EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2021
SWD(2021) 418 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität

{SWD(2021) 417 final}

Einleitung

Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität (im Folgenden die „Verordnung“) ergänzt die Verordnung (EG) Nr. 261/2004, in der Rechte für alle Flugreisenden festgelegt wurden. Die Verordnung wurde erlassen, damit Menschen mit Behinderung und Personen mit eingeschränkter Mobilität „vergleichbare Flugreisemöglichkeiten wie andere Bürger haben“. Sie soll diese Menschen vor Diskriminierung schützen und sicherstellen, dass sie erforderlichenfalls kostenlose Hilfe erhalten, um den Luftverkehr nutzen zu können. Die Verordnung ist seit 2008 im Europäischen Wirtschaftsraum anwendbar. Schätzungen zufolge profitierten im Jahr 2018 rund 9,8 Millionen Menschen mit eingeschränkter Mobilität von der Verordnung.

Zweck und Gegenstand der Evaluierung

Mit dieser Ex-post-Evaluierung soll beurteilt werden, ob die Verordnung ihren Zweck erfüllt hat und welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen sie insgesamt hatte. Die Evaluierung basiert auf der Analyse veröffentlichter europaweiter Daten für den Zeitraum 2008 bis 2018 sowie auf Informationen der Interessenträger aus dem Jahr 2020. Sie betrifft den Zeitraum von Juni 2008 bis Februar 2020. Die Ergebnisse der Evaluierung tragen daher den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nicht Rechnung, außer wenn Interessenträger spezifische Anmerkungen vorbrachten oder die Auswirkungen der Pandemie bereits klar und eindeutig sind. Der geografische Bereich umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie das Vereinigte Königreich, Island, Norwegen und die Schweiz (zusammen die „EU+4“).

Wichtigste Feststellungen

Wirksamkeit – Analyse der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele

Alle Interessenträger waren sich hinsichtlich der Wirksamkeit der Verordnung insgesamt einig. Sie hat unter anderem zu folgenden wichtigen Verbesserungen geführt: Die Betreiber sind sich der Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität stärker bewusst; Hilfen für Personen mit eingeschränkter Mobilität werden allen Reisenden, die darum ersuchen, auf allen europäischen Flughäfen und von allen europäischen Luftfahrtunternehmen ohne Zusatzkosten für die Personen mit eingeschränkter Mobilität angeboten; Personen mit eingeschränkter Mobilität erfahren nun EU-weit eine einheitlichere Behandlung durch Luftfahrtunternehmen und auf Flughäfen; die Qualität der Dienstleistungen für Personen mit eingeschränkter Mobilität hat sich ebenfalls verbessert und die Zahl der Fälle, in denen Personen mit eingeschränkter Mobilität die Beförderung verweigert wurde, ist zurückgegangen.

Einige Faktoren haben die Wirksamkeit der Verordnung jedoch begrenzt. Dazu zählen das Fehlen klarer Anforderungen an Schulungen zum Thema Behinderungen für das Personal, das direkten Kontakt mit Reisenden mit eingeschränkter Mobilität hat; die Tatsache, dass die derzeitigen Vorabmeldedienste es Personen mit eingeschränkter Mobilität nicht immer ermöglichen, Einzelheiten zur benötigten Hilfe anzugeben; bestimmte Rechtslücken (z. B. keine Definition der Begriffe „anerkannte Begleithunde“, „Mobilitätshilfen“ oder

„medizinische Ausrüstung“) sowie die Tatsache, dass die Beförderung noch immer in einigen Fällen verweigert wurde. Viele nationale Durchsetzungsstellen können keine verbindlichen Entscheidungen treffen, und die für die Überwachung und Durchsetzung (einschließlich Sanktionen) eingesetzten Ressourcen sind noch immer begrenzt.

Effizienz – Kosten und Nutzen der EU-Maßnahmen

Der für die Finanzierung der Bereitstellung kostenloser Hilfsleistungen für Reisende mit eingeschränkter Mobilität eingeführte Mechanismus hat effizient funktioniert. Die Kosten der Hilfe für Personen mit eingeschränkter Mobilität werden auf alle Flugreisenden umgelegt. Personen mit eingeschränkter Mobilität, die Hilfe anfordern, machen einen relativ kleinen Teil aller Flugreisenden aus: Die durchschnittlichen Kosten der Hilfe für Personen mit eingeschränkter Mobilität betrugen 2019 nur 0,55 EUR je Fluggast. Die durchschnittlichen Kosten für die Hilfe für eine Person mit eingeschränkter Mobilität beliefen sich 2019 auf 75 EUR. Seit 2008 hat die Zahl der Ersuchen um Hilfe für Personen mit eingeschränkter Mobilität zugenommen. Die individuellen Kosten und die Arbeitsbelastung der nationalen Durchsetzungsstellen sind relativ gering: Bisher haben sie sehr wenige Beschwerden erhalten (durchschnittlich 14 Beschwerden je 1 Million Flugreisende mit eingeschränkter Mobilität). Viele nationale Durchsetzungsstellen führen keine proaktiven Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen durch. Die Interessenträger, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen, stimmten zu, dass die mit der Verordnung verbundenen Kosten der Betreiber und nationalen Durchsetzungsstellen in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für Personen mit eingeschränkter Mobilität stehen (da sie bei viel niedrigeren Kosten mehr Möglichkeiten haben, den Flugverkehr zu nutzen). Bestimmte Kosten könnten durch eine verstärkte Vorabmeldung von Hilfeersuchen und eine eingehende Prüfung der Kosten für die Hilfsleistung für Personen mit eingeschränkter Mobilität verringert werden.

Relevanz – die Ziele der Maßnahmen sind auch heute noch relevant

Die Interessenträger, die an der öffentlichen Konsultation teilnahmen, waren sich einig, dass die ursprünglichen Ziele bei Erlass der Verordnung relevant waren und auch heute noch hochrelevant sind und den aktuellen Erfordernissen der Reisenden weitgehend entsprechen. Ohne die Verordnung würden die ursprünglich festgestellten Probleme höchstwahrscheinlich weiterbestehen. Wenngleich die Verordnung weitgehend ihren Zweck erfüllt, sind aufgrund neuer technischer Entwicklungen (z. B. Beförderung von Batterien, Elektrorollstühlen) neue Probleme entstanden.

Kohärenz – interne und externe Kohärenz der Maßnahme

Die Vorschriften der Verordnung sind im Allgemeinen kohärent und stimmig. Die Verordnung ist auch mit anderen EU-Vorschriften in den Bereichen Verbraucherrechte und Luftverkehr kohärent, wenngleich zum Teil Unstimmigkeiten zwischen den verschiedenen Verordnungen über die Rechte von Reisenden bestehen, wenn sie dieselben Fragen betreffen (z. B. Frist für die Vorabmeldung, Haftung für Verluste oder Beschädigung von Mobilitätshilfen), was bei Reisenden mit eingeschränkter Mobilität zu Unsicherheit führen kann. Die Verordnung konzentriert sich auf die Bereitstellung von Hilfen für Personen mit eingeschränkter Mobilität, verpflichtet Luftfahrtunternehmen, Flughäfen oder die Mitgliedstaaten jedoch nicht dazu, Flughafeninfrastrukturen und Flugzeuge leichter

zugänglich zu machen. Zudem bietet der EU-Rechtsakt zur Barrierefreiheit nur wenig Möglichkeiten, Fortschritte bei der physischen Zugänglichkeit des Luftverkehrs zu erzielen, wenngleich er die digitale Zugänglichkeit verbessern sollte. Da die EU-Vorschriften zu den Rechten von Reisenden nach Verkehrsträgern gegliedert sind, sind multimodale Reisen für Personen mit eingeschränkter Mobilität schwierig, da möglicherweise kein rechtlicher Schutz besteht, wenn sie von einem öffentlichen Verkehrsmittel auf ein anderes umsteigen.

EU-Mehrwert – zusätzlicher Nutzen durch die EU-Maßnahmen

Da im Luftverkehr grenzüberschreitende Dienste vorherrschen, ist ein kohärenter und einheitlicher europäischer Rahmen zur Regelung der Rechte für die Reisenden und Betreiber von Vorteil, und die Luftfahrtunternehmen und die Flughäfen profitieren von gleichen Wettbewerbsbedingungen. Vor dem Erlass der Verordnung gab es international und auf EU-Ebene auf diesem Gebiet keine verbindlichen Vorschriften: So waren nur in neun Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften zum Schutz der Rechte von Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität in Kraft, sodass in Europa kein kohärenter Rahmen bestand. Auf der Grundlage der bereits in einigen Mitgliedstaaten etablierten Branchenpraxis hat die Verordnung dazu beigetragen, für ein besseres Reiseumfeld für Personen mit eingeschränkter Mobilität zu sorgen, da sie ihnen bei Flugreisen mehr Sicherheit bietet und das Risiko der Diskriminierung verringert. Eine Aufhebung der Verordnung würde höchstwahrscheinlich dazu führen, dass die Rechte von Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität und die Erbringung von Hilfsleistungen für diese Menschen wieder auf unterschiedliche Weise geregelt würden.