



Bruxelles, 27.9.2016.
COM(2016) 619 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvješće o primjeni Uredbe (EU) br. 181/2011 o pravima putnika u autobusnom prijevozu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004

1. UVOD

1.1. Kontekst

Uredbom (EU) br. 181/2011¹ (dalje u tekstu: Uredba) utvrđuje se niz prava putnika u autobusnom prijevozu u Europskoj uniji. Počela se primjenjivati 1. ožujka 2013. godine.

Komisija podnosi ovo izvješće u skladu s člankom 32. Uredbe kojim se od nje zahtijeva da izvješćuje Europski parlament i Vijeće o primjeni i učincima Uredbe i da, prema potrebi, izradi zakonodavne prijedloge za detaljniju provedbu njezinih odredaba ili za njezinu izmjenu.

Izvješće se temelji na podacima o provedbi i primjeni Uredbe koje je izravno prikupila Komisija, izvješćima nadležnih nacionalnih tijela o provedbi Uredbe², savjetovanjima održanima među predstavničkim tijelima putnika i industrijskog sektora na europskoj razini³ te Opsežnoj studiji prijevoza putnika autobusom u Europi (*Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe*), neovisnoj studiji provedenoj za Komisiju 2015. i 2016. godine⁴.

1.2. Važnost i obilježja sektora autobusnog prijevoza EU-a

Autobus je fleksibilno prijevozno sredstvo koje je, za razliku od vlaka ili zrakoplova, u mogućnosti primati i ostavljati putnike na bilo kojem mjestu uz minimalno postojanje nepokretne infrastrukture.

Gledajući odnos broja putnika i prijeđenih kilometara, 9,2 % cjelokupnog prijevoza putnika kopnenim putem u EU-u otpada na autobusni prijevoz, a autobus je drugo najvažnije sredstvo kopnenog prijevoza putnika nakon osobnoga automobila (81,7 %)⁵. Liberalizacijom međunarodnog tržišta autobusnog prijevoza otprije više od desetljeća⁶ te nedavnom

¹ Uredba (EU) br. 181/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o pravima putnika u autobusnom prijevozu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (SL L 55, 28.2.2011., str. 1.).

² Nacionalna tijela koja su države članice ovlastile za provedbu Uredbe trebala su do 1. lipnja 2015. objaviti izvješće o provedbi Uredbe tijekom prethodne dvije kalendarske godine. Većina nadležnih tijela objavila je svoja izvješća na vlastitim internetskim stranicama.

³ Komisija je pozvala organizacije koje zastupaju putnike (uključujući putnike s invaliditetom), prijevoznike i upravitelje autobusnih kolodvora na razini EU-a da dostave pismene primjedbe o djelovanju Uredbe i da sudjeluju na sastanku održanom u Bruxellesu 1. ožujka 2016. Sljedeće organizacije odgovorile su na poziv te poslale svoje primjedbe: Paneuropsko udruženje autobusnih kolodvora (*Association of Pan-European Coach Terminals*, APC), Europski savez za autobusni turizam (*European Alliance for Coach Tourism*, ECTA), Europski forum osoba s invaliditetom (*European Disability Forum*, EDF), Europska putnička federacija (*European Passengers' Federation*, EPF), Europski prijevoznici u putničkom prijevozu (*European Passenger Transport Operators*, EPTO), Međunarodna unija za cestovni prijevoz (*International Road Transport Union*, IRU) i Međunarodno udruženje javnog prijevoza (*International Association of Public Transport*, UITP). Osim toga, spontane doprinose dale su i njemačka putnička organizacija ProRail i francuska autobusna tvrtka Ouibus.

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

⁵ Promet u EU-u u brojkama (*EU transport in figures*), statistička knjižica 2015.

⁶ COM(2008) 817 final.

liberalizacijom domaćih tržišta autobusnog prijevoza u nekoliko država članica (uključujući Njemačku i Francusku⁷) potaknut je stalni porast sektora autobusnog prijevoza.

Autobusni prijevoz karakterizira niz posebnosti koje utječu kako na prijevoznike tako i na putnike.

Za razliku od zrakoplovnog i željezničkog prijevoza, autobusni sektor uglavnom čine male i srednje tvrtke te autobusi dijele cestovnu infrastrukturu s ostalim sudionicima u prometu. Ove posebnosti uzete su u obzir u određenim odredbama Uredbe⁸.

Ankete provedene na državnoj razini u nekoliko država članica⁹ pokazuju da su putnici koji koriste ovaj način prijevoza uglavnom društveno osjetljive osobe, često s niskim primanjima (vrlo visok postotak korisnika autobusa čine studenti i starije osobe s niskim mirovinama) ili osobe koje žive u geografski izoliranim područjima gdje je autobus jedino dostupno sredstvo javnog prijevoza. Putnici često ne posjeduju vozačku dozvolu ili automobil te su im autobusne linije presudne za odlazak na posao ili školu, posjet obitelji i prijateljima ili uživanje u slobodnom vremenu i turističkim aktivnostima. Ograničen pristup autobusnom prijevozu može ozbiljno ugroziti njihovu integraciju u društvo.

2. PODRUČJE PRIMJENE I SADRŽAJ UREDBE

EU je donio zakone o pravima putnika za sve načine prijevoza (zračni prijevoz, prijevoz željeznicom, plovnim putovima te lokalnim i putničkim autobusima) kako bi se građanima osigurala minimalna razina zaštite na putovanjima diljem Europe te tako olakšale njihova mobilnost i društvena integracija. Postojanjem zajedničkog skupa prava putnika koji je u okviru tih četiriju načina prijevoza zajamčen propisima (uz odredbe u kojima se odražavaju posebnosti svakog od tih načina prijevoza) pomaže se u stvaranju jednakih tržišnih uvjeta za prijevoznike istog ili različitih načina prijevoza.

Područje primjene

U načelu, Uredba se primjenjuje na „linijski prijevoz” (usluge koje se pružaju u utvrđenim vremenskim razmacima i na utvrđenim relacijama, a putnici ulaze i izlaze na unaprijed utvrđenim stajalištima) namijenjen svim kategorijama putnika, pri čemu se mjesto ulaska ili izlaska putnika nalazi na državnom području države članice¹⁰.

⁷ Nakon liberalizacije njemačkoga tržišta 2013. godine broj ovlaštenih redovnih linija na velike udaljenosti od prosinca 2012. do siječnja 2015. godine povećao se s 86 na 277. Ovim je linijama 2014. prevezeno između 17 i 19 milijuna putnika. Domaće tržište u Francuskoj liberalizirano je u kolovozu 2015. godine. U prvih šest mjeseci nakon promjene zakona autobusnim je linijama na velike udaljenosti prevezeno 1,5 milijuna putnika između 168 odredišta (u cijeloj 2013. godini samo je 110 000 putnika putovalo na velike udaljenosti domaćim autobusnim linijama, a u ponudi je bilo samo 68 odredišta). Izvor: Opsežna studija prijevoza putnika autobusom u Europi (2016).

⁸ Npr. za razliku od drugih načina prijevoza, duga kašnjenja ili otkazivanja putovanja u dolasku ne aktiviraju odštetni zahtjev.

⁹ Nacionalna anketa o putovanjima u Ujedinjenoj Kraljevini iz 2013. (*National Travel Survey in the UK*), NTA-ova Nacionalna anketa o putovanjima među kućanstvima u Irskoj iz 2012. (*National Household Travel Survey in Ireland*) te anketa koju je provela savjetnička agencija IGES u Njemačkoj 2013. godine.

¹⁰ Pored toga, određeni broj odredaba (najvažnija je ona o odšteti i pomoći koju su prijevoznici dužni pružiti u slučaju smrti, povrede, gubitka ili oštećenja uzrokovanih cestovnim nesrećama) također se odnosi na

Sadržaj

Putnici koji putuju bilo kojom vrstom linijskog prijevoza, bez obzira na predviđenu udaljenost prijevoza, uživaju sljedeća temeljna prava:

1. nediskriminirajući uvjeti prijevoza (osobito nediskriminirajuće tarife);
2. pristup prijevozu osobama s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti bez dodatnih troškova (prijevoznici mogu odbiti prijevoz putnika s invaliditetom jedino u slučaju da je njihov prijevoz fizički nemoguće ostvariti s obzirom na konstrukciju vozila, stajališta ili infrastrukturu autobusnog kolodvora ili ako bi takav prijevoz kršio zdravstvene i sigurnosne zahtjeve);
3. minimalni propisi o informacijama o putovanju koje se pružaju svakom putniku prije i tijekom putovanja, uključujući informacije o njihovim pravima;
4. postupak za postupanje s pritužbama koji prijevoznici moraju omogućiti svim putnicima; i
5. neovisna nacionalna tijela za provedbu u svakoj državi članici s ovlaštenjem za provedbu Uredbe i, prema potrebi, izricanje kazni.

Putnici također uživaju sljedeća dodatna prava kada putuju linijskim prijevozom gdje je predviđena udaljenost prijevoza 250 km ili više;

6. izdavanje (elektroničkih ili papirnatih) karata ili bilo kakvih drugih dokumenata kojima se ostvaruje pravo na prijevoz;
7. odšteta i pomoć u slučaju smrti, povrede ili gubitka ili oštećenja prtljage uzrokovanih nesrećom;
8. obavijest ako je usluga prijevoza otkazana ili kasni u polasku;
9. pravo na povrat pune cijene karte ili preusmjeravanje u slučaju otkazivanja ili dugog kašnjenja u polasku;
10. odgovarajuća pomoć u slučaju otkazivanja usluge prijevoza ili dugog kašnjenja (primjenjivo samo ako je predviđeno trajanje putovanja duže od 3 sata);
11. odšteta u iznosu od 50 % cijene karte ako prijevoznik putniku nije ponudio izbor između povrata cijene karte ili preusmjeravanja u slučaju otkazivanja usluge prijevoza ili dugog kašnjenja u polasku; i
12. posebna pomoć bez dodatnih troškova osobama s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti na autobusnom kolodvoru i u autobusu.

„povremeni prijevoz” u kojemu je skupina putnika sastavljena na inicijativu naručitelja prijevoza ili samog prijevoznika.

Izuzeća od područja primjene Uredbe¹¹

Države članice mogu odobriti izuzeće s obzirom na prava koja nisu temeljna, isključivo za domaći linijski prijevoz za razdoblje od najviše četiri godine (koje završava najkasnije 28. veljače 2017.), a to se razdoblje može produžiti jednom. Ovakva izuzeća moraju imati transparentnu i nediskriminirajuću osnovu. Ukupno 12 država članica (Hrvatska, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina) trenutačno primjenjuje tu vrstu izuzeća.

Države članice također mogu odobriti izuzeće od primjene cjelokupne Uredbe za linijski prijevoz u kojem se znatan dio prijevoza (uključujući najmanje jedno predviđeno zaustavljanje) odvija izvan EU-a. Ta izuzeća, koja se moraju odobriti na transparentnoj i nediskriminirajućoj osnovi, prestaju vrijediti najkasnije 28. veljače 2017. te se mogu produžiti jednom. Ukupno 13 država članica (Austrija, Hrvatska, Estonija, Finska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Latvija, Nizozemska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina) trenutačno primjenjuje tu vrstu izuzeća.

Ostalo zakonodavstvo EU-a koje se primjenjuje na putnike u autobusnom prijevozu

Putnici koji putuju autobusom u okviru paket putovanja uživaju dodatna prava u skladu s Direktivom (EU) br. 2015/2302¹².

Uredbom (EZ) br. 661/2009¹³ propisuju se uvjeti pristupačnosti koje moraju ispuniti svi novi autobusi kako bi se odobrila njihova prodaja, registracija i stavljanje u uporabu unutar EU-a.

Znatan dio prijevoza putničkim autobusima odvija se unutar Zajednice: putnici putuju ili prekograničnim linijama ili domaćim linijama izvan svoje vlastite države članice. Kako bi se zaštitili interesi takvih putnika, Uredbom (EZ) br. 2006/2004¹⁴ utvrđuje se odgovarajući okvir koji nacionalnim tijelima za provedbu omogućuje međusobnu suradnju i zaštitu zajedničkih interesa putnika u prekograničnom kontekstu.

3. PRIMJENA UREDBE U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Uredbom se od država članica zahtijeva da imenuju nacionalna tijela za provedbu (NEB-ove) koja će biti odgovorna za provedbu Uredbe i utvrđivanje djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u svojem nacionalnom pravu kojima će se sankcionirati operatori koji je krše. Države članice također moraju označiti autobusne kolodvore na kojima putnici s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti mogu dobiti odgovarajuću pomoć.

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

¹² Direktiva (EU) br. 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (SL L 326, 11.12.2015., str. 1.). Ta se Direktiva mora prenijeti u nacionalna prava država članica do 1. siječnja 2018. godine. Do tog datuma primjenjuje se Direktiva 90/314/EEZ.

¹³ Uredba (EZ) br. 661/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o sigurnosnim zahtjevima za homologaciju motornih vozila, njihovih prikolica i sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (SL L 200, 31.7.2009., str. 1.).

¹⁴ Uredba (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača (SL L 364, 9.12.2004., str. 1.).

Imenovanje NEB-ova¹⁵

Većina država članica imenovala je NEB-ove koji su prije bili odgovorni za prava putnika u okviru drugih načina prijevoza. NEB-ovi su tijela nadležna ili za promet ili za zaštitu potrošača. Neke su države članice imenovala više NEB-ova: tijelo za zaštitu potrošača često je nadležno za rješavanje pritužbi dok tijelo nadležno za promet obavlja inspekcije, nameće sankcije i nadzire pristupačnost vozila i kolodvora za putnike s invaliditetom. Većina je država članica imenovala NEB-ove samo na nacionalnoj razini, no u određenim državama članicama regionalne vlasti također imaju važnu ulogu u provedbi Uredbe.

Rješavanje pritužbi

Putnici mogu podnijeti pritužbe prijevozniku ili NEB-u o navodnom kršenju Uredbe (Uredba obvezuje prijevoznike na utvrđivanje postupaka za postupanje s pritužbama).

Uredbom nije utvrđen kronološki redoslijed za podnošenje pritužbe, ali se njome omogućuje da država članica zahtijeva od putnika da pritužbu prvo podnese prijevozniku, a da NEB ima funkciju žalbenog tijela samo kada taj putnik nije zadovoljan odgovorom. Ukupno je 20 država članica odabralo tu mogućnost. Prednost je tog načina da NEB-ovi mogu učinkovitije i brže obraditi pritužbe jer imaju pristup izvornoj prepisci između podnositelja i prijevoznika te time dobivaju iscrpniji pregled slučaja sa stajališta objiju strana.

Podaci o broju pritužbi koje su putnici podnijeli prijevoznicima od 2013. do 2015. godine nisu javno dostupni. Iako bi takvi podaci bili korisni za ocjenjivanje primjene Uredbe, prijevoznici nemaju obavezu prikupljati ih niti o njima obavješćivati NEB-ove.

Međutim, poznato je da su NEB-ovi rješavali vrlo mali broj pritužbi (vidjeti tablicu u nastavku). Za to postoje razni razlozi: i. Uredba je relativno nova i mnogi putnici možda nisu u potpunosti svjesni svojih prava; ii. u većini država članica putnici moraju pritužbe najprije podnijeti prijevozniku, a čini se da oni većinu pritužbi rješavaju na zadovoljavajući način pa one ni ne dođu do NEB-ova; te iii. u nekim državama članicama jedino sudovi mogu donijeti obvezujuću presudu protiv prijevoznika, a spor i skup parnični proces često odvraća putnike od potraživanja svojih prava.

Sankcije

Većinom nacionalnih propisa država članica propisuje se sustav sankcija koji se temelji samo na novčanim kaznama, ali neki NEB-ovi mogu i povući prijevoznikovu dozvolu ako on namjerno i sustavno krši Uredbu.

U dvije godine otkako je Uredba stupila na snagu, NEB-ovi su nametnuli vrlo malo sankcija (vidjeti tablicu u nastavku). Većina ih je došla do zaključka da prijevoznici rado udovoljavaju i rješavaju pritužbe prije nego što postane potrebno nametnuti neku sankciju.

¹⁵ Popis NEB-ova odgovornih za provedbu Uredbe potražite na:

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

Tablica — Broj pritužbi koje su riješili NEB-ovi i broj sankcija koje su nametnuli¹⁶

Država članica	Broj riješenih pritužbi	Broj nametnutih sankcija
Austrija	nije dostupno	nije dostupno
Belgija	1	0
Bugarska	9	0
Hrvatska	0	0
Cipar	0	0
Češka	132	9
Danska	0	0
Estonija	0	0
Finska	12	0
Francuska	21	0
Njemačka	192	0
Grčka	nije dostupno	nije dostupno
Mađarska	24	16
Irska	4	0
Italija	nije dostupno	nije dostupno
Latvija	0	0
Litva	0	0
Luksemburg	nije dostupno	nije dostupno
Malta	0	0
Nizozemska	nije dostupno	nije dostupno
Poljska	nije dostupno	nije dostupno
Portugal	nije dostupno	nije dostupno
Rumunjska	0	0
Slovačka	0	0
Slovenija	0	0
Španjolska	1194	54
Švedska	2	0
Ujedinjena Kraljevina	4	0

¹⁶ Brojčani podaci preuzeti su iz izvješća o radu NEB-ova i prikazuju stanje za razdoblje od 1. ožujka 2013. do 1. siječnja 2015. Ako su podaci nedostupni, to znači da u toj državi članici u razdoblju koje je obuhvaćeno izvješćem nije bilo funkcionalnih NEB-ova, nije postojao sustav sankcija kojim bi se sankcionirali operatori koji krše Uredbu ili taj NEB nije objavio izvješće o radu.

Ne navode sva izvješća NEB-ova razloge pritužbi te prethodni brojčani podaci mogu uključivati i pritužbe koje ne ulaze u područje primjene Uredbe.

Ostale izvršne mjere i mjere obavješćivanja

Rješavanje pritužbi i sankcioniranje neusklađenosti samo su dva primjera navedena u Uredbi kao moguće mjere koje se mogu poduzeti kako bi se ostvarila prava putnika u autobusnom prijevozu. Mnogi su NEB-ovi bili proaktivni i poduzeli su dodatne mjere¹⁷.

Oznaka autobusnih kolodvora gdje putnici s invaliditetom i putnici smanjene pokretljivosti mogu dobiti pomoć

Uredbom se od država članica zahtijeva da označe autobusne kolodvore s osobljem i opremom gdje se putnicima s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti može pružiti pomoć. Pružanje pomoći na autobusnim kolodvorima iznimno je važno jer putnici s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti najčešće trebaju pomoć pri ulasku u autobus i izlasku iz njega, stoga se ovaj zahtjev u većini slučajeva najlakše može ispuniti na kolodvorima s velikim brojem putnika.

Države članice različito su pristupile tom pitanju: neke od većih i gušće naseljenih država članica označile su samo jedan ili tek malen broj kolodvora koji ne odgovara niti veličini države niti broju putnika koji se služe autobusnim prijevozom¹⁸.

Brojne druge države članice također su u početku označile autobusna stajališta bez osoblja i bez odgovarajuće infrastrukture čime nisu ispunile zahtjeve Uredbe¹⁹. Nakon intervencije Komisije povukle su ove oznake²⁰.

4. PRIMJENA UREDBE I MJERE ZA POBOLJŠANJE

4.1. Ocjena primjene Uredbe

Rezultati savjetovanja

U siječnju 2016. Komisija je pozvala razna tijela koja zastupaju putnike i industrijski sektor na razini EU-a da iznesu svoja stajališta o primjeni Uredbe²¹.

Svi su se sudionici složili da velik utjecaj na primjenu Uredbe imaju dva čimbenika:

– nepostojanje prikladnih autobusnih kolodvora u nekoliko država članica jedna je od najznačajnijih prepreka razvoju autobusnoga prijevoza: moderni, pristupačni i sigurni

¹⁷ Npr. NEB-ovi Bugarske, Njemačke, Estonije, Španjolske, Francuske, Litve, Finske i Švedske pregledavali su prijevoznike i autobusne kolodvore. Osim toga, njemački NEB organizirao je sastanke s prijevoznicima prije nego se Uredba počela primjenjivati kako bi ih pripremila za njezinu primjenu te je objavio letke o pravima putnika u autobusnom prijevozu. Finski NEB sudjelovao je na sajmovima putovanja kako bi putnike obrazovao o njihovim pravima.

¹⁸ Doduše, kako bi se putnicima s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti pružila potrebna pomoć, svi autobusni kolodvori s osobljem koji imaju znatan priljev putnika trebali bi imati oznaku da su u mogućnosti pomoći putnicima, no države članice mogu biti usklađene s obvezama iz Uredbe ako označe i samo jedan kolodvor. Nadalje, od njih se ne zahtijeva da označe kolodvore s velikim brojem putnika u odlasku ili dolasku.

¹⁹ Za definiciju autobusnog kolodvora vidjeti članak 3. točku (m) Uredbe.

²⁰ Popis autobusnih kolodvora koje su označile države članice i o kojima je Komisija obaviještena pronaći na: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf

²¹ Vidjeti bilješku 3.

autobusni kolodvori povezani s ostalim načinima prijevoza mogli bi uvjeriti nove korisnike da izaberu prijevoz autobusom. Autobusni kolodvori također igraju ključnu ulogu u primjeni Uredbe: autobusni kolodvor visoke kvalitete putnicima može omogućiti lakši pristup informacijama o uslugama i njihovim pravima na kolodvoru, osoblje kolodvora osobama s invaliditetom može pružiti potrebnu pomoć, a putnici mogu dobiti bolju pomoć u slučaju prometnih smetnji,

– Uredbom nisu uvedeni novi zahtjevi o pristupačnosti autobusa i kolodvora pa se njome nije znatno pridonijelo poboljšanju pristupačnosti vozila ili prometne infrastrukture (autobusnih stajališta i kolodvora) za putnike s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti. Kako bi autobusni prijevoz takvim putnicima postao pristupačan, i vozila i kolodvori moraju biti pristupačni. Mjere koje je uvelo nekoliko država članica, a kojima se od prijevoznika zahtijeva da u budućnosti upotrebljavaju samo vozila koja mogu prevoziti putnike s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti²², imat će ograničene rezultate ako infrastruktura ostane neodgovarajuća. Međutim, Komisija je upoznata i s lokalnim i regionalnim inicijativama u kojima su prijevoznici tijesno surađivali s organizacijama koje predstavljaju osobe s invaliditetom kako bi im svoje usluge učinile pristupačnijima²³.

Iako su se sve strane uključene u razgovor složile s navedenim točkama, postoji jasna podijeljenost između organizacija koje predstavljaju industrijski sektor i organizacija koje predstavljaju putnike po pitanju učinaka Uredbe. Organizacije koje predstavljaju prijevoznike smatraju da Uredba odražava optimalnu ravnotežu između obveza prijevoznika i prava putnika, uzimajući u obzir ograničenja svojstvena sektoru te da omogućuje nužnu razinu fleksibilnosti.

Organizacije koje predstavljaju putnike (EDF i EPF) izrazile su žaljenje što se većina odredaba Uredbe odnosi samo na linijski prijevoz predviđene udaljenosti od 250 km ili duže. To u praksi znači da za veliku većinu redovnih linijskih putovanja autobusom vrijede samo temeljne odredbe ove Uredbe²⁴. Organizacije putnika također su kritizirale države članice zato što su odobrile previše izuzeća²⁵. Prema njihovu stajalištu, čestom primjenom izuzeća putnicima se uskraćuju puno uživanje u njihovim pravima i pravna sigurnost (pogotovo zato što je putnicima teško znati koje države članice primjenjuju koja izuzeća).

Strane uključene u savjetovanje smatraju da ne postoji potreba za mijenjanjem određenih odredaba Uredbe, ali da prijevoznici moraju bolje primjenjivati trenutnu Uredbu, a nacionalna tijela moraju je strože provoditi.

²² Francuska i Njemačka zahtijevaju od prijevoznika da najkasnije do 2018. godine počnu upotrebljavati autobuse koji mogu prevoziti osobe s invaliditetom, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina najkasnije do 2020. Izvor: Opsežna studija prijevoza putnika autobusom u Europi (2016).

²³ Među ostalim, *Société Régionale Wallonne du Transport*, državna prijevoznička tvrtka u Valoniji (Belgija), uz pomoć lokalnih organizacija koje predstavljaju osobe s invaliditetom, vrši reviziju pristupačnosti svojih autobusnih linija sve od 2013. godine, dok je vlasnik Međunarodnog autobusnog kolodvora u Rigi surađivao s organizacijom Apeirons kako bi kolodvor učinio u potpunosti dostupnim putnicima s invaliditetom i osobama smanjene pokretljivosti.

²⁴ Vidjeti odjeljak 2. ovog izvješća.

²⁵ Za primjenu izuzeća u državama članicama vidjeti odjeljak 2.

Ocjena Komisije

Komisija nije utvrdila nikakve namjerne ili ozbiljne povrede Uredbe. Većina se pojedinačnih pritužbi s kojima je Komisija upoznata odnosi na izostanak obavijesti, pomoći ili odštete pružene u slučaju dugih kašnjenja ili otkazivanja²⁶. Izvješća koja su dostavili NEB-ovi daju naslutiti da mnoge pritužbe ne ulaze u područje primjene Uredbe²⁷.

Unatoč ovom pozitivnom općem nalazu, Komisija je ustanovila niz čimbenika koji onemogućavaju učinkovitiju primjenu Uredbe:

a) *Putnici i prijevoznici nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima i obvezama*

Budući da je Uredba relativno nova, javnost s njome nije dovoljno upoznata. NEB-ovi i predstavnici uključenih strana naveli su da mnogi prijevoznici nisu bili upoznati s Uredbom kada je ona donesena te je nedovoljna osviještenost i dalje problem u nekim državama članicama. Stoga je neophodno da NEB-ovi, predstavnička tijela na nacionalnoj i razini EU-a i Komisija nastave obrazovati putnike o njihovim pravima, a prijevoznike o njihovim obvezama.

b) *Provedba u nekim državama članicama kasni*

Države članice kasnile su s poduzimanjem mjera za primjenu Uredbe. Do 1. ožujka 2013., datuma kad je Uredba stupila na snagu, nijedna država članica nije donijela sve potrebne nacionalne mjere. Neke su države članice donijele tražene mjere sa zakašnjenjem od dvije godine.

Pristupi NEB-ova prema provedbi Uredbe znatno se razlikuju. Dok su neki veoma proaktivni u obavješćivanju putnika o njihovim pravima i praćenju primjene Uredbe, drugi gotovo isključivo rješavaju pritužbe.

Postoje i znatne razlike s obzirom na stvarno ostvarivanje prava putnika. U nekim državama članicama ne postoji alternativni mehanizam rješavanja sporova²⁸ pa putnici moraju svoje zahtjeve ostvarivati na sudu, što je skupo i zahtijeva mnogo vremena te ih odvraća od potraživanja prava.

c) *Teškoće pri tumačenju određenih odredaba*

Neke su odredbe iz Uredbe različiti NEB-ovi i prijevoznici tumačili različito.

Predstavnička tijela i NEB-ovi složili su se da se radi razjašnjavanja tih odredaba Uredba ne mora mijenjati, ali da se Komisija i NEB-ovi moraju dogovoriti kako će se one primjenjivati u praksi.

²⁶ U pojedinim izvješćima NEB-ova navode se razlozi za pritužbe. Nadalje, kontaktni centar Europe Direct, služba koju financira Komisija i koja pruža besplatne informacije javnosti i poslovnim subjektima o zakonodavstvu EU-a, navodi da se od 99 upita zaprimljenih od datuma kad je Uredba stupila na snagu preko 80 % njih odnosilo na prava putnika u slučaju kašnjenja ili otkazivanja.

²⁷ Npr. putnikova prtljaga izgubljena je ili ukradena za vrijeme putovanja ili putnik nije mogao sjediti na sjedalu koje je rezervirao.

²⁸ U skladu s Direktivom 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (SL L 165, 18.6.2013., str. 63.), potrošači s prebivalištem u EU-u moraju imati pristup alternativnim postupcima rješavanja ugovornih sporova s trgovačkim društvima uspostavljenima u EU-u, uključujući i one u sektoru prijevoza.

4.2. Mjere Komisije za poboljšavanje primjene Uredbe

Komisija je za rješavanje navedenih pitanja poduzela sljedeće mjere:

a) *Mjere za jačanje svijesti o pravima putnika i obavezama prijevoznika*

U lipnju 2013. Komisija je pokrenula dvogodišnju informativnu kampanju o pravima putnika za sve načine prijevoza, uključujući i autobusni prijevoz. Kampanja se sastojala od tiskanja plakata i letaka distribuiranih diljem Europe, upotrebe društvenih medija, aplikacije za mobilni telefon i sudjelovanja na turističkim sajmovima.

Komisija je objavila sažetak Uredbe kojim se NEB-ovi i operatori uvelike služe za obavješćivanje putnika o njihovim pravima.

b) *Mjere za poboljšavanje provedbe*

Komisija je pokrenula prekršajne postupke protiv država članica koje nisu imenovale nacionalno tijelo za provedbu, utvrdile sankcije u svojem nacionalnom zakonodavstvu kojima bi se sankcionirali prijevoznici koji krše Uredbu ili označile autobusne kolodvore gdje putnici s invaliditetom ili osobe smanjene pokretljivosti mogu dobiti potrebnu pomoć²⁹. Do srpnja 2015. sve su države članice donijele potrebne mjere te su prekršajni postupci završeni.

Komisija je organizirala godišnje sastanke na razini EU-a na kojima su NEB-ovi i dionici mogli dijeliti svoja iskustva u primjeni Uredbe i razmjenjivati informacije o dobroj praksi.

Uz to, na godišnjim sastancima s NEB-ovima Komisija je dala smjernice i informacije o dobroj praksi za unapređivanje suradnje među NEB-ovima.

c) *Mjere za osiguravanje ujednačene primjene Uredbe*

Komisija je na godišnjim sastancima s NEB-ovima i predstavničkim tijelima te putem pisane korespondencije objasnila praktičnu primjenu nekoliko odredaba iz Uredbe. Time se pomoglo u osiguravanju ujednačene primjene tih odredaba diljem EU-a³⁰.

5. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

S obzirom na dosadašnja ograničena iskustva s primjenom Uredbe, Komisija smatra da nema opravdanja za njezinu izmjenu.

Dionici i NEB-ovi slažu se da bi se neke od prepreka koje onemogućavaju putnike u uživanju ili potraživanju svojih prava mogle ukloniti kad bi se trenutačna Uredba učinkovitije provodila. Komisija stoga poduzima mjere i NEB-ovima i dionicima preporučuje sljedeće:

- Komisija organizira treću informativnu kampanju usmjerenu na društvene medije u razdoblju od proljeća 2016. do kraja 2017. godine kako bi podigla svijest putnika o njihovim pravima. Poziva NEB-ove, predstavnike industrije i organizacije za zaštitu prava putnika da zajedničkim naporima pokrenu slične kampanje na svojoj razini.

²⁹ Obrazložena mišljenja poslana su Austriji, Grčkoj, Italiji, Luksemburgu i Portugalu dok je još sedam država članica primilo službene obavijesti.

³⁰ Komisija je primjerice pojasnila da se u slučajevima kad je predviđena udaljenost prijevoza 250 km ili više odredbe cjelokupne Uredbe odnose na sve putnike, čak i ako se koriste prijevozom na dionici koja je kraća od 250 km.

- NEB-ovi se potiču da vrše provjere autobusa i kolodvora, među ostalim i kako bi provjerili kako se Uredba primjenjuje u praksi i poučavali prijevoznike o njihovim obvezama na temelju Uredbe. NEB-ove se ujedno potiče da nadziru internetske stranice prijevoznika kako bi se osiguralo da se na njima nalaze informacije o pravima putnika i da su opći ugovorni uvjeti u skladu s Uredbom.
- Potiču se one države članice koje trenutačno ne nude alternativni mehanizam rješavanja sporova o pravima putnika da takav mehanizam uspostave u skladu s Direktivom 2013/11/EU³¹ kako bi se putnicima pružila brža i jeftinija metoda potraživanja naknade.
- Komisija će nastaviti organizirati redovne sastanke s NEB-ovima i predstavničkim tijelima u cilju postizanja konsenzusa o tumačenju i provedbi Uredbe te radi poboljšavanja suradnje i razmjene iskustava (poteškoće s kojima se suočavaju te dobra praksa).
- Ako bude potrebno, Komisija će objaviti opće smjernice za tumačenje kao dodatak Uredbi kako bi se pojasnilo značenje određenih odredaba (kao što je to činila i prije za druge načine prijevoza) i/ili dokumente s dobrom praksom za posebna pitanja (npr. kako bolje odgovoriti na posebne potrebe osoba s invaliditetom ili osoba smanjene pokretljivosti).
- Komisija prikuplja informacije o dobroj lokalnoj i nacionalnoj praksi za poboljšanje pristupačnosti autobusnog prijevoza putnicima s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti. Predstavit će ih NEB-ovima i predstavničkim tijelima na njihovim redovnim sastancima. Također se razmatra objavljivanje informacija o dobroj praksi za prijevoz putnika s invaliditetom ili osoba smanjene pokretljivosti u svim načinima prijevoza.
- Komisija potiče nacionalne i lokalne vlasti i privatne ulagače da osiguraju multimodalnu povezanost autobusnih postaja i kolodvora s ostalim načinima prijevoza, prvenstveno sa željeznicom i regionalnim i lokalnim prijevozom u urbanim čvorištima, u skladu s ciljevima Uredbe o TEN-T-u³² te da postojeće autobusne kolodvore obnove ili sagrade nove, moderne kolodvore koji bi bili u potpunosti pristupačni osobama s invaliditetom ili osobama smanjene pokretljivosti. Takve mjere mogu dobiti potporu EU-a iz financijskog fonda pod imenom Instrument za povezivanje Europe (*Connecting Europe Facility*)³³ ako se kolodvor u pitanju nalazi na urbanom čvoru mreže TEN-T ili, u protivnom, iz europskih strukturnih i investicijskih fondova koji također potiču razvoj kolektivnog transporta.
- Komisija potiče države članice koje trenutačno odobravaju izuzeća od cijele Uredbe³⁴ ili njezinih dijelova da, uzimajući u obzir trenutna iskustva, preispitaju je li nužno nastaviti s ovim izuzećima.

³¹ Vidjeti bilješku 28.

³² Uredba (EU) br. 1315/2013 o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.).

³³ Za više pojedinosti o uvjetima prijave za fondove Instrumenta za povezivanje Europe vidjeti Uredbu (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.) i Uredbu (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe (SL L 348, 20.12.2013., str. 129.).

³⁴ Vidjeti odjeljak 2.