EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2021
SWD(2021) 414 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr

{SWD(2021) 413 final}

Einleitung

Die seit 2012 anwendbare Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr (im Folgenden die „Verordnung“) zielt insbesondere darauf ab, die negativen Auswirkungen von Störungen im Schiffsverkehr auf Reisende zu verringern und ihre Rechte zu schützen (ca. 225 Mio. Reisende im Jahr 2019, davon 99 % im Seeverkehr). Sie enthält Verpflichtungen für Beförderer, Hafenbehörden, Reisevermittler, Reiseveranstalter und die Mitgliedstaaten und soll dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Schiffsverkehrsbetreiber in der EU sicherzustellen und einen europäischen Standard für die Rechte von Reisenden zu schaffen. Im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung und der aktuellen „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ ist nun eine umfassende Evaluierung der Verordnung angezeigt.

Zweck und Gegenstand der Evaluierung

Ziel der Evaluierung ist es, Erkenntnisse über die Ergebnisse der Verordnung zu gewinnen und so zu ermitteln, ob sie ihren Zweck erfüllt hat und welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen sie insgesamt hatte. Die im Juli 2019 eingeleitete Evaluierung basiert auf veröffentlichten europaweiten Daten und deren detaillierten Analyse für den Zeitraum 2012-2018 sowie auf Informationen der Branche und anderer relevanter Gruppen. Die Evaluierung betrifft den Zeitraum bis zum Beginn der Begleitstudie im Februar 2020. Die Ergebnisse der Evaluierung können daher den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nicht vollständig Rechnung tragen, wenngleich klare Tendenzen und Meinungen der Interessenträger berücksichtigt werden. Der geografische Bereich umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten, das Vereinigte Königreich, Island und Norwegen.

Wichtigste Ergebnisse

Wirksamkeit – Analyse der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele

Mit der Verordnung wurde ein völlig neuer Rechtsrahmen zum Schutz der Reisenden im See- und Binnenschiffsverkehr in der gesamten EU geschaffen. Allerdings gibt es Lücken, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen, da einige Bestimmungen der Verordnung nicht klar abgegrenzt sind. Hinsichtlich der nationalen Durchsetzungsstellen verfolgen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften unterschiedliche Ansätze zur Einhaltung der Verordnung, sodass sie auf unterschiedliche Weise durchgesetzt wird, z. B. in Bezug auf Überwachungstätigkeiten und die Verhängung angemessener Sanktionen. Die Zahl der Beschwerden von Reisenden bei den nationalen Durchsetzungsstellen ist im Allgemeinen sehr gering, wenngleich sie steigt. Zudem sind sich die Reisenden ihrer Rechte noch immer nicht vollständig bewusst. Für Menschen mit Behinderungen und eingeschränkter Mobilität kann die Nutzung des Schiffsverkehrs durch die fehlende physische Zugänglichkeit der Infrastruktur und mangelnde Schulungen der Personal in Bezug auf die Erfordernisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität erschwert werden. Weitere Probleme betreffen die Frage, ob und in welchem Umfang Reisende bei Störungen des Reiseverkehrs Informationen erhalten, sowie die Tatsache, dass digitale Technologien nicht von allen Reisenden genutzt werden können. Auch die Tatsache,

dass die Verordnung keine spezifischen Bestimmungen für Schiffsreisen mit dem Auto enthält, beschränkt ihre Wirksamkeit. Die Analyse wurde durch die Tatsache erschwert, dass nur relativ wenige Daten zur Umsetzung der Verordnung durch die Durchsetzungsstellen verfügbar waren, z. B. zur genauen Zahl von Reisenden, die von der Verordnung profitierten, sowie zur Art und Anzahl der Beschwerden von Reisenden bei Betreibern und zur Bearbeitung dieser Beschwerden.

Effizienz – Kosten und Nutzen der EU-Maßnahmen

Da nur wenige relevante Daten verfügbar waren, erwies sich die Kosten-Nutzung-Bewertung für die Verordnung als schwierig, sodass auf Schätzungen zurückgegriffen werden musste. Während die Vertreter der Reisenden das Kosten-Nutzen-Verhältnis überwiegend positiv bewerteten (die durch die Verordnung verursachten Kosten betragen Schätzungen zufolge 0,05 EUR je Fahrgast), vertraten die Beförderer unterschiedlichere Ansichten. Die individuellen Kosten und die Arbeitsbelastung der nationalen Durchsetzungsstellen sind relativ gering, was durch die sehr geringe Zahl der eingegangenen Beschwerden (durchschnittlich eine Beschwerde je 1 Million Reisende) sowie durch die Tatsache bedingt sein könnte, dass nicht alle nationalen Durchsetzungsstellen proaktive Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen durchführen. Der Nutzen für die Reisenden und die Beförderer könnte größer und einfacher zu erzielen sein, wenn alle nationalen Durchsetzungsstellen bei der Durchsetzung der Vorschriften einheitlich handeln würden, d. h. wenn sie ähnliche Überwachungstätigkeiten durchführen oder ähnliche Sanktionsregelungen anwenden würden.

Relevanz – die Ziele der Maßnahmen sind auch heute noch relevant

Die ursprünglichen Ziele der Verordnung sind nach wie vor sehr relevant und entsprechen weitgehend den aktuellen Erfordernissen der Reisenden. Im Schiffsverkehrsmarkt der EU wurden keine spezifischen Veränderungen festgestellt; aufgrund der zunehmenden Nutzung digitaler Technologien sowie der COVID-19-Pandemie wurden jedoch Forderungen nach zeitnahen und klaren Informationen für die Reisenden geäußert. Durch die zunehmende Digitalisierung hat sich die Verwirklichung der Ziele im Allgemeinen verbessert, wenngleich die Dienstleistungsqualität für Reisende, die digitale Technologien nicht nutzen können, auch beeinträchtigt werden könnte. Generell hat die Verordnung die Dienstleistungsqualität verbessert, wenngleich weiteres Verbesserungspotenzial besteht. Insgesamt ergab die Evaluierung, dass die bei Einführung der Maßnahme festgestellten Probleme ohne die Verordnung weiterbestehen würden.

Kohärenz – interne und externe Kohärenz der Maßnahme

In Bezug auf die interne Kohärenz wurden keine wesentlichen Probleme ermittelt. Zudem wurde festgestellt, dass die Verordnung auch mit anderen EU-Rechtsakten kohärent ist, etwa mit Vorschriften zur Sicherheit und Gefahrenabwehr, zur Haftung der Beförderer bei Unfällen sowie mit der Pauschalreiserichtlinie und dem EU-Wettbewerbsrecht. Es bestehen jedoch geringfügige Unstimmigkeiten mit der EU-Verbraucherpolitik sowie Unterschiede zu anderen Verkehrsträgern hinsichtlich der Fahrgastrechte, etwa was die Ausgleichsleistungen betrifft. Was

internationale Übereinkommen anbelangt, ist die Verordnung kohärent mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, den einschlägigen Vorschriften der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation und der Verkehrspolitik der EU im Außenbereich.

EU-Mehrwert – zusätzlicher Nutzen durch die EU-Maßnahmen

Die Verordnung hat durch Einführung eines einheitlichen Umfangs an Rechten von Reisenden in der gesamten EU zu einem Mehrwert geführt. Zuvor verfügten nur einige Mitgliedstaaten sowie Norwegen über nationale Rechtsvorschriften, die den Reisenden einen ähnlichen Umfang an Rechten wie die Verordnung boten. Reisende im Schiffsverkehr haben daher jetzt einen höheren Schutz und größere Sicherheit. Die Verordnung hat das Bewusstsein für die notwendige Unterstützung für Personen mit eingeschränkter Mobilität im See- oder Binnenschiffsverkehr geschärft. Bei Aufhebung der Verordnung würde das Ausmaß der Rechte daher voraussichtlich eingeschränkt.