



Bruxelles, den 27.9.2016
COM(2016) 619 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 181/2011 om buspassagerers
rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004**

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Forordning (EU) nr. 181/2011¹ ("forordningen") indeholder en række rettigheder for passagerer, som rejser med bus og tog i EU. Den trådte i kraft den 1. marts 2013.

Kommissionen forelægger denne rapport i henhold til forordningens artikel 32, hvorefter Kommissionen skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om denne forordnings anvendelse og virkninger og om fornødent fremsætte forslag til retsakter om mere detaljeret gennemførelse af forordningens bestemmelser eller om ændring af den.

Rapporten bygger på: data om gennemførelsen og anvendelsen af forordningen, som er indsamlet direkte af Kommissionen, de nationale myndigheders rapporter om håndhævelse af forordningen², høringer blandt organer, der repræsenterer passagerer og branchen på europæisk plan³, og den omfattende undersøgelse om personbefordring med bus i Europa, en ekstern undersøgelse gennemført for Kommissionen i 2015 og 2016⁴.

1.2. Betydningen af og kendetegnene ved EU's sektorer for bustransport

Busser er en fleksibel transportform, hvor passagerer i modsætning til toge og fly generelt kan stige af og på overalt med et minimum af fast infrastruktur.

Med hensyn til passagerkilometer står bustransport for 9,2 % af al personbefordring på land i EU og er det vigtigste middel til personbefordring på land efter private biler (81,7 %)⁵. Liberaliseringen af det internationale busmarked for mere end 10 år siden⁶ og den seneste liberalisering af de nationale busmarkeder i flere medlemsstater (herunder Tyskland og Frankrig⁷) har skabt en støt vækst i bussektoren.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 181/2011 af 16. februar 2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 55 af 28.2.2011, s. 1).

² De nationale myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget til at håndhæve forordningen, skulle offentliggøre en rapport inden den 1. juni 2015 om deres håndhævelse af forordningen i de foregående to kalenderår. De fleste myndigheder offentliggjorde rapporterne på deres websted.

³ Kommissionen opfordrede organisationer, som repræsenterer passagerer (herunder handicappede), transportører og terminaloperatører på EU-plan, til at indgive skriftlige bemærkninger til anvendelsen af forordningen og til at deltage i et møde i Bruxelles den 1. marts 2016. Følgende organisationer reagerede på opfordringen til at sende bidrag: Association of Pan-European Coach Terminals (APC), European Alliance for Coach Tourism (ECTA), Det Europæiske Handicapforum (EDF), European Passengers' Federation (EPF), European Passenger Transport Operators (EPTO), Den Internationale Vognmandsorganisation (IRU) og Den Internationale Sammenslutning for Kollektiv Trafik (UITP). Derudover blev der modtaget spontane bidrag fra en tysk passagerorganisation, ProRail, og et fransk busselskab, Ouibus.

⁴ <http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>.

⁵ EU Transport in Figures – Statistical Pocketbook 2015.

⁶ KOM(2008) 817 endelig.

⁷ Efter liberaliseringen af det tyske marked i 2013 steg den autoriserede busdrift med rutekørsel over lange afstande i antal fra 86 til 277 mellem december 2012 og januar 2015. Disse ruter befordrede mellem 17 og 19 mio. passagerer i 2014. Det franske nationale marked blev liberaliseret i august 2015. I de første seks måneder efter de ændrede regler befordrede langdistancebusser 1,5 mio. passagerer mellem 168 destinationer (i hele

Bustransport er kendetegnet ved en række særlige forhold, som påvirker både operatører og passagerer.

I modsætning til fly- og togtransport består bussektoren primært af små og mellemstore virksomheder, og busserne deler vejinfrastrukturen med andre aktører. Der tages højde for disse specifikke kendetegn i visse af forordningens bestemmelser⁸.

Undersøgelser i flere medlemsstater på nationalt plan⁹ viser, at passagerer, der benytter denne transportform, har en tendens til at være sårbare, eftersom de ofte har en lav indkomst (en meget høj procentdel af dem, der benytter busser, er studerende eller ældre med en lille pension) eller bor i geografisk isolerede områder, hvor bus er den eneste tilgængelige offentlige transportform. Passagererne har ofte ikke kørekort eller ejer ikke en bil, og de er derfor afhængige af busdriften for at komme på arbejde eller i skole, besøge familie og venner og udnytte fritids- og ferietilbud. Dårlig adgang til bustransport kan i høj grad hindre deres integration i samfundet.

2. FORORDNINGENS ANVENDELSESOMRÅDE OG INDHOLD

EU har vedtaget lovgivning om passagerrettigheder for alle transportformer (luftfart, jernbane, sejlads og bustransport) med henblik på at sikre medlemmer af offentligheden en garanteret minimumsbeskyttelse, når de rejser i Europa, og dermed fremme mobilitet og social integration. Eksistensen af et fælles sæt lovfæstede rettigheder på tværs af de fire transportformer (med bestemmelser, der afspejler de særlige karakteristika for hver transportform) hjælper med at skabe lige konkurrencevilkår for operatører inden for og på tværs af transportformerne.

Anvendelsesområde

Generelt finder forordningen anvendelse på "rutekørsel" (personbefordring med bus efter faste tidsintervaller og på fastsatte ruter, hvor på- og afstigning sker ved forud fastsatte stoppesteder) for uspecificerede passagerkategorier, når passagerernes påstignings- eller udstigningssted er beliggende på en medlemsstats område¹⁰.

Indhold

Passagerer, der rejser med enhver form for rutekørsel, uanset den planlagte afstand, har følgende grundlæggende rettigheder:

- 1) ikke-diskriminerende vilkår for transport (navnlig ikke-diskriminerende takster)

2013 rejste kun 110 000 passagerer med nationale langdistancebusser, og kun 68 destinationer blev udbudt).
Kilde: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

⁸ I modsætning til andre transportformer udløser lange forsinkelser eller aflysning af en rejse ved ankomsten ikke erstatning.

⁹ National Travel Survey i 2013 i Det Forenede Kongerige, NTA National Household Travel Survey i 2012 i Irland og en undersøgelse gennemført af IGES consultancy i Tyskland i 2013.

¹⁰ Derudover finder et begrænset antal bestemmelser (de vigtigste vedrørende den erstatning og assistance, som transportører skal yde i tilfælde af død, tilskadekomst, bortkomst eller beskadigelse som følge af trafikulykker) også anvendelse på "lejlighedsvis kørsel", hvor gruppen af passagerer dannes på initiativ af kunden eller transportøren.

- 2) adgang til transport for handicappede eller bevægelseshæmmede uden ekstra omkostninger (transportører kan kun afvise at transportere passagerer med handicap, hvis det er fysisk umuligt at befordre dem på grund af køretøjets konstruktion eller infrastrukturen af busstoppesteder eller terminaler, eller af hensyn til sundheds- og sikkerhedsmæssige krav)
- 3) minimumsregler om rejseoplysninger til alle passagerer før og under rejsen, herunder oplysninger om deres rettigheder
- 4) en procedure for behandling af klager, som transportører skal stille til rådighed for alle passagerer, og
- 5) uafhængige nationale håndhævelsesorganer i hver medlemsstat med beføjelse til at håndhæve forordningen og eventuelt pålægge bøder.

Passagerer har desuden følgende rettigheder, når de rejser med rutekørsel, hvor den planlagte rejseafstand er 250 km eller mere:

- 6) udstedelse af billetter (elektroniske eller papirbilletter) eller andre dokumenter, der giver ret til befordring
- 7) erstatning og assistance i tilfælde af død, tilskadekomst, bortkomst eller beskadigelse af bagage som følge af en ulykke
- 8) ret til information i forbindelse med aflyste eller forsinkede afgang
- 9) ret til tilbagebetaling af den fulde billetpris eller omlægning af rejsen i tilfælde af aflysning eller lang forsinkelse ved afgang
- 10) ret til tilstrækkelig assistance i tilfælde af aflysninger og lange forsinkelser (finder kun anvendelse, såfremt rejsens planlagte varighed er længere end tre timer)
- 11) ret til erstatning svarende til 50 % af billetprisen ved aflysning eller lange forsinkelser, såfremt transportøren ikke tilbyder passageren valget mellem tilbagebetaling af den fulde billetpris eller omlægning af rejsen, og
- 12) specifik assistance uden ekstra omkostninger for handicappede eller bevægelseshæmmede, både ved busterminaler og om bord på bussen.

Fritagelser fra forordningens anvendelsesområde¹¹

Medlemsstaterne kan fritage rent indenlandsk rutekørsel fra de accessoriske rettigheder i en periode på op til fire år (som slutter senest den 28. februar 2017), som kan fornyes én gang. Grundlaget for sådanne fritagelser skal være gennemsigtigt og ikke-diskriminerende. I alt 12 medlemsstater (Kroatien, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Ungarn, Letland, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige) anvender i øjeblikket fritagelser af denne type.

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf>.

Medlemsstaterne kan også fritage bestemte rutekørsler fra anvendelsen af forordningen i sin helhed, når en betydelig del af sådanne rutekørsler (herunder mindst ét planmæssigt stop) finder sted uden for EU. Disse fritagelser, som også skal tildeles på et gennemsigtigt og ikke-diskriminerende grundlag, udløber senest den 28. februar 2017 og kan fornyes én gang. I alt 13 medlemsstater (Østrig, Kroatien, Estland, Finland, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Nederlandene, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige) anvender i øjeblikket fritagelser af denne type.

Anden EU-lovgivning, som er gældende for buspassagerer

Passagerer, som rejser med bus som led i en pakkerejse, har yderligere rettigheder i henhold til direktiv (EU) 2015/2302¹².

I forordning (EF) nr. 661/2009¹³ fastlægges de adgangskrav, som alle nye busser skal opfylde for at blive godkendt til salg, registrering eller ibrugtagning i EU.

En betydelig del af passagerbefordringen med bus sker på tværs af EU's grænser: Passagerer benytter enten grænseoverskridende kørsler eller indenlandske kørsler uden for deres egen medlemsstat. For at beskytte sådanne passagerers interesser fastlægges der i forordning (EF) nr. 2006/2004¹⁴ en passende ramme for samarbejdet mellem de nationale håndhævelsesorganer om at håndhæve passagerers kollektive interesser i forbindelse med grænseoverskridende tjenester.

3. MEDLEMSSTATERNES ANVENDELSE AF FORORDNINGEN

I henhold til forordningen skal medlemsstaterne udpege nationale håndhævelsesorganer, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen, og i deres nationale lovgivning fastsætte sanktioner ved overtrædelse af forordningen, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Medlemsstaterne skal ligeledes udpege busterminaler, hvor handicappede og bevægelseshæmmede passagerer kan modtage passende assistance.

Udpegelsen af nationale håndhævelsesorganer¹⁵

De fleste medlemsstater har udpeget nationale håndhævelsesorganer, som tidligere havde ansvaret for passagerers rettigheder i forbindelse med andre transportformer. De nationale

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af Rådets direktiv 90/314/EØF (EUT L 326 af 11.12.2015, s. 1). Direktivet skal gennemføres i medlemsstaternes nationale lovgivning inden den 1. januar 2018. Indtil da finder direktiv 90/314/EØF anvendelse.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 661/2009 af 13. juli 2009 om krav til typegodkendelse for den generelle sikkerhed af motorkøretøjer, påhængskøretøjer dertil samt systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer (EUT L 200 af 31.7.2009, s. 1).

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1).

¹⁵ En liste over de nationale håndhævelsesorganer, der er ansvarlige for håndhævelsen af forordningen, findes på:

http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf.

håndhævelsesorganer er enten transportmyndigheder eller forbrugerbeskyttelsesmyndigheder. Nogle medlemsstater har udpeget flere nationale håndhævelsesorganer: en forbrugerbeskyttelsesmyndighed, der har ansvaret for håndtering af klager, og en transportmyndighed, der har ansvaret for at gennemføre inspektioner, pålægge sanktioner samt overvåge handicappedes adgang til køretøjer og terminaler. De fleste medlemsstater udpegede kun nationale håndhævelsesorganer på nationalt plan, men der findes en mindre række medlemsstater, hvor de regionale myndigheder også spiller en vigtig rolle med hensyn til at håndhæve forordningen.

Behandling af klager

Passagerer kan indgive klager over påstået overtrædelse af forordningen til transportøren (i henhold til forordningen skal de have indført en procedure for behandling af klager) eller til det nationale håndhævelsesorgan.

I forordningen angives der ikke en kronologisk rækkefølge for indgivelsen af en klage, men medlemsstaterne kan i henhold til forordningen beslutte, at passagerer i første omgang skal indgive deres klage til transportøren, således at håndhævelsesorganet kun fungerer som appelinstans for klager, hvis passagererne ikke er tilfredse med løsningen. I alt 20 medlemsstater har valgt denne mulighed. Det har den fordel, at de nationale håndhævelsesorganer kan behandle klager både hurtigere og mere effektivt, da de har adgang til korrespondancen mellem klageren og transportøren fra starten og dermed har et mere samlet overblik over sagen fra begge parter side.

Der findes ingen offentligt tilgængelige tal om det antal klager, som passagerer indgav til transportører i 2013 og 2015. Selv om sådanne data kunne anvendes til at vurdere anvendelsen af forordningen, har transportører ikke pligt til at indsamle data om klager eller rapportere dem til håndhævelsesorganerne.

Det er imidlertid kendt, at de nationale håndhævelsesorganer har behandlet meget få klager (se tabellen nedenfor). Der er forskellige grunde hertil: i) forordningen er forholdsvis ny, og mange passagerer er måske ikke fuldt ud bekendt med deres rettigheder, ii) i det fleste medlemsstater skal passagerene først indgive deres klager til transportøren, og disse virksomheder synes at behandle de fleste klager tilfredsstillende, hvilket betyder, at klagerne aldrig når frem til de nationale håndhævelsesorganer, og iii) i nogle medlemsstater er det kun tribunaler, som kan pålægge operatørerne bindende afgørelser, og langsomme og kostbare retssager kan afskrække passagererne fra at forsvare deres rettigheder.

Sanktioner

De fleste medlemsstater har i deres lovgivning fastsat en sanktionsordning, der alene er baseret på bøder, men nogle nationale håndhævelsesorganer kan også trække en operatørs godkendelse tilbage, hvis denne bevidst og systematisk overtræder forordningen.

Nationale håndhævelsesorganer har pålagt meget få sanktioner i de første to år siden forordningens ikrafttræden (se tabellen nedenfor). De fleste har konstateret, at operatører bestræber sig på at overholde bestemmelserne og løse klager, inden det bliver nødvendigt at pålægge sanktioner.

Tablel – Antal klager behandlet af nationale håndhævelsesorganer og antal sanktioner pålagt af disse organer¹⁶

Medlemsstat	Antal behandlede klager	Antal pålagte sanktioner
Østrig	I/O	I/O
Belgien	1	0
Bulgarien	9	0
Kroatien	0	0
Cypern	0	0
Tjekkiet	132	9
Danmark	0	0
Estland	0	0
Finland	12	0
Frankrig	21	0
Tyskland	192	0
Grækenland	I/O	I/O
Ungarn	24	16
Irland	4	0
Italien	I/O	I/O
Letland	0	0
Litauen	0	0
Luxembourg	I/O	I/O
Malta	0	0
Nederlandene	I/O	I/O
Polen	I/O	I/O
Portugal	I/O	I/O
Rumænien	0	0
Slovakiet	0	0
Slovenien	0	0
Spanien	1194	54
Sverige	2	0
Det Forenede Kongerige	4	0

¹⁶ Tallene er hentet fra de nationale håndhævelsesorganers aktivitetsrapporter og viser situationen for perioden fra den 1. marts 2013 til den 1. januar 2015. Hvis tal ikke er oplyst (I/O), betyder det, at der ikke var udpeget et nationalt håndhævelsesorgan i den pågældende medlemsstat i rapporteringsperioden, eller der var ikke indført en sanktionsordning over for operatører, som overtrådte forordningen, eller det nationale håndhævelsesorgan offentliggjorde ikke en aktivitetsrapport.

Ikke alle nationale håndhævelsesorganers rapporter viser årsagerne til klagerne, og ovennævnte tal kan omfatte klager, der falder uden for forordningens anvendelsesområde.

Andre håndhævelses- og kommunikationsaktiviteter

Håndhævelse af klager og sanktioner for manglende overholdelse er blot to af de eksempler, som gives i forordningen på de mulige foranstaltninger, som kan anvendes til at håndhæve buspassagerers rettigheder. Mange nationale håndhævelsesorganer har været meget proaktive og har truffet yderligere foranstaltninger¹⁷.

Udpegelse af busterminaler, hvor handicappede og bevægelseshæmmede passagerer kan modtage assistance

I henhold til forordningen skal medlemsstaterne udpege bemandede og udstyrede busterminaler, som kan yde passende assistance til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer. Det er af afgørende betydning, at der ydes assistance ved busterminaler, eftersom handicappede og bevægelseshæmmede passagerer ofte har brug for hjælp, når de skal stige på eller af bussen, og dette krav kan i langt de fleste tilfælde let opfyldes på terminaler med meget passagertrafik.

Medlemsstaternes tilgang varierer: Nogle af de større og mere befolkede medlemsstater har kun udpeget en enkel terminal eller et meget lille antal terminaler, som ikke svarer til hverken landets størrelse eller mængden af passagerer, der befordres af busser¹⁸.

En række andre medlemsstater udpegede ligeledes oprindeligt ubemandede busstoppesteder uden ordentlige faciliteter, hvilket tydeligvis ikke opfyldte kravene i forordningen¹⁹. De trak disse udpegelser tilbage efter Kommissionens indgriben²⁰.

4. ANVENDELSE AF FORORDNINGEN OG FORBEDRENDE TILTAG

4.1 Vurdering af forordningens anvendelse

Resultatet af høringen

I januar 2016 opfordrede Kommissionen forskellige organer, som repræsenterer passagerer og branchen på EU-plan, til at dele deres synspunkter vedrørende forordningens anvendelse²¹.

Alle deltagerne var enige om, at to faktorer har stor indflydelse på anvendelsen af forordningen:

¹⁷ F.eks. har de bulgarske, tyske, estiske, spanske, franske, litauiske, finske og svenske nationale håndhævelsesorganer inspiceret transportører og terminaler. Derudover afholdt det tyske nationale håndhævelsesorgan møder med operatørerne, inden forordningen trådte i kraft, for at forberede dem på anvendelsen, og udgav brochurer om buspassagerers rettigheder. De finske nationale håndhævelsesorganer deltog i rejsemesser for at oplyse passagerer om deres rettigheder.

¹⁸ Selv om alle bemandede terminaler med en betydelig passagerstrøm bør udpeges som værende i stand til at hjælpe passagererne for at give handicappede og bevægelseshæmmede passagerer passende assistance, kan medlemsstaterne opfylde deres forpligtelse i henhold til forordningen ved kun at udpege en enkelt terminal. Endvidere er de ikke forpligtet til at udpege en terminal med et stort antal passagerer, der afrejser eller ankommer.

¹⁹ En definition af terminaler findes i artikel 3, litra m), i forordningen.

²⁰ Find listen over medlemsstaternes udpegede terminaler meddelt Kommissionen på: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf.

²¹ Se fodnote 3.

- Manglen på egnede busterminaler i flere medlemsstater er en af de største hindringer for udviklingen af bustransporten: Moderne, tilgængelige og sikre terminaler forbundet med andre transportformer kan overbevise nye brugere om at vælge bustransport. Busterminaler spiller også en vigtig rolle i forhold til forordningens anvendelse: En terminal af høj kvalitet kan give passagererne lettere adgang til oplysninger om kørslerne og om deres rettigheder på terminalerne, ligesom personalet på terminaler kan give handicappede passagerer den assistance, de har behov for, og passagererne kan lettere få assistance i tilfælde af transportafbrydelser.

- Forordningen indførte ikke nye adgangskrav for busser og terminaler og bidrog derfor ikke væsentligt til at forbedre adgangen til køretøjer og transportinfrastrukturen (busstoppesteder og terminaler) for handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer. For at give disse passagerer adgang til bustransport skal både køretøjerne og terminalerne være tilgængelige. De foranstaltninger, som flere medlemsstater har indført, i henhold til hvilke operatørerne i fremtiden kun må bruge flåder, der kan befordre handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer²², vil således kun opnå begrænsede resultater, hvis infrastrukturen fortsat er utilstrækkelig. Kommissionen er dog også bekendt med lokale og regionale initiativer, hvor operatørerne har arbejdet tæt sammen med organisationer, der repræsenterer handicappede, om at gøre deres tjenester tilgængelige for dem²³.

Selv om de forskellige hørte parter var enige i ovennævnte punkter, var der en klar opdeling mellem organisationer, der repræsenterer branchen, og passagerorganisationer med hensyn til virkningen af forordningen. De organisationer, der repræsenterer transportører, mente, at forordningen afspejlede den optimale balance mellem transportørernes forpligtelser og passagerernes rettigheder under hensyntagen til de specifikke begrænsninger i sektoren og gav den nødvendige fleksibilitet.

Organisationer, der repræsenterer passagerer (EDF og EPF) beklagede, at de fleste bestemmelser i forordningen kun gælder rutekørsel med en planlagt rejseafstand på 250 km eller mere. I praksis betyder det, at langt størstedelen af rutebuskørsler kun er omfattet af de centrale bestemmelser i forordningen²⁴. Passagerorganisationerne kritiserede også medlemsstaterne for at indrømme for mange fritagelser²⁵. De mente, at den omfattende brug af fritagelser fratager passagererne muligheden for at udnytte deres rettigheder fuldt ud (navnlig fordi det er vanskeligt for passagererne at vide, hvilken medlemsstat der anvender visse fritagelser).

De hørte parter mente ikke, at der var behov for at ændre særlige bestemmelser i forordningen, men at den nuværende forordning burde anvendes bedre af operatørerne og håndhæves strengere af de nationale myndigheder.

²² Frankrig og Tyskland stiller krav om, at operatørerne kun må anvende busser, der kan befordre handicappede passagerer, i 2018. I Spanien og Det Forenede Kongerige er kravet 2020. Kilde: Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (2016).

²³ Det offentlige transportselskab i Wallonien (Belgien), Société Régionale Wallonne du Transport, har bl.a. gennemført en revision af tilgængeligheden af dens buslinjer siden 2013 med hjælp fra lokale organisationer, der repræsenterer handicappede, og ejeren af den internationale busterminal i Riga arbejdede sammen med handicaporganisationen Apeirons om at gøre terminalen fuldt ud tilgængelige for handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer.

²⁴ Se afsnit 2 i denne rapport.

²⁵ Se afsnit 2 ovenfor om medlemsstaternes brug af fritagelser.

Kommissionens vurdering

Kommissionen har ikke konstateret bevidst eller alvorlig manglende overholdelse af forordningen. De fleste enkeltstående klager, som Kommissionen har kendskab til, vedrører manglende oplysninger, assistance eller erstatning i tilfælde af lange forsinkelser eller aflysninger²⁶. Rapporterne fra de nationale håndhævelsesorganer tyder på, at mange klager falder uden for forordningens anvendelsesområde²⁷.

Trods dette generelt positive billede identificerede Kommissionen en række faktorer, som forhindrer en mere effektiv anvendelse af forordningen:

a) *Passagerer og operatører er ikke tilstrækkeligt bevidste om deres rettigheder og forpligtelser*

Da forordningen er relativt ny, har medlemmerne af offentligheden ikke tilstrækkeligt kendskab til den. Nationale håndhævelsesorganer og repræsentanter for interesseparter tilkendegav, at mange operatører ikke havde kendskab til forordningen, da den blev vedtaget, og at dette stadig er et problem i visse medlemsstater. Det er derfor vigtigt, at de nationale håndhævelsesorganer, de repræsentative organer på nationalt plan og EU-plan og Kommissionen fortsætter med at oplyse passagererne om deres rettigheder og operatørerne om deres forpligtelser.

b) *Håndhævelsen halter bagefter i visse medlemsstater*

Medlemsstaterne iværksatte først sent foranstaltninger til anvendelsen af forordningen. Den 1. marts 2013, den dato, hvor forordningen trådte i kraft, havde ingen af medlemsstaterne vedtaget alle de nødvendige nationale foranstaltninger. Nogle medlemsstater vedtog de nødvendige foranstaltninger med to års forsinkelse.

De nationale håndhævelsesorganers tilgang til at håndhæve forordningen er vidt forskellig. Mens nogle er proaktive og oplyser passagererne om deres rettigheder og overvåger forordningens anvendelse, gør andre ikke meget andet end at behandle klager.

Der er også betydelige forskelle med hensyn til den faktiske håndhævelse af passagerrettigheder. Nogle medlemsstater har ingen alternativ tvistbilæggelsesordning²⁸. Dette betyder, at passagererne er nødt til at forfølge deres krav ved domstolene, hvilket er dyrt og tidskrævende og derfor får dem til ikke at håndhæve deres rettigheder.

c) *Problemer med fortolkningen af visse bestemmelser*

Visse bestemmelser i forordningen er blevet fortolket forskelligt af forskellige nationale håndhævelsesorganer og operatører.

²⁶ Nogle af de nationale håndhævelsesorganers rapporter viser årsagerne til klagerne. Derudover antydede Europe Direct-kontaktcentret (EDCC), som er en tjeneste, der finansieres af Kommissionen, og som gratis leverer oplysninger til borgere og virksomheder om EU-lovgivningen, at over 80 % af de 99 forespørgsler, som de havde modtaget siden den dato, hvor forordningen trådte i kraft, vedrører passagerernes rettigheder i tilfælde af forsinkelser eller aflysninger.

²⁷ F.eks. hvis en passagers bagage bortkom eller blev stjålet under rejsen, eller hvis en passager ikke kunne sidde på det sæde, denne havde reserveret.

²⁸ Ifølge Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63) bør forbrugere, som er bosiddende i EU, have adgang til alternativ tvistbilæggelse ved aftaleretlige tvister med erhvervsdrivende etableret i EU, herunder i transportsektoren.

De repræsentative organer og de nationale håndhævelsesorganer aftalte, at det ikke er nødvendigt at ændre forordningen for at præcisere disse bestemmelser. De mener dog, at Kommissionen og de nationale håndhævelsesorganer bør aftale, hvordan bestemmelserne skal anvendes i praksis.

4.2 Kommissionens indsats for at forbedre anvendelsen af forordningen

Kommissionen har truffet følgende foranstaltninger for at afhjælpe de mangler, der er udpeget ovenfor:

a) *Indsats for at øge bevidstheden om passagerernes rettigheder og operatørernes forpligtelser*

I juni 2013 lancerede Kommissionen en toårig oplysningskampagne om passagerrettigheder på alle transportformer, herunder busser. Dette omfattede offentliggørelse af plakater og brochurer, som blev distribueret i hele Europa, brug af sociale medier, en app til mobiltelefoner og deltagelse i turistmesser.

Kommissionen offentliggjorde et sammendrag af forordningen, som mange nationale håndhævelsesorganer og operatører bruger til at oplyse passagererne om deres rettigheder.

b) *Indsats for at forbedre håndhævelsen*

Kommissionen indledte overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater, som ikke havde udpeget et nationalt håndhævelsesorgan, som ikke havde fastsat sanktioner i deres nationale lovgivning over for operatører, som overtræder forordningen, eller som ikke havde udpeget busterminaler, hvor handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer kan modtage passende assistance.²⁹ I juli 2015 havde alle medlemsstaterne vedtaget de nødvendige foranstaltninger, og overtrædelsesproceduren blev afsluttet.

Kommissionen har hvert år arrangeret møder på EU-plan, hvor nationale håndhævelsesorganer og interessepartier kunne dele erfaringer om anvendelsen af forordningen og udveksle god praksis.

Kommissionen har desuden fremlagt retningslinjer og oplysninger om god praksis på de årlige møder med de nationale håndhævelsesorganer med henblik på at forbedre deres interne samarbejde.

c) *Indsats for at sikre ensartet anvendelse af forordningen*

På de årlige møder med de nationale håndhævelsesorganer og de repræsentative organer og gennem skriftlig korrespondance har Kommissionen præciseret den praktiske anvendelse af en række bestemmelser i forordningen. Dette har bidraget til ensartet anvendelse af bestemmelser i hele EU³⁰.

²⁹ Begrundede udtalelser blev sendt til Østrig, Grækenland, Italien, Luxembourg og Portugal, og åbningsskrivelser blev sendt til syv andre medlemsstater.

³⁰ Kommissionen præciserede f.eks., at hvis den planlagte rejseafstand er 250 km eller længere, bør forordningens bestemmelser gælde alle passagerer, også selv om de benytter en kørsel, som er kortere end 250 km.

5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

I lyset af den hidtil begrænsede erfaring med anvendelsen af forordningen mener Kommissionen ikke, at der er grundlag for at ændre den.

Interessenterne og de nationale håndhævelsesorganer er enige om, at flere af de hindringer, der forhindrer passagerer i at udnytte deres rettigheder eller få dem håndhævet, kan fjernes ved at anvende den nuværende forordning mere effektivt. Kommissionen henstiller derfor følgende til interesseparterne og de nationale håndhævelsesorganer:

- Kommissionen arrangerer sin tredje oplysningskampagne mellem foråret 2016 og slutningen af 2017 for at øge passagerernes bevidsthed om deres rettigheder med fokus på de sociale medier. Den opfordrer de nationale håndhævelsesorganer, branchen og passagerrettighedsorganisationerne til at gå sammen om at iværksætte lignende kampanjer på deres eget plan.
- De nationale håndhævelsesorganer opfordres til at inspicere busser og terminaler, bl.a. for at kontrollere, hvordan forordningen anvendes i praksis, og oplyse operatørerne om deres forpligtelser i henhold til forordningen. De nationale håndhævelsesorganer opfordres også til at kontrollere transportørers websteder for at sikre, at de indeholder oplysninger om passagerrettigheder, og at de generelle kontraktvilkår er i overensstemmelse med forordningen
- De medlemsstater, der i øjeblikket ikke tilbyder en alternativ tvistbilæggelsesordning i forbindelse med passagerrettigheder, opfordres til at indføre en sådan ordning i overensstemmelse med direktiv 2013/11/EU³¹, så passagererne får en hurtigere og billigere mulighed for at gøre deres rettigheder gældende.
- Kommissionen vil fortsat afholde regelmæssige møder med nationale håndhævelsesorganer og repræsentative organer med henblik på at nå frem til en fælles forståelse af fortolkningen og gennemførelsen af forordningen og med henblik på at styrke samarbejdet og udvekslingen af erfaringer (både problemer og god praksis).
- Hvis det viser sig nødvendigt, vil Kommissionen offentliggøre generelle retningslinjer for fortolkningen, som skal ledsage forordningen, for at præcisere betydningen af visse bestemmelser (som Kommissionen tidligere har gjort for andre transportformer), og/eller dokumenter vedrørende god praksis inden for bestemte områder (f.eks. hvordan man bedre imødekommer handicappedes eller bevægelseshæmmedes særlige behov).
- Kommissionen indsamler oplysninger om lokal og national god praksis for at forbedre handicappede og bevægelseshæmmede passagerers adgang til bustransport. Disse vil blive forelagt de nationale håndhævelsesorganer og repræsentative organer på deres regelmæssige møder. Den overvejer ligeledes at offentliggøre oplysninger om god praksis i forbindelse med befordring af handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer i alle transportformer.
- Kommissionen opfordrer nationale og lokale myndigheder og private investorer til at sikre, at busstationer og terminaler på flere måder forbindes til andre transportformer, navnlig jernbane og regional og lokal transport i byknudepunkter i overensstemmelse

³¹ Se fodnote 28.

med målene i TEN-T-forordningen³² og til at renovere de eksisterende busterminaler eller bygge nye og avancerede terminaler, som også er fuldt tilgængelige for handicappede og bevægelsehæmmede. Sådanne foranstaltninger kan modtage EU-støtte fra finansieringsinstrumentet Connecting Europe-faciliteten³³, hvis den pågældende terminal er placeret på det urbane knudepunkt i form af TEN-T-nettet, eller fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, som også støtter udviklingen af kollektiv transport.

- Kommissionen opfordrer de medlemsstater, der i dag yder tilskud fra forordningen³⁴ eller dele deraf til at gennemgå, om det i lyset af den aktuelle erfaring er nødvendigt at fortsætte disse fritagelser.

³² Forordning (EU) nr. 1315/2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1).

³³ Se de detaljerede betingelser for anvendelsen af fondene under Connecting Europe-faciliteten i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129).

³⁴ Se afsnit 2 ovenfor.