



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 6. Oktober 2017  
(OR. en)

12969/17

MAR 169  
ENV 818  
CODEC 1536

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 28. September 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2017) 328 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EX-POST-BEWERTUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 392/2009 ÜBER DIE UNFALLHAFTUNG VON BEFÖRDERERN VON REISENDEN AUF SEE  
ZUSAMMENFASSUNG

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2017) 328 final.

Anl.: SWD(2017) 328 final

Brüssel, den 28.9.2017  
SWD(2017) 328 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EX-POST-BEWERTUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 392/2009 ÜBER DIE  
UNFALLHAFTUNG VON BEFÖRDERERN VON REISENDEN AUF SEE**

**ZUSAMMENFASSUNG**

{SWD(2017) 329 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 392/2009 enthält Vorschriften über die Haftung für Schäden, die Reisenden bei Unfällen auf See entstehen. Sie gilt sowohl für die internationale Beförderung als auch bestimmte Arten der inländischen Beförderung.

Die Verordnung legt insbesondere den Grundsatz der verschuldensunabhängigen Haftung fest, was bedeutet, dass es bei einem Unfall infolge eines „Schifffahrtsereignisses“ im Sinne der Verordnung nicht nötig ist, die Schuld des Beförderers festzustellen. In allen anderen Fällen, d. h. wenn der Unfall nicht auf ein Schifffahrtsereignis zurückzuführen ist (z. B. schlechtes Wetter), muss der Fahrgast ein Verschulden des Beförderers nachweisen. Gleichzeitig verpflichtet die Verordnung die Beförderer zum Abschluss einer Versicherung und gibt Fahrgästen das Recht, Schadensersatzansprüche direkt bei der Versicherung des Beförderers geltend zu machen.

Das durch die Verordnung eingeführte System der Befördererhaftung beruht auf dem Protokoll von 2002 zum Athener Übereinkommen von 1974 über die Beförderung von Reisenden und ihrem Gepäck auf See (im Folgenden „Athener Übereinkommen“), wie es von der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) angenommen wurde. Es unterscheidet sich jedoch von dem System des Protokolls in seinem Geltungsbereich und enthält neben den Anforderungen des Protokolls zusätzliche Einzelbestimmungen über die Rechte von Reisenden mit eingeschränkter Mobilität, den Anspruch auf Vorschusszahlung bei Tod oder Körperverletzung eines Reisenden und die Verpflichtung, alle Reisenden schon beim Erwerb des Beförderungsscheins oder zumindest beim Antritt der Reise über ihre Rechte aufzuklären.

Die Verordnung schreibt verbindlich vor, dass sich in der EU alle Betreiber gegen Kriegs- und Terrorismusrisiken versichern müssen. Diese Versicherungsdeckung ist jedoch auf den Höchstbetrag begrenzt, der im Einklang mit dem IMO-Vorbehalt und den IMO-Richtlinien zum Protokoll von 2002, die im Jahr 2006 angekommen wurden, festgesetzt wurde, um die Fähigkeit des Versicherungsmarktes zur Deckung der betreffenden Risiken zu sichern.

Diese Ex-post-Bewertung wurde gemäß Artikel 8 der Verordnung durchgeführt, der vorschreibt, dass die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Verordnung erstellt, in dem unter anderem den wirtschaftlichen Entwicklungen und den sich in internationalen Gremien vollziehenden Entwicklungen Rechnung getragen wird. In der Verordnung selbst werden bestimmte Punkte vorgegeben, mit denen sich die Kommission weiter befassen soll, die Gegenstand einer möglichen Folgenabschätzung sein können und zu denen auch in der vorliegenden Ex-post-Bewertung Belege zusammengetragen werden sollten. Diese Punkte sind: a) der Geltungsbereich der Verordnung und die Möglichkeit seiner Ausweitung auf alle Arten der inländischen Fahrgastbeförderung als verbindliche Anforderung (Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung); b) die finanziellen Auswirkungen der Verordnung in Bezug auf die Kosten von Versicherungsprämien für im Inland tätige Beförderer, insbesondere für Schiffe der Klasse B, die bereits vom Geltungsbereich erfasst werden. Die Bewertung wurde durchgeführt, um die Anwendung der Verordnung in den ersten drei Jahren seit dem Zeitpunkt des Beginns ihrer Anwendung am 31. Dezember 2012 zu untersuchen. Sie stützt sich auf eine externe Studie, die im Auftrag der Kommission im Zeitraum 2016–2017 durchgeführt wurde<sup>1</sup>.

Zu beachten ist dabei das Protokoll von 2002 zum Athener Übereinkommen, das der Verordnung als Anhang beigefügt ist und dessen Bestimmungen durch die Verordnung anwendbar geworden sind. Berücksichtigt wurde in der Ex-post-Bewertung ferner der Beitritt der Europäischen Union zum Protokoll von 2002 durch die Beschlüsse 2012/22/EU und

---

<sup>1</sup> <https://bookshop.europa.eu/en/support-study-to-the-evaluation-of-regulation-ec-392-2009-pbMI0417106/>

2012/23/EU des Rates, der mit dem Inkrafttreten des Protokolls im April 2014 wirksam geworden ist.

Bis zum Erlass der Verordnung waren die Rechte der Reisenden auf See bei Unfällen durch nationales Recht geregelt, wobei beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Entschädigungsschwellen sowie der Haftungsgründe und Haftungsausnahmen der Beförderer bestanden. Das Athener Übereinkommen von 1974 ist zwar von einer Reihe von Mitgliedstaaten ratifiziert worden, sodass die darin festgelegten Fahrgastrechte in zahlreichen Mitgliedstaaten auch anwendbar waren, da dies aber von der Ratifizierung durch einzelne Mitgliedstaaten abhängig war, gab es weder eine EU-weit einheitliche Fahrgastrechtregelung noch ein ausreichendes Niveau des Schutzes dieser Rechte.

In den ersten drei Jahren ihrer Anwendung war die Verordnung noch nicht vollständig in allen Mitgliedstaaten anwendbar. Grund dafür war die in Artikel 11 vorgesehene Möglichkeit der Staaten, die inländische Beförderung von Reisenden auf See auf Schiffen der Klassen A und B (die beiden Arten der inländischen Beförderung, die in den verbindlichen Geltungsbereich der Verordnung fallen) auszunehmen. Gleichzeitig und da Artikel 2 diese Möglichkeit vorsah, wandten drei Mitgliedstaaten die Verordnung in ausgedehnter Weise auf alle Arten der inländischen Beförderung an (mit gewissen Anpassungen). Aus diesem Grund erwies sich eine vollständige Beurteilung aller Aspekte der Verordnung zu diesem Zeitpunkt als schwierig.

Dennoch fällt die wichtigste Einschätzung aus der Bewertung, nämlich hinsichtlich der Wirksamkeit der Verordnung, positiv aus, sodass gegenwärtig keine Änderung der Verordnung vorgeschlagen wird. Das Ergebnis der Umsetzung ist die Einführung der Standards des Athener Protokolls in das EU-Recht, von der mittel- und langfristig eine Anstoßwirkung auf die Harmonisierung und gleiche Wettbewerbsbedingungen im gesamten EU-Markt erwartet wird. Die Bewertung hat keine Hindernisse bei der Erzielung des angestrebten Nutzens ergeben. Andere wichtige Auswirkungen der Verordnung, die durch die Bewertung belegt wurden, betreffen den Anspruch auf Vorschusszahlung und die Verpflichtung des Beförderers, alle Reisenden beim Erwerb des Beförderungsscheins oder zumindest beim Antritt der Reise über ihre Rechte aufzuklären.

Die Verordnung hat bislang offenbar keine unerwarteten negativen Auswirkungen gehabt. Die Analyse, die dieser Einschätzung zugrunde liegt, bezieht sich allerdings auf einen Zeitraum, in dem Ausnahmeregelungen galten. Die Schlussfolgerungen sind daher möglicherweise nicht auf einen späteren Zeitraum übertragbar, in dem die Verordnung vollständig Anwendung findet.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Versicherbarkeit der Beförderer von der Verordnung nicht beeinträchtigt wurde. Die Versicherungsprämien und Personenbeförderungspreise sind weitgehend unverändert geblieben. Dagegen gab es geringfügige unerwartete positive Wirkungen wie die Schaffung von Klarheit in Bezug auf die Bearbeitung von (insbesondere internationalen) Ansprüchen bei Unfällen und Ereignissen und die Tatsache, dass die Verordnung möglicherweise einige wenige Mitgliedstaaten dazu veranlasst hat, die über den eigentlichen Geltungsbereich der Verordnung hinaus zu gehen und die Fahrgastrechte auszuweiten.

Hinsichtlich der Effizienz wurden bei der Bewertung die verschiedenen Kosten und der Nutzen der Verordnung betrachtet, wobei die Verhältnismäßigkeit und die Angemessenheit als Hauptkriterien der Analyse dienten. Ganz allgemein hat die Verordnung bei geringen Kosten zu einem beträchtlichen Nutzen geführt. Die Kosten und Vorteile, die der Verordnung zuzurechnen sind, dürften sich aber wesentlich ändern, sobald die Ausnahmen ausgelaufen

sind. Bei einer künftigen Bewertung wird daher zu prüfen sein, ob die derzeitigen Schlussfolgerungen zur Effizienz noch aufrechterhalten werden können.

Ferner kam die Bewertung zu dem Schluss, dass die Verordnung im Einklang mit den Zielen der EU-Politik für die Sicherheit im Seeverkehr steht. Als Teil des dritten Legislativpakets zur Sicherheit im Seeverkehr gewährleistet die Verordnung eine größere Verantwortlichkeit und ein verantwortungsvolleres Verhalten der Seeverkehrsunternehmen. Im Hinblick auf sonstiges einschlägiges Recht ist die Verordnung kohärent und enthält nützliche Elemente, die die bestehenden Rechtsinstrumente ergänzen. Weitere Erfahrungen mit ihrer Anwendung werden zudem ihr Zusammenspiel mit der Pauschalreisenrichtlinie<sup>2</sup> und dem Protokoll von 2002, das Teil des EU-Rechts ist, verdeutlichen.

Der EU-Mehrwert der Verordnung im Vergleich zum Protokoll von 2002 und den vorhandenen nationalen Vorschriften zum Schutz der Fahrgastrechte besteht hauptsächlich in der EU-weiten und verkehrsträgerübergreifenden Harmonisierung (z. B. Vorschusszahlung, Recht auf Informationen, Mobilitätshilfen) und höheren Entschädigungen bei Unfällen auf See. Diese Ziele, insbesondere die Harmonisierung, hätten auf nationaler Ebene allein nicht erreicht werden können, was verdeutlicht, dass die Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Bewertung beziehen sich auf die Wirksamkeit der Verordnung, selbst wenn die Verordnung in einer Zeit beurteilt wurde, in der ihr verbindlicher Geltungsbereich noch keine vollständige Anwendung erfahren hat. Grund hierfür sind die Übergangsbestimmungen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten gelten, von denen einige den größten Teil des Fahrgastaufkommens und der Flotte ausmachen. Grundlage der Bewertung war eine ausgedehnte Konsultation der Interessenträger und der allgemeinen Öffentlichkeit zu den verschiedenen Elementen der Verordnung. Die im Zuge dieser Konsultation eingeholten Nachweise waren ausreichend, um eine Schlussfolgerung ziehen zu können. Es ist nicht sicher, ob die gleichen Schlussfolgerungen auch für einen späteren Zeitraum gelten werden, in dem die Verordnung vollständig angewandt wird. Dennoch konnte in dieser Bewertung festgestellt werden, dass die Verordnung im Rahmen ihrer Anwendung wirksam war. Zugleich hat die Konsultation aber auch die Notwendigkeit gezeigt, folgende Elemente weiter zu betrachten.

Die Angemessenheit des Geltungsbereichs der Verordnung, der für ihre Wirksamkeit von größter Bedeutung ist, wird im Zuge einer künftigen Folgenabschätzung gemäß Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1 zu einem späteren Zeitpunkt zu überprüfen sein. Dies kann aber erst geschehen, wenn genügend Zeit vergangen ist, nachdem der volle verbindliche Geltungsbereich der Verordnung in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbar geworden ist. So müssen die Ausnahmen, die für einige Arten der inländischen Beförderung gelten (vor allem für Klasse B bis zum 31.12.2018) erst auslaufen, und es muss genügend Zeit danach vorgesehen werden, um einschlägige Belege für die Umsetzung zu sammeln. Die Art der Fälle, in denen die Haftung der Beförderer nach Unfällen auf See im Raum steht und die häufig in langwierige gerichtliche Verfahren münden, muss auch berücksichtigt werden, wenn zu entscheiden ist, wie, ob und wann eine künftige Bewertung oder Folgenabschätzung zum Gegenstand der Verordnung durchgeführt werden soll.

---

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/314/EWG des Rates (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).