



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.7.2004
COM(2004) 527 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de huidige en toekomstige werking van het communautair kader voor
personenvervoer per touringcar en autobus: toegang tot de markten voor internationaal
en cabotagevervoer, veiligheid en passagiersrechten**

[SEC(2004) 1020]

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de huidige en toekomstige werking van het communautair kader voor personenvervoer per touringcar en autobus: toegang tot de markten voor internationaal en cabotagevervoer, veiligheid en passagiersrechten

(voor de EER relevante tekst)

A. INLEIDING

De mededeling geeft een analyse van de werking van de communautaire regelgeving met betrekking tot de toegang tot de internationale markten en cabotagemarkten voor personenvervoer. Hiermee wordt voldaan aan een bepaling van Verordening nr. 684/92¹, als gewijzigd bij Verordening nr. 11/98², betreffende het internationaal personenvervoer en bij Verordening nr. 12/98³ betreffende het cabotagevervoer van personen. Op grond hiervan moet de Commissie een verslag indienen over de toepassing van de communautaire regelgeving voor de toegang tot de personenvervoersmarkten en over het effect van cabotagevervoer op de internationale vervoersmarkten.

Als bijlage bij de mededeling is een *werkdocument van de diensten van de Commissie* gevoegd. Naast de elementen van de mededeling aan het Europees Parlement en de Raad bevat dit document ook een samenvatting van de vragen over interpretatie en toepassing van de communautaire wetgeving die de afgelopen jaren aan de Commissie zijn voorgelegd door de lidstaten, vervoersondernemingen en vervoerdersorganisaties. De mededeling bevat ook economische aspecten van de markt voor het personenvervoer over de weg. Het document van de diensten van de Commissie is vooral bestemd voor het betrokken bedrijfsleven en de nationale autoriteiten. Het zal zeker bijdragen tot een uniforme toepassing van de communautaire regels op het gebied van markttoegang.

Het werkdocument van de dienst van de Commissie behandelt nog twee onderwerpen die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het personenvervoer over de weg: nl. de veiligheid van voertuigen en passagiersrechten. Hoewel de communautaire regels op het gebied van markttoegang centraal staan, hangt de ontwikkeling van het personenvervoer over de weg ook af van de veiligheid die de klant geboden wordt. Het document spreekt over de technologische vooruitgang die tot veiliger auto's heeft geleid maar vermeldt ook de lacunes die er op dit gebied nog bestaan en met betrekking waartoe de Commissie eventueel nieuwe initiatieven zou moeten nemen. Op het stuk van passagiersrechten is het waarborgen van degelijke en hoogwaardige vervoersdiensten van essentieel belang om integratie te bevorderen, het welzijn van de burger te verbeteren en hem te helpen ook werkelijk van zijn rechten gebruik te maken. Een diepgaande overdenking van deze kwesties is derhalve noodzakelijk. Passagiersrechten zullen de komende jaren zeker één van de prioriteiten van het communautair beleid vormen.

¹ PB L 74 van 20.3.1992, blz. 1.

² PB L 4 van 8.1.1998, blz. 1.

³ PB L 4 van 8.1.1998, blz. 10.

B. VERSLAG OVER DE WERKING VAN HET COMMUNAUTAIR KADER

1. Het internationaal personenvervoer

De communautaire vergunning

Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt zijn personenvervoerders en nationale bevoegde instanties over het algemeen geen grote problemen tegengekomen bij de toepassing of interpretatie van Verordening nr. 684/92, als gewijzigd bij Verordening nr. 11/98. Het eigenlijke doel van Verordening nr. 11/98 was aanpassing en vereenvoudiging van Verordening nr. 684/92, het eerste wettelijk initiatief van de Gemeenschap tot openstelling van de markt voor internationaal personenvervoer. Afgaande op de ervaringen van de afgelopen jaren mag men aannemen dat met Verordening nr. 11/98 deze doelstellingen zijn bereikt.

Met name konden dankzij de communautaire vergunning gemakkelijker controles worden verricht buiten de lidstaat van vestiging van de vervoerder en dat betekende een verbetering van de toegangsvoorwaarden van de internationaal vervoersmarkt. Er zijn enkele klachten in verband met de toepassing van sancties door de nationale controleautoriteiten bij de verificatie van boorddocumenten bij de Commissie ingediend. Het standpunt dat de diensten van de Commissie in dat soort gevallen innemen, en dat in essentie in bijgaand document is weergegeven, moet ertoe bijdragen dat de betreffende wetgeving op een correcte manier wordt toegepast. Gezien de essentiële rol van de communautaire vergunning bij de werking van de personenvervoersmarkt, is het van belang dat dit document conform de communautaire regels wordt gebruikt. In verband hiermee verzoekt de Commissie iedere belanghebbende commentaar te leveren op de volgende vragen:

Vraag nr. 1

Zijn de verduidelijkingen die de Commissie (*in het werkdocument van de diensten van de Commissie*) heeft aangebracht ten behoeve van de interpretatie en toepassing van de bepalingen betreffende de communautaire vergunning voldoende? Wordt hiermee tegemoetgekomen aan de wensen van de autoriteiten die communautaire vergunningen en gewaarmerkte afschriften afgeven, de controlerende ambtenaren en de vervoerders?

De vergunning voor de geregelde diensten

De vergunningsprocedure voor de geregelde internationale diensten en bepaalde gespecialiseerde geregelde diensten vormen een belangrijke uitzondering op het algemene beginsel van een open vervoersmarkt. Voor het weg-, spoor-, zee- en luchtvervoer, het goederen- en het personenvervoer, heeft de Europese Gemeenschap steeds gestreefd naar een steeds verder geliberaliseerde markt, waarbij zij steeds wel hogere kwaliteitsnormen voor de diensten en hoge veiligheidsnormen handhaafde. We staan nu aan het begin van een nieuwe fase— een tussenfase of eindfase —die moet leiden naar een opener markt voor geregelde internationale diensten. Hiervoor zijn er drie scenario's:

– *1^e scenario: Beperking van de redenen tot weigering van een vergunning*

Verordening nr. 11/98 had de redenen om een vergunning voor geregelde internationale diensten te weigeren reeds beperkt. Men is nu verplicht een vergunning te verlenen, als geen enkele van de in de verordening voorziene redenen tot weigering kan worden

aangevoerd. We moeten nu nog een stap verder gaan door zoveel mogelijk de in artikel 7, lid 4 van Verordening 684/92 voorziene redenen tot weigering te beperken. In 1996⁴ had de Commissie reeds voorgesteld om, als een geregelde touringcar- of autobusdienst de levensvatbaarheid van een vergelijkbare spoordienst in gevaar zou brengen, dit niet langer als een reden tot weigering zou gelden. Hoewel dit voorstel het bij de invoering van Verordening nr. 11/98 niet heeft gehaald, is afschaffing van deze reden tot weigering vanuit het oogpunt van vrije concurrentie tussen de verschillende vervoersmiddelen volledig gerechtvaardigd. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt is trouwens geen enkele vergunning ooit op die grond geweigerd.

Voorts zou men een versoepeling van de regels van artikel 7, lid 4, onder d) en e) moeten overwegen om de ontwikkeling van nieuwe geregelde vervoersdiensten op bepaalde internationale trajecten te stimuleren. Met de huidige bepalingen kunnen bepaalde markten gewoonweg worden afgegrensd door nieuwe vervoerders de toegang in de praktijk onmogelijk te maken.

– *2^e scenario: Beperking van de redenen tot weigering en stilzwijgende goedkeuring*

Artikel 7, lid 3 bepaalt dat de instantie van afgifte binnen drie maanden na de datum van indiening van de vergunningaanvraag door de vervoerder een besluit moet nemen. Deze termijn wordt in de praktijk vaak overschreden, hetgeen onaanvaardbaar is voor de vervoersondernemingen die de vergunningsaanvraag hebben ingediend.

Daarom zou er naast beperking van de redenen om een vergunningsaanvraag te weigeren (zie 1^e scenario), ook een stilzwijgende vergunningsprocedure moeten komen. Als dus een instantie van afgifte niet binnen de termijn van artikel 7, lid 3, een beslissing heeft genomen, wordt zij geacht de vergunning te hebben verleend; de onderneming kan dan met de exploitatie van haar dienst starten op de eerste dag na het verstrijken van bovengenoemde termijn.

– *3^e scenario: Afschaffing van de vergunningsprocedure*

Dit scenario voorziet in een volledige liberalisering van de geregelde internationale diensten, naar het evenbeeld van de ongeregelde diensten. Iedere in een land van de Europese Gemeenschap gevestigde onderneming zal dan vrij zijn om een nieuwe geregelde internationale dienst te exploiteren, ongeacht of die reeds door een of meer andere vervoersondernemingen wordt geëxploiteerd. Het beginsel van vrije concurrentie zal dan gelden.

Deze volledige liberalisering van de geregelde internationale diensten zal evenwel geen beletsel vormen voor een procedure ter informatie van de betrokken nationale autoriteiten, zodat die kunnen controleren of een onderneming die een nieuwe lijn wil gaan exploiteren voldoet aan de door de communautaire regelgeving gestelde voorwaarden voor toegang tot het beroep van personenvervoerder, dan wel aan de verkeersveiligheidsregels. In de nieuwe geliberaliseerde markt zal de lidstaat waar de vervoerder gevestigd is een essentiële rol krijgen. Bij wijze van sancties, die de vervoerders moeten aansporen zich beter aan de regels te houden, zal vaker dan nu de communautaire vergunning ingetrokken of niet vernieuwd worden (of worden de gewaarmerkte afschriften van de communautaire vergunning ingetrokken). In de plaats van de huidige controle in het kader van de vergunningprocedure voor geregelde diensten zal een adequate controle op de naleving van

⁴ COM (96) 190 def.

de voorschriften door de vervoerders komen, met eventuele sancties met betrekking tot de communautaire vergunning.

Verder moet er een controledocument komen in de plaats van de vergunning van Verordening nr. 684/92. Voorts moet bij deze liberalisering rekening worden gehouden met de reeds bestaande openbare diensten en concessies in het kader van grensoverschrijdende verbindingen.

De Commissie nodigt alle betrokken partijen – vervoersbedrijven, vervoerdersorganisaties, nationale autoriteiten, uit – commentaar te leveren op de drie volgende scenario's:

Vraag nr. 2

Is volgens U de procedure voor het aanvragen en verlenen van vergunningen voor geregelde internationale diensten en bepaalde speciale geregelde diensten als voorzien in Verordening nr. 684/92, laatstelijk gewijzigd bij Verordening nr. 11/98, gerechtvaardigd en evenwichtig in het licht van de algemene doelstelling van liberalisering van de vervoersdiensten op de interne markt?

Hoever moet de liberalisering van deze diensten gaan?

- a. 1° scenario: Beperking van de redenen tot weigering van vergunningen als voorzien in artikel 7, lid 4 van Verordening nr. 684/92, als gewijzigd bij Verordening nr. 11/98. Welke redenen tot weigering moeten worden gewijzigd of geschrapt?
- b. 2° scenario: Beperking van de redenen tot weigering van een vergunning, en voorzien in een stilzwijgende vergunning door de afgevende instantie, indien er geen besluit is genomen binnen vier maanden na de datum van indiening van de vergunningsaanvraag door de vervoerder.
- c. 3° scenario: Volledige liberalisering van de geregelde internationale diensten en de geregelde speciale diensten waarvoor nog een vergunning geldt, naar het evenbeeld van de ongeregelde diensten. Welke formaliteiten en documenten moeten dan worden opgesteld ter vervanging van de documenten van de huidige vergunningsprocedure?

Aan de hand van de gemaakte opmerkingen en suggesties terzake zal de Commissie met een voorstel komen – eind 2004 of begin 2005 – tot wijziging van de in de Verordeningen nrs. 684/92 en 11/98 voorziene exploitatievoorwaarden voor geregelde internationale diensten.

2. Cabotagevervoer van personen

Wat betreft Verordening nr. 12/98 met betrekking tot het cabotagevervoer van personen zijn er geen problemen met de interpretatie of toepassing geweest. Met name hebben de lidstaten geen enkele inbreuk gemeld ten aanzien van het essentiële kenmerk van cabotage, dat de dienstverlening in de lidstaat van ontvangst slechts van tijdelijke aard mag zijn. De gemiddelde duur van de ongeregelde diensten is zeer kort, nl. 1 tot 5 dagen in de lidstaat van ontvangst. Het aantal geregelde personenvervoerdiensten in cabotage is uiterst gering. Speciale geregelde diensten in cabotage zijn er nagenoeg niet.

Wat betreft het effect van het cabotagevervoer op de binnenlands vervoersmarkten valt het volgende te constateren:

- Het effect van cabotage op de binnenlandse markten van de lidstaten is gering en vormt een restcategorie. De vervoerders richten zich met hun activiteiten dus vooral op de binnenlandse markt.
- Het cabotagevervoer vindt voornamelijk plaats in de grenslidstaten.
- De geringe penetratie door niet-ingezetenen van de ongeregeld vervoersmarkten in de overige lidstaten valt onder meer te verklaren door het feit dat cabotage dienstverlening met een «tijdelijk» karakter moet blijven. Wanneer een personenvervoerder zich werkelijk op een andere markt wil begeven, moet hij in idealiter continu diensten kunnen aanbieden met een zekere graad van permanentie. De beste manier is dan om zich in de lidstaat te vestigen of een bedrijf in die lidstaat te kopen.

Verordening nr. 12/98 behoeft dus nergens te worden gewijzigd.

3. Verkeersveiligheid en passagiersrechten

Wat de verkeersveiligheid betreft moet gezegd worden dat de communautaire wetgeving tegelijk met de technologische vooruitgang geleid heeft tot steeds veiliger auto's. Deze ontwikkeling is vooral van belang voor het touringcar- en autobusvervoer. De communautaire regelgeving op het gebied van markttoegang is hier van primordiaal belang, maar de ontwikkeling van het personenvervoer over de weg hangt eveneens af van de aan de klanten geboden dienstkwaliteit, terwijl zij steeds meer belang gaan hechten aan de veiligheid van de touringcars. Daarom moet worden gekeken naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een certificatiesysteem voor de vervoerders, die niet alleen aan de minimale veiligheidsvoorschriften van de communautaire en nationale wetgeving, maar ook aan zeer hoge verkeersveiligheidseisen moeten voldoen.

Tenslotte moet de sector autocar- en autobusvervoer borg staan voor performante en hoogwaardige dienstverlening: verbetering van het comfort van de passagier, recht op informatie over de tarieven, contractclausules, behandeling van klachten, mechanismen voor het regelen van geschillen, voertuigen die beter zijn aangepast voor het vervoer van personen met beperkte mobiliteit, enz. Derhalve zal moeten worden nagedacht over alle vragen in verband met passagiersrechten in de sector autobus- en autocarvervoer. De Commissie nodigt alle belanghebbende partijen uit, met name de vervoerders- en de verbruikersorganisaties, om haar hun opmerkingen en suggesties terzake toe te sturen.

Belanghebbenden kunnen hun opmerkingen of suggesties over dit verslag vóór 15 oktober 2004 richten aan het volgende adres:

Postadres	Europese Commissie Directoraat-generaal Energie en Vervoer Mevrouw Isabelle Kardacz B-1049 Brussel
Fax :	Mevrouw Isabelle Kardacz + 32 (2) 295.21.65
e-mail	isabelle.kardacz@cec.eu.int