



Brussel, 2.2.2021
COM(2021) 40 final

2017/0237 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van
de Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad betreffende de herschikking van Verordening (EG)
nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende
de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer**

(Voor de EER relevante tekst)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad betreffende de herschikking van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer

(Voor de EER relevante tekst)

1. CHRONOLOGISCH OVERZICHT

Indiening van het voorstel bij het Europees Parlement en de Raad (document COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD)):	27.9.2017
Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	18.1.2018
Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing:	15.11.2018
Indiening gewijzigd voorstel:	n.v.t.
Vaststelling van het standpunt van de Raad:	25.1.2021

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

In plaats van een volledige herziening heeft de Commissie een herschikking van de verordening betreffende de rechten van treinreizigers voorgesteld om ervoor te zorgen dat de volgende aspecten spoedig zouden worden goedgekeurd:

Vrijstellingen: Het wetgevingsvoorstel had tot doel a) de einddatum van de vrijstellingen voor binnenlands vervoer te vervroegen (volgens de huidige regels lopen die uiterlijk in 2024 af); en b) ervoor te zorgen dat grensoverschrijdend stads-, voorstads- en regionaal vervoer steeds onder de regels van de verordening zou vallen.

Doorgaande tickets: In overeenstemming met het 4e spoorwegpakket, waarin de beslissing om al dan niet strengere regels inzake de verkoop van doorgaande tickets op te leggen aan de lidstaten wordt overgelaten en bepaald is dat de Commissie de marktontwikkelingen op dit gebied tot 2022 moet volgen, had het herschikkingsvoorstel louter tot doel het recht van passagiers op informatie te versterken. Als passagiers niet correct werden geïnformeerd dat zij afzonderlijke tickets hebben gekocht, moeten die tickets worden beschouwd als een doorgaand ticket, dat bij verstoring van de reis recht geeft op uitgebreide bescherming.

Overmachtsclausule: Vóór een arrest van het Hof van Justitie van 2013¹ waren de belanghebbenden het erover eens de overmachtsclausule in de verordening vervoerders vrijstelde van compensatie. Na het arrest voelden spoorwegondernemingen zich gediscrimineerd ten opzichte van andere vervoerders, die wel vrijstellingen wegens overmacht genieten. Daarom heeft de Commissie voorgesteld een overmachtsclausule met een beperkt toepassingsgebied in te voeren, namelijk zware weersomstandigheden en grote natuurrampen. Het wetgevingsvoorstel moest een gelijk speelveld, juridische billijkheid, evenredigheid en de coherentie met andere vervoerswijzen waarborgen.

Personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit: Overeenkomstig in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap aangegeven verbintenissen heeft het wetgevingsvoorstel tot doel ervoor te zorgen dat de lidstaten niet langer een vrijstelling kunnen toestaan voor het verlenen van bijstand en compensatie voor schade aan mobiliteitshulpmiddelen. Informatie moet in toegankelijke formaten worden verstrekt conform de eisen van de Europese toegankelijkheidswet². Het spoorwegpersoneel moet daartoe de nodige opleiding krijgen. Dit moet ervoor zorgen dat reizen per spoor inclusiever wordt.

Aangezien de medewetgevers de regels voor herschikkingsprocedures niet hebben gevolgd en diverse wijzigingen hebben voorgesteld van bepalingen die niet in het wetgevingsvoorstel waren opgenomen, leek de oorspronkelijke doelstelling van de Commissie om het voorstel op korte termijn te laten goedkeuren niet langer realistisch. Daarom heeft de Commissie de medewetgevers tijdens de onderhandelingen ondersteuning geboden bij het zoeken naar oplossingen die de verdere ontwikkeling van passagiersdiensten per spoor, met inbegrip van de ticketmarkt, zouden kunnen stimuleren. De Commissie heeft haar inspanningen met name toegespitst op de invoering van een verplichting om doorgaande tickets aan te bieden, het verstrekken van informatie in realtime, het recht zelf alternatief vervoer te regelen, het vervoer van fietsen aan boord van de trein, kortere voorafgaande kennisgevingstermijnen voor personen met beperkte mobiliteit en de verduidelijking van het klachtenmechanisme.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

Het standpunt van de Raad in eerste lezing, dat op 25 januari 2021 is aangenomen, onderschrijft de hoofddoelstelling van het voorstel van de Commissie, namelijk zorgen voor een algemene versterking van de passagiersrechten en tegelijkertijd een correct evenwicht waarborgen tussen de belangen van de reizigers en die van de spoorwegsector. De belangrijkste verbeteringen van het huidige wetgevingskader zijn:

(1) Verstrekken van verkeers- en reisinformatie in realtime

De Raad is het eens met het EP en de Commissie dat infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen reis- en verkeersinformatie in realtime moeten verstrekken aan andere partijen in de spoorvervoersketen (d.w.z. andere spoorwegondernemingen, stationsbeheerders, verkopers van vervoersbewijzen en touroperators). Als het voor een infrastructuurbeheerder technisch niet haalbaar is realtimegegevens aan andere entiteiten te verstrekken, kan de betrokken lidstaat een vrijstelling toestaan voor een periode van maximaal negen jaar, en moet hij de situatie om de twee jaar opnieuw beoordelen. In dit verband stelt de lidstaat de Commissie in kennis van de redenen voor de vrijstelling en van de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de situatie te wijzigen.

¹ Zaak C-509/11, *ÖBB-Personenverkehr*, punten 38 t.e.m. 42.

² Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten.

De Commissie is tevreden met de toevoeging van deze bepaling. Hierdoor kan komaf worden gemaakt met discriminatie tussen reizigers. Ongeacht de vraag of zij hun vervoersbewijs rechtstreeks bij de spoorvervoerder of bij een tussenpersoon hebben gekocht, zal hen hetzelfde kwaliteitsniveau en identieke informatie in realtime worden geboden. Bovendien zouden verkopers van vervoersbewijzen en touroperators dankzij de toegang tot reisinformatie en de exploitatie van boekingsystemen meer innovatieve ticketproducten kunnen ontwikkelen, hetgeen de dynamiek op de markt voor treintickets zou stimuleren.

(2) Doorgaande tickets:

Als “één enkele spoorwegonderneming” internationaal vervoer, binnenlands vervoer over lange afstand en regionale spoorvervoersdiensten aanbiedt, verricht zij deze diensten op grond van een “doorgaand ticket”, dat passagiers betere bescherming biedt in geval van een verstoring van de reis. Onder “één enkele spoorwegonderneming” moet niet alleen één enkele vennootschap worden verstaan, maar ook afzonderlijke rechtspersonen, die onderlinge banden hebben op basis van een criterium van 100 % eigendom.

De Commissie betreurt het dat het in dit stadium van de ontwikkeling van de spoorwegmarkt niet haalbaar was op basis van het criterium “zeggenschap en beslissende invloed” te bepalen of er sprake was van “één enkele onderneming”. Gezien het feit dat het bereikte compromis reeds verder gaat dan hetgeen in het wetgevingsvoorstel was opgenomen en een stap voorwaarts is voor een betere bescherming van de passagiers, juicht de Commissie toe dat “één enkele spoorwegonderneming” verplicht wordt doorgaande treintickets aan te bieden.

(3) Tickets die de verkoper op eigen initiatief heeft gecombineerd

Als een verkoper vervoerbewijzen op eigen initiatief combineert en hij de passagier die de aansluitende tickets in één transactie koopt niet informeert dat het niet om een doorgaand ticket gaat, moet voor de verkoper een extra aansprakelijkheid gelden in geval van verstoring van de reis.

Die bepaling zou ervoor zorgen dat het ruimere aanbod aan reisopties zich ook voor passagiers in realistische verbindingen vertaalt. De Commissie is verheugd dat verkopers van vervoersbewijzen en touroperators de mogelijkheid krijgen niet alleen producten te verkopen die reeds door spoorwegondernemingen worden aangeboden.

(4) Recht om zelf vervoer langs een andere route te regelen

Volgens deze nieuwe bepaling heeft de reiziger, indien de spoorwegonderneming binnen 100 minuten na de verstoring geen oplossing biedt via een alternatieve route of de voortzetting van de reis, het recht om zelf alternatief openbaar vervoer (trein of bus) te nemen en door de oorspronkelijke vervoerder te worden vergoed voor de noodzakelijke, passende en redelijke kosten die hij voor het alternatieve vervoersbewijs heeft gemaakt.

De Commissie is ingenomen met deze regel, die spoorwegondernemingen ertoe zal aansporen tijdig oplossingen aan te bieden, zodat de reiziger zijn eindbestemming kan bereiken. Deze bepaling kan ook tot meer samenwerking tussen vervoerders leiden.

(5) Voorafgaande kennisgevingen van personen met beperkte mobiliteit

De Commissie is tevreden met de regel dat personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit hun verzoeken om bijstand in de toekomst uiterlijk 24 uur vooraf kunnen indienen in plaats van de huidige 48 uur. Lidstaten die besluiten om tot 30 juni 2026 een voorafgaande kennisgevingstermijn van 36 uur te hanteren, moeten de Commissie in kennis stellen van de redenen daarvoor en van de maatregelen die in dit verband zijn genomen.

(6) Vervoer van fietsen aan boord van de trein

De Commissie is tevreden met de regel dat in aanbestedingsprocedures voor nieuw rollend materieel en voor grote onderhoudswerkzaamheden aan treinen vanaf 2025 eisen moeten worden opgenomen inzake gereserveerde plaatsen voor het vervoer van fietsen. De spoorwegondernemingen moeten het passende aantal fietsplaatsen bepalen op basis van een openbare raadpleging. In beginsel moeten dat er minstens vier zijn. De lidstaten zouden de mogelijkheid hebben om te verlangen dat er meer (dan vier) plaatsen voor fietsen worden voorzien. Die bepaling zou groene en multimodale vervoersoplossingen ondersteunen. Het is met name positief dat de bepaling ook voor regionale treinen, die nu vrijgesteld zijn, bindend zou zijn.

(7) Klachtenbehandeling

De Commissie is tevreden met de verduidelijkingen in het klachtenmechanisme, waaronder de bepaling over de samenwerking tussen nationale handhavingsinstanties en de aanwijzing van een “leidende instantie” voor complexe zaken. Naast alle spoorvervoerders moeten voortaan ook beheerders van grote stations een klachtenbehandelingsmechanisme opzetten. De Commissie stemt ook in met de ontwikkeling van een EU-breed compensatie- en terugbetalingsformulier, dat toegankelijk moet zijn voor passagiers met beperkte mobiliteit.

(8) Overmachtsclausule:

De Commissie had een “overmachtsclausule” voorgesteld, die beperkt is tot extreme weersomstandigheden en grote natuurrampen. De uitbraak van COVID-19 heeft echter aangetoond dat ook “grote risico’s voor de volksgezondheid” als buitengewone omstandigheden moeten worden beschouwd. De Commissie is het ermee eens dat spoorvervoerders ook vanwege andere gebeurtenissen (bijvoorbeeld terroristische aanslagen of rechtshandavingsmaatregelen) moeten kunnen worden ontheven van de verplichting om compensatie te betalen voor vertragingen, gemiste aansluitingen en annuleringen. In de voorgestelde overmachtsclausule wordt duidelijk gesteld dat vervoerders alleen kunnen worden vrijgesteld van de verplichting compensatie te betalen (zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de andere economische rechten van passagiers). In het licht van een aantal rechtszaken in verband met de rechten van vliegtuigpassagiers in “buitengewone omstandigheden” is de Commissie tevreden met de verduidelijking dat stakingen van het personeel van de spoorwegonderneming of handelingen van andere spoorwegexploitanten die dezelfde infrastructuur gebruiken of van infrastructuurbeheerders of stationsbeheerders niet als “buitengewone omstandigheden” kunnen worden beschouwd.

(9) Vrijstellingen en toepasselijkheid

De Commissie betreurt dat de nieuwe regels pas van toepassing worden na een algemene overgangsperiode van 24 maanden. De bepaling met betrekking tot de aanbestedingsprocedures, die in specifieke ruimtes voor het vervoer van fietsen moet voorzien, zou van toepassing zijn na een overgangsperiode van 48 maanden. De Commissie neemt er echter nota van dat die overgangsperiode volgens de spoorwegsector noodzakelijk is om zich op de invoering van de nieuwe regels voor te bereiden.

De Commissie maakt voorbehoud bij de mogelijkheid a) om de thans geldende vrijstellingen voor binnenlandse vervoersdiensten met vijf jaar te verlengen en b) om grensoverschrijdende regionale treinen, m.i.v. grensoverschrijdende stads- en voorstadstreinen, voor onbeperkte tijd vrij te stellen. Het probleem dat door de vrijstelling van dergelijke diensten zou ontstaan, wordt evenwel verzacht doordat:

– de vrijstellingen voor binnenlandse langeafstandstreinen zouden worden beperkt: i) tot de elf lidstaten die op dit moment dergelijke vrijstellingen toepassen; ii) worden verleend voor

een periode van ten hoogste vijf jaar na het verstrijken van de huidige vrijstellingen; en iii), hoewel alle bepalingen van de verordening van toepassing blijven, slechts van vijf bepalingen (waarvan de kostprijs het zwaarst is) ontheffing kan worden verleend;

– vrijstellingen voor stads-, voorstads- en regionale diensten: het wetgevingsvoorstel had tot doel ervoor te zorgen dat grensoverschrijdende treinen niet kunnen worden vrijgesteld. Dit was niet haalbaar, maar minstens een aantal bepalingen worden nu bindend, ook als de lidstaten – overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel – zouden besluiten grensoverschrijdende treinen vrij te stellen.

Wat de regionale vervoersdiensten betreft, waardeert de Commissie de toevoeging van diverse bindende aanvullende bepalingen. Dit geldt voor alle bepalingen van hoofdstuk V inzake de bescherming van personen met beperkte mobiliteit en het recht op het vervoer van fietsen. Bovendien behoren ook de belangrijke bepalingen inzake doorgaande tickets en het recht om zelf vervoer langs een andere route te regelen tot de dwingende bepalingen, hoewel de lidstaten de mogelijkheid zouden krijgen de verplichte toepassing uit te stellen tot vijf jaar na de datum waarop de nieuwe regels van toepassing worden.

Tot dusver kunnen lidstaten stads-, voorstads- en regionale vervoersdiensten zonder beperking in de tijd vrijstellen van de toepassing van de verordening.

4. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat de rechten van treinreizigers dankzij de bovengenoemde nieuwe regels in het algemeen beter zullen worden beschermd en dat tegelijkertijd een correct evenwicht met de behoeften van de spoorwegsector wordt gewaarborgd, met name wat betreft de mogelijkheid spoorwegondernemingen vrij te stellen van de verplichting om compensatie te betalen in het geval de vervoerder de gevolgen van “buitengewone omstandigheden” niet kon voorkomen of vermijden.

In een geest van compromis kan de Commissie instemmen met de oplossing die is gevonden voor de vrijstelling van bepaalde spoorvervoersdiensten van de regels van de verordening en de beoogde overgangperiodes. De Commissie kan zich vinden in het standpunt van de Raad. Bijgevolg kan de definitieve tekst nu in tweede lezing worden vastgesteld door het Europees Parlement. De voorgestelde nieuwe bepalingen zouden immers voor een verbetering zorgen ten opzichte van het huidige kader inzake de rechten van treinreizigers. Deze regels zullen naar verwachting ook voor een nieuwe dynamiek zorgen op de markt voor de verkoop van treintickets, met name door het mogelijk te maken nieuwe en innovatievere tickets te combineren en aan te bieden. Bovendien kunnen de bepalingen de samenwerking tussen vervoerders versterken, onder meer in het licht van het recht om zelf alternatief vervoer te regelen. De bereikte resultaten kunnen enkele nuttige oplossingen aanreiken, die kunnen worden meegenomen bij de lopende evaluatie van het regelgevingskader inzake de passagiersrechten bij andere vervoerswijzen.