

Brussel, 16 mei 2018
(OR. en)

8721/18

**Interinstitutioneel dossier:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

VERSLAG

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad
nr. vorig doc.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Nr. Comdoc.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (herschikking) – Voortgangsverslag

1. INLEIDING

De Commissie heeft bovengenoemd voorstel op 27 september 2017 aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd. Het voorstel is ingediend als een herschikking.

De Commissie stelde de herziening voornamelijk met het oog op het aanpakken van de onder-vonden problemen, met name in verband met situaties van overmacht, het gebruik van vrij-stellingen, de rechten van personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit, en de beschikbaarheid van en de informatie over zogenoemde rechtstreekse vervoerbewijzen.

2. WERKZAAMHEDEN BIJ ANDERE INSTELLINGEN

Het Europees Parlement heeft de Commissie vervoer en toerisme (TRAN) aangewezen als de bevoegde commissie voor dit voorstel en de heer Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) als rapporteur. De Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) zal advies uitbrengen over de inhoud van het voorstel en de Commissie juridische zaken (JURI) zal advies brengen over het gebruik van een herschikking. TRAN zal naar verwachting op 21 juni 2018 stemmen over het verslag.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 januari 2018 tijdens de 531e plenaire zitting advies uitgebracht over het voorstel van de Commissie. Het Europees Comité van de Regio's heeft besloten geen advies uit te brengen.

De Overleggroep van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie heeft op 19 februari 2018 advies uitgebracht over het gebruik van een herschikking.

3. WERKZAAMHEDEN BINNEN DE VOORBEREIDENDE INSTANTIES VAN DE RAAD

De Groep landtransport heeft de besprekingen over het voorstel op 29 september 2017 aangevat met een algemene presentatie over het voorstel. Op 5 oktober 2017 volgde een analyse van de effectbeoordeling. De documentatie was echter onvolledig, waardoor de effectbeoordeling niet in detail kon worden besproken.

De artikelsgewijze bespreking startte op 17 oktober 2017 en werd voortgezet op 25 oktober 2017 en 12 december 2017. Ondanks de aanzienlijke werklast van de Groep landtransport stelde het voorzitterschap alles in het werk om met dit dossier zo veel mogelijk vooruitgang te boeken tijdens de vergaderingen op 16 februari 2018 en 27 maart 2018. Tijdens de vergadering van 27 maart 2018 kwam de Commissie ook kort terug op de effectbeoordeling, en op een aantal andere openstaande vraagstukken. Met deze vergadering werden de werkzaamheden over dit dossier onder het Bulgaarse voorzitterschap afgesloten.

Het voorstel werd ter informatie ook gepresenteerd aan de Groep consumentenbescherming en -voorlichting. De groep besprak het voorstel op 11 oktober 2017 op basis van de presentatie tijdens de vergadering van de Groep landtransport van 29 september 2017.

De Raad TTE (Vervoer) werd onder de rubriek diversen op de agenda in kennis gesteld van de voorlopige stand van zaken na de eerste bespreking van 5 december 2017 (doc. 14637/17).

4. **OPMERKINGEN NA DE EERSTE BESPREKING**

Hoofddoel van het voorzitterschap was de eerste artikelsgewijze bespreking van het dossier af te ronden. Hoewel er een groot aantal studievoorbehouden overblijven, maakten de lidstaten hun initiële standpunten over de inhoud van de belangrijkste kwesties kenbaar.

Wat de effectbeoordeling betreft, wezen de lidstaten op de vraagstukken in verband met de lage kostenramingen en de analyse van het begrip "overmacht", dat in het Commissievoorstel zelf een andere definitie blijkt te hebben gekregen dan de definitie in de bijlage van het toepasselijke internationale verdrag (CIV/Cotif).

De Commissie legde uit dat de ramingen van de kosten voor vergoedingen werden berekend via extrapolatie op basis van de statistieken van twee lidstaten. Inzake overmacht gaf de Commissie aan dat zij de doelstellingen als verschillend beschouwt: het CIV is gericht op zaken in verband met schadevergoedingen, en de voorgestelde gewijzigde verordening betreft vergoedingen.

De vraagstukken en andere opmerkingen die de lidstaten tijdens de eerste bespreking naar voren brachten, worden hieronder per hoofdstuk beschreven. De beschreven opmerkingen zijn in dit stadium mogelijk niet onderling verenigbaar, en hebben alleen tot doel de verdere werkzaamheden inzake het standpunt van de Raad over dit voorstel te faciliteren.

Wat de vier hoekstenen van het voorstel betreft, blijkt dat:

- de toevoeging van het begrip *overmacht* op brede steun kan rekenen, maar wellicht moet worden geherformuleerd om precies de gevallen weer te geven waarin spoorweg-ondernemingen worden vrijgesteld van het betalen van een vergoeding;
- inzake het verminderen van *vrijstellingen* werd gewezen op grensoverschrijdende regionale en forensendiensten als een geval waarin de gevolgen voor de lidstaten die over zulke diensten beschikken en voor de betrokken ondernemingen buiten proportie zouden zijn. Dit zou ook invloed kunnen hebben op bestaande overeenkomsten inzake openbare dienstverlening;

- de lidstaten wat betreft de *rechten van personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit* de doelstelling van het voorstel onderschrijven. Verscheidene lidstaten zijn er bovendien voorstander van sommige bepalingen duidelijker en concreter te maken, aangezien het rechtsinstrument een verordening is. De toename van onbemande stations en treinen ten slotte schept met betrekking tot het verlenen van bijstand een praktisch probleem en vergt een proportionele en billijke oplossing;
- de standpunten ten aanzien van de verplichting om *rechtstreekse vervoersbewijzen* te verstrekken uiteenlopen. De manieren om deze soorten vervoersbewijzen breder aan te bieden moeten misschien nader worden geanalyseerd en/of verduidelijkt.

De bedoeling van de in dit verslag beschreven opmerkingen, hoe uiteenlopend ook, is de verdere werkzaamheden inzake het standpunt van de Raad over dit voorstel te faciliteren. Na de eerste besprekingsronde kunnen over de algemene standpunten van de lidstaten nog geen definitieve uitspraken worden gedaan. Gebleken is dat het voorstel moet worden verbeterd om het juridisch duidelijker en proportioneler te maken. Daarom zal nog hard aan een compromis gewerkt moeten worden.

De aandachtspunten inzake de belangrijkste openstaande kwesties worden per hoofdstuk in detail weergegeven naast de andere opmerkingen die tijdens de eerste bespreking werden gemaakt. Doel is voldoende sturing te verlenen over de noodzakelijke verduidelijkingen en verbeteringen met het oog op de opstelling van een compromisvoorstel.

4.1. Hoofdstuk I - Algemene bepalingen

- Veel lidstaten verklaarden dat *regionale diensten* in bepaalde gebieden voornamelijk *grensoverschrijdende diensten* zijn, met disproportionele gevolgen voor exploitanten en de openbare dienstverlening indien deze onder de verordening zouden vallen. Als zij eronder vallen, zou hen dat in een ongelijke positie brengen ten aanzien van nationale regionale diensten. Voor diensten met een groot passagiersvolume zou het duur zijn om met name klachtenbehandelingsregelingen in te stellen.
- Met het oog op de juridische stabiliteit en een stabiele langetermijnplanning, zijn bepaalde lidstaten gekant tegen het beperken van de vrijstelling voor binnenlandse diensten voor passagiersvervoer per spoor, die krachtens de geldende verordening tot en met 2024 kan worden verleend.

- Het toepassingsgebied werd onduidelijk bevonden, vanwege de vermelding van diensten waarvan een "aanzienlijk gedeelte" *buiten de Unie wordt geëxploiteerd* als diensten die van de toepassing van de verordening kunnen worden vrijgesteld.
- Bepaalde lidstaten wezen erop dat het kernbegrip "station" niet is gedefinieerd, hoewel er in de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI) een definitie voorhanden is.
- Ook werd voorgesteld de nadruk te leggen op de uiteindelijke vertraging voor passagiers in plaats van op de definitie van een "gemiste aansluiting".

4.2. *Hoofdstuk II - Vervoersovereenkomst, informatie en vervoersbewijzen*

- Sommige lidstaten zijn stellig van mening dat de bepalingen inzake *non-discriminerende voorwaarden van vervoersovereenkomsten* aan herziening toe zijn in het licht van de verordening inzake geoblocking van diensten¹, de vermelding van de *verblijfplaats* van passagiers, het gebruik van verschillende valuta's en preferentiële tarieven voor bepaalde groepen per regio.
- Sommige lidstaten menen dat het vervoer van *fietsen* onder de voorgestelde voorwaarden niet mogelijk zal zijn op bepaalde diensten, met name hogesnelheidsdiensten. Voorts zijn de voorgestelde voorwaarden niet duidelijk genoeg om in de praktijk te worden toegepast, en is het onduidelijk wie bepaalt waar en wanneer de beperkingen kunnen gelden. Met name de rol van de stationsbeheerder roept vragen op.
- Ook verkopers van vervoerbewijzen en touroperators moeten de mogelijkheid hebben *gunstiger voorwaarden van vervoersovereenkomsten* aan te bieden.
- Bepaalde lidstaten voeren aan dat in plaats van verwijzingen naar de nog aan te nemen *Europese toegankelijkheidswet* moet worden verwezen naar de technische specificaties inzake interoperabiliteit in verband met de toegankelijkheid van het spoorwegsysteem in de Unie voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit.

¹ Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad van 28 februari 2018 inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2006/2004 en (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG (PB L 60 van 2.3.2018, blz. 1).

- Sommige lidstaten vroegen om de actoren en communicatiemiddelen met betrekking tot *reisinformatie* te verduidelijken, met inbegrip van de verplichtingen voor verkopers van vervoerbewijzen.
- Een aantal lidstaten merkte op dat de verplichting om "al het mogelijke" te doen om *rechtstreekse vervoersbewijzen* aan te bieden dubbelzinnig is, en dat de voorwaarden i.v.m. het verplicht aanbieden van rechtstreekse vervoersbewijzen moeten worden gezien. Voorts wezen sommige lidstaten erop dat het belangrijk is de passagiers van duidelijke informatie te voorzien wanneer zij een vervoerbewijs aankopen, met name wat betreft het soort vervoerbewijs en de bijbehorende rechten. Ook werd vermeld dat niet duidelijk genoeg is welke juridische gevolgen verbonden zijn aan het niet informeren over de aard van verschillende vervoerbewijzen.
- Er werd op gewezen dat het bijzonder duur zou kunnen zijn om zonder verdere voorwaarden te waarborgen dat personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit altijd het recht hebben om vervoerbewijzen aan boord te kopen. Sommige lidstaten wezen erop dat in dit verband misschien rekening moet worden gehouden met de verplichtingen waarin het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap voorziet.

4.3. Hoofdstuk III - Aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen voor reizigers en hun bagage

- In bijlage I (CIV) wordt een verschillende terminologie gebruikt met betrekking tot een "vervoerder". De aandacht werd erop gevestigd dat het niet vanzelfsprekend is dat deze term overeenkomt met een *spoorwegonderneming* in het juridisch vocabularium van de Unie. Daarom moet worden nagegaan of die term gedefinieerd moet worden. Voorts is de toepassing van titel V, die in bijlage I staat, maar waarvan in de artikelen geen sprake is, onduidelijk.
- Sommige lidstaten gaven aan dat de risicobeoordeling voor verzekeringsdoeleinden niet duidelijk is, met name het verband ervan met Richtlijn 2012/34/EU.
- De bepaling inzake *voorschotten* houdt geen rekening met gevallen van zelfmoord. Daarnaast werd geopperd dat ongevallen met ernstig letsel misschien ook onder de werkingssfeer moeten vallen.

4.4. *Hoofdstuk IV - Vertragingen, gemiste aansluitingen en annuleringen*

- Volgens een aantal lidstaten moeten met betrekking tot terugbetaling of vervoer langs een andere route ook *annuleringen* worden opgenomen, zodat de werkzaamheden inzake de richtsnoeren betreffende de rechten van treinpassagiers ten volle in aanmerking worden genomen.
- Bepaalde lidstaten onderstreepten ook dat het *prijsverschil* moet worden gecompenseerd wanneer diensten als gevolg van vervoer langs een andere route *in een lagere vervoersklasse plaatsvinden*.
- De herziene tekst over de *terugbetalingsvoorwaarden* is weliswaar gunstig voor houders van rechtstreekse vervoerbewijzen, maar zou de bestaande rechten van passagiers die met andere soorten vervoerbewijzen reizen, kunnen aantasten.
- De bepalingen over het *vervoer langs een andere route, met name voor passagiers met een handicap en beperkte mobiliteit*, moeten volgens een aantal lidstaten duidelijker en concreter worden.
- Een groot aantal lidstaten merkte op dat de *terugbetalingsregels* niet duidelijk zijn in gevallen waarbij de passagier de reis ten gevolge van de annulering of vertraging staakt, aangezien niet duidelijk is of een vergoeding zou kunnen worden geweigerd op basis van *overmacht*.
- De voorwaarde van 60 minuten om recht te hebben op een vergoeding moet worden gedefinieerd als de vertraging *aan het einde* van de reis, zodat ook situaties waarbij de vertraging zich voordoet tijdens de reis daaronder vallen.
- Wat betreft de vergoedingen voor *samengetelde vertragingen*, stelden de lidstaten een aantal praktische vragen in verband met passagiers met periodieke of jaarlijkse abonnementen, met name voor regionale en stadsdiensten. De totstandbrenging en werking van het systeem dat nodig is voor het verifiëren en registreren van samengetelde vertragingen kost buitensporig veel. Ook moet worden onderzocht hoe passagiers moeten worden behandeld die vanwege sociale beleidsmaatregelen met kosteloze vervoerbewijzen reizen.

- Hoewel het *begrip van overmacht* als grond waarop spoorwegondernemingen vrijgesteld kunnen worden van hun verplichting om passagiers te vergoeden gunstig werd onthaald, verklaarde een aanzienlijk aantal lidstaten dat de details van die situatie nader moeten worden bezien, met name in verband met terreurincidenten en vandalisme.
- Sommige lidstaten lieten weten dat zij spoorwegondernemingen ongeacht de oorzaak van de vertraging zullen verplichten daarvoor vergoedingen te betalen. Andere lidstaten willen er zeker van zijn dat factoren als gebrekkig onderhoud van de voertuigen of de infrastructuur niet tot *overmacht* kunnen leiden.
- Wat betreft de *noodplannen voor stationsbeheerders* stuit de drempel van 10 000 passagiers per dag bij bepaalde lidstaten op zowel principiële als praktische bezwaren. De keuze van de drempel valt niet te verantwoorden op basis van de effectbeoordeling, en het is mogelijk in sommige lidstaten geen enkel station onder de verordening valt. Anderzijds zou de berekening van de drempel onrechtvaardig kunnen zijn wanneer stations deel uitmaken van bijvoorbeeld een winkelcentrum, of wanneer stations alleen in bepaalde seizoenen worden gebruikt.
- Wat het *recht op verhaal* betreft, rees er een fundamentele vraag over de noodzaak en de mogelijke gevolgen van deze bepaling. Aangezien burgerlijk recht al van toepassing is op dit gebied, zou het voorgestelde artikel ongewenste neveneffecten kunnen hebben.

4.5. Hoofdstuk V - Personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit

- Bepaalde delegaties wezen erop dat het recht om *mobiliteshulpmiddelen* aan boord mee te nemen niet gewaarborgd is, terwijl persoonlijke assistenten en honden uitdrukkelijk worden vermeld.
- Voorts merkten verscheidene lidstaten op dat nader onderzoek moet worden gedaan naar een reeks terminologische tegenstrijdigheden tussen deze verordening, verordeningen inzake passagiersrechten voor andere vervoerswijzen en het ontwerp van de Europese toegankelijkheidswet.
- Een aantal lidstaten was tegen het schrappen van artikel 21 van de vigerende verordening inzake toegankelijkheid.

- Wat betreft *bijstand* in stations en aan boord, vond een groot aantal lidstaten dat de verplichting om *te allen tijde* bijstand aan te bieden zodanig is geformuleerd dat zij vandaag niet toepasbaar is in onbemande stations en treinen. Sommige lidstaten wezen er evenwel op dat de verplichting om te allen tijde bijstand te verlenen onderworpen moet zijn aan een voorafgaand verzoek door de passagier, teneinde de extra lasten te beperken. Voorts valt de verplichting om *redelijke inspanningen* te leveren om mobiliteit mogelijk te maken niet te rijmen met de verplichting om te allen tijde bijstand te verlenen.
- De herformulering inzake *vergoedingen met betrekking tot mobiliteitshulpmiddelen* doet redactionele vragen rijzen over het veroorzaken van verliezen of schade en over het impliciete gevolg van het opheffen van het financiële plafond voor de vergoeding.
- De toepassing van de voorgestelde nieuwe bepalingen over *tijdelijke vervangingen* is volgens een aantal lidstaten zeer vatbaar voor interpretatie.
- Verscheidene lidstaten voeren aan dat het voorschrift betreffende de *opleiding van personeel* disproportioneel is, omdat al het personeel eronder valt, ook personeel dat niet in contact komt met personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit.
- Dat het *opleiden van derden en derde organisaties* deel zou uitmaken van de opleiding van personeel wordt beschouwd als te prescriptief. Hier wordt verder gegaan dan het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel vereisen.

4.6. Hoofdstuk VI - Veiligheid, klachten en kwaliteit van de dienst

- Inzake de *klachten*mechanismen uitte een aanzienlijk aantal lidstaten velerlei bedenkingen, met name tegen het creëren van vier verschillende soorten klachten-behandelingsregelingen met verschillende aanspreekpunten, waarbij de passagier niet zou weten tot wie hij zich moet wenden; het bijhouden van gegevens over incidenten voor een lange periode (twee jaar); het verlenen van een lange termijn (zes maanden) om klacht in te dienen; en het betrekken van verkopers van vervoerbewijzen.

- Het voorschrift voor beheerders van kleine stations, met minder 10 000 passagiers per dag, om *kwaliteitsnormen voor de dienstverlening* op te stellen, werd als onevenredig bestempeld. Anderzijds werd opgemerkt dat bijlage III, afdeling II, voorziet in verplichtingen voor de infrastructuurbeheerders, die echter niet in het dispositief terug te vinden zijn.

4.7. *Hoofdstuk VII - Informatie en handhaving*

- In het algemeen bekritiseerde een groot aantal lidstaten de verwijzing naar de Europese toegankelijkheidswet, aangezien over die tekst nog wordt onderhandeld en de vervoerssector in sectorspecifieke regelgeving heeft voorzien, onder meer technische specificaties inzake interoperabiliteit.
- De meerderheid van de lidstaten uitten twijfels bij het *verstrekken van informatie op het vervoerbewijs* omdat de vervoerbewijzen in veel gevallen een klein formaat hebben of zelfs onbestaand (d.w.z. elektronisch) zijn.
- *Jaarlijks verslag uitbrengen* over de rechten van treinreizigers werd beschouwd als een buitensporige administratieve last; een aantal lidstaten stelde een cyclus van twee jaar voor. Om administratieve rompslomp te voorkomen werd ook voorgesteld de verslagen over verschillende vervoerswijzen te combineren.
- Bepaalde lidstaten zijn van oordeel dat de *rol van de verkopers van vervoerbewijzen* in het rapportagemechanisme nader moet worden bezien.
- Sommige lidstaten stelden dat de werkzaamheden van de *nationale handhavingsinstanties* nader moeten worden gespecificeerd wat betreft de mogelijkheid om werkzaamheden of een deel ervan te delegeren aan een andere instantie en om duidelijker te bepalen wanneer bepaalde fasen beginnen, afhankelijk van de voltooiing van het dossier. Daarnaast moet de terminologie inzake inbreuken en incidenten onderling worden afgestemd. Ten slotte is volgens een aantal lidstaten ook behoefte aan een zorgvuldige analyse en coördinatie van het tijdschema van diverse termijnen.

- Wat betreft de uitwisseling van informatie tussen de nationale handhavingsinstanties, gaven sommige lidstaten aan dat meer duidelijkheid moet worden geschapen over de rol en de bevoegdheden van de *leidende instantie*, aangezien dat een andere organisatie zou kunnen zijn dan een nationale handhavingsinstantie. Ook werden vraagtekens gezet bij de gevolgen voor de verschillende instanties van de verwijzing naar de verordening inzake de bescherming van persoonsgegevens (Verordening (EU) 2016/679).

4.8. *Hoofdstuk VIII - Slotbepalingen*

- Het mechanisme voor het opleggen van *sancties*, met name de diverse kruis-verwijzingen naar verschillende nationale handhavingsinstanties werd door verscheidene lidstaten verwarrend en circulair bevonden.
- Wat *gedelegeerde handelingen* aangaat, oogstte de ruime bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie geen bijval van een aantal lidstaten.
- Wat de *datum van toepassing* van de verordening betreft, is het overduidelijk dat het door de bijna onmiddellijke inwerkingtreding niet mogelijk is om de nationale systemen tijdig aan te passen. Een langere invoeringsperiode, bijvoorbeeld van twee jaar, werd door verscheidene lidstaten als cruciaal gezien.

4.9. *Bijlagen*

- Wat betreft *bijlage II* werden de verwijzingen naar de Europese toegankelijkheidswet grotendeels verworpen door een ruim aantal lidstaten. De standpunten over de rol van de verkopers van vervoerbewijzen lopen uiteen en vergen nadere analyse.
- *Bijlage III* werd beoordeeld als ingewikkeld, als een bureaucratische last zonder duidelijke meerwaarde, en moet kritisch tegen het licht worden gehouden.

Een aanzienlijk aantal lidstaten wees er nadrukkelijk op dat de bepalingen van de ontwerp-verordening beter moeten worden uitgelegd en moeten worden verbeterd, met name om ze meer in lijn te brengen met de doelstellingen van het voorstel.

5. CONCLUSIE

Het voorzitterschap concludeert dat de eerste bespreking van het voorstel betreffende de rechten van treinreizigers een goed uitgangspunt zal vormen voor de toekomstige werkzaamheden met betrekking tot de tekst. De lidstaten hebben de aandacht gevestigd op een aanzienlijk aantal vraagstukken die nader moeten worden gezien. Deze vraagstukken betreffen enerzijds belangrijke beleidskeuzes en anderzijds talrijke praktische gevolgen voor belanghebbenden uit zowel de particuliere als de overheidssector, maar ook voor de passagiers. Tevens lijkt het nodig een aantal technische redactionele aanpassingen en daaruit voortvloeiende wijzigingen door te voeren.

Het Bulgaarse voorzitterschap is van mening dat voor het opstellen van een bevredigend compromis over het voorstel een hoeveelheid onderhandelingsmiddelen zou moeten worden ingezet die vanwege andere beleidsprioriteiten momenteel niet beschikbaar is. Die werkzaamheden zullen naar alle waarschijnlijkheid onder toekomstige voorzitterschappen moeten plaatsvinden.
