



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/2302 zur wirksameren Gestaltung des Schutzes
von Reisenden und zur Vereinfachung und Klarstellung bestimmter Aspekte der
Richtlinie**

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Einleitung

Der Reisemarkt hat sich aufgrund der zunehmenden Nutzung digitaler Instrumente wesentlich verändert. Weitere entscheidende Ereignisse in den letzten Jahren waren der Konkurs von Thomas Cook im Jahr 2019 und die COVID-19-Pandemie. Als Reaktion auf diese Entwicklungen und auf Berichte über bestimmte Herausforderungen bei der Anwendung der Pauschalreiserichtlinie von 2015 (Richtlinie (EU) 2015/2302 (im Folgenden „Pauschalreiserichtlinie“)) beschloss die Kommission, die Richtlinie zu überarbeiten. Dieser Folgenabschätzungsbericht stützt sich auf die Ergebnisse einer Bewertung, einer im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten diesbezüglichen Studie sowie auf zwei Berichte über die Anwendung der Pauschalreiserichtlinie aus den Jahren 2019 und 2021.

Problemstellung und Handlungsbedarf auf EU-Ebene

Die Bewertung ergab drei Hauptprobleme, die die Wirksamkeit der Pauschalreiserichtlinie beeinträchtigen.

1. Ein Problem betrifft die Erstattung von Zahlungen für annullierte Pauschalreisen, insbesondere während einer ersten Krise.

Für dieses Problem gibt es vier Ursachen. Die erste Ursache ist die Praxis der Vorauszahlungen. Die zweite Ursache besteht in der mangelnden Liquidität der Reiseveranstalter, wenn diese zahlreiche Erstattungen gleichzeitig leisten müssen. Dies wird durch die Tatsache verschärft, dass die Pauschalreiserichtlinie keine Vorschriften über Erstattungen zwischen Unternehmen im Falle von Annullierungen enthält. Und schließlich besteht Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Verwendung von Gutscheinen.

2. Vorauszahlungen sind nicht ausreichend gegen die Insolvenz von Reiseveranstaltern geschützt.

In der Bewertung wurden drei Problemursachen ermittelt. Zum einen besteht Rechtsunsicherheit darüber, ob Gutscheine und Erstattungsansprüche gegen die Insolvenz von Reiseveranstaltern geschützt sind. Zweitens gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Insolvenzschutzsystemen. Und nicht zuletzt ist es zumindest in einigen Mitgliedstaaten für Pauschalreiseveranstalter schwierig, Insolvenzschutz zu erlangen, insbesondere in Krisenzeiten.

3. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie.

Es wurden verschiedene Ursachen für dieses Problem ermittelt. Einige Bestimmungen der Pauschalreiserichtlinie sind nicht hinreichend klar, enthalten Lücken oder sind zu komplex. Dies führt zu einem ungleichen Verbraucherschutzniveau und zu Wettbewerbsverzerrungen in der EU, da die Richtlinie unterschiedlich angewandt wird.

Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters von Pauschalreisen können die seit der Annahme der Richtlinie festgestellten Probleme nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene konsequent angegangen werden.

Lösungen

In dieser Folgenabschätzung wurden Maßnahmen untersucht, die zur Lösung der ermittelten Probleme durch eine Änderung der Pauschalreiserichtlinie beitragen sollen. Die Maßnahmen sind in drei politische Optionen untergliedert: In der ersten Option (Option A) stehen flexible Lösungen und minimale Kosten im Mittelpunkt. Die zweite Option (Option B) umfasst strengere Maßnahmen, und die dritte Option (Option C) zielt auf eine maximale Wirksamkeit in Krisensituationen ab, was jedoch höhere Kosten mit sich bringt.

Option A umfasst gezielte Änderungen der Pauschalreiserichtlinie. Dazu gehören die Begrenzung von Vorauszahlungen auf 25 % (sofern keine höheren Vorauszahlungen gerechtfertigt sind), Vorschriften über freiwillige Gutscheine und ein Anspruch auf Erstattungen zwischen Unternehmen bei Annullierung von Leistungen. Der Insolvenzschutz soll gestärkt werden, indem klargestellt wird, dass Gutscheine und Erstattungsansprüche abgedeckt sind, und indem Parameter für einen wirksamen Insolvenzschutz festgelegt werden, gegebenenfalls einschließlich der Möglichkeit für Mitgliedstaaten, einen Insolvenzschutz-Sicherungsfonds vorzuschreiben. Außerdem wird auf die Möglichkeit der Einrichtung eines Krisenfonds hingewiesen, der eine rasche Erstattung an Reisende während einer ersten Krise gewährleistet, wobei dies den Vorschriften über staatliche Beihilfen unterliegt. Mit dieser Option wird die Definition des Begriffs „Pauschalreise“ präzisiert und eine der Arten von „verbundenen Reiseleistungen“ gestrichen. Es wird klargestellt, dass die Umstände im Wohnsitz-, Ausgangs- und Bestimmungsland beim Recht auf Annullierung einer Pauschalreise aufgrund unvermeidbarer und außergewöhnlicher Umstände berücksichtigt werden müssen und dass Reisewarnungen ein wichtiger Aspekt sind, der in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen ist. Ferner werden die Rollen der verschiedenen Unternehmer bei Pauschalreisen, auch im Hinblick auf Erstattungen, präzisiert.

Option B umfasst strengere Maßnahmen, die die Kosten für die verschiedenen Kategorien von Interessenträgern (sowohl Unternehmen als auch Reisende) erhöhen. So wird beispielsweise für Pauschalreiseveranstalter eine strenge Obergrenze von 20 % für Anzahlungen vorgesehen (ohne die Möglichkeit einer Erhöhung), und es sind obligatorische Gutscheine während einer ersten Krise beabsichtigt.

Option C umfasst Maßnahmen, die zu hohen Kosten ein Höchstmaß an Verbraucherschutz gewährleisten. Dazu gehören die Begrenzung von Vorauszahlungen auf 20 % (ohne Möglichkeit einer Erhöhung) sowohl für Reiseveranstalter als auch für Leistungserbringer, die zwingend vorgeschriebene Einrichtung eines Krisenfonds und eine spezielle Rechtsverbindlichkeit von Reisewarnungen.

In der Folgenabschätzung werden die Optionen in Bezug auf drei spezifische Ziele analysiert:
Ziel 1: Verbesserung des Schutzes für Vorauszahlungen von Reisenden und ihres Rechts auf eine rasche Erstattung im Falle von Annullierungen, auch in Zeiten einer ersten Krise, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Liquidität der Pauschalreiseveranstalter;

Ziel 2: Stärkung des Schutzes von Reisenden vor Insolvenz des Reiseveranstalters, auch im Falle einer ersten Krise, bei Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt; und

Ziel 3: Erhöhung der Rechtssicherheit und der Durchsetzbarkeit durch Präzisierung und/oder Vereinfachung einiger Bestimmungen der Richtlinie, die unterschiedlich ausgelegt oder angewendet werden oder die in der Praxis schwierig anzuwenden sind.

Option C ist die wirksamste Option zur Erreichung der spezifischen Ziele (insbesondere der Ziele 1 und 2), gefolgt von den Optionen A und B. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen in Option C zwingend erforderlich sind und ein sehr hohes Verbraucherschutzniveau bieten.

Zur Bewertung der Effizienz der Optionen werden in der Folgenabschätzung die monetarisierten und qualitativ bewerteten Kosten- und Nutzeneffekte für alle Interessengruppen (Reisende, Behörden und Unternehmen) verglichen. Option A ist die effizienteste Option zur Erreichung der Ziele, gefolgt von Option B. Aufgrund ihrer hohen Kosten ist Option C weniger effizient als das Basisszenario.

Die Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, da mit der Überprüfung Rechtsklarheit und Vereinfachung erreicht werden sollen. Mit Option A wird der höchste Grad an Kohärenz erreicht, gefolgt von Option B und schließlich Option C (wobei Option C weniger kohärent ist als das Basisszenario).

Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass Option A insgesamt am besten abschneidet. Sie ist zwar nicht die wirksamste Option, hat aber sowohl für Reisende als auch für Unternehmen Vorteile bei gleichzeitig geringsten Kosten und gewährleistet ein Höchstmaß an Kohärenz mit anderen EU-Rechtsvorschriften.

Die Folgenabschätzung ergab, dass Option A die bevorzugte Option ist.

Die Kommission hat mehrere Kategorien von Interessenträgern (darunter Reisende, Pauschalreiseveranstalter und Leistungserbringer) bei zahlreichen Gelegenheiten konsultiert, und diese stimmten den in der bevorzugten Option enthaltenen Maßnahmen weitgehend zu. Der Hauptbereich, in dem unterschiedliche Ansichten vertreten werden, betrifft die Notwendigkeit, Vorauszahlungen zu begrenzen, was von vielen Reiseveranstaltern nicht befürwortet wird. Auch hinsichtlich des Insolvenzschutzes für Gutscheine und Erstattungsansprüche, die von den meisten Verbraucherorganisationen und Behörden, aber nur von einer Minderheit von Unternehmen gutgeheißen werden, gehen die Ansichten auseinander.

Die Überarbeitung der Richtlinie würde zwar einige Kosten für die Interessenträger mit sich bringen, dürfte aber dank eines höheren Maßes an Rechtsklarheit und einer stärkeren Vereinfachung auch deren Belastung verringern. Einige Mitgliedstaaten setzen bereits mehrere der in der bevorzugten Option enthaltenen Maßnahmen um, und die damit verbundenen Kosten sind moderat. Daher würden den Unternehmen in diesen Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Kosten entstehen. Mehr Rechtsklarheit und der vereinfachte Rechtsrahmen dürften zu einer besseren Einhaltung der Vorschriften führen und somit die Durchsetzung effizienter machen. Durch diese Präzisierungen lässt sich auch die Zahl der Rechtsstreitigkeiten vor Gericht verringern.

Zur Bewertung der Wirksamkeit der bevorzugten Option im Hinblick darauf, ob die mit der Überprüfung der Richtlinie beabsichtigten Ziele nach Umsetzung der Richtlinie erreicht werden, wurden in der Folgenabschätzung mehrere Fortschrittsindikatoren ermittelt. Jedoch ändert sich nichts an den Berichtspflichten für Behörden und Unternehmen im Rahmen der derzeit geltenden Pauschalreiserichtlinie. Diese Indikatoren können als Grundlage für einen Bericht der Kommission dienen, der fünf Jahre nach Annahme der Änderungsrichtlinie vorzulegen ist. Die benötigten Informationen werden im Rahmen von Umfragen unter Interessengruppen (darunter Reisende, Verbraucherorganisationen, Reiseunternehmen und nationale Behörden) erhoben. Solche Erhebungen sind auch für spätere Bewertungen nützlich.