EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.4.2019
COM(2019) 179 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ausnahmen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 gewährt wurden

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ausnahmen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 gewährt wurden

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Verordnung (EU) Nr. 181/2011[1] (im Folgenden die „Verordnung") regelt eine Reihe von Fahrgastrechten im Kraftomnibusverkehr innerhalb der Europäischen Union. Sie gilt seit dem 1. März 2013.

Die Kommission legt diesen Bericht gemäß Artikel 2 Absatz 6 und Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung vor, wonach sie verpflichtet ist, dem Europäischen Parlament und dem Rat über die gemäß Artikel 2 Absätze 4 und 5 und Artikel 18 Absatz 1 gewährten Ausnahmen Bericht zu erstatten.

1.2. Anwendungsbereich der Verordnung

Die Verordnung gilt generell für „Linienverkehrsdienste" (Dienste in festgelegten Abständen auf einer bestimmten Verkehrsstrecke, bei denen Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen oder abgesetzt werden) für nicht näher bestimmte Gruppen von Fahrgästen, bei denen der Abfahrts- oder der Ankunftsort des Fahrgastes im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats liegt[2].

1.3. Inhalt der Verordnung

Fahrgäste, die einen Linienverkehrsdienst jeglicher Art – unabhängig von der planmäßigen Wegstrecke – nutzen, haben die folgenden grundlegenden Rechte:

1) nichtdiskriminierende Beförderungsbedingungen (insbesondere nichtdiskriminierende Tarife),

2) Zugang zu Verkehrsleistungen für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität ohne Aufpreis (Beförderer können die Beförderung behinderter Fahrgäste nur verweigern, wenn die Beförderung aufgrund der Bauart des Fahrzeugs oder der Infrastruktur der Bushaltestellen oder der Busbahnhöfe physisch nicht möglich ist oder

[1] Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1).

[2] Darüber hinaus gilt eine begrenzte Anzahl von Bestimmungen (von denen die wichtigsten die Entschädigung und die Hilfe betreffen, die die Beförderer im Fall von Tod oder Körperverletzung der Fahrgäste bzw. Verlust oder Beschädigung des Gepäcks aufgrund von Straßenverkehrsunfällen leisten müssen) auch für „Gelegenheitsverkehrsdienste", bei denen die Fahrgastgruppe auf Initiative eines Auftraggebers oder des Beförderers gebildet wird.

wenn die Beförderung eine Verletzung der Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen darstellen würde),

3) Mindestregelungen zu den Reiseinformationen, die allen Fahrgästen vor und während der Fahrt bereitzustellen sind, einschließlich Informationen über ihre Rechte,

4) ein Beschwerdesystem, das die Beförderer allen Fahrgästen zugänglich machen müssen, und

5) unabhängige nationale Durchsetzungsstellen in jedem Mitgliedstaat, die mit der Durchsetzung der Verordnung und gegebenenfalls mit der Verhängung von Sanktionen betraut sind[3].

Wenn die planmäßige Wegstrecke des Verkehrsdienstes mindestens 250 km beträgt, haben die Fahrgäste außerdem die folgenden zusätzlichen Rechte:

6) Ausstellung von Fahrscheinen (in elektronischer oder Papierform) oder anderer Dokumente zur Begründung des Beförderungsanspruchs,

7) Entschädigung und Hilfeleistung bei Tod oder Körperverletzung von Fahrgästen bzw. bei Verlust oder Beschädigung von Gepäck aufgrund eines Unfalls,

8) Information im Fall der Annullierung des Verkehrsdienstes oder der verspäteten Abfahrt,

9) Recht auf Erstattung des vollen Fahrpreises oder auf Weiterreise mit geänderter Streckenführung im Fall einer Annullierung oder einer stark verspäteten Abfahrt,

10) angemessene Hilfeleistung im Fall einer Annullierung oder einer großen Verspätung (dies gilt nur bei Fahrten mit einer planmäßigen Dauer von über drei Stunden),

11) Entschädigung in Höhe von 50 % des Fahrpreises, wenn der Beförderer den Fahrgästen im Fall einer Annullierung oder einer großen Verspätung nicht die Wahl zwischen der Erstattung des Fahrpreises und einer Weiterreise mit geänderter Streckenführung anbietet, und

12) spezifische Hilfeleistung ohne Aufpreis für Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität sowohl an den Busbahnhöfen als auch im Fahrzeug.

2. Ausnahmen von der Anwendung der Verordnung[4]

[3] Da die Verordnung im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden aufgeführt ist, können die an der EU-Zusammenarbeit im Verbraucherschutz beteiligten nationalen Behörden bei Verstößen gegen die Fahrgastrechte im EU-Kraftomnibusverkehr gemeinsam ermitteln und Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, um Betreiber von solchen Verstößen abzuhalten.

[4] Die Kommission veröffentlicht unter folgender Internetadresse eine auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen aktualisierte Liste der von den Mitgliedstaaten gewährten Ausnahmen:
https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf

2.1. Ausnahme inländischer Linienverkehrsdienste von der Anwendung der Verordnung gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung

Die Mitgliedstaaten konnten rein inländische Linienverkehrsdienste mit einer planmäßigen Wegstrecke von 250 km oder mehr hinsichtlich der nicht grundlegenden Rechte bis zum 28. Februar 2017 in transparenter und nichtdiskriminierender Weise von der Verordnung ausnehmen. Diese Ausnahme konnte einmal um bis zu vier Jahre verlängert werden (längstens bis zum 28. Februar 2021).

Als die Verordnung 2013 wirksam wurde, gewährten insgesamt 13 Mitgliedstaaten (Estland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Lettland, die Niederlande, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien[5], Ungarn[6] und das Vereinigte Königreich) Ausnahmen dieser Art.

2017 entschieden sich insgesamt acht Mitgliedstaaten (Estland, Kroatien, Lettland, Portugal, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) für eine Verlängerung der Ausnahme[7].

2.2. Ausnahme von Linienverkehrsdiensten, die zu einem erheblichen Teil (mit mindestens einem planmäßigen Halt) außerhalb der Europäischen Union betrieben werden, von der Anwendung der Verordnung gemäß Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung

Die Mitgliedstaaten können zudem Linienverkehrsdienste, die zu einem erheblichen Teil (mit mindestens einem planmäßigen Halt) außerhalb der Europäischen Union betrieben werden, von der Anwendung der gesamten Verordnung ausnehmen. Diese Ausnahmen, die ebenfalls in transparenter und nichtdiskriminierender Weise gewährt werden mussten, liefen am 28. Februar 2017 aus, konnten jedoch einmal um bis zu vier Jahre verlängert werden (längstens bis zum 28. Februar 2021).

2013 gewährten insgesamt 14 Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) Ausnahmen dieser Art.

2017 entschieden sich insgesamt neun Mitgliedstaaten (Estland, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) für eine Verlängerung der Ausnahme[8].

2.3. Ausnahme von Linienverkehrsdiensten von der Anwendung einiger oder aller Bestimmungen über die Rechte von Fahrgästen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung

Die Mitgliedstaaten können nationale Linienverkehrsdienste von der Anwendung aller oder einiger der Bestimmungen des Kapitels III der Verordnung über die Rechte von

[5] Tschechien gewährte nur Ausnahmen von den Artikeln 8, 19 und 21 der Verordnung.
[6] Die von Ungarn gewährte Ausnahme betrifft nicht Artikel 7 und Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung.
[7] Am 20. Dezember 2018, an dem das Manuskript des Berichts fertiggestellt wurde, gewährten die genannten Mitgliedstaaten die Ausnahme.
[8] Am 20. Dezember 2018, an dem das Manuskript des Berichts fertiggestellt wurde, gewährten die genannten Mitgliedstaaten die Ausnahme.

Fahrgästen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität ausnehmen, sofern sie sicherstellen, dass das Schutzniveau für behinderte Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften mindestens dem der Verordnung entspricht. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission über die demgemäß gewährten Ausnahmen in Kenntnis zu setzen. Die Kommission ergreift geeignete Maßnahmen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine solche Ausnahme nicht mit der Vorschrift in Einklang steht, dass das Schutzniveau für behinderte Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften mindestens dem der Verordnung entsprechen muss.

Keiner der Mitgliedstaaten gewährte Ausnahmen gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung.

3. Konsultation mit Interessenträgern und nationalen Durchsetzungsstellen bezüglich der Ausnahmen

Bevor die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat ihren Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 181/2011[9] vorlegte, hatte sie im Jahr 2016 Interessenträger zur Anwendung der Verordnung konsultiert. Im Rahmen dieser Konsultation hatten Fahrgastvereinigungen[10] kritisiert, dass die Mitgliedstaaten zu viele Ausnahmen gewährten. Ihrer Ansicht nach können die Fahrgäste aufgrund der übermäßigen Gewährung von Ausnahmen ihre Rechte nicht voll in Anspruch nehmen und büßen Rechtssicherheit ein (zumal die Fahrgäste nur schwer wissen können, welche Mitgliedstaaten welche Ausnahmen zulassen).

Die Kommission empfahl daher in demselben Bericht denjenigen Mitgliedstaaten, die Ausnahmen von der Verordnung gewährten, vor dem 28. März 2017 zu prüfen, ob diese Ausnahmen angesichts ihrer Erfahrungen beibehalten werden müssten.

Im September 2017 bat die Kommission die nationalen Durchsetzungsstellen in einer Umfrage zu erläutern, aus welchen Gründen der betreffende Mitgliedstaat Ausnahmen gewährt oder nicht[11].

Die Mitgliedstaaten erläuterten ihre Gründe für die Gewährung von Ausnahmen wie folgt: Tschechien, Ungarn und die Niederlande gewährten Ausnahmen für rein inländische Linienverkehrsdienste, um den einheimischen Betreibern mehr Zeit zu geben, sich auf die Anwendung der Verordnung vorzubereiten und die erforderlichen Investitionen zu tätigen (z. B. in die Zugänglichkeit von Fahrzeugen und Infrastruktur). Estland und Lettland gewährten Ausnahmen für diese Dienste, weil eine uneingeschränkte Anwendung der Verordnung auf Inlandsdienste eine erhebliche Belastung für die Betreiber bedeuten würde, die in diesem Fall bestimmte Dienste einstellen würden. Kroatien gewährte diese Ausnahme auf Antrag der einheimischen Betreiber. Das Vereinigte Königreich gewährte diese Ausnahme im Sinne der allgemeinen Regierungspolitik, wonach alle Ausnahmen von den EU-Rechtsvorschriften in Anspruch zu nehmen sind, weil dies die Kosten für die Unternehmen vermindere.

Deutschland, Estland, Lettland und die Niederlande erläuterten, Ausnahmen für Liniendienste, die zu einem erheblichen Teil außerhalb der Europäischen Union betrieben werden, zu gewähren, um bilaterale Personenkraftverkehrsabkommen mit Drittländern neu zu verhandeln und ähnliche Bestimmungen über die Fahrgastrechte in diese Abkommen aufzunehmen.

4. Fazit

Mehrere Mitgliedstaaten gewährten in den ersten vier Jahren der Anwendung der Verordnung umfangreiche Ausnahmen, damit sich die Kraftomnibusunternehmen auf die Anwendung der Verordnung vorbereiten konnten. Als 2017 zu prüfen war, ob die Ausnahmen beibehalten werden sollten, waren einige dieser Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Kraftomnibusunternehmen auf eine uneingeschränkte Anwendung der

[9] COM(2016) 619 final.
[10] Europäisches Behindertenforum (European Disability Forum – EDF) und Europäischer Fahrgastverband (European Passengers' Federation – EPF).
[11] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeeting&meetingId=2166

Verordnung vorbereitet seien und die Ausnahmen nicht länger beibehalten werden müssten. Gleichwohl gewähren immer noch zehn Mitgliedstaaten eine oder zwei dieser Ausnahmen.