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten zurückzuführen sind. Die Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten sind auf die Zeiteinsparungen zurückzuführen, die dank folgender Faktoren erzielt werden: größere Klarheit in Bezug auf das Erstattungsverfahren (1 679,1 Mio. EUR), zentrale Anlaufstelle für Menschen mit eingeschränkter Mobilität (277,3 Mio. EUR), Verwendung eines EU-weit standardisierten Formulars für die Beantragung von Erstattungen und Ausgleichsleistungen (147 Mio. EUR), Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden multimodal reisender Passagiere (43,3 Mio. EUR) und Hilfeleistung für Menschen mit eingeschränkter Mobilität, die mit multimodalen Fahrscheinen der Kategorie A reisen (18,6 Mio. EUR). Zudem haben Passagiere bei einem verpassten Anschluss während einer multimodalen Reise Anspruch auf Hilfeleistung (insbesondere Anspruch auf Erstattung und anderweitige Beförderung sowie Anspruch auf Versorgungsleistungen in Form von Erfrischungen, Mahlzeiten und Unterbringung), die auf 20,1 Mio. EUR geschätzt werden, sowie auf die Nutzung der kostengünstigeren Option einer Stelle für alternative Streitbeilegung, die auf 1,6 Mio. EUR geschätzt wird.

Beförderer: profitieren von schnelleren und effizienteren Verfahren, größerer Transparenz hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften durch die Betreiber, B2B-Vorschriften für Flugvermittler bei der gemeinsamen Bearbeitung von Erstattungen, Wettbewerbsvorteilen dank ihres guten Rufs, koordinierten grenzüberschreitenden Ermittlungen und einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen und den Stellen für alternative Streitbeilegung. Sie werden indirekt von klareren Haftungsvorschriften im Zusammenhang mit multimodalem Reiseverkehr sowie von der Veröffentlichung im Hinblick auf die Risikobewertungen profitieren, da dadurch die Wettbewerbsbedingungen für die Branche in allen Mitgliedstaaten angeglichen und die Überwachung der Faktoren transparenter werden. Darüber hinaus werden die Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten für Beförderer aufgrund des Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden für multimodal reisende Passagiere auf 35,3 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert.

Vermittler: werden eine offizielle Rolle bei der Erstattung der über sie gebuchten Flugscheine übernehmen, sofern der Beförderer dies beschließt und damit einverstanden ist. Vermittler können auch indirekt von klareren Haftungsregeln im Zusammenhang mit multimodalen Reisen profitieren, insbesondere wenn sie die Passagiere ordnungsgemäß über die Eigenständigkeit der Beförderungsausweise informieren, die diese Vermittler für eine bestimmte multimodale Reise kombiniert und verkauft haben. Zudem werden die Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten für Vermittler aufgrund des Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden für multimodal reisende Passagiere auf 24 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert.

Nationale Behörden: Die Einsparungen bei den laufenden Durchsetzungskosten für die nationalen Behörden werden auf 5,9 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert. Die Kosteneinsparungen sind darauf zurückzuführen, dass es für Beförderer und Terminalbetreiber einfacher ist, die Einhaltung der Vorschriften zu bewerten, ohne eingehendere und kostspieligere Überwachungsmaßnahmen durchführen zu müssen, dass Standardantragsformulare verwendet werden, die die Überwachung erleichtern, und dass die Zahl der Gerichtsverfahren voraussichtlich zurückgehen wird. Außerdem dürften sie aufgrund des Mechanismus für die Bearbeitung von Beschwerden für multimodale Passagiere Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten erzielen (71,4 Mio. EUR, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert).

Der Gesamtnutzen der bevorzugten politischen Option wird im Vergleich zum Ausgangswert auf 2 323,6 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert für den Zeitraum 2025-2050.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen

Optionen?

Die Gesamtkosten des bevorzugten Maßnahmenpakets werden zusätzlich zum Ausgangswert für den Zeitraum 2025 bis 2050 auf 575,2 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert.

Für die ***Beförderer*** werden die Gesamtkosten auf 144,5 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert, davon 51,2 Mio. EUR Anpassungskosten und 93,3 Mio. EUR Verwaltungskosten. Der größte Teil der Anpassungskosten ergibt sich aus dem Anspruch auf Erstattung oder anderweitige Beförderung, dem Recht auf Versorgung und Unterstützung für Menschen mit eingeschränkter Mobilität im Falle eines einzigen Beförderungsvertrags (Kategorie A) und der Notwendigkeit, das System zur Bereitstellung von Echtzeitinformationen für Passagiere mit multimodalen Beförderungsausweisen der Kategorien A (einzige Beförderungsverträge) und B (von Vermittlern gebündelte Beförderungsausweise) einzurichten. Die Verwaltungskosten sind weitgehend auf die Berichterstattungspflicht im Anschluss an die Festlegung von Qualitätsnormen für Dienste und ein Qualitätsmanagementsystem zurückzuführen.

Für Terminalbetreiber werden die Gesamtkosten auf 321,9 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert, davon 319,5 Mio. EUR Anpassungskosten und 2,3 Mio. EUR Verwaltungskosten. Die Anforderung, eine zentrale Anlaufstelle für Menschen mit eingeschränkter Mobilität an multimodalen Knotenpunkten einzurichten, macht einen großen Teil der Anpassungskosten aus (316,5 Mio. EUR), während die Verwaltungskosten auf die Anforderung zurückzuführen sind, über die Ergebnisse Bericht zu erstatten, nachdem Dienstqualitätsnormen und ein Qualitätsmanagementsystem festgelegt wurden.

Für Vermittler werden die Gesamtkosten auf 75,2 Mio. EUR geschätzt, davon 17,8 Mio. EUR Anpassungskosten und 57,5 Mio. EUR Verwaltungskosten. Die Verwaltungskosten sind hauptsächlich auf die Notwendigkeit zurückzuführen, die Informationssysteme zu ändern und die Passagiere über das Erstattungsverfahren zu informieren. Die Schadenregulierungsbehörden können aufgrund der kostengünstigeren Option, eine Stelle für alternative Streitbeilegung einzuschalten, Verluste in Höhe von schätzungsweise 1,6 Mio. EUR erleiden.

Für die nationalen Behörden werden die Gesamtkosten auf 32 Mio. EUR geschätzt, davon 30,6 Mio. EUR Durchsetzungskosten, 1,4 Mio. EUR Verwaltungskosten und 0,02 Mio. EUR Anpassungskosten.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Auswirkungen des bevorzugten Maßnahmenpakets werden größere und kleinere Unternehmen treffen, wobei auch KMU aufgrund ihrer Größe und ihrer begrenzten Ressourcen wahrscheinlich ebenfalls erhebliche Auswirkungen erfahren werden. Dies gilt insbesondere für zwischengeschaltete Verkäufer von Beförderungsausweisen und kleine Verkehrsunternehmen wie Kraftomnibus- und Schiffsbetreiber. In diesem Zusammenhang wurde in einer politischen Maßnahme, die besonders hohe Kosten für KMU verursacht (d. h. Bereitstellung von Echtzeitinformationen für Passagiere mit multimodalen Beförderungsausweisen der Kategorien A (einzige Beförderungsverträge) und B (von Vermittlern gebündelte Beförderungsausweise)) eine Ausnahme für KMU vorgesehen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Das bevorzugte Maßnahmenpaket ermöglicht eine bessere Umsetzung und Durchsetzung der Fahr- bzw. Fluggastrechte und macht die Arbeit der nationalen Behörden effizienter. Die Sensibilisierung der Passagiere für die Möglichkeit, Erstattungs- und Entschädigungsansprüche bei einer Stelle für alternative Streitbeilegung (ADR) einzureichen, wird den Gerichten Verwaltungskosten sparen, da weniger Gerichtsverfahren eingeleitet werden, was zu einer Senkung der Gerichtskosten führt. Die Gesamtkosten für die nationalen Behörden werden auf 32 Mio. EUR geschätzt, während sich die Kosteneinsparungen auf 77,3 Mio. EUR belaufen, was zu einem Nettovorteil von 45,3 Mio. EUR führt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 im Vergleich zum Ausgangswert.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Das bevorzugte Maßnahmenpaket wird einige soziale Auswirkungen haben: Während die Auswirkungen auf die Beschäftigung gering sein werden, würden sich die Vorteile im Zusammenhang mit den Grundrechten in einem höheren Verbraucherschutzniveau niederschlagen, auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität (z. B. Einrichtung zentraler Anlaufstellen für Personen mit eingeschränkter Mobilität an multimodalen Knotenpunkten). Das bevorzugte Maßnahmenpaket dürfte auch einige positive Auswirkungen auf die Umwelt haben; Es wird die Mobilität mit Lösungen für öffentliche Verkehrsmittel attraktiver machen und kann dazu beitragen, dass die Menschen weniger

das eigene Auto benutzen, was sich positiv auf die Verringerung von CO_2- und anderen Schadstoffemissionen sowie auf die Verkehrsüberlastung auswirken kann.

Verhältnismäßigkeit
Das bevorzugte Maßnahmenpaket geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um das allgemeine politische Ziel zu erreichen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für die Personenbeförderung und ein hohes Maß an Verbraucherschutz für Reisende zu gewährleisten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?
Die Maßnahme wird nach einer angemessenen Frist nach der Annahme des Vorschlags überprüft. Politische Maßnahmen brauchen Zeit, bis sie greifen und Wirkung zeigen. Die Kommission wird über eine solide Grundlage verfügen, damit sie die wirksame Umsetzung anhand der Durchsetzung und Berichterstattung der nationalen Durchsetzungsstellen überwachen kann. Sofern keine Umsetzungsprobleme auftreten, wird dies frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften der Fall sein.