



Bruxelles, den 16. maj 2018
(OR. en)

8721/18

**Interinstitutionel sag:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

RAPPORT

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Komm. dok. nr.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Vedr.:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (omarbejdning) – Statusrapport

1. INDLEDNING

Kommissionen forelagde Europa-Parlamentet og Rådet ovennævnte forslag den 27. september 2017. Forslaget fremlægges som en omarbejdning.

Kommissionen forelagde først og fremmest revisionen for at løse de problemer, som navnlig oplevedes vedrørende *force majeure*-situationer, brug af fritagelser, rettigheder for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet og tilgængeligheden af og oplysninger om såkaldt *gennemgående billetter*.

2. ARBEJDET I ANDRE INSTITUTIONER

Europa-Parlamentet har udpeget Transport- og Turismeudvalget (TRAN) til det kompetente udvalg for dette forslag og Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) til ordfører. Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) skal vedtage en udtalelse om selve forslaget, og Retsudvalget (JURI) skal vedtage en udtalelse om omarbejdningsteknikken. TRAN forventes at stemme om betænkningen den 21. juni 2018.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog sin udtalelse om forslaget på 531. plenarmøde den 18. januar 2018. Det Europæiske Regionsudvalg har besluttet ikke at afgive udtalelse.

Den Rådgivende Gruppe Sammensat af Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens Juridiske Tjenester afgav udtalelse om anvendelsen af omarbejdningsteknikken den 19. februar 2018.

3. ARBEJDET I RÅDETS FORBEREDENDE ORGANER

Landtransportgruppen påbegyndte sit arbejde med forslaget den 29. september 2017 med en generel fremlæggelse af forslaget. Den 5. oktober 2017 blev konsekvensanalysen gennemgået. Dokumentation var imidlertid ikke fuldstændig, og konsekvensanalysen kunne ikke undersøges i detaljer.

Gennemgangen af de enkelte artikler begyndte den 17. oktober 2017 og fortsatte den 25. oktober 2017 og den 12. december 2017. Trods Landtransportgruppens betydelige arbejdsbyrde har formandskabet bestræbt sig på at gøre så store fremskridt som muligt med denne sag på møderne den 16. februar 2018 og den 27. marts 2018. På mødet den 27. marts 2018 blev konsekvensanalysen også kort taget op til fornyet overvejelse af Kommissionen sammen med en række andre uafklarede spørgsmål. På dette møde afsluttedes sagen under det bulgarske formandskab.

Forslaget blev også forelagt for Gruppen vedrørende Forbrugerbeskyttelse og -oplysning til orientering. Gruppen drøftede forslaget den 11. oktober 2017 på grundlag af et oplæg på mødet i Landtransportgruppen den 29. september 2017.

TTE-Rådet (transport) blev den 5. december 2017 under punktet "*Eventuelt*" orienteret om den foreløbige status efter første gennemgang (dok. 14637/17).

4. **BEMÆRKNINGER OM DEN FØRSTE GENNEMGANG**

Formandskabets hovedformål var at afslutte første gennemgang af sagens enkelte artikler. Selv om et stort antal undersøgelsesforbehold udestår, har medlemsstaterne tilkendegivet deres indledende holdninger til de vigtigste spørgsmål.

For så vidt angår *konsekvensanalysen* rejste medlemsstaterne spørgsmål vedrørende det lave overslag over omkostninger og analysen af *force majeure*-begrebet, som synes at være defineret forskelligt i selve Kommissionens forslag og i bilaget, som indeholder uddrag af de gældende internationale konventioner (COTIF/CIV).

Kommissionen forklarede, at overslagene vedrørende erstatningsomkostninger var ekstrapoleret på grundlag af statistikker fra to medlemsstater. Hvad angår *force majeure* anførte Kommissionen, at den anser formålene for at være forskellige, idet CIV er rettet mod erstatningssager, og den foreslåede ændrede forordning vedrører erstatning.

Disse spørgsmål og andre bemærkninger fra medlemsstaterne under første gennemgang er anført nedenfor for hvert kapitel. De anførte bemærkninger er muligvis ikke indbyrdes kompatible i denne fase, og de har på nuværende tidspunkt kun til formål at lette det videre arbejde med at udvikle Rådets syn på dette forslag.

Med hensyn til de fire centrale elementer i forslaget fremgår det, at:

- der er bred støtte til at tilføje *force majeure*-begrebet, men at definitionen måske skal omformuleres, så den præcist beskriver de tilfælde, hvor jernbanevirksomhederne vil være fritaget fra at betale erstatning;
- hvad angår *fritagelser* blev grænseoverskridende regionaltrafik og pendlertrafik fremhævet som et eksempel med uforholdsmæssigt store konsekvenser for medlemsstater med sådanne tjenester og de involverede virksomheder. Eksisterende kontrakter om offentlig tjeneste kan også blive berørt;

- hvad angår *rettigheder for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet* deler medlemsstaterne forslagets mål. Flere medlemsstater ønsker endvidere, at visse bestemmelser gøres klarere og mere operationelle, da retsakten er en forordning. Endelig udgør det øgede antal ubemandede stationer og tog et praktisk problem med hensyn til at yde assistance, og medlemsstaterne opfordrer til en proportional og retfærdig løsning;
- synspunkterne på forpligtelsen til at tilbyde *gennemgående billetter* er blandede. Mulighederne for at tilbyde disse typer billetter mere generelt skal muligvis analyseres og/eller præsenteres mere klart.

Bemærkningerne i denne rapport søger til trods for deres forskelligartede karakter at lette det videre arbejde med at udvikle Rådets holdning til forslaget. Efter første fase af drøftelserne kan der endnu ikke drages en endelig konklusion om medlemsstaternes generelle holdninger. Det kunne tyde på, at forslaget skal forbedres for at opnå øget retlig klarhed og proportionalitet. Der er derfor brug for et betydeligt videre arbejde med kompromiset.

Bekymringerne vedrørende de vigtigste udestående spørgsmål er sideløbende med andre bemærkninger, der er blevet fremsat under den første gennemgang, udførligt anført nedenfor for hvert kapitel. Målet er at give tilstrækkelig vejledning om de nødvendige præciseringer og forbedringer med henblik på udarbejdelsen af et kompromisforslag.

4.1. Kapitel I - Almindelige bestemmelser

- Mange medlemsstater fastslog, at *regionaltrafikken* i visse områder overvejende er *grænseoverskridende*, og at det vil have uforholdsmæssigt store konsekvenser for operatører og offentlige tjenester, hvis den omfattes af forordningen. En sådan dækning ville ikke stille dem på lige fod med national regionaltrafik. Navnlig klageordninger ville være dyre at indføre på meget passagertunge strækninger.
- Af hensyn til den retlige stabilitet og stabil langsigtet planlægning modsætter visse medlemsstater sig en begrænsning af den fritagelse, der gælder for indenlandsk personbefordring med jernbane, der i henhold til den gældende forordning kan indrømmes indtil 2024.

- Det blev konkluderet, at anvendelsesområdet er uklart, når der henvises til tjenester, hvoraf "en betydelig del" *drives uden for Unionen*, og kunne fritages fra forordningen.
- Visse medlemsstater noterede, at det centrale begreb "station" ikke er defineret, selv om der i de tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI) findes en lettilgængelig definition.
- Det blev også foreslået, at der i stedet for definitionen af "ikkeopnået tilslutningsforbindelse" bør sættes fokus på passagerernes endelige forsinkelse.

4.2. Kapitel II - Befordringskontrakt, oplysninger og billetter

- Visse medlemsstater mener afgjort, at det kan være nødvendigt at revidere bestemmelserne om *ikkeforskelsbehandling i befordringskontraktvilkår* på grund af forordningen om geoblokering af tjenester¹, henvisningen til passagerers bopæl, brug af forskellige valutaer og præferencetakster til visse grupper efter region.
- Nogle medlemsstater mener, at transport af *cykler* ikke kan lade sig gøre på visse strækninger, især højhastighedsstrækninger, på de foreslåede vilkår. Endvidere er de foreslåede betingelser ikke klare nok til at kunne anvendes i praksis, og det er uklart, hvem der beslutter, hvor og hvornår restriktionerne kan finde anvendelse. Navnlig stationslederens rolle er problematisk.
- *Gunstigere betingelser i befordringskontrakten* bør også kunne ydes af billetudstedere og rejsebureauer.
- Visse medlemsstater fastholder, at i stedet for at referere til *den europæiske lov om tilgængelighed*, som endnu mangler at blive vedtaget, bør de tekniske specifikationer for interoperabilitet vedrørende adgang til Unionens jernbanesystem for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet (TSI PRM) anvendes som reference.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/302 af 28. februar 2018 om imødegåelse af uberettiget geoblokering og andre former for forskelsbehandling på grundlag af kundernes nationalitet, bopæl eller hjemsted i det indre marked og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og af direktiv 2009/22/EF, EUT L 60 af 2.3.2018.

- Nogle medlemsstater anmodede om, at aktørerne og kommunikationsmidlerne i forbindelse med *rejseoplysninger* præciseres, herunder billetudstederes forpligtelser.
- En række medlemsstater bemærkede, at forpligtelsen til "så vidt muligt" at tilbyde *gennemgående billetter* er tvetydig, og at betingelserne for at kræve, at der tilbydes gennemgående billetter, bør undersøges. Nogle medlemsstater har desuden fremhævet vigtigheden af at give klare oplysninger til passagererne, når de køber en billet, navnlig for så vidt angår billettype og de dertil knyttede rettigheder. Det blev også påpeget, at de juridiske konsekvenser ved ikke at orientere om de forskellige typer billetter ikke er klare nok.
- Det blev fremhævet, at det kan være meget dyrt at garantere retten for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet til at købe billetter i toget under alle omstændigheder uden at fastsætte yderligere betingelser. Nogle medlemsstater mindede om de forpligtelser, der er fastsat i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som måske skal tages i betragtning i denne sammenhæng.

4.3. Kapitel III - Jernbanevirksomheders erstatningsansvar over for passagerer og deres bagage

- Bilag I (CIV) anvender en anden terminologi vedrørende en "operatør". Det blev fremhævet, at det ikke er indlysende, om dette begreb svarer til en *jernbanevirksomhed* i Unionens juridiske sprogbrug. Der er derfor behov for at analysere en definition af dette begreb. Desuden er anvendelsen af kapitel V, som omtales i bilag I, men ikke omhandles i artiklerne, uklar.
- Visse medlemsstater angav, at risikovurderingen i forsikringsøjemed ikke er klar, navnlig hvad angår dens relation til direktiv 2012/34/EU.
- Bestemmelserne om *forskudsbetaling* tager ikke højde for selvmord. Det blev desuden fastslået, at ulykker med alvorlige kvæstelser muligvis også skal dækkes.

4.4. Kapitel IV - Forsinkelse, ikkeopnået tilslutningsforbindelse og aflysning

- *Aflysninger* bør ifølge en række medlemsstater også dækkes i form af refusion og omlægning af rejsen for fuldt ud at integrere det arbejde, der udføres vedrørende retningslinjer for togpassagerers rettigheder.
- Visse medlemsstater understregede også, at *prisforskellen* bør kompenseres, når tjenester bliver *nedklassificeret* på grund af omlægning af rejsen.
- Mens den reviderede tekst om *betingelserne for refusion* begunstiger indehavere af gennemgående billetter, kunne den samtidig begrænse de eksisterende rettigheder for passagerer, der rejser med andre typer billetter.
- Bestemmelserne vedrørende *rejseomlægning for passagerer, navnlig personer med handicap og nedsat mobilitet*, bør være klarere og mere operationelle ifølge en række medlemsstater.
- Et stort antal medlemsstater har anført, at reglerne om *refusion* i de tilfælde, hvor passagererne opgiver rejsen som følge af aflysning eller forsinkelse, ikke er indlysende, da det ikke er klart, om en refusion kan nægtes på grundlag af *force majeure*.
- Den betingelse på 60 minutter, der udløser ret til erstatning, bør defineres som forsinkelsen ved rejsens *afslutning*, hvorved den også omfatter situationer, hvor forsinkelsen opstår under rejsen.
- For så vidt angår erstatninger for *kumulerede forsinkelser* fremkom nogle medlemsstater med en række praktiske spørgsmål vedrørende passagerer med periodekort eller årskort, navnlig til regional- og bytrafik. Det system, der er nødvendigt for at kontrollere og registrere kumulative forsinkelser, medfører uforholdsmæssigt store omkostninger til oprettelse og drift. Også behandlingen af passagerer, der rejser med gratis billetter af socialpolitiske årsager, bør analyseres.

- Selv om *begrebet force majeure* som en grund til at fritage jernbanevirksomheder fra deres forpligtelse til at give passagerer erstatning blev hilst velkommen, erklærede et betydeligt antal medlemsstater, at den detaljerede definition af en sådan situation kræver mere opmærksomhed, navnlig med hensyn til terrorhandlinger og hærværk.
- Nogle medlemsstater angav, at de ville pålægge jernbanevirksomheder at betale erstatning ved forsinkelse, uanset grunden til forsinkelsen. Andre medlemsstater ønsker at sikre, at faktorer såsom dårlig vedligeholdelse af køretøjerne eller infrastrukturen ikke kan udgøre *force majeure*.
- For *beredskabsplaner for stationsledere* indebærer tærsklen på 10 000 daglige passagerer både grundlæggende og praktiske problemer for visse medlemsstater. Valget af tærsklen har intet grundlag i konsekvensanalysen, og nogle medlemsstater har måske overhovedet ingen stationer, der er omfattet af forordningen. På den anden side er beregningen af tærsklen muligvis ikke rimelig i de tilfælde, hvor stationer f.eks. er en del af et indkøbscenter, eller hvor stationerne kun anvendes på visse årstider.
- Med hensyn til *regresret* fremkom et grundlæggende spørgsmål om behovet for og de mulige virkninger af denne bestemmelse. Da civilretten allerede dækker dette område, kan den foreslåede artikel have uønskede virkninger.

4.5. Kapitel V - Personer med handicap og personer med nedsat mobilitet

- Visse delegationer påpegede, at retten til at medbringe *mobilt udstyr* ombord ikke er sikret, mens personlige assistenter og hunde udtrykkeligt er nævnt.
- Desuden bemærkede flere medlemsstater, at en række terminologiske uoverensstemmelser mellem denne forordning, forordninger om passagerrettigheder ved andre transportformer og udkastet til den europæiske lov om tilgængelighed skal undersøges nærmere
- Udeladelsen af artikel 21 om tilgængelighed i den gældende forordning blev afvist af en række medlemsstater.

- For så vidt angår *assistance* på stationer og ombord mente et stort antal medlemsstater, at kravet om at yde *assistance på alle tidspunkter* er affattet på en måde, der ikke kan finde anvendelse i dag på ubemandede stationer og tog. Nogle medlemsstater anførte imidlertid, at forpligtelsen til at yde *assistance "på alle tidspunkter"* bør forudsætte en forudgående anmodning fra passageren for at begrænse den yderligere byrde. Desuden stemmer kravet om at træffe *rimelige foranstaltninger* for at muliggøre mobilitet heller ikke overens med kravet om *assistance på alle tidspunkter*.
- Den nye affattelse vedrørende *erstatning for mobilitetshjælpemidler* rejser redaktionelle spørgsmål om det at "forårsage" tab eller skader og om de automatiske konsekvenser af at fjerne det finansielle loft for erstatning.
- Anvendelsen af de nye foreslåede bestemmelser om *midlertidige hjælpemidler* er i vidt omfang åben for fortolkning ifølge en række medlemsstater.
- Flere medlemsstater anfører, at kravet om *uddannelse af personale* er uforholdsmæssigt, da det omfatter alt personale, herunder det, der ikke er i kontakt med personer med handicap og personer med nedsat mobilitet.
- Inddragelsen af *uddannelse af tredjemænd og -organisationer* i uddannelsen af personale anses for at være for præskriptiv og gå videre end proportionalitets- og subsidiaritetskriterierne.

4.6. *Kapitel V - Sikkerhed, klager og servicekvalitet*

- Med hensyn til *klageordninger* gav et betydeligt antal medlemsstater udtryk for omfattende kritik, navnlig med hensyn til oprettelsen af fire forskellige typer af klageordninger med forskellige modtagere, hvilket ville medføre, at passagererne ikke ville vide, hvem de skulle kontakte, den lange opbevaringsperiode (to år) for data om hændelser, den lange klagefrist (seks måneder), og inddragelsen af billetudstedere.

- Kravet om fastsættelse af *servicekvalitetsstandarder* for ledere på små stationer med under 10 000 daglige passagerer ansås for at være uforholdsmæssigt. På den anden side blev det bemærket, at bilag III, afdeling II, fastsætter forpligtelser for infrastrukturforvaltere, men de er ikke nævnt i den dispositive artikel.

4.7. *Kapitel VII - Oplysning og håndhævelse*

- Generelt blev henvisningen til den europæiske lov om tilgængelighed kritiseret af mange medlemsstater, idet teksten stadig forhandles, og transportsektoren har indført sektorspecifikke regler, herunder tekniske specifikationer om interoperabilitet.
- *Levering af oplysninger på billetten* blev i vid udstrækning anfægtet af praktiske årsager af de fleste medlemsstater, da billetterne kan være små eller i mange tilfælde endog ikkeeksisterende, dvs. elektroniske.
- *Rapportering hvert år* om togpassagerers rettigheder ansås for at være en overdreven administrativ byrde; en række medlemsstater foreslog en cyklus på to år. En kombineret rapport om passagerrettigheder for alle transportformer blev fremført som en måde at mindske den administrative byrde på.
- Visse medlemsstater mener, at *billetudstedernes rolle* i rapporteringsmekanismen bør undersøges yderligere.
- Nogle medlemsstater anførte, at de *nationale håndhævelsesorganers* arbejde bør beskrives mere detaljeret med hensyn til muligheden for at uddelegere arbejdet eller en del af det til et andet organ og til mere klart at fastslå, hvornår bestemte faser begynder i afventen af sagens afslutning. Desuden er der behov for tilpasning af terminologien vedrørende overtrædelser og hændelser. Endelig kræver også tidsplanen for forskellige frister ifølge en række medlemsstater en mere omhyggelig analyse og koordinering.

- Med hensyn til udveksling af oplysninger mellem de nationale håndhævelsesorganer anførte nogle medlemsstater, at der var behov for en nærmere præcisering af det *ledende organs* rolle og beføjelser, da et sådan ledende organ kan være en anden organisation end et nationalt håndhævelsesorgan. Der blev også rejst spørgsmål om følgerne for de forskellige organer af henvisningen til forordningen om beskyttelse af personoplysninger ((EU) 2016/679).

4.8. *Kapitel VIII - Afsluttende bestemmelser*

- Flere medlemsstater fandt, at mekanismen vedrørende *sanktioner*, navnlig de forskellige krydshenvisninger til forskellige nationale håndhævelsesorganer, var forvirrende og kørte i ring.
- For så vidt angår *delegerede retsakter* var en række medlemsstater imod at tillægge Kommissionen vidtrækkende beføjelser.
- Med hensyn til *datoen for anvendelsen* af forordningen er det indlysende, at den næsten øjeblikkelige ikrafttræden ikke giver tilstrækkelig tid til at tilpasse de nationale systemer. En længere indfasningsperiode på f.eks. to år blev betragtet som afgørende af flere medlemsstater.

4.9. *Bilag*

- For så vidt angår *bilag II* blev henvisningerne til den europæiske lov om tilgængelighed generelt forkastet af et stort antal medlemsstater. Synspunkterne om billetudstedernes rolle varierede og kræver nærmere analyse.
- *Bilag III* blev anset for at være omstændeligt og en bureaukratisk byrde uden klar merværdi, og det kræver en kritisk analyse.

Et betydeligt antal medlemsstater insisterede på behovet for at tydeliggøre og forbedre bestemmelserne i forordningsudkastet, navnlig for bedre at forbinde dem med forslagets målsætninger.

5. KONKLUSIONER

Formandskabet konkluderer, at den første gennemgang af forslaget om jernbanepassagerers rettigheder vil udgøre et godt grundlag for det videre arbejde med teksten. Et betydeligt antal spørgsmål, der kræver større opmærksomhed, er blevet fremhævet af medlemsstaterne. Disse spørgsmål går lige fra vigtige politiske valg til en lang række praktiske konsekvenser for både private og offentlige interessenter såvel som for passagerer. Også en række tekniske redaktionelle tilpasninger og konsekvensændringer forekommer nødvendige.

Det bulgarske formandskab mener, at en udarbejdelse af et tilfredsstillende kompromis om forslaget vil kræve ressourcer af et omfang, der i øjeblikket ikke er til stede på grund af andre politiske prioriteter. Dette arbejde vil højst sandsynligt skulle udføres under de kommende formandskaber.
