

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser«

KOM(2004) 143 endelig — 2004/0049 (COD)

(2005/C 221/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. april 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 119 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Det foreliggende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (i det følgende benævnt »kvalitetsdirektivet om personbefordring«) er en del af den **trede jernbanel-pakke**, som blev vedtaget af Kommissionen den 3. marts 2004. De andre dele er:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: liberalisering af international personbefordring med tog (KOM(2004) 139 endelig);

— Forslag til direktiv om certificering af togpersonale (KOM(2004) 142 endelig);

— Forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig)

og

— Meddelelse fra Kommissionen om fortsat integrering af det europæiske jernbanesystem (KOM(2004) 140 endelig);

— Kommissionens arbejdsdokument om en gradvis liberalisering af markedet for international personbefordring med tog (SEK(2004) 236) (foreligger d.d. ikke på dansk).

1.2 Den **første jernbanel-pakke** (også kaldet infrastruktur-pakken) trådte i kraft den 15. marts 2001 og skulle være omsat i national lovgivning senest den 15. marts 2003. Pakken omfatter:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF, herunder fri markedsadgang for international godstransport på det trans-europæiske jernbanegodsnet senest den 15. marts 2003 og liberalisering af international jernbanegodstransport som helhed senest den 15. marts 2008 ⁽¹⁾;

— Udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (ændring af direktiv 95/18/EF) ⁽²⁾;

— Harmonisering af reglerne for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (erstatte direktiv 95/19/EF) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 indbragte Kommissionen 9 medlemsstater for EF-Domstolen for ikke at have givet meddelelse om omsætning af den første jernbanel-pakke i national ret. I maj 2004 havde fem lande fortsat ikke gennemført bestemmelserne i national ret og to medlemsstater kun delvis.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 26 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

1.4 Den **anden jernbanepakke** blev offentliggjort i EU-Tidende den 30. april 2004 og skal omsættes i national lovgivning inden den 30. april 2006. Pakken omfatter:

- Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: sikre fri markedsadgang for international jernbanegodstransport inden den 1. januar 2006 og liberalisering af national jernbanegodstransport, herunder cabotage, inden den 1. januar 2007 ⁽¹⁾;
- Direktiv om jernbanesikkerhed i EU ⁽²⁾;
- Forordning om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur ⁽³⁾;
- Ændring af Rådets direktiver om interoperabilitet i jernbanesystemet for højhastighedstog (96/48/EF) og om interoperabilitet i jernbanesystemet for konventionelle tog (2001/16/EF) ⁽⁴⁾.

1.5 Med den første og den anden jernbanepakke etableredes retsgrundlaget for det indre marked for jernbanegodstransport. Foranstaltningerne omfatter markedsåbning, licenstildeling og sikkerhedscertificering inden for jernbanetransport, adgang til infrastruktur og opkrævning af afgifter ved brug af infrastruktur, tilvejebringelse af rammeforskrifter om jernbanesikkerhed samt tiltag til etablering af teknisk interoperabilitet i jernbanesystemet.

1.6 Disse nye rammeforskrifter, som blev indført med den første og anden jernbanepakke, kræver, som EØSU allerede påpegede i sin udtalelse om den anden jernbanepakke ⁽⁵⁾, en gennemgribende omstrukturering af sektoren og oprettelse af nye myndigheder og kompetencer.

1.7 I det foreliggende forslag foreslår Kommissionen at indføre lovgivning, der sikrer internationale jernbanepassagerer den samme beskyttelse som flypassagerer, der er bedret stillet i tilfælde af overbooking og forsinkelser.

2. Kommissionens forslag

2.1 Ansvar og erstatning

2.1.1 Forslaget til forordning vedrører jernbanevirksomhedernes ansvar i tilfælde af død, personskade samt mistet og beskadiget bagage.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 164 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Forordning (EF) nr. 881/2004, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 1 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

2.1.2 Der fastsættes en minimumserstatning i tilfælde af forsinkelse (bilag III), som skal ydes, uden at passageren mister sin ret til transport.

Bilag III

Tjenestens art	Rejsens varighed	Erstatning på 50% i tilfælde af	Erstatning på 100% i tilfælde af
Internationale rejser med rutetog, som helt eller delvist foregår med højhastigheds-forbindelse	Indtil to timer	30-60 minutters forsinkelse	Over 60 minutters forsinkelse
	Over to timer	60-120 minutters forsinkelse	Over 120 minutters forsinkelse
Internationale rejser, som ikke foregår med højhastigheds-forbindelse	Indtil to timer	60-120 minutters forsinkelse	Over 120 minutters forsinkelse
	Over fire timer	120-240 minutters forsinkelse	Over 240 minutters forsinkelse

2.1.3 Forslaget til forordning fastsætter indgående regler for passagerers rettigheder ved mistet tilslutningsforbindelse, aflysning af tog og informering om forsinkelser og mistede tilslutningsforbindelser

2.2 Informationsformidling og billetsalg

2.2.1 Bilag I omhandler det mindstemål af oplysninger, som jernbanevirksomhederne skal give inden, under og efter rejsen. I bilag II fastlægges, hvilke oplysninger der som et minimum skal angives på billetten.

2.2.2 Jernbanevirksomhederne skal tilbyde billetter og/eller gennemgående billetter til centrale jernbanestationer og de omkringliggende zoner. Flere jernbanevirksomheder må derfor arbejde sammen og indgå aftaler om udstedelsen af gennemgående billetter. Disse billetter skal tilbydes på billetkontorer eller via billetautomater, telefon eller internettet. I tilfælde af lukkede billetkontorer og/eller defekte billetautomater bør det være muligt at købe billetter til internationale rejser i toget. Systemleverandører bør uden skelen levere oplysninger og billetter til alle jernbanevirksomheder.

2.2.3 Jernbanevirksomhederne skal oplyse offentligheden om eventuelle planer om at indstille internationale forbindelser.

2.3 Bevægelseshæmmede personer

2.3.1 Forslaget til forordning omhandler assistance til bevægelseshæmmede personer på banegårde og i tog samt ved indstigning, udstigning og togskifte. Bevægelseshæmmede personer skal 24 timer forud for rejsen have givet besked om deres behov.

2.4 Standarder for servicekvalitet og procedurer for indgivelse af klager

2.4.1 Jernbanevirksomhederne er forpligtet til at opstille tjenestekvalitetsstandarder (defineret i bilag IV) og indføre et kvalitetsstyringssystem. Jernbanevirksomhederne skal hvert år offentliggøre deres tjenestekvalitetsniveau sammen med deres årsberetning.

2.4.2 Der skal indføres procedurer for indgivelse af klager, som giver mulighed for at svare klageren på det sprog, der benyttes i klagen. Der kan indgives klage på et af de sprog, der anvendes i de lande, som det internationale tog passerer igennem. Der vil under alle omstændigheder kunne indgives klage på tysk, engelsk eller fransk. Dette gælder også klager, der indgives til billetkontorer.

3. Vurdering af forslaget

3.1 Generelle bemærkninger

3.1.1 Kommissionens forslag omhandler to områder på én gang. Forslagene vedrørende ansvar og erstatning i tilfælde af forsinkelse, aflysning, person- og tingskade og assistance til bevægelseshæmmede personer svarer i det store og hele til anvendelsesområdet for forordningen om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser⁽¹⁾. Denne forordning fastsætter passagerrettigheder inden for en anden trafiksektor, dvs. jernbanesektoren.

3.1.2 Det andet område vedrører en særskilt problemstilling. I dette tilfælde er jernbanevirksomhederne forpligtet til at samarbejde for at sikre, at passagererne får ensartede oplysninger om køreplaner og takster samt mulighed for at købe billetter ved en »one stop shop« på et konkurrencepræget marked. Dette omfatter også forbindelserne mellem knudepunkter og jernbanestationer i områder omkring det nærmeste knudepunkt. Dette forslag skal ses i nøje sammenhæng med

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91.

forslaget om ændring af direktiv 91/440/EØF og liberaliseringen af den internationale passagertrafik.

3.1.3 Standarderne for oplysninger om togplaner og billetpriser og — med nogle få undtagelser (dvs. Thalys, Eurostar) — udstedelse af billetter er opfyldt under det nuværende system, hvor international passagertrafik er baseret på de samarbejdsaftaler, som er indgået mellem jernbanevirksomheder eller internationale grupperinger. I et system af konkurrerende virksomheder bør disse bestemmelser bibeholdes og forbedres gennem passende lovgivning.

3.2 Anvendelsesområde

3.2.1 Forordningen finder anvendelse inden for den internationale jernbanepassagertransport. Bestemmelserne omfatter dog også forbindelserne mellem knudepunkterne og de omkringliggende jernbanestationer.

3.2.2 EØSU gør opmærksom på, at tilslutningsforbindelser kan berøre tjenester, som er underlagt offentlige kontrakter.

3.2.3 Anvendelsesområdet begrænses dog med forordningens definition af jernbanevirksomheder (artikel 2.1). Denne definition omfatter nemlig kun virksomheder, hvis hovedaktivitet er passagerbefordring. Det kan hermed konkluderes, at jernbanevirksomheder, der driver godstransport, ikke er omfattet af forordningens bestemmelser. Dette er ikke acceptabelt.

3.3 Ansvar og erstatning

3.3.1 EØSU bifalder princippet om indførelse af regler på EU-plan for udbetaling af erstatning til passagerer i de tilfælde, hvor en jernbanevirksomhed ikke eller på utilfredsstillende vis opfylder sine forpligtelser, og for jernbanevirksomhedernes ansvarsforpligtelse.

3.3.2 De bindende regler bør dog under alle omstændigheder sikre, at de forskellige konkurrerende transportvirksomheder behandles på lige vilkår.

3.3.3 Det er påfaldende, at internationale jernbanepassagerer kan få erstatning hurtigere end flypassagerer, selv om jernbanetransport ofte er ensbetydende med længere rejsetid og større risiko for trafikforstyrrelser. Flypassagerer kan eksempelvis først få godtgjort billetprisen efter forsinkelser på mindst fem timer.

3.3.4 Hvis et tog er forsinket, skal passagererne tilbydes gratis måltider og forfriskninger i rimeligt forhold til ventetiden. Inden for lufttransport skal der gå mindst to timer.

3.3.5 Hvis en flyafgang aflyses, har passagererne ikke krav på erstatning, hvis aflysningen skyldes »usædvanlige omstændigheder«. Denne mulighed for at blive fritaget for erstatningsansvar findes ikke inden for jernbanepassagertransport.

3.3.6 I modsætning til forordningen for jernbanetrafik omfatter forordningen for flytrafik heller ikke erstatning for følgeskader, der opstår på grund af forsinkelser eller aflysninger. Ydermere fastsætter forslaget til forordning ej heller en øvre grænse for følgeskader.

3.3.7 Den maksimale erstatning fastsættes efter, om der er tale om håndbagage eller anden bagage. Der ydes således maksimalt 1 800 EUR i erstatning for håndbagage og 1 300 EUR for anden bagage. Det fremgår af begrundelsen, at Kommissionen har trukket på forskellige, men sammenlignelige aftaler (CIV inden for jernbanesektoren og Montreal-konventionen inden for flysektoren). Fra passagerens synspunkt er forskellen uforståelig.

3.3.8 Forslaget til forordning indeholder varierende bestemmelser for virksomhedens erstatningsansvar over for kunden, afhængigt af, om skylden ligger hos virksomheden eller ej. Således hæfter virksomheden kun for tab eller beskadigelse af passagerernes håndbagage, hvis den har skylden. I andre tilfælde er virksomheden altid erstatningspligtig, uanset om den har skylden eller ej.

3.3.9 Virksomheden er ikke ansvarlig for forsinkelser, som skyldes usædvanlige vejrforhold, naturkatastrofer, krigshandlinger eller terroraktioner. Virksomheden er ansvarlig i alle andre tilfælde, uanset om den har skylden eller ej.

3.3.10 EØSU går generelt ind for erstatningsansvar i tilfælde af forsinkelse, uanset hvis skyld det måtte være. Det drejer sig ikke om skadeserstatning i ordets snævraste forstand, men snarere om erstatning for tjenester, som ikke er blevet leveret. For forbrugeren/kunden er det ligegyldigt, om det er virksomhedens skyld eller ej. De foreslåede begrænsninger er hensigtsmæssige.

3.3.11 Det fremgår ikke klart af forordningsforslaget, om en passager kan aflyse en rejse i tilfælde af forsinkelse og få hele billetten refunderet. Forsinkelser kan især gøre forretningsrejser meningsløse.

3.4 Assistance til bevægelseshæmmede personer og andre passagerer

3.4.1 EØSU bifalder bestemmelserne om assistance til bevægelseshæmmede personer.

3.4.2 Jernbanevirksomhederne skal stille tilgængelig information til rådighed for alle passagerer, herunder personer med nedsat bevægelsesevne som defineret i artikel 2, stk. 21, ved at placere vinduer og oplysningstavler i en passende højde og ved at præsentere tekster med større typer og på en letlæselig måde.

3.5 Oplysninger og billetter

3.5.1 EØSU bifalder bestemmelserne om oplysninger forud for, på og efter rejsen (Bilag 1). Navnlig er manglende oplysninger forud for og på rejsen i forbindelse med forsinkelser en regelmæssig kilde til væsentlig irritation for kunderne.

3.5.2 Med hensyn til mindstemålet af oplysninger, som skal angives på billetten (Bilag II), bør det også fremgå, hvorvidt og hvornår billetten kan leveres tilbage og pengene refunderes. Dette er ikke altid klart for passagererne på grund af de meget forskellige reservationssystemer.

3.5.3 Forordningen fastsætter (artikel 3, 5 og 6), at:

— jernbanevirksomhederne og/eller rejsebureauerne skal give passagererne oplysninger om køreplan, priser, muligheder for at medtage cykler etc. for alle tjenester, herunder også dem, der udbydes af andre virksomheder, gennem alle salgssystemer (billetkontorer, telefonen, internettet eller andre systemer, der muligvis vil være til rådighed i fremtiden);

— virksomhederne skal samarbejde om salget af gennemgående billetter til kunderne gennem alle salgssystemer.

3.5.4 Grundlæggende finder EØSU det ønskeligt, at passagererne får mulighed for at reservere og hente oplysninger via et »one stop shop-system«, der omfatter alle tjenester i relation til jernbanetransport.

3.5.5 Det henleder dog opmærksomheden på en række særlige aspekter ved jernbanetransport:

— afhængighed af netværket og den indbyrdes afhængighed mellem langdistancerejser i ind- og udland samt lokale tjenester, herunder offentlig tjeneste-ruter, som er underlagt andre kontraktlige forpligtelser;

- fordelene ved reservationer, der foretages kort tid før afrejse (spontane rejser), mulighed for påstigning i løbet af rejsen og i mange tilfælde, at der ikke foreligger krav om pladsreservation;
- billetter, som kan overdrages til en anden person.

3.5.6 En forordning, der er umiddelbart gældende, kan ikke tage fyldestgørende højde for kompleksiteten i tilslutningen mellem international jernbanepassagerbefordring og regionale tjenester i et netværk, der omfatter konkurrerende etablerede virksomheder. Det er for eksempel et betydeligt antal jernbanestationer (knudepunkter og de omkringliggende jernbanestationer), der berøres heraf.

3.5.7 EØSU understreger, at standarderne for international jernbanepassagerbefordring på nuværende tidspunkt i stort omfang holdes. I et system af virksomheder, hvor konkurrencen er stor, skal disse bestemmelser dog nødvendigvis bibeholdes og forbedres gennem passende lovgivning.

3.6 Forordningens betydning for de ansatte

3.6.1 I henhold til forordningsforslagets artikel 21 er jernbanevirksomheden ansvarlig for sine ansatte. Artikel 22 nævner på den anden side muligheden for kumulering af erstatningskrav og krav mod jernbanevirksomhedens personale. Det skal fremgå klart, at en passager eller tredjemand ikke kan lægge sag an mod jernbanepersonale, og at det er arbejdsgiveren alene, som er ansvarlig.

3.6.2 Store erstatninger for forsinkelser må dog ikke som følge heraf føre til, at jernbanevirksomheder løber større sikkerhedsmæssige risici for at undgå erstatningskrav. De må heller ikke medføre, at jernbanevirksomhederne lægger umådeholdt pres på de ansatte med fare for, at der lades hånt om arbejds-, køre- og hviletider. Det skal endvidere sikres, at der er tilstrækkeligt med veluddannet personale til at opfylde kvalitetskravene.

3.6.3 Bilag IV, der vedrører minimale tjenestekvalitetsstandarder, må derfor nødvendigvis omfatte det pågældende personales færdigheder. Dette gælder ikke kun for togpersonale, men også de personer, der er beskæftiget på stationerne, og som behandler klager.

4. Konklusioner

4.1 EØSU bifalder forslaget til forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser, idet forordningen udvider en eksisterende forbrugerbeskyttelse, som ellers kun har omfattet flytrafik, til også at gælde en anden transportform.

4.2 EØSU er dog modstander af, at konkurrerende transportformer forskelsbehandles. De bestemmelser, der gælder for jernbanesektoren, må således ikke være strengere end dem, der gælder for flytrafikken.

4.3 EØSU mener, at der er plads til forbedring i forordningen, hvad angår de enkelte bestemmelser vedrørende erstatningsansvar for følgeskader, fastsættelse af øvre grænser for erstatningsansvar og undtagelser i forbindelse med aflysninger af tog.

4.4 EØSU går i princippet ind for, at billetprisen refunderes, når en tjeneste ikke leveres, eller når den er mangelfuld, uanset om det er virksomhedens skyld eller ej, så længe dette gælder for alle transportformer.

4.5 EØSU er tilhænger af, at passagererne skal kunne reservere og hente oplysninger via »one stop shop-systemer«, som garanterer god servicekvalitet. Det er dog forbeholdt over for, at dette behandles i en forordning, der også behandler ansvar og erstatning.

4.6 EØSU påpeger, at det vil være vanskeligt at etablere »one stop shop-systemer« med henblik på oplysning og reservation i et system af indbyrdes forbundne leverandører af netværk inden for international, national, regional og offentlig transport, som kompliceres yderligere af konkurrerende etablerede virksomheder, hvis disse »one stop shop-systemer« skal kunne benyttes fra alle salgssystemer.

4.7 Det påpeger ligeledes, at lovgivning om oplysning til passagerer og udstedelse af billetter til international jernbanepassagerbefordring bør drøftes sideløbende med ændringen af direktiv 91/440/EØF om liberalisering af international personbefordring med tog.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg