C/2024/3382

31.5.2024

Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Berichterstatterin: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 29.1.2024 und 1.2.2024 Europäisches Parlament, 8.2.2024
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1, Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme im Arbeitsorgan	28.2.2024
Verabschiedung im Plenum	20.3.2024
Plenartagung Nr.	586
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	212/1/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene neue Verordnung, mit der die Rechte von Fahr- und Fluggästen gestärkt und sie besser informiert werden sollen. Die Bestandteile dieser neuen Verordnung (Pauschalreisen, Fahr- und Fluggastrechte und multimodale Reisen) sind als einander ergänzend aufzufassen.

1.2. Der EWSA ist überzeugt, dass eine angemessene und wirksame Regelung nicht nur die Situation der Passagiere verbessern, sondern auch die europäische Reisebranche stärken und sie wettbewerbsfähiger machen wird.

1.3. Der EWSA sieht die Unkenntnis der Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und die Probleme bei der Ausübung dieser Rechte mit Sorge und hält Information für das nützlichste und wirksamste Mittel, um zu erreichen, dass Passagiere ihre Rechte kennen und im Falle einer Rechtsverletzung auch durchsetzen können. Der EWSA empfiehlt der Kommission daher, dafür zu sorgen, dass Tourismusdienstleister umfassende und fundierte Informationen bereitstellen, zu denen die Passagiere Zugang haben und die ihnen persönlich übermittelt werden, was auch über andere, etwa digitale Übertragungskanäle geschehen kann.

1.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, darauf hinzuwirken, dass Fahr- und Fluggästen vor der Buchung der Reise bessere Informationen zur Verfügung stehen, insbesondere auch im Fall von Reiseunterbrechungen. Diese Informationen müssen für alle Nutzer verständlich sein. Der EWSA regt an, mit Informationskampagnen für eine bessere Bekanntmachung zu sorgen.

1.5. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Stärkung des Schutzes von Passagieren mit Behinderungen bzw. eingeschränkter Mobilität und empfiehlt der Kommission, diesen verstärkten Schutz auf Fahr- und Fluggäste auszuweiten, die mit Kindern reisen, da sie dabei offenkundig vielfach auf Schwierigkeiten stoßen.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass diese Rechtsvorschriften durch die Förderung der nachhaltigen Mobilität zum Grünen Deal beitragen. Nach Ansicht des EWSA gilt zudem anzuerkennen, wie wichtig gut ausgebildete Arbeitnehmer und deren gute Behandlung für die Branche sind.

1.7. Der EWSA fordert nachdrücklich, dass die Rechtsvorschriften wirklich wirksam sind und eingehalten werden, was mittels der Berichte, die die Verkehrsunternehmen alle zwei Jahre vorlegen müssen, überwacht und bei Verstößen durch Sanktionen durchgesetzt werden muss.

2. **Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments**

2.1. Die Kommission hat eine Reihe von Vorschlägen in das Paket für nachhaltige Mobilität aufgenommen, die darauf abzielen, Fahr- und Fluggästen durch eine Stärkung ihrer Rechte das Reisen angenehmer zu machen. Bei der Ausarbeitung dieser Vorschriften wurden die jüngsten Erfahrungen während der COVID-19-Krise und die Insolvenzen verschiedener Betreiber berücksichtigt, die deutlich gemacht haben, dass die Einhaltung der Flug- und Fahrgastrechte gestärkt werden muss, um die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel gegenüber dem privaten Verkehr zu fördern und so zu den Zielen des Grünen Deals beizutragen.

2.2. Der Vorschlag der Kommission umfasst drei Bestandteile. Der erste ist die Überarbeitung und Verbesserung der Fahr- und Fluggastrechte in Bezug auf ihre Durchsetzung in der Union (COM(2023) 753 final). Der zweite ist der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen und der dritte die Überarbeitung der Richtlinie über Pauschalreisen aus dem Jahr 2015. Diese Stellungnahme bezieht sich auf den ersten und den zweiten Bestandteil des Pakets der Kommission.

2.3. Die Zahl multimodaler Reisen wird in Zukunft weiter zunehmen. Schätzungen der Kommission zufolge belief sich die Zahl der Reisenden im Jahr 2019 auf 91 Millionen; im Jahr 2030 wird sie voraussichtlich bei 103,6 Millionen und 2050 bei 150,9 Millionen liegen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der EWSA begrüßt die Überarbeitung der europäischen Vorschriften über die Rechte der Passagiere im Luft-, Schienen-, Schiffs- und Straßenverkehr, da er diesen umfassenden Ansatz für den besten Weg hält, die Rechtslage zu verbessern, mehr Anreize für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu schaffen und damit letztlich den Grünen Deal zu fördern.

3.2. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Hauptziele der Überarbeitung der Verordnung, nämlich das Recht auf Barrierefreiheit und Hilfeleistung für Menschen mit Behinderungen bzw. eingeschränkter Mobilität, das Recht auf Erfüllung des Vertrags im Falle einer Störung, soweit dies möglich ist, und auf Entschädigung sowie das Recht auf ein zügig funktionierendes und leicht zugängliches System zur Bearbeitung der Fälle.

3.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag mit dem Engagement im Einklang steht, für das die Kommission in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität eintritt, nämlich dafür zu sorgen, dass die EU-Flug- und Fahrgastrechte ordnungsgemäß umgesetzt werden, dass sie den Beteiligten klar sind und dass im Falle von Problemen Unterstützung und Erstattung gewährleistet sind. Dies muss auch für multimodale Reisen gelten. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass auf die Nichteinhaltung dieser Vorschriften, die eine Beeinträchtigung der Passagierrechte und des Wettbewerbs bedeutet, angemessene Sanktionen folgen.

3.4. Der EWSA hält den Vorschlag der Kommission jedoch für nicht ehrgeizig genug, da er lediglich eine Überarbeitung vorsieht, um die in verschiedenen Studien und durch diverse EU-Einrichtungen festgestellten Mängel bei der Anwendung und Durchsetzung der bestehenden Flug- und Fahrgastrechte zu beseitigen. Es werden keine neuen Passagierrechte festgelegt. In erster Linie geht es bei dem Vorschlag darum, ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Passagiere und den Pflichten der Beförderer und Infrastrukturbetreiber herzustellen. Auch die wesentliche Rolle der Arbeitnehmer in der Branche, die gut ausgebildet und behandelt werden müssen, wird in dem Vorschlag nicht anerkannt.

3.5. Der EWSA sieht die Unkenntnis der Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und die Probleme bei der Ausübung dieser Rechte mit Sorge. Aus einer Eurobarometer-Sonderumfrage von 2019 geht hervor, dass weniger als die Hälfte der EU-Bürger wissen, dass es Fahr- und Fluggastrechte gibt. Nur ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger kennt seine Rechte auf Reisen. Dies ist ein ständiges Problem, das die Bürgerinnen und Bürger von dem Ziel der EU, eine Wirtschaft im Dienste der Menschen aufzubauen, entfremdet. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag der Kommission dazu beitragen sollte, die Situation der Nutzer in der Europäischen Union zu verbessern.

3.6. In seiner Stellungnahme zur Funktionsweise und Anwendung der geltenden Fluggastrechte empfahl der EWSA bereits, die Information über die Rechte der Passagiere zu verbessern und schnelle und wirksame Verfahren für Entschädigungen bei Verspätung oder Annullierung einzuführen. Dennoch bestehen die festgestellten Probleme nach wie vor bzw. wurden sie durch die verschiedenen Krisen in der Luftverkehrsbranche noch verschärft.

3.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Legislativvorschlag notwendigerweise auf die Überarbeitung der Richtlinie (EU) 2015/2302 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen abgestimmt werden und damit im Einklang stehen muss. Auch wenn es sich hierbei um rechtlich zu differenzierende Dienstleistungen handelt, ist es für die Verbraucher beim Abschluss eines Vertrages schwer, den Unterschied zu erfassen. Der EWSA empfiehlt eine Harmonisierung des Verbraucherschutzes in den beiden Vorschlägen, damit keine Unterschiede bestehen, die den Wettbewerb zwischen den einzelnen Marktteilnehmern beeinträchtigen.

3.8. Die Verbraucherschutzvorschriften durchzusetzen, ist ein Problem, das mit den Instrumenten, die den Verbrauchern zur Verfügung stehen, nicht gelöst wird. Verbandsklagen gestalten sich in der Praxis sehr schwierig. In einem so großen Sektor ist die Austragung von Streitfällen vor Gericht mit Problemen behaftet, verursacht zusätzliche Kosten und Effizienzverluste für alle Beteiligten. Der EWSA ist der Auffassung, dass öffentliche, schnelle und wirksame Verfahren gefördert werden sollten, die bei allen den Verbrauchern zur Verfügung stehenden Formen des Abschlusses von Verträgen über Beförderungsleistungen (direkt beim Anbieter, über physische oder digitale Vermittler oder Reisen intermodaler Art) für die Einhaltung sorgen, so dass die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer gewährleistet ist. Er empfiehlt daher, dass auf den Reisedokumenten angegeben wird, 1) wo Beschwerde beim Reiseleistungsanbieter eingereicht werden kann, und 2) auf welches alternative Streitbeilegungsverfahren der Verbraucher zurückgreifen kann, wenn er keine zufriedenstellende Antwort erhält.

3.9. Aus Sicht des EWSA muss mehr getan werden, um die Wirksamkeit grenzüberschreitender Streitbeilegungsmechanismen zu verbessern, da ein wesentlicher Teil der Reisen und ihrer Buchung von Marktteilnehmern erbracht wird, die in einem anderen Land als dem des Kunden ansässig sind. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf „TRAVELNET“, ein Netz zur Erleichterung der Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten, und empfiehlt der Kommission, dessen Bemerkungen in diesem Legislativvorschlag zu berücksichtigen.

3.10. In diesem Sinne verweist der EWSA auf die erhebliche Verbesserung des Schutzniveaus der Passagiere nach der Harmonisierung der Flug- und Fahrgastrechte auf EU-Ebene, deren Ziel es ist, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle an der Erbringung von Beförderungsleistungen beteiligten Akteure zu sichern. Wie die Kommission ist auch der EWSA der Auffassung, dass ein besserer Schutz der Passagiere ein Anreiz für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist, was einen entscheidenden Beitrag zum Grünen Deal leisten und zudem einen fairen, effektiven Wettbewerb zwischen den einzelnen Akteuren (Beförderer, Infrastrukturbetreiber, Vermittler) fördern wird. Dies käme der Entwicklung einer starken Branche der Passagierbeförderung zugute, die Arbeitsplätze schafft.

3.11. Auch wenn sich das Schutzniveau erhöht hat, haben die Insolvenzen von Fluggesellschaften und Verkehrsunternehmen und vor allem die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gezeigt, dass die verschiedenen an einer Reise beteiligten Marktteilnehmer ungleichen Verpflichtungen bezüglich Insolvenzversicherungen oder Garantiefonds unterliegen. Die Kommission schlägt zwar vor, sich bei künftigen Gesetzgebungsakten eingehender mit dieser Frage zu befassen, doch ist der EWSA der Auffassung, dass solide Insolvenzregelungen geschaffen werden müssen, die für alle an der Reise beteiligten Akteure und Betreiber unabhängig von ihrer Größe (KMU oder Großunternehmen) gelten, damit für ähnliche Risiken ähnliche Vorschriften gelten.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der EWSA hält den Vorschlag der Kommission für richtig, den Anspruch auf Erstattung in bar eindeutig zu regeln, wenn die Flug- oder Fahrscheine über einen Vermittler gebucht wurden. Die Option, dass der Beförderer entscheiden kann, ob Fahr- und Fluggäste die Erstattung beim Vermittler (sofern der Vermittler dem zustimmt) oder beim Beförderer beantragen müssen, ist angemessen, weil der Verbraucher somit gleich bei der Buchung weiß, von wem er bei Problemen eine Entschädigung oder Erstattung verlangen kann. Allerdings ist der EWSA der Auffassung, dass die spezifisch für Vermittler im Luftverkehr geltende Regelung aus Gründen der Harmonisierung und Gleichstellung der verschiedenen Verkehrsträger auf alle anderen Verkehrsträger ausgeweitet werden sollte.

4.2. Der EWSA befürwortet den Vorschlag einer Erstattung durch Vermittler, der im Verordnungsvorschlag vorgesehen ist. Der Vorschlag schafft Klarheit, da die Verpflichtung eingeführt wird, den Verbraucher zum Zeitpunkt der Buchung und über die Buchungsbestätigung klar und verständlich über die Erstattungsbedingungen zu informieren sowie die Erstattung kostenlos und innerhalb von 14 Tagen vorzunehmen.

4.3. Der EWSA hält eine angemessene Weitergabe von Angaben über den Verbraucher zwischen Vermittlern und Fluggesellschaften für unerlässlich, damit das Erstattungsverfahren wirksam vonstatten gehen kann. Dies würde auch ein angemessenes Maß an Wettbewerb garantieren. Daher hält er die Regelung dieses Aspektes für zweckmäßig, insbesondere die Garantien in Bezug auf die Höchstdauer der Datenspeicherung und die Begrenzung ihres Zwecks, damit die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) eingehalten wird.

4.4. Die verschiedenen Arbeiten der Kommission haben wiederholt gezeigt, dass die Rechte von Flug- und Fahrgästen bei den verschiedenen Verkehrsträgern nur in geringem Maße eingehalten werden. Dies liegt u. a. an der Unkenntnis der Nutzer über das Bestehen dieser Rechte. Der EWSA befürwortet die Schaffung eines standardisierten Erstattungs- und Entschädigungsverfahrens für alle Verkehrsträger. Die Einführung dieses Modells wird den Unternehmen Kosten ersparen und die Bekanntheit bei allen Verbrauchern verbessern. Darüber hinaus müssen die nationalen Durchsetzungsstellen darüber wachen, dass dieses Formular den Verbrauchern stets zur Verfügung steht. Dies wird seine breite Verwendung fördern und zur Verbesserung der Einhaltung beitragen, was schließlich das vorrangige Ziel der vorgeschlagenen Reform ist. Die Beförderer sollten außerdem verpflichtet werden, bei Entschädigungsverfahren das Argument der höheren Gewalt in transparenter Weise anzuwenden. Wenn angegeben wird, dass ein Fall höherer Gewalt zur Verspätung oder Annullierung einer Reise geführt hat, kann vom Beförderer erwartet werden, dass er entsprechende Nachweise erbringt (z. B. die für das betreffende Fahrzeug an dem besagten Ort und zur fraglichen Zeit geltende Wettervorhersage). Das Argument der höheren Gewalt darf nicht willkürlich angeführt werden, um Beschwerden zurückzuweisen.

4.5. Ebenso hält der EWSA den in den Rechtsvorschriften gewählten „risikobasierten“ Ansatz für angemessen, bei dem die nationalen Durchsetzungsstellen Beobachtungssysteme einrichten, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Verordnung durch Beförderungsunternehmen, Infrastrukturbetreiber und Vermittler ausgehend von Verbraucherbeschwerden und die Folgemaßnahmen zu überwachen. Diese Systeme sollen für Transparenz sorgen und die Wirksamkeit der vorgeschriebenen Schutzmechanismen verbessern.

4.6. Die Verantwortung für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung durch die einzelnen Betreiber muss bei den nationalen Durchsetzungsstellen liegen, deren Aufgaben in allen Mitgliedstaaten harmonisiert sein sollten. Die Kommission muss sich jedoch eine aktive Rolle vorbehalten, insbesondere bei Praktiken mit Auswirkungen in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Der EWSA hält es für notwendig, die Untersuchungs- und Sanktionsmöglichkeiten der Kommission in Bezug auf Praktiken auszuweiten, bei denen der Verdacht besteht, dass sie gegen die Verordnung verstoßen. Der vorgeschlagene Text sieht zwar die Möglichkeit vor, Informationen anzufordern, die Handlungsmöglichkeiten werden jedoch nicht näher aufgeführt. Darüber hinaus ist diese Möglichkeit nur für den Straßen-, Schienen- und Seeverkehr vorgesehen. Es wird nicht ausreichend begründet, warum der Luftverkehr ausgenommen ist. Eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Beförderungsoptionen ist jedoch zu vermeiden.

4.7. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission über Flug- und Fahrgastrechte bei multimodalen Reisen. Die Möglichkeit, multimodale Reisen zu unternehmen, geht mit der Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel anstelle von Privatfahrzeugen einher. Eine effiziente multimodale Mobilität ist ein Schlüsselelement für ein nachhaltigeres Verkehrswesen und trägt zu den Zielen des europäischen Grünen Deals bei.

4.8. Der EWSA warnt, dass Reisende, die zum Überbrücken großer Entfernungen eine multimodale Reise erwägen, derzeit vor dem großen Problem stehen, dass es keinen ausreichenden Schutz gibt, insbesondere bei Reiseunterbrechungen. Die diesbezügliche Verbesserung und Gleichstellung solcher Reisen würde diese Option nach Überzeugung des EWSA für Reisende sicherlich attraktiver machen. Der EWSA hebt hervor, dass diese Rechtsvorschriften den Schutz von Personen mit eingeschränkter Mobilität erheblich verbessern, indem das Recht auf Hilfeleistung sowohl während der Beförderung als auch in multimodalen Reisezentren ausdrücklich vorgesehen wird.

4.9. Der EWSA begrüßt die Gliederung der vorgeschlagenen Verordnung, die die Harmonisierung der Vorschriften zum Schutz der Verkehrsnutzer unabhängig von der Art des Verkehrsmittels erleichtert. Dies trägt dazu bei, Ungleichbehandlung zu vermeiden und den Wettbewerb und die Komplementarität zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu fördern.

4.10. Trotz der begrüßenswerten Initiative hält der EWSA den Schutz, der den Reisenden durch die vorgeschlagene Verordnung geboten wird, für begrenzt. Im Fall einziger multimodaler Verträge besteht noch Verbesserungsbedarf. Nach Ansicht des EWSA sollten auch die Betreuungs- und Hilfeleistungspflichten klarer definiert werden, damit sich diejenigen, die je nach Sachlage zur Erbringung dieser Leistungen verpflichtet sind, dieser Aufgabe nicht einfach entziehen können. Ohne eine genaue Festlegung der Bedingungen der Hilfeleistung besteht die Gefahr, dass deren Erfüllung einzig und allein vom verantwortlichen Beförderer abhängt. In der Praxis bleibt die Hilfeleistung oft aus, wodurch dem Reisenden ein Schaden entsteht, für den er kaum eine Wiedergutmachung erlangen kann. In dieser Hinsicht bedauert der EWSA, dass keine Entschädigung für vollständig integrierte Fahrscheine vorgesehen ist.

4.11. Der EWSA hält die Schaffung eines europäischen Raums für Mobilitätsdaten für unverzichtbar, um die Hindernisse zu überwinden, die durch die Fragmentierung der Daten zwischen verschiedenen Unternehmen und Betreibern entstehen, was die Bereitstellung von Echtzeit-Informationen für die Nutzer erschwert. Dieses schwerwiegende Hemmnis steht der Nutzung der Vorteile der Digitalisierung des Verkehrs und der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen bei der Bereitstellung digitaler Mobilitäts- und Verkehrsdienste in der EU und damit einer höheren Qualität der Dienstleistungen, der Multimodalität, einer besseren Verkehrssicherheit und mehr Nachhaltigkeit im Wege. Gleichzeitig könnten die Marktakteure von neuen Geschäftsmöglichkeiten und Innovationen profitieren sowie bessere und kosteneffizientere Verkehrsdienste erbringen.

4.12. Obwohl es ebenfalls nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist, hält es der EWSA für notwendig, auf die erhebliche Wettbewerbsverzerrung hinzuweisen, die sich aus dem Fehlen spezifischer Vorschriften für Handgepäck und dessen Einpreisung in den Ticketpreis ergibt. Der EWSA verweist auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-487/12 ([1]), wonach für Handgepäck kein Preisaufschlag erhoben werden sollte. Für den EWSA folgt daraus, dass der Anwendungsbereich und die spezifischen Anforderungen an das Gewicht und die Abmessungen von Handgepäck baldmöglichst geregelt werden müssen. Im Einklang mit den Empfehlungen früherer Stellungnahmen sollte die diesbezügliche Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in das Verbraucherrecht übernommen werden.

Brüssel, den 20. März 2024

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

([1]) Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 18. September 2014, Vueling Airlines SA/Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.