



Brussel, 14.8.2013
COM(2013) 587 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees
Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van
reizigers in het treinverkeer**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

De Verordening betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer¹ ("de verordening") werd op 23 oktober 2007 vastgesteld teneinde een basisbescherming voor treinreizigers in de Europese Unie te waarborgen. De verordening trad in werking op 3 december 2009 en is van toepassing op alle reizigersspoorwegdiensten (internationaal, binnenlands, regionaal, stedelijk en voorstedelijk) binnen de Europese Unie die worden verzorgd door spoorwegondernemingen die een vergunning² bezitten. Lidstaten mogen overgangsperioden en vrijstellingen toepassen voor bepaalde diensten. Aangezien een groot deel van de lidstaten van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, zijn ongeveer 61% van alle nationale langeafstandsdiensten en 83% van de regionale en voorstedelijke diensten vrijgesteld.

Artikel 36 van de verordening verlangt van de Commissie dat zij aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over de uitvoering en de resultaten van de verordening. Met dit verslag wordt aan de eis van dit artikel voldaan.

In het verslag zijn ook aspecten opgenomen met betrekking tot een voldoende dekking van de aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen bij ongelukken, zoals artikel 12 van de verordening voorschrijft.

Een door een externe adviseur verrichte studie³ en informatie uit andere bronnen en van nationale instanties, het Europees Parlement en relevante belanghebbenden⁴, hebben kwantitatief en kwalitatief aan dit verslag bijgedragen.

1.2. De verordening

De spoorwegondernemingen hebben in het algemeen de verordening betrekkelijk doeltreffend uitgevoerd. De beschikbare informatie laat zien dat er geen stelselmatige ontduiking van enige bepaling van de verordening plaats heeft gevonden, en ook dat er geen dubbelzinnigheden in bepalingen aanwezig zijn die het lidstaten of exploitanten onmogelijk maakten aan die bepalingen te voldoen.

Passagiers voor wie de treinreis deel uitmaakt van een "pakketreis" profiteren bovendien van aanvullende bescherming krachtens de Richtlijn betreffende pakketreizen⁵.

¹ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14.

² Zoals gedefinieerd in Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verstrekking van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 143 van 27.6.1995, blz. 70).

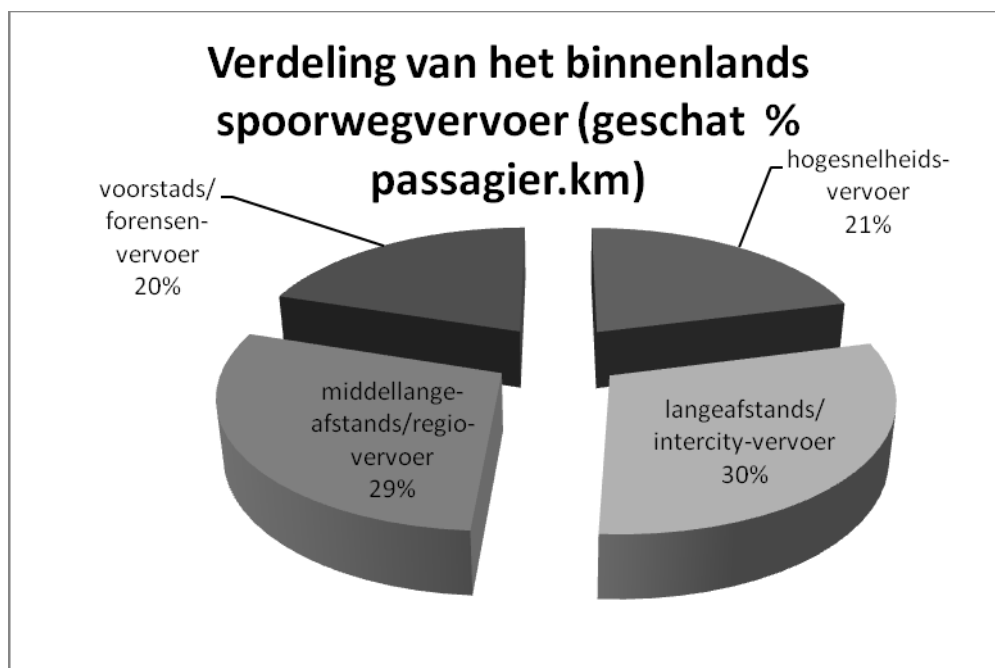
³ Steer Davies Gleeve (SDG): <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>

⁴ Spoorwegondernemingen en reizigers- en consumentenorganisaties.

1.3. De spoorwegmarkt

De uitvoering van de verordening moet worden gezien binnen de context van de algehele ontwikkeling en werking van de markt voor treinreizigers en in het licht van de in het Witboek van 2011⁶ uiteengezette beleidsdoelstelling om het aandeel van het spoorvervoer te verhogen. In 2010 vormde het treinverkeer slechts 7% van het binnenlands passagiersvervoer in de EU. In het scorebord voor de consumentenmarkten van 2012 krijgt het spoor van de consument een slechte beoordeling⁷.

De internationale spoorwegmarkt vertegenwoordigt een schamele 6% uit van alle verkeer in de EU. De binnenlandse spoorwegmarkt concurreert met andere vervoerstakken, vooral met het luchtvervoer en het vervoer per auto.



Bron: Effectbeoordeling SWD(2013)10 van de Europese Commissie in het kader van het 4^{de} spoorwegpakket en met name het voorstel tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

Teneinde innovatie, efficiëntie en een betere prijs/prestatieverhouding te stimuleren stelt de Commissie in haar 4^{de} spoorwegpakket⁸ voor om de binnenlandse markt voor passagiersvervoer vanaf december 2019 open te stellen voor nieuwe exploitanten en diensten, wat tot een uitbreiding van de spoorwegdiensten zal leiden.

⁵ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59) wordt herzien. Een nieuw voorstel, namelijk COM(2013)512, is vastgesteld op 9 juli 2013.

⁶ COM(2011) 144 van 28.3.2011.

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

⁸ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (COM(2013) 28 van 30.1.2013) en Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van 21.11.2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (COM(2013) 29 van 30.1.2012).

2. BEOORDELING VAN DE NALEVING

Het verslag beoordeelt de naleving van de verordening op basis van de tien essentiële passagiersrechten die in de Mededeling over passagiersrechten in alle vervoerstakken⁹ worden vermeld: non-discriminatie, bijstand aan gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit, informatie, terugbetaling, herroutering of omboeking, bijstand in geval van verstoring, compensatie, aansprakelijkheid ten opzichte van passagiers en bagage, behandeling van klachten, toepassing en handhaving. Ook worden in het verslag gebieden aangegeven waar verbetering of verduidelijking nodig is en worden de te nemen acties gespecificeerd.

2.1. Recht om niet te worden gediscrimineerd bij de toegang tot vervoer

2.1.1. Discriminatie op grond van nationaliteit

Artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt discriminatie op grond van nationaliteit. Kortingen op de prijs van vervoerbewijzen op grond van nationaliteit zijn dus een inbreuk op het recht van de EU. Verscheidene spoorwegondernemingen geven kortingen aan bepaalde groepen passagiers (bijvoorbeeld aan gehandicapte passagiers, ouderen en kinderen). Geen van deze kortingen discrimineert openlijk op grond van nationaliteit. Wanneer de kortingen afhankelijk zijn van de woonplaats en dus niet beschikbaar zijn voor inwoners van andere lidstaten, kunnen deze kortingen als discriminerend worden beschouwd.

2.1.2. Discriminatie op grond van handicap en/of beperkte mobiliteit

Eén van de doelstellingen van de verordening is er voor te zorgen dat gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit dezelfde mogelijkheden hebben om met de trein te reizen als andere burgers. Dit grondbeginsel is in lijn met de verplichtingen van de EU krachtens het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (VN CRPD)¹⁰. Spoorwegondernemingen mogen niet weigeren om een gehandicapte te vervoeren of begeleidende personen voorschrijven, tenzij dit noodzakelijk is om aan niet-discriminerende toegangsvoorschriften te voldoen (artikel 19).

Boeking van gehandicapte personen en van personen met beperkte mobiliteit zijn zelden geweigerd. Dit werd ook bevestigd door organisaties van gehandicapten. Als dit al voorkwam, was dit gewoonlijk vanwege de beperkte ruimte (bijvoorbeeld beperkte ruimte voor rolstoelen). De indruk bestaat dat spoorwegondernemingen actief hebben getracht andere mogelijkheden te vinden in het geval vervoer niet mogelijk was. In een aantal gevallen echter moesten rolstoelgebruikers een vervoerbewijs eerste klas kopen, en dit is duidelijk discriminerend als dergelijke tickets niet tegen een gereduceerde prijs worden aangeboden.

⁹ COM(2011) 898 van 19.12.2011. Deze rechten worden ook aangehaald in het verslag van het Europese Parlement betreffende de passagiersrechten in alle vervoerstakken (2012/2067 (INI)).

¹⁰ Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35).

2.2. **Recht op mobiliteit: toegankelijkheid en bijstand voor gehandicapte passagiers en passagiers met beperkte mobiliteit**

Teneinde voor alle passagiers gelijkmatig toegang tot vervoer mogelijk te maken legt de verordening een aantal verplichtingen op aan spoorwegondernemingen, stationsbeheerders, verkopers van vervoerbewijzen en touroperators.

Spoorwegondernemingen en verkopers van vervoerbewijzen dienen voorafgaand aan de reis minstens de informatie te verstrekken die in bijlage II wordt gestipuleerd (o.a. over toegankelijkheid, omstandigheden van toegang en beschikbaarheid aan boord van voorzieningen voor gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit) In de wetgeving betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit voor telematicatoepassingen (TAP TSI)¹¹ is de informatie omschreven die de spoorwegondernemingen op hun website dienen te vermelden. In het algemeen voldoen de spoorwegondernemingen aan deze eisen, zij het niet allemaal in dezelfde mate, en dikwijls wordt informatie over maximale afmetingen en gewicht van rolstoelen en over geschikte voorzieningen aan boord achterwege gelaten.

Krachtens de artikelen 22 en 23 dienen spoorwegondernemingen en stationsbeheerders gratis bijstand te verlenen, o.a. bij het in- en uitstappen en aan boord.

In artikel 24, onder a), is bepaald dat minstens 48 uur voor de aanvang van de reis mededeling moet worden gedaan van de behoefte aan bijstand. Veel ondernemingen accepteren een kortere termijn, maar een aantal houdt een langere termijn aan of laat alleen aanmeldingen op werkdagen toe. De wijze waarop van te voren moet worden aangemeld is niet altijd duidelijk en gaat soms gepaard met kosten (bijvoorbeeld door middel van betaalnummers).

In het algemeen wordt bijstand verleend, zelfs wanneer binnenlandse diensten vrijgesteld zijn van de toepassing van deze artikelen. De verordening verplicht stationsbeheerders bijstand op stations te waarborgen. In de praktijk komt het er op neer dat de (belangrijkste nationale) spoorwegonderneming de bijstand verleent. Wanneer in de toekomst de markt volledig geliberaliseerd is, dienen de bevoegde nationale instanties maatregelen te nemen om bevoegdheidsconflicten tussen concurrerende spoorwegondernemingen te voorkomen en te waarborgen dat bijstand verleend wordt.

Er bestaan tussen lidstaten aanzienlijke verschillen met betrekking tot de toegankelijkheid van de infrastructuur en het rollend materieel overeenkomstig artikel 21, waarin wordt verwezen naar de PRM TSI¹². Organisaties van gehandicapten beschouwen ontoegankelijke stations als de belangrijkste belemmeringen voor het reizen van gehandicapte personen. Internationale diensten en diensten van nieuwe exploitanten met moderner rollend materiaal dat aan de PRM TSI voldoet, zijn doorgaans beter toegankelijk dan binnenlandse en bestaande diensten.

¹¹ Verordening (EU) nr. 454/2011 van de Commissie van 5 mei 2011 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem telematicatoepassingen ten dienste van passagiers van het trans-Europees spoorwegsysteem (PB L 123 van 12.5.2011, blz. 11).

¹² Beschikking 2008/164/EG van de Commissie van 21 december 2007 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit "personen met beperkte mobiliteit" voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PB L 64 van 7.3.2008, blz. 72).

2.3. Recht op informatie

2.3.1. Informatie voor de reizigers vóór en tijdens de reis

Krachtens artikel 8 dienen spoorwegondernemingen en verkopers van vervoerbewijzen vóór de reis minstens de in bijlage II van de verordening omschreven informatie te verstrekken (o.a. de algemene voorwaarden van de overeenkomst en informatie over tarieven en dienstregelingen).

In het algemeen lijken de vervoervoorwaarden in overeenstemming met de verordening te zijn, zelfs als de verordening niet specifiek genoemd wordt.

De meeste spoorwegondernemingen verstrekken informatie tijdens de reis (artikel 8 en deel 2 van bijlage II), o.a. over diensten aan boord, volgende haltes en over verstoring van diensten, via het treinpersoneel, omgeroepen mededelingen of beeldschermen. In zijn uitspraak van 22 november 2012 in zaak C-136/11 verduidelijkte het Hof van Justitie van de Europese Unie dat, onafhankelijk van welke spoorwegonderneming de dienst exploiteert, actuele informatie moet worden gegeven over vertragingen of annuleringen van belangrijke aansluitende treindiensten. De infrastructuurbeheerder dient de spoorwegondernemingen te informeren over de aansluitende diensten van andere ondernemingen¹³.

Krachtens artikel 10 moeten spoorwegondernemingen gebruik maken van het geautomatiseerd informatie- en boekingssysteem voor spoorwegvervoer (CIRSRT) en hun IT-systemen aanpassen aan de TAP TSI zodat informatie kan worden uitgewisseld.

2.3.2. Verkoop van vervoerbewijzen en boekingen

Krachtens artikel 9, lid 1, dienen spoorwegondernemingen, voor zover beschikbaar, rechtstreekse vervoerbewijzen¹⁴ en boekingen aan te bieden. Er bestaan echter geen prikkels om rechtstreekse vervoerbewijzen aan te bieden. Praktische en technische problemen vormen soms een belemmering om rechtstreekse vervoerbewijzen aan te bieden (d.w.z. op alle diensten bruikbare vervoerbewijzen zonder reservering) in plaats van een combinatie van vervoerbewijzen, of geïntegreerde vervoerbewijzen met reservering die alleen geldig zijn op een gespecificeerde spoorwegdienst. **Hierdoor blijft de verkrijgbaarheid van rechtstreekse vervoerbewijzen in de huidige situatie beperkt.**

Met het oog op de toekomstige uitbreiding van treindiensten na de openstelling van de markt met meer onderlinge aansluitingen tussen binnenlandse diensten, maar ook tussen internationale en binnenlandse treinen, is het van cruciaal belang dat rechtstreekse vervoerbewijzen efficiënt worden verstrekt en netwerksynergie tot stand komt, vooral wanneer lidstaten besluiten om geen geïntegreerde vervoerbewijzen in te voeren.

2.4. Recht om van de reis af te zien en terugbetaling

In het geval van een vertraging bij aankomst van meer dan 60 minuten hebben reizigers krachtens artikel 16 het recht om te kiezen tussen terugbetaling van de volledige kostprijs van het vervoerbewijs of de voortzetting van de reis langs een andere route, hetzij bij de vroegste gelegenheid of op een latere datum wanneer het de reiziger schikt. **In het algemeen voldoen de spoorwegondernemingen aan de eis tot terugbetaling.**

¹³ Westbahn Management GmbH versus ÖBB-Infrastruktur AG.

¹⁴ Zoals omschreven in artikel 3, lid 10.

2.5. **Recht op nakoming van de vervoerovereenkomst in het geval van verstoring**

In het geval van verstoring van de dienst wordt niet altijd de mogelijkheid van vervoer langs een andere route aangeboden. Evenals bij het luchtvervoer interpreteren veel spoorwegondernemingen het begrip “vergelijkbare vervoersomstandigheden” van artikel 16, onder b), restrictief en bieden zij alleen vervoer met hun eigen diensten aan maar niet met andere diensten (in het bijzonder hogesnelheidstreinen) of andere vervoerswijzen.

2.6. **Recht op bijstand**

Artikel 18 schrijft voor dat spoorwegondernemingen bijstand¹⁵ moeten verlenen in het geval van vertragingen van 60 minuten of langer. Meer dan 40% van de lidstaten hebben hun binnenlands vervoer, dat meer dan 94% van het passagiersvervoer vertegenwoordigt, vrijgesteld van de toepassing van dit artikel.

Bovendien beperkt een aantal spoorwegondernemingen het maximumbedrag voor verblijf, en andere spoorwegondernemingen verstrekken niet de voorgeschreven verfrissingen en maaltijden aan boord omdat dit te moeilijk georganiseerd kan worden wanneer vertragingen ontstaan tussen stations. **Hieruit blijkt dat de tenuitvoerlegging van het recht op bijstand vatbaar is voor verbetering, met name door middel van proactieve handhavingsacties van nationale instanties.**

2.7. **Recht op schadevergoeding**

Krachtens artikel 17 kunnen reizigers in het geval van grote vertraging of uitval van de dienst een schadevergoeding eisen die in verhouding staat tot de kostprijs van het vervoerbewijs.

De meeste spoorwegondernemingen voldoen aan deze eis. De nationale wetgeving of het beleid ten aanzien van klantenservice van de vervoerder kan zelfs tot een hogere vergoeding leiden.

Het is in de verordening is niet helemaal duidelijk of omstandigheden van ‘overmacht’ kunnen leiden tot een vrijstelling aan de vervoerder van de verplichting tot betaling van schadevergoeding (maar niet van andere verplichtingen zoals het verlenen van bijstand). In zaak C-509/11¹⁶, in behandeling bij het Hof van Justitie van de EU, was de advocaat-generaal de zienswijze toegedaan dat spoorwegondernemingen niet aan hun verplichting tot betaling van schadevergoeding mogen verzaken in het geval van aankomstvertraging door omstandigheden buiten hun macht. Het Hof heeft nog geen definitief arrest geveld.

2.8. **Recht op aansprakelijkheid van de vervoerder ten aanzien van reizigers en bagage**

2.8.1. *Aansprakelijkheid voor het vervoer van reizigers en bagage*

In artikel 11 van de verordening is bepaald dat de aansprakelijkheid voor reizigers en bagage wordt gereguleerd in de Uniforme Regelen van de CIV¹⁷ in bijlage I van de verordening. Vervoerders zijn aansprakelijk voor de dood of verwonding van de reiziger tenzij het ongeluk werd veroorzaakt door buitengewone omstandigheden of de schuld was van de reiziger of een derde. In het laatste geval is de vervoerder

¹⁵ Maaltijden, verfrissingen, overnachtingen.

¹⁶ ÖBB-Personenverkehr AG versus Schienen-Control Kommission en Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.

¹⁷ Overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers.

aansprakelijk, maar kan hij de aan de reizigers voorgeschoten uitgaven verhalen. De schadevergoeding wordt bepaald volgens het nationale recht. De bovengrens van de schadevergoeding in het geval van dood of verwonding is vastgesteld op 175 000 rekeneenheden (ca. € 190 000)¹⁸. **De meeste spoorwegondernemingen gaven een aansprakelijkheid op voor bagage die gelijk is aan of hoger is dan de in de verordening vastgelegde grenzen.**

2.8.2. *Aansprakelijkheidsdekking*

Artikel 12 van de verordening schrijft voor dat een spoorwegonderneming “zich behoorlijk verzekert of gelijkwaardige voorzieningen treft om haar aansprakelijkheid te dekken”. Deze eisen zijn niet erg gedetailleerd en de verordening geeft geen definitie van wat onder "behoorlijk verzekerd" moet worden verstaan. Bijgevolg wordt er geen bedrag als minimumdekking gespecificeerd. In de Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte¹⁹ is bepaald dat "een spoorwegonderneming voldoende verzekerd is of over passende, marktconforme waarborgen beschikt om haar aansprakelijkheid te dekken”.

De benodigde voldoende dekking hangt af van de mogelijke aansprakelijkheid van de spoorwegonderneming. De feitelijke hoogte van de aansprakelijkheid, de omvang van de vorderingen en de aansprakelijkheid voor verwondingen worden in het nationale recht vastgelegd. De meeste lidstaten kennen nationale bepalingen die deze aansprakelijkheid vastleggen. De mogelijke aansprakelijkheid en de bijbehorende vereiste dekking zullen ook afhangen van het inkomensniveau in het betrokken land. Hoewel een lage dekking op zichzelf geen reden om te stellen dat een spoorwegonderneming niet aan de eisen voldoet, kan de dekking wel als onvoldoende worden aangemerkt als de schadevergoedingen zelfs voor een klein aantal reizigers de dekking zouden overschrijden. Dit lijkt slechts bij een zeer gering aantal spoorwegondernemingen het geval te zijn.

De meeste spoorwegondernemingen lijken een aansprakelijkheidsverzekering met voldoende dekking te hebben afgesloten.

2.8.3. *Mobiliteitshulpmiddelen*

Artikel 25 verbiedt spoorwegondernemingen de hoogte van de schadevergoeding te limiteren in het geval van schade aan mobiliteitshulpmiddelen van gehandicapte personen. Slechts een zeer gering aantal spoorwegondernemingen voldoet niet aan deze eis.

2.9. **Recht op snelle en toegankelijke behandeling van klachten**

2.9.1. *Behandeling van klachten*

Krachtens artikel 27 dienen spoorwegondernemingen mechanismen voor de behandeling van klachten op te zetten en reizigers te informeren over de manier waarop zij hen kunnen contacteren. Reizigers kunnen klachten indienen bij elke bevoegde spoorwegonderneming (in het bijzonder wanneer voor één reis treinen van verschillende spoorwegondernemingen werden gebruikt) en zij moeten binnen één maand tot maximaal drie maanden een reactie ontvangen. Het jaarverslag van de spoorwegonderneming over haar kwaliteitsprestaties dient statistische gegevens over klachten te bevatten.

¹⁸ Bijlage I, artikel 30, lid 2.

¹⁹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32).

Spoorwegondernemingen verstrekken in het algemeen informatie over het proces van klachtenbehandeling. De meeste ondernemingen houden zich ook aan het voorgeschreven tijds kader.

In de achtergronddocument wordt geschat dat nationale handhavingsautoriteiten in 2011 ongeveer 2 500 tot 3 500 klachten hebben ontvangen die rechtstreeks verband houden met de verordening – dit is minder dan 10% van het jaarlijkse aantal klachten dat de nationale handhavingsautoriteiten ontvingen over de rechten van luchtvaartpassagiers.

2.9.2. Dienstkwaliteitsnormen en verslaggeving

Artikel 28 van de verordening stipuleert dat spoorwegondernemingen dienstkwaliteitsnormen moeten vaststellen die minstens de in bijlage III van de verordening vermelde aspecten bestrijken. De jaarverslagen inzake hun kwaliteitsprestatie moeten hun eigen website en op die van het Europees Spoorwegbureau (ERA) worden gepubliceerd.

De studie kwam tot de bevinding dat de spoorwegondernemingen aanvankelijk slecht aan deze eis voldeden. De Commissie heeft richtsnoeren²⁰ ontwikkeld om de publicatie van verslagen over dienstkwaliteit te vergemakkelijken en om de nationale handhavingsautoriteiten te helpen bij het toezicht op de naleving van deze verplichting. De meest recente publicaties op de website van het Europees Spoorwegbureau tonen aan dat **de situatie sindsdien sterk is verbeterd**²¹.

2.10. Recht op volledige toepassing en doeltreffende handhaving van de wetgeving van de EU

2.10.1. Vrijstellingen

Krachtens artikel 2 kunnen lidstaten aan spoorwegdiensten gedeeltelijk vrijstelling verlenen van de toepassing van de verordening zonder dit te hoeven rechtvaardigen. Binnenlandse spoorwegdiensten mogen voor vijf jaar worden vrijgesteld, met de mogelijkheid de vrijstelling tweemaal te hernieuwen. Stads, voorstads- en regionale treindiensten mogen voor een onbepaalde tijd worden vrijgesteld. Trajecten die zich grotendeels buiten de Unie situeren, kunnen van toepassing van de verordening worden uitgesloten voor een hernieuwbare periode van vijf jaar. Bijgevolg kunnen binnenlandse langeafstandsdiensten, die de helft van de binnenlandse spoorwegmarkt uitmaken, maximaal 15 jaar lang worden vrijgesteld.

Ofschoon **verscheidene lidstaten hebben geopteerd voor uitgebreide vrijstellingen** zijn deze dikwijls beperkt tot regionale en voorstedelijke diensten of tot bepaalde artikelen, in het bijzonder tot artikel 18, lid 2, betreffende bijstand en verzorging in het geval van grote vertragingen, omdat de toepassing van dit artikel voor spoorwegondernemingen vrij hoge kosten en extra lasten meebrengt.

De meeste lidstaten die aan een derde land grenzen, hebben waar mogelijk vrijstellingen verleend voor internationale treindiensten (artikel 2, lid 6). Hierdoor hebben de negen EU-lidstaten²² die lid zijn van de Organisatie voor spoorwegsamenwerking (OSSHD), het noodzakelijke respijt gekregen om te

²⁰ Richtsnoeren betreffende "Rail Service Quality Standards and Reports Publication Procedure and Contents ", opgesteld door de Commissie en in maart 2012 aan de nationale handhavingsinstanties toegezonden.

²¹ https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx

²² Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litauen, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië.

waarborgen dat de toekomstige bijlage van het OSSHD-verdrag²³ zal voorzien in vergelijkbare normen van bescherming voor internationale treinreizigers.

2.10.2. *Uitvoering en handhaving*

Op grond van artikel 30 dienen de lidstaten een onafhankelijke nationale instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening. Hoewel de meeste lidstaten hieraan hebben voldaan, ontbreekt in een aantal lidstaten de nationale handhavingsinstantie gedeeltelijk of fungeert deze nog niet; in andere lidstaten zijn aan de handhavingsinstanties geen effectieve handhavingsbevoegdheden toegekend. Verscheidene handhavingsinstanties lijken niet voldoende onafhankelijk te zijn. In het geval dat de handhavingsinstantie tevens de toezichthoudende instantie is krachtens Richtlijn 2012/34/EU (voorheen Richtlijn 2001/14/EG), heeft de Commissie haar onafhankelijkheid onderzocht. Waar nodig heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid wegens een gebrek aan onafhankelijkheid.

Artikel 32 bepaalt dat lidstaten in het geval van niet-naleving dienen te voorzien in **doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties**. Hoewel **de meeste lidstaten aan deze verplichting hebben voldaan**, heeft een aantal geen sancties ingevoerd of sancties die slechts op sommige artikelen betrekking hebben. In een aantal lidstaten kunnen slechts voorwaardelijke of herstelbare sancties worden opgelegd, die minder gauw tot naleving zullen leiden dan bestraffende sancties.

De hoogte van de sanctie vertoont aanzienlijke variatie en kan niet als afschrikkend worden bestempeld als de opgelegde boete lager is dan de kosten voor de naleving van de verordening. Tot dusverre zijn zeer weinig sancties opgelegd. Het is daarom te vroeg om te beoordelen of de sanctieprocedures voldoende krachtadig zijn, dan wel en of er problemen zijn met de inning van boetes.

Ondanks de verplichting van artikel 31 tot samenwerking is er weinig contact geweest tussen de handhavingsinstanties. Omdat slechts 6% van de treinreizen in de EU internationaal is, was de behoefte aan samenwerking voor het oplossen van klachten niet groot.

2.10.3. *Particuliere verhaalmogelijkheden, alternatieve geschillenbeslechting en verwante nationale wettelijke bepalingen*

In de meeste lidstaten zijn private rechtsmiddelen voorhanden, waaronder alternatieve geschillenbeslechting en procedures voor geringe vorderingen, die voor de consument weinig tot geen kosten met zich meebrengen. Als deze mogelijkheid niet aanwezig is, dienen reizigers wettelijke procedures in te stellen via de rechtbank. Deze procedures zijn ingewikkeld en ontmoedigen reizigers daarom veelal om hun vorderingen door te zetten.

In verscheidene staten gaan de nationale bepalingen ter bescherming van treinreizigers op binnenlandse diensten zelfs verder dan de eisen van de verordening (deze bepalingen zijn bijvoorbeeld opgenomen in de vergunningsvoorwaarden voor spoorwegondernemingen). De verordening staat dit niet in de weg zolang er geen strijdigheid is met bepalingen van de verordening waarop geen afwijkingen mogen worden toegestaan.

²³ Deze bijlage, waarin het internationaal vervoer van reizigers en bagage wordt geregeld, is thans in behandeling. Het toepassingsgebied valt gedeeltelijk samen met de EU-regels betreffende de rechten van passagiers.

3. ONDUIDELIJKE OF PROBLEMATISCHE KWESTIES IN DE VERORDENING

Uit de voorafgaande beoordeling blijkt dat er geen grote problemen aanwezig zijn waardoor de verordening niet uitgevoerd kan worden. Door een aantal termen en artikelen te verhelderen, zou de toepassing van de verordening nog verder kunnen worden verbeterd.

Sommige definities ontbreken (bijvoorbeeld die van "gemiste aansluiting") of zijn onduidelijk (bijvoorbeeld die van "verkoper van vervoerbewijzen", of van "stadsspoorwegdiensten", "voorstadsspoorwegdiensten" en "regionale spoorwegdiensten" voor reizigers) of niet consistent met definities in andere relevante wetgeving. Het begrip "overmacht" en de voorwaarden die de ondernemingen vrijstellen van de verplichting tot betaling van schadevergoeding moeten ook worden verduidelijkt.

Artikel 5 betreffende het vervoer van fietsen is volgens de vertegenwoordigers van fietsers te vaag en bevat geen prikkels om het vervoer van fietsen te bevorderen.

Ook is enige bezorgdheid uitgesproken over de consistentie tussen de hoofdtekst en de bijlagen, in het bijzonder bijlage I.

4. CONCLUSIES

Onder de huidige marktomstandigheden is **de algehele toepassing en handhaving van de verordening bevredigend**, ook al zijn niet alle doelstellingen (onder andere een groter marktaandeel voor het spoor²⁴) van de verordening bereikt. Een verdergaande openstelling van de markt zoals voorgesteld in het 4^{de} spoorwegpakket zal echter van de spoorwegondernemingen en lidstaten verdere inspanningen vergen om passagiers een degelijke bescherming te waarborgen. Gelijke en eenvoudige toegang tot informatie vóór de reis, de beschikbaarheid van vervoerbewijzen, informatie over vertragingen en annuleringen, en de integratie van vervoerbewijzen zijn belangrijk om te waarborgen dat reizigers ten volle kunnen profiteren van de openstelling van de markt. De consequente en actieve handhaving door nationale handhavingsinstanties is van belang om spoorwegondernemingen gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen.

Volgens nationale handhavingsinstanties en consumentenorganisaties stellen de spoorwegondernemingen zich in het algemeen positief op ten aanzien van de uitvoering. **Er is geen sprake van een weloverwogen, ernstige of systematische inbreuken.**

Ondanks het over het algemeen positieve beeld dienen bepaalde lidstaten en spoorwegondernemingen extra inspanningen te leveren om de tenuitvoerlegging en handhaving te verbeteren.

Een belangrijke kwestie die inherent is aan de verordening is dat de lidstaten het grootste deel van hun spoorwegdiensten kunnen vrijstellen van de meeste bepalingen van de verordening.

De Commissie beschouwt het grote gebruik van vrijstellingen als een ernstig beletsel voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening. De toepassing van een verschillend stelsel van regels voor binnenlandse en voor internationale treindiensten binnen de EU spoort niet met de bredere beleidsdoelstelling om één

²⁴ Overweging 1.

Europese spoorwegruimte tot stand te brengen en creëert belemmeringen voor exploitanten die in verscheidene lidstaten werkzaam zijn. In dit verband benadrukt de Commissie dat alleen diensten (gedeeltelijk) van de verordening²⁵ kunnen worden vrijgesteld, maar reizen, in het bijzonder grensoverschrijdende reizen, niet²⁶.

Verder hinkt de handhaving in een aantal lidstaten achterop. Soms is er geen volwaardige handhavingsinstantie, beschikt de handhavingsinstantie niet over volledige bevoegdheden, ofwel is zij niet voldoende onafhankelijk. Sommige lidstaten dienen nog doeltreffende, passende en afschrikkende sancties vast te stellen.

Voorts is een punt van zorg dat in twee lidstaten de aansprakelijkheidsdekking voor ongelukken onvoldoende is.

5. VOLGENDE ACTIES

5.1. Actie van de Commissie

- De Commissie onderzoekt op dit moment of er moet worden opgetreden vanwege het ontbreken van handhavingsinstanties, het ontbreken van voldoende bevoegdheden of het ontbreken van afdoende sancties. Op grond van duidelijke gevallen of wanneer handhavingsinstanties spoorwegondernemingen verschillend behandelen, in het bijzonder in meer geliberaliseerde markten, zal de Commissie ook optreden in gevallen waarin zij van oordeel is dat een handhavingsinstantie onvoldoende onafhankelijk is. Als eerste stap zijn door de Commissie tien aan de inbreukprocedures voorafgaande procedures in gang gezet tegen lidstaten die niet aan deze eisen schijnen te voldoen of die hun handhavingsacties op bepaalde punten dienen te versterken, hoofdzakelijk op de volgende belangrijke gebieden:
 - ontbreken van toezicht door de nationale handhavingsinstantie op alle artikelen van de verordening en van doeltreffende sancties
 - onvoldoende aansprakelijkheidsdekking
 - niet voldoen aan de verplichting om een voorschot uit te betalen in het geval van overlijden van een reiziger
 - nalatigheid om aan reizigers voldoende informatie te verstrekken en ontbreken van informatie over bijstand en van geschikte middelen voor vóóraanmelding voor gehandicapte personen
 - discriminatie op verschillende gronden
 - ontbreken van bijstand en verzorging in het geval van verstoring
 - nalatigheid om financiële schadevergoeding of vergoeding aan te bieden voor het verlies of beschadiging van ingeschreven bagage of voor het verlies of beschadiging van mobiliteitshulpmiddelen
 - nalatigheid om langs een andere route te vervoeren met andere, vergelijkbare vervoersmiddelen
 - niet publiceren van verslagen inzake de kwaliteitsprestaties

²⁵ Artikel 2, leden 1, 4 en 5.

²⁶ Behalve met betrekking tot artikel 2, lid 6, waarbij zowel diensten als reizen kunnen worden vrijgesteld.

- **Op korte termijn** zal de Commissie, in samenwerking met lidstaten, de spoorwegondernemingen en andere belanghebbenden, nagaan of interpretatierichtsnoeren moeten worden vastgesteld om de toepassing van de verordening te vergemakkelijken en te verbeteren en beste praktijken te promoten
 - De Commissie zal samenwerking met andere vervoerswijzen stimuleren om naadloos intermodaal vervoer te verbeteren.
 - De Commissie zal in overleg met de belanghebbenden om werk maken van geïntegreerde reisplanners en rechtstreekse vervoerbewijzen.
- **Op de middellange termijn** plant de Commissie een herziening van Verordening 1371/2007 om de toepassing van de wetgeving met betrekking tot de rechten van treinreizigers te verbeteren, rekening houdend met de lopende wijziging van de richtlijn betreffende pakketreizen, en te kijken naar de volgende gebieden:
 - vrijstellingen voor binnenlandse (langeafstands)diensten om de verordening af te stemmen op het 4^{de} spoorwegpakket;
 - "overmacht": om aan te sluiten bij de verplichtingen krachtens wetgeving met betrekking tot de rechten van reizigers die geldt voor andere vervoerstakken en met het oog op de op handen zijnde uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C 509/11 zal de Commissie mogelijk besluiten dat ondernemingen in dergelijke situaties niet verplicht zijn schadevergoeding te betalen;
 - opheldering van onduidelijke kwesties (bijvoorbeeld met betrekking tot de dekking van de aansprakelijkheid jegens reizigers door ondernemingen teneinde gelijke concurrentievoorwaarden voor exploitanten en rechtszekerheid voor reizigers te waarborgen);
 - toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN CRPD): voorstel om de verordening passend te wijzigen (bijvoorbeeld de definitie van "gehandicapte personen of personen met beperkte mobiliteit", artikel 21 betreffende toegankelijkheid, en bijlage III);
 - bewustmakings- en bijstandsopleiding voor personeel dat contact heeft met gehandicapten om een en ander in overeenstemming te brengen met de wetgeving betreffende de rechten van reizigers voor andere vervoerswijzen;
 - aanbrengen van informatie op spoorwegstations, in lokalen van verkopers van vervoerbewijzen en aan boord van treinen over passagiersrechten op grond van de verordening om op één lijn te komen met de wetgeving betreffende de rechten van reizigers voor andere vervoerswijzen.

5.2. Handhaving door de lidstaten

- De nationale handhavingsinstanties dienen zich bij de handhaving proactiever op te stellen, bijvoorbeeld meer inspecties uit te voeren, vooral in de gevallen van niet-naleving. Zij moeten over voldoende middelen beschikken.
- Nationale handhavingsinstanties moeten waarborgen dat de spoorwegondernemingen kwaliteitsnormen opstellen en verslagen met

betrekking tot de dienstkwaliteit publiceren. De nationale nalevingsinstanties kunnen de naleving op deze gebieden gemakkelijk controleren en zo nodig actie ondernemen.

- Zoals vereist in artikel 31 moeten de nationale handhavingsinstanties beter met elkaar samenwerken, niet alleen om grensoverschrijdende kwesties op te lossen, maar ook om informatie en beste praktijken uit te wisselen.
- Nationale handhavingsinstanties moeten zich inzetten om reizigers bewust te maken van hun rechten.
- De Commissie zal regelmatige bijeenkomsten met nationale handhavingsinstanties blijven organiseren teneinde tot een gemeenschappelijke visie te komen over de praktische aspecten van de uitvoering van de verordening en om de nationale handhavingsinstanties in staat te stellen hun ervaringen te delen.

5.3. Andere aspecten

- De Commissie zal maatregelen nemen om het bewustzijn te verhogen en zal nationale handhavingsinstanties, spoorwegondernemingen en andere belanghebbenden uitnodigen om zich aan te sluiten bij de inspanningen van de Commissie en/of om soortgelijke activiteiten te ontplooiën.