

002781/EU XXIV.GP
Eingelangt am 05/12/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4.12.2008
SEK(2008) 2951

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Passagierrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 816 endgültig}
{SEK(2008) 2950}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

über die Passagierrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden

1. VERFAHREN UND KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Organisation

Diese Folgenabschätzung wurde durchgeführt, um die Situation hinsichtlich des Schutzes der Passagierrechte im Seeverkehr zu untersuchen und die Notwendigkeit zu prüfen, den Passagieren im Wege von Rechtsvorschriften allgemeine Rechte zu verschaffen. Sie konzentriert sich auf die wesentlichen Problemfelder, die von der Kommission in ihren Politikdokumenten hervorgehoben wurden, nämlich die Rechte eingeschränkt mobiler Personen, die Qualität der Dienste, Entschädigungs- und Hilfeleistungen für Passagiere bei einer Unterbrechung der Reise durch Verspätung oder Annulierung, das Recht auf Information sowie Fragen der Nichtdiskriminierung.

Konsultation und Nutzung von Fachwissen

2005/2006 gab die GD TREN eine unabhängige Studie in Auftrag, in der das derzeitige Niveau des Schutzes der Passagierrechte im Seeverkehrssektor der EU im Fall von Reiseunterbrechungen untersucht wurde. Die Europäische Kommission führte 2006 außerdem eine öffentliche Anhörung durch. Beide Male lautete die Schlussfolgerung, dass es ein EU-weit einheitliches Mindestniveau beim Schutz der Passagierrechte geben sollte, unabhängig davon, welcher Verkehrsträger benutzt wird oder ob die Reise vollständig innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats stattfindet oder über eine Binnen- oder Außengrenze hinaus führt.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Probleme eingeschränkt mobiler Personen als Passagiere

Die Mehrheit der Bürger (79 %) in der Europäischen Union ist der Auffassung, dass eine Behinderung mit einer Benachteiligung verbunden ist. Über alle Mitgliedstaaten hinweg (91 %) herrscht Übereinstimmung, dass mehr getan werden sollte und mehr Mittel aufgewandt werden müssen, um die Barrierefreiheit zu verbessern. Bei Verkehrsdiensten beschränken sich die Rechte eingeschränkt mobiler Personen nicht auf die Barrierefreiheit der Verkehrsmittel, da sie auch die Nichtdiskriminierung, eine nahtlose Hilfestellung während der gesamten Reise und Informationen umfassen.

Probleme des Schiffsverkehrs für EU-Passagiere

Ein wirksamer Schutz der Passagierrechte bei Reisen mit See- oder Binnenschiffen betrifft den gesamten Schiffsverkehrssektor, also den Inlandsverkehr, den innergemeinschaftlichen Verkehr, den internationalen Verkehr und den Kreuzfahrtverkehr.

Die Markttöffnung hat entgegen den Erwartungen nicht zu einer Anhebung der Qualität der Standards und Dienste geführt, was auch bessere Passagierrechte und kundenfreundliche Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten einschlösse. Passagiere, die verschiedene Verfahren und Fristen je nach Unternehmen einhalten müssen, benötigen einheitliche Verfahren, um eventuelle Beanstandungen vorbringen zu können. Das Fehlen einheitlicher Verfahren isoliert die Passagiere und hindert sie daran, ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck zu bringen, wenn dies notwendig ist.

Problemauslöser

- Es mangelt an Einheitlichkeit bei der Breite und Tiefe des Schutzes der Passagierrechte.
- Es gibt keinen gemeinsamen Rahmen für unmittelbare und vordefinierte Lösungen in Fällen von Annullivanungen und Verspätungen.
- Passagiere allgemein und Personen eingeschränkter Mobilität im Besonderen werden bei kritischen Ereignissen nicht informiert.
- Personen eingeschränkter Mobilität werden potenziell diskriminiert, und es fehlt im Schiffsverkehr an besonderen Einrichtungen für diese Personen.

Wer ist betroffen und auf welche Weise?

Die Passagierzahlen steigen, da die Öffnung der Seeverkehrsmärkte zu einem größeren Angebot an touristischen Zielen zu immer günstigeren Preisen geführt hat. 2006 belief sich die Zahl der Schiffspassagiere für die betrachteten Länder insgesamt auf rund 199 Mio., wovon fast 60 % auf den Inlandsverkehr, 35 % auf den innergemeinschaftlichen Verkehr und der Rest auf den internationalen und Kreuzfahrtverkehr entfallen. Die Gesamtzahl der Reisenden eingeschränkter Mobilität in den 27 EU-Mitgliedstaaten betrug 2005 rund 136,2 Millionen¹.

Hat die EU das Recht, tätig zu werden?

Der Schutz der Passagiere, insbesondere der schutzbedürftigsten unter ihnen, ist ein Element des Binnenmarkts und der gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Union. Der Binnenmarkt kann als verwirklicht gelten, wenn den Verbrauchern und Unternehmen die größtmöglichen Vorteile zugute kommen. Da der gemeinsame Markt im Schiffsverkehr geschaffen wurde, muss der Schutz der Schiffspassagierrechte innerhalb dieses gemeinsamen europäischen Markts ebenfalls gewährleistet werden. Diese europäische Dimension wurde sowohl im Luftverkehr als auch im Eisenbahnverkehr auf Gemeinschaftsebene bereits vom europäischen Gesetzgeber anerkannt und aufgegriffen². Darüber hinaus befindet sich ein Vorschlag für eine Verordnung über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr zurzeit in der dienststellenübergreifenden Beratung.

¹ PwC-Analyse der Daten von Eurostat und One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe (OSSATE): „Accessibility Market and Stakeholder Analysis“ (Barrierefreies Reisen – Analyse des Markts und der Akteure).

² Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (ABl. L 46 vom 17.2.2004) und Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 (ABl. L 204 vom 26.7.2006) für den Luftverkehr und Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 (ABl. L 315 vom 3.12.2007) für den Eisenbahnverkehr.

Die Passagiere und die Branche brauchen einheitliche Grundsätze für Haftung und Verantwortlichkeit bei allen Verkehrsträgern: Haftung bei Unfällen, Informationen für Behinderte und Personen eingeschränkter Mobilität und deren Schutz, Hilfe und Entschädigungsleistungen bei Annulierung und Verspätung.

3. ZIELE

Die allgemeinen Ziele der Festlegung von Passagierrechten werden durch die allgemeinen Ziele der EU hinsichtlich eines hohen Niveaus des Verbraucherschutzes, eines besseren sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, der gesellschaftlichen Einbeziehung verschiedener sozialer Gruppen und der Gewährleistung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union gestützt.

4. OPTIONEN

Status quo (Option 1)

Keine Maßnahmen auf EU-Ebene, Fortbestehen der jetzigen Situation mit voneinander abweichenden nationalen und internationalen Rechtsvorschriften.

Legislativmaßnahmen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Rechte von Schiffspassagieren (Option 2)

Eine weitere erwägbare Option sind Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene, da diese verbindlich und unmittelbar anwendbar sind. Eine solche Verordnung würde nicht nur auf grenzüberschreitende Strecken von/nach mindestens einem EU-Hafen Anwendung finden, sondern auch auf alle Inlandsdienste innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaats. Ein solcher EU-Rechtsakt würde

- Rechte für Personen eingeschränkter Mobilität festlegen: Barrierefreiheit von Häfen, Hilfeleistung in Häfen und an Bord von Schiffen, Anforderungen bezüglich der Information;
- Passagierrechte im Fall einer Unterbrechung der Reise durch Verspätung oder Annulierung festlegen;
- Standards für die Information der Öffentlichkeit und besonders der Reisenden, einschließlich Personen eingeschränkter Mobilität, über den Schutz der Schiffspassagierrechte festlegen;
- die Behandlung von Beschwerden sowie die Überwachung und Durchsetzung der Passagierrechte regeln.

EU-Koordinierung und Austausch vorbildlicher Praktiken zur Verbesserung nationaler Rechtsvorschriften (Option 3)

Bei dieser Option beschränkt sich die Regulierungstätigkeit der EU auf die Förderung eines gemeinsamen, nicht verbindlichen Rahmens für die Mitgliedstaaten. Dieser unverbindliche Rahmen würde auf vorbildlichen Praktiken basieren und Vergleichsmaßstäbe für nationale

Rechtsvorschriften zur Durchsetzung der Passagierrechte bei See- und Binnenschiffsreisen bereitstellen.

Freiwillige Vereinbarungen (Option 4)

Die Wirksamkeit freiwilliger Vereinbarungen im Personenverkehr ist umstritten: Aus den Äußerungen der Verbraucherorganisationen geht eindeutig hervor, dass die wenigen bisher aufgestellten Verhaltenskodizes nicht zum gewünschten Ergebnis geführt haben. Die Erfahrungen im Bereich des Luftverkehrs deuten ebenfalls darauf hin, dass Vereinbarungen dieser Art nur sehr eingeschränkt erfolgreich sind.

5. ANALYSE DER WIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNGEN

Option 1: Status quo

Auf die Schifffahrtsunternehmen, Häfen, Verwaltungen und örtlichen Behörden kommen bei dieser Politikoption keine zusätzlichen Kosten zu. Sie könnten jedoch am Ende Nachteile erleiden, weil auf sie kein zusätzlicher Verkehr entfällt. Ohne Maßnahmen zugunsten der Schiffsreisenden werden die Passagierzahlen voraussichtlich nicht steigen.

Eine weitere Auswirkung auf Schifffahrtsunternehmen, Häfen, Verwaltungen und örtliche Behörden in der EU und außerhalb der EU sind die Kosten aufgrund von Diskrepanzen zwischen den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften.

Option 2: Legislativmaßnahmen der Gemeinschaft

(1) Kosten von Maßnahmen bezüglich Personen eingeschränkter Mobilität

Ein akzeptables Niveau der Barrierefreiheit in Häfen kann mit minimalen Kosten für die Betreiber erzielt werden, wann immer ein Terminal im größeren Maß renoviert oder neu gebaut wird.

Was die Kosten der Hilfeleistung in Häfen angeht, sind die einzigen Kosten, die eventuell von den Schifffahrtsunternehmen zu tragen sind, Kosten von Schulungskursen. Die Transportunternehmen müssen bereits Schulungskurse für ihr Personal zum Thema „Hilfeleistung an Bord“ durchführen. Die Kosten für die Schulung von Mitarbeitern im Kundenkontakt werden auf 2,9 Mio. EUR im Jahr geschätzt. Im Interesse einer Erhöhung des Problembeusstseins könnte jedoch verlangt werden, dass auch Mitarbeiter ohne direkten Kundenkontakt an diesen Schulungskursen teilnehmen. Für diesen besonderen Fall wurden die zusätzlichen Kosten mit rund 1 Mio. EUR veranschlagt.

Die Kosten für die Erfüllung von Informationspflichten können als geringfügig angesehen werden, da dies lediglich zu der von den Schifffahrtsunternehmen bereits vorgenommenen Bereitstellung/Verbreitung von Informationen hinzukommt.

(2) Kosten von Maßnahmen im Fall einer Unterbrechung der Reise durch Verspätung oder Annahme

Die Maßnahmen, die auf die Einrichtung von Entschädigungsregelungen und die Aufklärung der Passagiere über ihre Rechte gerichtet sind, dürfen keine übermäßigen Kosten zur Folge haben, wenngleich sich dies nur schwer mit Sicherheit vorhersagen lässt. Die Auswirkungen

auf Erträge und Gewinne werden jedoch wahrscheinlich nicht merklich sein. Auch sollten die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Gemeinschaft geringfügig sein, da alle Unternehmen des Sektors erfasst würden.

(3) Kosten aufgrund der Informationspflichten

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen scheint nicht mit besonderen Mehrkosten für die Unternehmen verbunden zu sein.

(4) Kosten für die Beschwerdebearbeitung und –beobachtung

Die Verwaltung des Streitbeilegungsverfahrens wird voraussichtlich nicht zu größeren wirtschaftlichen Mehrbelastungen der Unternehmen führen.

(5) Auswirkungen auf die Schiffspassagiere

Die Kostensteigerung kann entweder zu einer Verringerung der Betriebsmargen der Schiffahrtsunternehmen oder zu einer Erhöhung der Fahrpreise führen. Die Auswirkungen auf die Fahrpreise wären abhängig von den Mehrkosten, die die Schiffahrtsunternehmen zu tragen hätten.

(6) Auswirkungen auf die Tourismusbranche

Die vorgeschlagenen Maßnahmen dürften sich vorteilhaft auf die Wettbewerbsposition von EU-Unternehmen auswirken.

Option 3: EU-Koordinierung und Austausch vorbildlicher Praktiken zur Verbesserung nationaler Rechtsvorschriften

Der zu erwartende Nutzen und die zu erwartenden Kosten aufgrund der vorgeschlagenen Maßnahmen werden davon abhängen, in welchem Ausmaß sich die Mitgliedstaaten verpflichten, nationale Rechtsvorschriften zu erlassen und durchzusetzen. Es werden vorteilhafte Auswirkungen auf die Tourismusbranche in denjenigen Mitgliedstaaten erwartet, in denen nationale Maßnahmen gelten. Die möglichen Mehrerträge durch den Tourismus wären aber geringer als bei der Option 2, da die Dienste nur in denjenigen Mitgliedstaaten vollständig barrierefrei wären, die die EU-Empfehlungen komplett umsetzen.

Option 4: Freiwillige Vereinbarungen

Die Kosten sind ihrer Art nach die gleichen wie bei den vorstehenden Optionen. Die Gesamtkosten dürften jedoch geringer als bei den anderen Optionen sein, da wahrscheinlich nur eine begrenzte Zahl von Unternehmen freiwillig dazu bereit sein wird, Mehrkosten zu tragen.

6. ANALYSE DER SOZIALEN AUSWIRKUNGEN

Option 1: Status quo

Das Vertrauen der Passagiere in andere Verkehrsträger, das sich auf bereits gemeinschaftsweit festgeschriebene Rechte gründet, würde erschüttert, wenn den Passagieren im Schiffsverkehr dieses Mindestniveau an Einheitlichkeit, Klarheit und Wirksamkeit ihrer

Rechte vorenthalten wird. Negative soziale Konsequenzen könnten letztlich zum Verlust von Arbeitsplätzen und einer mangelnden Integration älterer und behinderter Menschen führen.

Option 2: Legislativmaßnahmen der Gemeinschaft

Schiffsreisende werden von einer Verbesserung der Qualität der Dienste profitieren. Sie werden auch Hilfestellung erhalten, falls sich bei der Reise Komplikationen ergeben.

Hinsichtlich zusätzlicher Arbeitsplätze in Häfen könnte eine steigende Zahl von Schiffsreisenden zusätzliches Personal in Häfen und Passagierterminals erfordern. Potenziell könnten bei der vorsichtigsten Schätzung etwa 176 400 zusätzliche Stellen in Häfen geschaffen werden. Der Beschäftigungszuwachs im Tourismussektor könnte zwischen fast 12 000 bis über 24 000 Vollzeitstellen betragen.

Option 3: EU-Koordinierung und Austausch vorbildlicher Praktiken zur Verbesserung nationaler Rechtsvorschriften

Bei dieser Option werden die voraussichtlichen Nutzeffekte und Kosten von dem Ausmaß abhängen, in dem sich die EU-Mitgliedstaaten zur Verabschiedung und Durchsetzung neuer Vorschriften verpflichten.

Option 4: Freiwillige Vereinbarungen

Die voraussichtlichen Nutzeffekte und Kosten werden von dem Ausmaß abhängen, in dem sich die Schiffahrtsunternehmen verpflichten, Passagierrechte einzuführen, diese bei kollektiver Einführung zu akzeptieren und sie in der Praxis einzuhalten.

7. AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT

Option 1: Status quo

Falls der Schiffsverkehr die Passagiererwartungen nicht erfüllt, dürften die Reisenden ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck bringen, indem sie sich – wenn dies möglich ist – für einen alternativen Verkehrsträger entscheiden. Die Umweltbelastung durch den Güterverkehr mit dem Schiff beträgt nur ein Achtel der Güterbeförderung im Luftverkehr, der als einzige alternative Transportlösung in Frage kommt. Die Option „Status quo“ ist daher mit erheblichen Kosten für die Umwelt verbunden.

Option 2: Legislativmaßnahmen der Gemeinschaft

Eine erheblich bessere Dienstqualität für die Passagiere würde zu einer höheren Nachfrage nach Schiffsverkehrsleistungen führen. Falls die Zahl der Passagiere zunimmt, ergäbe sich als Haupteffekt eine höhere durchschnittliche Auslastung, was einen besseren Einsatz der vorhandenen europäischen Flotte ermöglichte. Falls die Zahl der Schiffsverkehrsdienste steigen sollte, hätte dies eine leicht positive Auswirkung auf die Umwelt, da die meisten neuen Passagiere von anderen (weniger umweltfreundlichen) Verkehrsträgern wechseln würden.

Option 3: EU-Koordinierung und Austausch vorbildlicher Praktiken zur Verbesserung nationaler Rechtsvorschriften

In Ländern, die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen nicht erlassen haben, werden sich die Verkehrsdiensste voraussichtlich nicht verbessern. Die Passagiere dürften ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck bringen, indem sie sich für alternative Verkehrsträger entscheiden, die weniger umweltfreundlich als der Schiffsverkehr sind.

Option 4: Freiwillige Vereinbarungen

Die Schiffsverkehrsdiensste werden sich voraussichtlich nicht verbessern. Das Ergebnis wäre ähnlich dem von Option 3.

8. VERWALTUNGSKOSTEN

Die für die Durchsetzung und Überwachung der vorgeschlagenen Bestimmungen und für die Bearbeitung von Beschwerden zuständige Stelle wäre hinsichtlich des Umfangs ihrer Tätigkeiten sowie ihrer Aufgaben und Struktur derjenigen Stelle sehr ähnlich, die von jedem Mitgliedstaat zur Durchsetzung der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr³ oder der Verordnung über die Fluggastrechte⁴ benannt wurde. Die bereits im Luftverkehr gewonnenen Erfahrungen sind daher im vorliegenden Fall sehr wertvoll. Die gesamten absehbaren Kosten beliefen sich für die EU auf rund 568 000 EUR.

9. VERGLEICH DER EINZELNEN OPTIONEN

Aus der Folgenabschätzung ist der Schluss zu ziehen, dass von den vier bewerteten Optionen die Option, bei der Legislativmaßnahmen der EU erfolgen, alle Ziele erfüllen kann.

Vom Beispiel der anderen Verkehrsträger ausgehend ist offensichtlich, dass eine wirkliche Verbesserung des Schutzes der Reisenden nur auf EU-Ebene erzielt werden kann. Während der Nutzen für die Reisenden auf der Hand liegt, bringt die Harmonisierung der grundlegenden Rechte auch der Verkehrsbranche bei ihrer Tätigkeit im Binnenmarkt erhebliche Vorteile. Einzelne nationale Bestimmungen in unzusammenhängenden Regelwerken und Verträgen bewirken tendenziell Anpassungskosten und beschränken die geografische Flexibilität der Unternehmen beim Einsatz des Personals und der Verkehrsmittel.

³ KOM(2004) 143 endg.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annahme oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91.