



Brüssel, den 12. Juni 2024
(OR. en)

10924/24

Interinstitutionelles Dossier:
2023/0436(COD)

TRANS 301
CODEC 1483

A-PUNKT-VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 10542/24

Nr. Komm.dok.: 16307/23 + ADD 1

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Fahr- und Fluggastrechte bei multimodalen Reisen
– Sachstandsbericht

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 29. November 2023 ein Paket zur Mobilität von Personen angenommen, das Folgendes umfasst: i) einen Vorschlag für eine Verordnung über Fahr- bzw. Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen („Vorschlag für multimodale Reisen“)¹, ii) einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung bestehender Verordnungen in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union („Omnibus-Vorschlag“)² und iii) einen Vorschlag zur Änderung der Pauschalreiserichtlinie³.

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Fahr- und Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen (COM(2023) 752 final, Dok. 16307/23 + ADD 1).

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 261/2004, (EG) Nr. 1107/2006, (EU) Nr. 1177/2010, (EU) Nr. 181/2011 und (EU) 2021/782 in Bezug auf die Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte in der Union (COM(2023) 753 final, Dok. 16284/23 + ADD 1).

³ 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, Dok. 16338/23 + ADD 1).

Das übergeordnete Ziel des Pakets besteht darin, den Rechtsrahmen für Fahr- und Fluggastrechte zu konsolidieren und zu vereinfachen sowie seine Krisenresilienz zu stärken.

2. Die Gruppe „Intermodaler Verkehr und Vernetzung“ wurde beauftragt, sich mit den ersten beiden Vorschlägen zu befassen, während der dritte in der Gruppe „Verbraucherschutz und -information“ erörtert wird und daher in diesem Bericht nicht behandelt wird.

II. INHALT DER VORSCHLÄGE

3. Der Vorschlag für multimodale Reisen zielt darauf ab, einen Rechtsrahmen für die Festlegung der jeweiligen Pflichten und der jeweiligen Haftung der verschiedenen an einer multimodalen Reise beteiligten Anbieter von Reisediensten zu schaffen.
4. Im Verordnungsentwurf ist Folgendes vorgesehen:
 - das Verbot der Diskriminierung zwischen Passagieren hinsichtlich der Beförderungsbedingungen und der Bereitstellung von Beförderungsausweisen,
 - die Verpflichtung, den Passagieren genaue Mindestinformationen in einem zugänglichen Format und rechtzeitig zur Verfügung zu stellen,
 - der Schutz der Fahr- und Fluggastrechte bei Störungen, insbesondere im Zusammenhang mit einem verpassten Anschluss zwischen verschiedenen Verkehrsträgern während einer multimodalen Reise, und
 - die Nichtdiskriminierung von und Hilfeleistungen für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität.
5. Mit dem Omnibus-Vorschlag werden Mängel bei der Umsetzung und Durchsetzung der Fahr- und Fluggastrechte bei allen Verkehrsträgern angegangen und für den Luftfahrtsektor das Recht auf Erstattung der vollen Kosten eines Flugscheins klargestellt, wenn der Flug nicht wie geplant durchgeführt wird.
6. Der Omnibus-Vorschlag wurde einmal geprüft, und zwar am 19. April 2024, und die Delegationen haben nur vorläufige Bemerkungen zu dem Text abgegeben. Daher konzentriert sich dieser Fortschrittsbericht nur auf den Vorschlag für multimodale Reisen.

III. BERATUNGEN IN DEN ANDEREN ORGANEN

7. Im Europäischen Parlament wurde der Gesetzgebungsvorschlag dem Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN) zugewiesen, der Jens GIESEKE (PPE, DE) als Berichterstatter benannt hat. Der Ausschuss führte am 9. April 2024 eine Aussprache mit Vertretern der Kommission. Der Berichtsentwurf wird in der nächsten Legislaturperiode erwartet. Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) wird voraussichtlich eine Stellungnahme zu dem Vorschlag abgeben.
8. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat seine Stellungnahme am 24. Januar 2024 abgegeben.⁴ Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 20. März 2024 abgegeben.⁵ Die Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR) beschloss in ihrer Sitzung vom 9. Februar 2024, keine Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben und das Dossier angesichts seines Inhalts nicht in die laufenden Arbeiten des AdR aufzunehmen.

⁴ [EDPS Opinion 5/2024 on the Proposal for a Regulation on passengers rights in the context of multimodal journeys.](#)

⁵ EWSA-Stellungnahme „[Review of the passengers' rights framework](#)“.

IV. ARBEITEN IN DEN VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES

9. Der Vorschlag für multimodale Reisen und der Omnibus-Vorschlag wurden in der Sitzung der Gruppe „Intermodaler Verkehr und Vernetzung“ am 12. Januar 2024 vorgestellt. Die Delegationen erkundigten sich nach der Kohärenz der Ansätze zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und mit den bestehenden sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften über Fahr- und Fluggastrechte⁶ und betonten, dass die in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen oder zulässigen Ausnahmen berücksichtigt werden müssten. Sie waren sich zwar einig, dass die Fahr- und Fluggastrechte, insbesondere der schutzbedürftigsten Passagiere, geschützt werden müssen, doch äußerten viele Delegationen Bedenken hinsichtlich der Bürokratie und des Verwaltungsaufwands, der mit den Vorschlägen möglicherweise verbunden ist, insbesondere für einen neu entstehenden Markt.
10. Der Vorsitz konzentrierte sich während seiner Amtszeit auf den Vorschlag für multimodale Reisen, der zwischen dem 26. Januar und dem 31. Mai 2024 sechsmal eingehend geprüft wurde.
11. Alle Delegationen legten **allgemeine Prüfungsvorbehalte** ein und halten diese aufrecht; bei der Erörterung spezifischer Themen wurde ersichtlich, dass es eine Vielzahl von Beiträgen und Standpunkten gibt.

⁶ 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 Annulierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung) (ABl. L 172 vom 17.5.2021, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1); und 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).

A. Anwendungsbereich

12. Nach der ersten Prüfung der einzelnen Artikel des gesamten Vorschlags konzentrierte sich der Vorsitz hauptsächlich auf die Fragen im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich des Vorschlags für multimodale Reisen. Die Mehrheit der Delegationen war der Ansicht, dass der Anwendungsbereich im Vergleich zur Fassung des Kommissionsvorschlags genauer festgelegt werden sollte, insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang mit den Ausnahmen, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit den sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften anwenden. Mehrere Delegationen stellten auch die Auferlegung zusätzlicher Verpflichtungen für die Beförderer bei getrennten multimodalen Beförderungsausweisen⁷ in Frage, da die Beförderer nicht wissen könnten, dass die Beförderungsausweise als Teil einer multimodalen Reise erworben würden.
13. Der Vorsitz hat verschiedene Optionen für die Definition des Anwendungsbereichs der Verordnung und die Folgen der einzelnen Optionen geprüft, worüber eingehend beraten wurde.
14. Schließlich hat der Vorsitz in der Sitzung der Gruppe vom 31. Mai einen Kompromisstext zur Prüfung vorgelegt, der auf einem **neu definierten Ansatz für den Anwendungsbereich**⁸ beruht und mehrere Aspekte präzisiert. Der vorgeschlagene Ansatz fand bei den Delegationen breite Zustimmung als gute Grundlage für weitere Beratungen auf fachlicher Ebene.
15. Das Ziel des Vorschlags, die Fahr- und Fluggastrechte im Zusammenhang mit multimodalen Reisen besser zu schützen, ist nach wie vor Gegenstand des Kompromissvorschlags des Vorsitzes mit einer genaueren Definition dessen, was diese Reisen umfassen, damit sich Beförderer und Vermittler über ihre Pflichten und Passagiere über ihre Rechte besser im Klaren sein können.

⁷ „Getrennte multimodale Beförderungsausweise“ sind im jüngsten Kompromissvorschlag des Vorsitzes definiert als „Beförderungsausweise für eine multimodale Reise, bei denen es sich um getrennte Beförderungsverträge handelt und die aufeinanderfolgende Verkehrsdienssten enthalten, die jeweils einen spezifischen Flug- bzw. Fahrplan haben, von einem Beförderer oder Vermittler gemeinsam angeboten oder von dem Passagier auf eigene Initiative kombiniert werden, und die von dem Passagier durch getrennte Zahlungen erworben werden“.

⁸ Vgl. Dok. 7638/24.

16. Was erstens die **Art der Reisen** betrifft, die unter diese Kategorie fallen, so werden im Kompromissvorschlag des Vorsitzes auf der Grundlage mehrerer Ersuchen der Mitgliedstaaten die Bedingungen präzisiert, die eine solche Reise erfüllen muss, damit die Verordnung Anwendung findet: i) Die Reise besteht aus Verkehrsdiensten, die alle in den Anwendungsbereich der sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften über Fahr- und Fluggastrechte fallen und von denen keiner unter eine von den Mitgliedstaaten nach diesen Rechtsvorschriften gewährte Ausnahme fällt; ii) die Reise besteht aus einem Linienverkehr mit Kraftomnibussen, dessen planmäßige Entfernung 250 km oder mehr beträgt, und iii) die Reise besteht aus Verkehrsdiensten, die alle eine bestimmte, ausdrücklich und eindeutig angegebene Abfahrtszeit haben. Der Vorsitz stellt ferner klar, dass, sollte ein Segment der multimodalen Reise diese Bedingungen nicht erfüllen, die vorgeschlagene Verordnung dennoch für diejenigen Teile der Reise gelten sollte, die aus mindestens zwei aufeinanderfolgenden Verkehrsdiensten bestehen, die diese Bedingungen erfüllen.
17. Der Vorsitz schlug vor, Zeitfahrausweise und Travel-Passes – mit einigen Ausnahmen – vom Anwendungsbereich auszunehmen.
18. Was zweitens die **Art des multimodalen Beförderungsausweises** betrifft, auf die sich der Vorschlag bezieht, so schließt der Kompromissvorschlag des Vorsitzes getrennte multimodale Beförderungsausweises vom Anwendungsbereich der Verordnung aus. Dementsprechend gilt die vorgeschlagene Verordnung nur für einzelne multimodale Beförderungsausweise⁹ und kombinierte multimodale Beförderungsausweise¹⁰.
19. Der Kompromissvorschlag des Vorsitzes sieht jedoch vor, dass die Beförderer und Vermittler verpflichtet sind, die Fahrgäste über die Art der angebotenen Beförderungsausweise und über die mit ihnen verbundenen Rechte und Pflichten zu informieren, unabhängig von der Art der angebotenen Beförderungsausweise (d. h. auch für getrennte multimodale Beförderungsausweise) und ob die in Nummer 16 dieses Vermerks genannten Bedingungen erfüllt sind oder nicht.

⁹ Ein „Beförderungsausweis für einen einzigen multimodaler Vertrag“ ist im jüngsten Kompromissvorschlag des Vorsitzes definiert als ein „vom Passagier gegen eine einmalige Zahlung erworberner Beförderungsausweis für eine multimodale Reise, bei dem es sich um einen einzigen Beförderungsvertrag handelt und der aufeinanderfolgende Verkehrsdienste enthält, die jeweils einen spezifischen Flug- bzw. Fahrplan haben und die von einem oder mehreren Beförderern durchgeführt werden, die miteinander und mit dem Vermittler – sollte ein Vermittler beteiligt sein – entsprechende zugrundeliegende Vereinbarungen geschlossen haben“.

¹⁰ Ein „kombinierter multimodaler Beförderungsausweis“ ist im jüngsten Kompromissvorschlag des Vorsitzes definiert als „ein oder mehrere Beförderungsausweise für eine multimodale Reise, bei denen es sich um getrennte Beförderungsverträge handelt und die aufeinanderfolgende Verkehrsdiensten enthalten, die jeweils einen spezifischen Flug- bzw. Fahrplan haben und von einem Beförderer oder Vermittler auf eigene Initiative kombiniert werden, und die von dem Passagier gegen eine einmalige Zahlung erworben werden.“

20. Drittens wird im Kompromissvorschlag des Vorsitzes auch der **Anwendungsbereich der Bestimmungen des Verordnungsentwurfs in Bezug auf multimodale Personenverkehrsknoten** präzisiert. Multimodale Personenverkehrsknoten werden im Einklang mit der neuen TEN-V-Verordnung¹¹ definiert. Einige Delegationen waren der Ansicht, dass die Anwendung dieser Verordnung auf alle multimodalen Personenverkehrsknoten in der EU unverhältnismäßig sein könnte. Daher hat der Vorsitz vorgeschlagen, die Anwendung auf Verkehrsknoten zu beschränken, die als Verbindungspunkt zwischen Verkehrsdiesten dienen, und zwar für mindestens zwei verschiedene Verkehrsträger, die unter die Verordnung fallen, gemäß den in Nummer 16 dieses Vermerks genannten Bedingungen.

B. Weitere Einzelpunkte

21. **Manager multimodaler Personenverkehrsknoten** – Da in dem Vorschlag einige Verpflichtungen für die Manager multimodaler Personenverkehrsknoten festgelegt sind, hielt es der Vorsitz für notwendig, den Text dahingehend zu präzisieren, dass ausdrücklich die Verpflichtung zur Benennung eines solchen Managers vorgesehen wird.
22. **Unterrichtung der Passagiere** – Um die Informationspflichten im Rahmen dieser Verordnung klarer zu gestalten, hat der Vorsitz in Kapitel II die Bestimmungen über die Unterrichtung der Passagiere zusammengefasst, einschließlich der Artikel 10 und 19.

V. ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE WEITERE ARBEIT

23. Der Vorsitz hat erhebliche Fortschritte bei der Klärung des **Anwendungsbereichs der Verordnung** erzielt. Der Text wurde umformuliert, um die Kohärenz mit dem Anwendungsbereich der bestehenden sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften über Fahr- und Fluggastrechte zu gewährleisten und das Risiko von Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Es könnte jedoch noch notwendig sein, den **Zusammenhang zwischen dieser Verordnung und den sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften über Fahr- und Fluggastrechte** zu präzisieren.
24. In Bezug auf die Unterrichtung der Passagiere werden weitere Beratungen darüber erforderlich sein, welche **Art von Informationen** weitergegeben werden sollte und in welcher Phase der Reise dies geschehen sollte.

¹¹ Siehe Dok. PE-CONS 56/24 INIT.

25. Darüber hinaus sind weitere Arbeiten im Hinblick auf die Festlegung möglicher **Schwellenwerte** erforderlich, um die unter diese Verordnung fallenden **multimodalen Personenverkehrsknoten zu begrenzen**. Es sei darauf hingewiesen, dass der Schwellenwert von durchschnittlich mehr als 10 000 Passagieren pro Tag im Laufe eines Jahres, der sich an der Verordnung über die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr orientiert und in Artikel 18 („Beschwerden an Beförderer, Vermittler und Manager multimodaler Personenverkehrsknoten“) eingefügt wurde, möglicherweise überprüft werden muss, wenn ein allgemeiner Schwellenwert in die Definition des Anwendungsbereichs der Verordnung aufgenommen werden sollte. Der Vorsitz nahm ferner die Forderung der Delegationen nach einer großzügigeren Frist als die derzeit vorgeschlagenen „sechs Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung“ für die Annahme der Vorschriften zur Benennung des Managers multimodaler Personenverkehrsknoten zur Kenntnis. Auch die Frage, ob die Bestimmungen der Verordnung in Bezug auf das **Verfahren zur Benennung der Manager multimodaler Personenverkehrsknoten** und die Kriterien präskriptiver sein sollten, bleibt Gegenstand der Diskussion.
26. Es könnte ein Ausgleich erforderlich sein in Bezug auf die **Erstattungsfristen**, die sich zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern erheblich unterscheiden, von sieben Tagen ab Eingang des Antrags im Luftverkehr bis zu 30 Tagen bei der Bahn.
27. Besondere Aufmerksamkeit muss den in Kapitel IV genannten **Rechten von Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität** gewidmet werden. Alle Delegationen sind sich darin einig, wie wichtig es ist, die Rechte der schutzbedürftigsten Passagiere auf multimodalen Reisen zu schützen; allerdings müssen noch einige Klarstellungen in den Text aufgenommen werden, um eine wirksame Umsetzung der mit der Verordnung eingeführten Verpflichtungen zu gewährleisten. Einer der bereits erwähnten Aspekte ist die eindeutige Ermittlung der multimodalen Personenverkehrsknoten, die für die Einrichtung der zentralen Anlaufstellen von Bedeutung sind. Es geht auch um die Frage der **Ausgleichsleistungen für Mobilitätshilfen**, Hilfsmittel und Assistenzhunde, die im Lichte des Völkerrechts weiter zu prüfen sind. Da eine EU-weite Definition von **Assistenzhunden** fehlt, hat der Vorsitz schließlich versucht, eine solche Definition vorzulegen. Sie muss im Rahmen der laufenden Arbeiten in der Kommission und unter Berücksichtigung unterschiedlicher nationaler Ansätze weiter geprüft werden.

28. Einige **Bestimmungen** des Verordnungsentwurfs **stimmen praktisch mit denen des Omnibus-Vorschlags überein**: Qualitätsstandards der Dienste, risikobasierter Ansatz für die Überwachung der Einhaltung der Fahr- und Fluggastrechte, Informationsaustausch mit den nationalen Durchsetzungsstellen und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Diese Bestimmungen müssten bei der Erörterung des Omnibus-Vorschlags eingehender analysiert werden.

VI. FAZIT

29. Vor diesem Hintergrund und im Anschluss an die Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 12. Juni 2024 wird der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) ersucht, diesen Sachstandsbericht des Vorsitzes auf seiner nächsten Tagung als A-Punkt zur Kenntnis zu nehmen.
-