

**Error! Not a valid link.**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Rapport om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser

### 1. INDLEDNING

#### 1.1. Baggrund

Forordningen om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser<sup>1</sup> (i det følgende benævnt "forordningen") blev vedtaget den 23. oktober 2007 for at sikre jernbanepassagerer grundlæggende beskyttelse i hele Den Europæiske Union. Den trådte i kraft den 3. december 2009 og finder anvendelse på alle former for personbefordring med jernbane (international, indenlandsk og regional befordring samt befordring i byer og forstæder) i EU, der leveres af jernbanevirksomheder med licens<sup>2</sup>. Medlemsstaterne kan anvende overgangsperioder og fritagelser for visse tjenester. Da de fleste medlemsstater har benyttet denne mulighed, er ca. 61 % af alle nationale langdistancetjenester og 83 % af de regionale tjenester og tjenesterne i forstæder fritaget.

Ifølge artikel 36 i forordningen skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen og resultaterne af forordningen. Denne rapport opfylder kravet i denne artikel.

Den omfatter også elementer vedrørende en passende dækning af jernbanevirksomheders erstatningsansvar i tilfælde af ulykker, jf. artikel 12 i forordningen.

En undersøgelse foretaget af en ekstern konsulent<sup>3</sup> samt oplysninger fra andre kilder, nationale myndigheder, Europa-Parlamentet og andre interessenter<sup>4</sup> har bidraget kvantitativt og kvalitativt til denne rapport.

#### 1.2. Forordningen

Jernbanevirksomhederne har generelt gennemført forordningen forholdsvis effektivt. Det fremgår af de foreliggende oplysninger, at der ikke var nogen systematisk manglende overholdelse af eller større uklarheder med hensyn til nogen bestemmelse i forordningen, som gjorde det umuligt for medlemsstaterne eller jernbanevirksomhederne at overholde den.

Endvidere nyder passagerer, der rejser med jernbane som led i en "pakkerejse", supplerende beskyttelse i henhold til direktivet om pakkerejser<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> EUT L 315 af 3.12.2007, s. 14.

<sup>2</sup> Som defineret i Rådets direktiv 95/18/EF af 19. juni 1995 om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 143 af 27.6.1995, s. 70).

<sup>3</sup> Steer Davies Gleeve (SDG): <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>

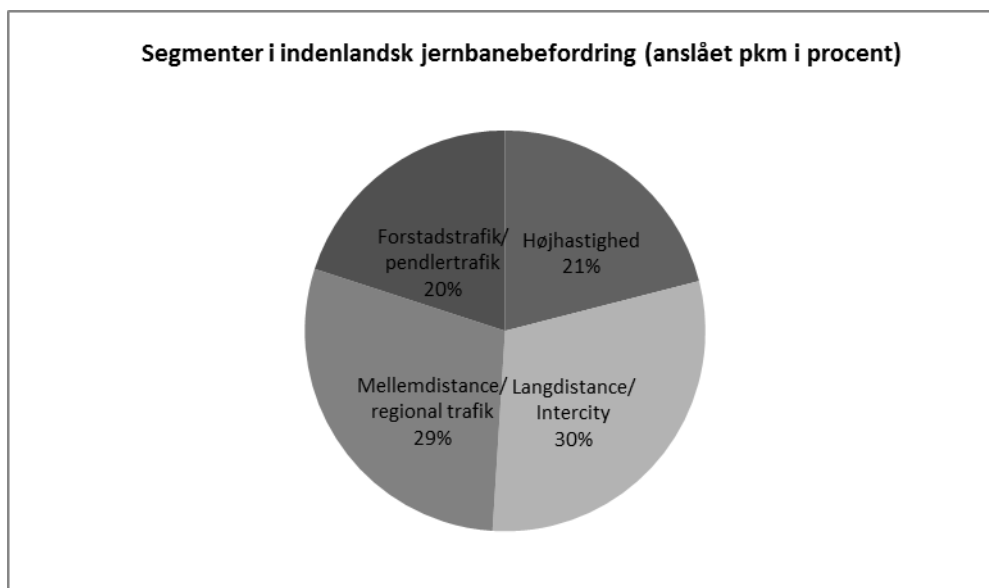
<sup>4</sup> Jernbaneindustrien, bruger- og forbrugersammenslutninger.

<sup>5</sup> Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (EFT L 158 af 23.6.1990, s. 59) er ved at blive revideret. Der blev vedtaget et nyt forslag, COM(2013) 512, den 9. juli 2013.

### 1.3. Jernbanemarkedet

Gennemførelsen af forordningen skal ses i sammenhæng med den generelle udvikling på markedet for personbefordring med jernbane og dets funktion og i lyset af det politiske mål i hvidbogen fra 2011<sup>6</sup>, hvorefter jernbanetransport skal udgøre en større andel af de samlede transporttjenester. I 2010 tegnede befordring med jernbane sig kun for 7 % af den indenlandske personbefordring i EU. Ifølge resultattavlen for forbrugermarkederne for 2012 gav forbrugerne jernbanetjenester dårlige karakterer<sup>7</sup>.

Det internationale jernbanemarked udgør kun 6 % af al trafik i EU. Det indenlandske jernbanemarked konkurrerer med andre transportformer, navnlig lufttransport og biler.



**Kilde:** Europa-Kommissionens konsekvensanalyse (SWD(2013) 10), der ledsager forslaget til fjerde jernbanepakke om åbning af de indenlandske markeder

Med henblik på at fremme innovation og effektivitet og få mere for pengene foreslår Kommissionen i sin fjerde jernbanepakke<sup>8</sup>, at de indenlandske markeder for personbefordring åbnes for nye deltagere og tjenester fra december 2019, hvilket vil styrke jernbanetjenesterne.

## 2. VURDERING AF OVERHOLDELSEN

I rapporten vurderes overholdelsen af forordningen på grundlag af de ti grundlæggende passagerrettigheder, der er anført i meddelelsen om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer<sup>9</sup>, nemlig ikkeforskelsbehandling, assistance til handicappede og bevægelseshæmmede personer, information, refusion, omlægning af ruten eller ombooking, assistance ved afbrydelser, erstatning, erstatningsansvar over for passagererne og deres bagage,

<sup>6</sup> KOM(2011) 144 af 28. marts 2011.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/cms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm)

<sup>8</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1370/2007 for så vidt angår åbning af de nationale markeder for personbefordring med jernbane (COM(2013) 28 af 30. januar 2013) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (COM(2013) 29 af 30. januar 2013).

<sup>9</sup> KOM(2011) 898 endelig af 19. december 2011. Der er også henvist til disse rettigheder i Europa-Parlamentets betænkning om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer (2012/2067 (INI)).

klagebehandling, anvendelse og håndhævelse. Der afdækkes også områder, hvor der er behov for forbedringer og præciseringer, ligesom det anføres, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

## **2.1. Ret til ikkeforskelsbehandling i adgang til transport**

### *2.1.1. På grundlag af nationalitet*

Artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Rabatter på billetter på grundlag af nationalitet udgør således en overtrædelse af EU-retten. Flere jernbanevirksomheder tilbyder rabatter til bestemte grupper af passagerer (f.eks. handicappede passagerer, pensionister og børn). Ingen af disse rabatter indebærer åbenlys forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Såfremt de afhænger af bopæl og derfor ikke er tilgængelige for personer fra andre medlemsstater, kan de betragtes som forskelsbehandling.

### *2.1.2. På grundlag af handicap og/eller bevægelseshæmmethed*

Et af målene med forordningen er at give handicappede og bevægelseshæmmede personer de samme muligheder for befordring med jernbane som andre borgere. Dette grundprincip er i overensstemmelse med EU's forpligtelser i henhold til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD)<sup>10</sup>. Jernbanevirksomheder kan ikke nægte befordring eller pålægge en passager en ledsager, medmindre det er nødvendigt for at efterkomme reglerne om adgang uden forskelsbehandling (artikel 19).

**Det er kun i meget få tilfælde blevet nægtet at tage imod reservationer fra handicappede og bevægelseshæmmede personer.** Dette er også blevet anerkendt af handicaporganisationer. Når dette skete, skyldtes det normalt pladsbegrænsninger (f.eks. begrænsede kørestolspladser). Jernbanevirksomhederne synes aktivt at have forsøgt at finde alternativer, når befordring var umulig. I visse tilfælde måtte kørestolsbrugere dog købe billetter til første klasse, hvilket klart udgør forskelsbehandling, medmindre de tilbydes til nedsat pris.

## **2.2. Ret til mobilitet: tilgængelighed for og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede passagerer**

For at give alle passagerer lige adgang til transport pålægger forordningen jernbanevirksomheder, stationsledere, billetudstedere og rejsebureauer visse forpligtelser.

Jernbanevirksomheder eller billetudstedere skal give et minimum af oplysninger forud for rejsen i henhold til bilag II (bl.a. om tilgængelighed, adgangsbetingelser og faciliteter i toget for handicappede og bevægelseshæmmede personer). I lovgivningen om tekniske specifikationer for interoperabilitet gældende for trafiktelematik (TAP TSI)<sup>11</sup> er anført de oplysninger, som jernbanevirksomheder skal give på deres websteder. De overholder generelt disse krav, om end i varierende grad, og undlader ofte at oplyse om kørestoles største tilladte omfang og vægt og om de relevante faciliteter i toget.

<sup>10</sup> Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35).

<sup>11</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 454/2011 af 5. maj 2011 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet Trafiktelematik for persontrafikken i det transeuropæiske jernbanesystem (EUT L 123 af 12.5.2011, s. 11).

I henhold til artikel 22 og 23 skal jernbanevirksomheder og stationsledere vederlagsfrit yde assistance, bl.a. ved ind- og udstigning og i toget.

I henhold til artikel 24, litra a), skal der gives besked om den pågældendes behov 48 timer før rejsen. Mange jernbanevirksomheder accepterer kortere frister, men nogle anvender længere frister eller accepterer kun forudgående besked på arbejdsdage. Metoderne for, hvordan der skal gives forudgående besked, er ikke altid klare og er nogle gange forbundet med omkostninger (f.eks. betalingsnumre).

**Generelt ydes der assistance, selv når indenlandske tjenester er blevet fritaget fra disse artikler.** Forordningen forpligter stationslederne til at sikre assistance på stationerne. I praksis yder (den største nationale) jernbanevirksomhed normalt assistance. Under fremtidige, fuldt liberaliserede vilkår skal de kompetente nationale myndigheder gribe ind for at forhindre kompetenceproblemer mellem konkurrerende jernbanevirksomheder og sikre ydelse af assistance.

Adgangen til og tilgængeligheden af infrastruktur og rullende materiel som omhandlet i artikel 21, hvori der henvises til TSI for bevægelseshæmmede personer<sup>12</sup>, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Ifølge handicaporganisationer er utilgængelige stationer den største hindring for, at handicappede kan rejse. Internationale og nye markedsdeltageres tjenester på markedet med nyere rullende materiel, der opfylder TSI for bevægelseshæmmede personer, er generelt mere tilgængelige end indenlandske og eksisterende tjenester.

## 2.3. Ret til information

### 2.3.1. Oplysninger til passagererne før og under rejsen

I henhold til artikel 8 skal jernbanevirksomheder og billetudstedere mindst give de oplysninger forud for rejsen, der er anført i bilag II til forordningen (bl.a. de almindelige kontraktbetingelser og oplysninger om billetpriser og rejser).

**Generelt synes befordringsbetingelserne at være forenelige med forordningen, selv hvis forordningen ikke er nævnt specifikt.**

De fleste jernbanevirksomheder giver oplysninger om rejsen (artikel 8 og bilag II, del 2), herunder om servicetilbud om bord, næste stop og driftsforstyrrelser via togpersonalet, mundtlige bekendtgørelser eller på skærme. I sin dom af 22. november 2012 i sag C-136/11 præciserede Domstolen, at der skal gives realtidsoplysninger om forsinkelser eller aflysninger af tog, der er de vigtigste tilslutningsforbindelser, uanset hvilken jernbanevirksomhed der varetager dem. Infrastrukturforvalteren skal underrette jernbanevirksomhederne om tilslutningsforbindelser, der varetages af andre jernbanevirksomheder<sup>13</sup>.

Ifølge artikel 10 skal jernbanevirksomheder anvende edb-informations- og edb-reservationssystemet til jernbanetransport (CIRSRT) og tilpasse deres it-systemer til TAP TSI, for at de kan udveksle oplysninger.

### 2.3.2. Billetsalg og reservationer

I henhold til artikel 9, stk. 1, skal jernbanevirksomheder tilbyde gennemgående billetter<sup>14</sup> og reservationer, hvor sådanne forefindes. Der er ingen incitamenter til at

<sup>12</sup> Kommissionens beslutning 2008/164/EF vedrørende den tekniske specifikation for interoperabilitet for bevægelseshæmmede i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog og højhastighedstog (EUT L 64 af 7.3.2008, s. 72).

<sup>13</sup> Westbahn Management GmbH mod ÖBB-Infrastruktur AG.

<sup>14</sup> Som defineret i artikel 3, stk. 10.

tilbyde gennemgående billetter, og praktiske eller teknologiske problemer kan begrænse udbuddet af gennemgående billetter til rejser med en kombination af billetter, dvs. billetter uden pladsreservation, der kan benyttes i forbindelse med alle tjenester, og billetter med integreret pladsreservation, der kun gælder for en bestemt tjeneste. **Som følge heraf er adgangen til gennemgående billetter for øjeblikket begrænset.**

Med udsigt til en kommende fremgang for jernbanetjenester efter åbningen af markedet og heraf følgende bedre muligheder for sammenkobling ikke blot mellem indenlandske tjenester, men også mellem internationale og indenlandske tjenester, er en effektiv udstedelse af gennemgående billetter og netværkssynergier af afgørende betydning, navnlig såfremt medlemsstaterne beslutter sig for ikke at oprette integrerede ordninger for billetudstedelse.

#### **2.4. Ret til at aflyse rejsen og refusion**

Ved forsinkelser ved ankomst på mere end 60 minutter har passagerne i henhold til artikel 16 ret til at vælge mellem refusion af billetens fulde pris eller omlægning af rejsen ved først givne lejlighed eller på et senere tidspunkt efter passagerens ønske. **Jernbanevirksomhederne overholder generelt kravet om refusion.**

#### **2.5. Ret til opfyldelse af beforderingsaftalen i tilfælde af driftsforstyrrelse**

**I tilfælde af driftsforstyrrelse tilbydes muligheden for omlægning af rejsen ikke altid.** Ligesom inden for luftfart fortolker jernbanevirksomhederne generelt begrebet "tilsvarende beforderingsvilkår" i artikel 16, litra b), restriktivt og omlægger kun rejsen for deres egne tjenesters vedkommende, men ikke for andre tjenester (navnlig højhastighedstog) eller transportformer.

#### **2.6. Ret til assistance**

I henhold til artikel 18 skal jernbanevirksomheder yde assistance<sup>15</sup> ved forsinkelser på mere end 60 minutter. Mere end 40 % af medlemsstaterne har fritaget deres indenlandske tjenester, der tegner sig for mere end 94 % af personbefordringen med jernbane, fra denne artikel.

Endvidere begrænser nogle jernbanevirksomheder det maksimale beløb til indkvartering, mens andre ikke tilbyder de krævede forfriskninger og måltider i toget, idet de hævder, at det er for vanskeligt at organisere, når der opstår forsinkelser mellem stationerne. **Som følge heraf kunne gennemførelsen af retten til assistance forbedres, navnlig gennem proaktive håndhævelsesaktiviteter fra de nationale myndigheders side.**

#### **2.7. Ret til erstatning**

I henhold til artikel 17 kan passagerne kræve erstatning for en del af billetprisen i tilfælde af lange forsinkelser eller aflysninger.

**De fleste jernbanevirksomheder overholder dette krav. Den nationale lovgivning eller operatørernes forbrugerpolitik kan omfatte en endnu større erstatning.**

Det fremgår ikke helt klart af forordningen, om "force majeure"-situationer kan fritage operatørerne fra at betale erstatning (men ikke fra andre forpligtelser såsom

---

<sup>15</sup> I form af måltider, forfriskninger, indkvartering.

ydelse af assistance). I sag C-509/11<sup>16</sup>, der verserer for Domstolen, indtog generaladvokaten det synspunkt, at jernbanevirksomheder ikke kan se bort fra deres forpligtelser til at betale erstatning i tilfælde af forsinkelser ved ankomsten, der skyldes omstændigheder, som de ikke har indflydelse på. Domstolen har endnu ikke afsagt dom.

## **2.8. Operatørens erstatningsansvar over for passager og deres bagage**

### *2.8.1. Erstatningsansvar over for passagerer og deres bagage*

I henhold til artikel 11 i forordningen er ansvaret for passagerer og deres bagage omfattet af de fælles CIV-regler<sup>17</sup> i bilag I til forordningen. Operatørerne er ansvarlige for passagerens død eller tilskadekomst, medmindre ulykken var forårsaget af ekstraordinære omstændigheder, eller hvis passageren eller en tredjepart var skyld i den. I sidstnævnte situation er operatøren ansvarlig, men kan inddrive udgifter, som er lagt ud for passagerer. Erstatningen afgøres efter national ret. Den øvre grænse for erstatning ved død eller tilskadekomst er fastsat til 175 000 regningsenheder (ca. 190 000 EUR)<sup>18</sup>.

**De fleste jernbanevirksomheder gav oplysning om erstatningsansvar for bagage, der svarede til eller oversteg de grænser, der er fastsat i forordningen.**

### *2.8.2. Dækning af erstatningsansvar*

I henhold til artikel 12 i forordningen skal jernbanevirksomheder "være tilstrækkeligt forsikret eller have tilsvarende ordninger til at dække deres erstatningsansvar". Disse krav er ikke særlig specifikke, og forordningen indeholder ingen definition af "tilstrækkelig" forsikring. Som følge heraf er der ikke anført nogen økonomisk minimumsdækning. I henhold til direktivet om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneanråde<sup>19</sup> skal "en jernbanevirksomhed være tilstrækkeligt forsikret eller på markedsvilkår have tilstrækkelig sikkerhed".

Hvad der er tilstrækkelig dækning, afhænger af jernbanernes potentielle erstatningsansvar. Det faktiske erstatningsniveau, kravenes omfang og erstatningsansvaret for tilskadekomst er fastsat i den nationale lovgivning. De fleste medlemsstater har nationale bestemmelser, hvori dette erstatningsansvar er fastsat. Det potentielle erstatningsansvar og de tilsvarende krav om dækning vil også afhænge af indkomstniveauet i den pågældende stat. Selv om en jernbanevirksomhed ikke kan betegnes som værende i strid med reglerne alene på grund af et lavt dækningsniveau, kan dækningen ikke betragtes som tilstrækkelig, hvis erstatningerne for selv et fåtal af passagerer ville overstige dette niveau. Dette synes kun at være tilfældet for meget få jernbanevirksomheder.

**De fleste jernbanevirksomheder synes at have forsikret sig mod deres erstatningsansvar og at være tilstrækkeligt dækket.**

---

<sup>16</sup> ÖBB-Personenverkehr AG mod Schienen-Control Kommission und Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.

<sup>17</sup> Kontrakten om international befordring af passagerer og bagage med jernbane.

<sup>18</sup> Bilag I, artikel 30, stk. 2.

<sup>19</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneanråde (EUT L 343 af 14.12.2012, s. 32).

### 2.8.3. *Bevægelseshjælpemidler*

Artikel 25 forbyder jernbanevirksomheder at begrænse erstatningen i tilfælde af beskadigelse af handicappedes bevægelseshjælpemidler. Kun meget få jernbanevirksomheder overholder ikke dette krav.

## 2.9. **Ret til hurtig og tilgængelig klagebehandling**

### 2.9.1. *Behandling af klager*

I henhold til artikel 27 skal jernbanevirksomheder indføre klageordninger og rådgive passagererne om, hvordan de kan kontaktes. Passagererne kan klage til enhver kompetent jernbanevirksomhed (navnlig når der blev benyttet flere jernbaner til én sammenhængende rejse) og skal modtage et svar inden for en måned og højst tre måneder. Jernbanevirksomhedernes årlige servicekvalitetsrapport skal indeholde klagestatistikker.

**Jernbanevirksomhederne giver generelt oplysninger om beklagebehandlingsprocessen. De fleste virksomheder overholder også den foreskrevne tidsramme.**

Det vurderes i støtteundersøgelsen, at de nationale håndhævelsesorganer i 2011 modtog ca. 2 500-3 500 klager, som er direkte knyttet til forordningen. Det er under 10 % af de årlige klager, som de nationale håndhævelsesorganer modtager vedrørende flypassagerers rettigheder.

### 2.9.2. *Servicekvalitetsstandarder og -rapporter*

I henhold til artikel 28 i forordningen skal jernbanevirksomheder opstille servicekvalitetsstandarder, der mindst omfatter punkterne i bilag III til forordningen. De årlige rapporter om deres servicekvalitetsniveau skal offentliggøres på deres egne og Det Europæiske Jernbaneagenturs (ERA) websted.

Undersøgelsen konkluderede, at jernbanevirksomhedernes overholdelse af dette krav i begyndelsen var ringe. Kommissionen udarbejdede retningslinjer<sup>20</sup> for at lette offentliggørelsen af servicekvalitetsrapporter og hjælpe de nationale håndhævelsesorganer med at kontrollere overholdelsen. De seneste offentliggørelser på ERA's websted viser, at **situationen har forbedret sig betydeligt** siden<sup>21</sup>.

## 2.10. **Ret til fuld anvendelse og effektiv håndhævelse af EU-lovgivningen**

### 2.10.1. *Fritagelser*

I henhold til artikel 2 kan medlemsstaterne delvist fritage tjenester fra forordningens anvendelsesområde uden at skulle begrunde det. Indenlandske jernbanetjenester kan fritages for en periode på fem år, der kan fornys to gange, og personbefordringstjenester i byer og forstæder samt regionale personbefordringstjenester for en ikke nærmere angivet periode. Rejser, hvoraf en betydelig del finder sted uden for EU, kan fritages for en periode på fem år, der kan fornys. Som følge heraf kan indenlandske langdistancetjenester, der udgør halvdelen af det indenlandske jernbanemarked, fritages i op til 15 år.

Selv om **flere medlemsstater har valgt at indrømme omfattende fritagelser**, er disse ofte begrænset til regionale tjenester eller tjenester i forstæder eller til bestemte

<sup>20</sup> Retningslinjer for servicekvalitetsstandarder på jernbaneområdet og proceduren for offentliggørelse af rapporter og deres indhold, som Kommissionen udarbejdede og sendte til de nationale håndhævelsesorganer i marts 2012.

<sup>21</sup> [https://eradis.era.europa.eu/interop\\_docs/ruSQPreports/default.aspx](https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx)

artikler, navnlig artikel 18, stk. 2, vedrørende assistance og omsorg i tilfælde af lange forsinkelser, da virksomhederne opfatter denne artikel som temmelig bekostelig og som en ekstra byrde.

De fleste medlemsstater, der grænser op til et tredjeland, har indrømmet fritagelser for internationale jernbanetjenester (artikel 2, stk. 6), hvor det er muligt. Dette har givet de ni medlemsstater<sup>22</sup>, der er medlem af samarbejdsorganisationen for jernbaneselskaber (OSJD), den nødvendige frist til at sikre, at det kommende bilag til OSJD-konventionen<sup>23</sup> vil omfatte lignende beskyttelsesstandarder for internationale jernbanepassagerer.

#### 2.10.2. *Gennemførelse og håndhævelse*

I henhold til artikel 30 skal medlemsstaterne udpege et uafhængigt nationalt organ, som skal være ansvarligt for håndhævelsen af forordningen (nationalt håndhævelsesorgan). Selv om de fleste medlemsstater har gjort dette, mangler det nationale håndhævelsesorgan delvist i nogle medlemsstater eller er endnu ikke operationelt, mens andre medlemsstater har undladt at udstyre det nationale håndhævelsesorgan med de nødvendige håndhævelsesbeføjelser. Nogle nationale håndhævelsesorganer synes ikke at være tilstrækkeligt uafhængige. Såfremt det nationale håndhævelsesorgan også fungerer som tilsynsorgan på jernbaneområdet i henhold til direktiv 2012/34/EU (tidligere direktiv 2001/14/EF), er dets uafhængighed blevet undersøgt af Kommissionen. Kommissionen har, hvor det er hensigtsmæssigt, indledt overtrædelsesprocedurer på grund af manglende uafhængighed.

I henhold til artikel 32 skal medlemsstaterne træffe **sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning**, i tilfælde af manglende overholdelse. Mens **de fleste medlemsstater har overholdt denne forpligtelse**, har nogle ikke indført sanktioner overhovedet eller har indført sanktioner, der kun omfatter visse artikler. I nogle medlemsstater kan der kun pålægges betingede eller rehabiliterende sanktioner, som er mindre tilbøjelige til at føre til overholdelse end sanktioner, der har karakter af straf.

Sanktionsniveauet varierer betydeligt og kan ikke betragtes som afskrækkende, såfremt det er lavere end omkostningerne ved at overholde reglerne. Indtil videre er der blevet pålagt meget få sanktioner. Derfor er det for tidligt at vurdere, om sanktionsprocedurerne er strenge nok, eller om der kunne være problemer med at håndhæve sanktionerne.

Til trods for forpligtelsen til at samarbejde i artikel 31 er der kun ringe kontakt mellem de nationale håndhævelsesorganer. Eftersom den internationale befordring med jernbane kun udgør 6 %, var behovet for at samarbejde om at løse klager begrænset.

#### 2.10.3. *Individuelle erstatningssøgsmål, alternativ tvistbilæggelse og hertil knyttede nationale retlige bestemmelser*

De fleste medlemsstater råder over mekanismer for individuelle erstatningssøgsmål, herunder alternativ tvistbilæggelse og småkravsprocedurer. Disse er enten vederlagsfri eller medfører kun meget lave omkostninger for forbrugerne. Såfremt

<sup>22</sup> Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Slovakiet.

<sup>23</sup> Dette bilag, der regulerer international befordring af passagerer og bagage med jernbane, er for øjeblikket genstand for drøftelser. Dets anvendelsesområdet overlapper EU's regler for jernbanepassagerers rettigheder.

dette ikke er muligt, skal passagerne anlægge søgsmål ved civildomstolene. Disse søgsmål er komplekse og vil derfor sandsynligvis afskrække passagerne fra at forfølge deres krav.

I flere stater var de nationale bestemmelser om beskyttelse af jernbanepassagerer, som rejser indenlandsk, endog strengere end kravene i forordningen (f.eks. gennem licenskontrakterne med jernbanevirksomheder). Forordningen er ikke til hinder herfor, så længe det ikke berører de bestemmelser i forordningen, hvor der ikke er nogen fravalgsmulighed.

### 3. UKLARHEDER ELLER PROBLEMATIKKER, SOM ER AFDÆKKET I FORBINDELSE MED FORORDNINGEN

Ovenstående vurdering viser, at der ikke er større problemer, som gør det umuligt at gennemføre forordningen. En præcisering af visse betingelser og artikler kunne dog forbedre dens anvendelse.

Nogle definitioner mangler (f.eks. "ikke-opnået tilslutningsforbindelse") eller er uklare (f.eks. "billetudsteder", "i forstæder" og "regional personbefordring med jernbane") eller stemmer ikke overens med definitionerne i anden relevant lovgivning. Der er også behov for at præcisere "force majeure"-begrebet og betingelser, der fritager jernbanevirksomheder fra at skulle betale erstatning.

Repræsentanter for cyklister finder, at artikel 5 om transport af cykler er for vag, og at der ikke er noget incitament til at fremme transport af cykler.

Der er også blevet givet udtryk for visse betænkeligheder med hensyn til sammenhængen mellem forordningens dispositive tekst og dens bilag, navnlig bilag I.

### 4. KONKLUSIONER

**Den generelle anvendelse og håndhævelse af forordningen er tilfredsstillende** i den aktuelle markedssituation, selv om ikke alle forordningens mål er blevet nået (bl.a. en øget markedsandel for jernbanetransport<sup>24</sup>). En yderligere markedsåbning som foreslået i fjerde jernbanepakke vil dog kræve en yderligere indsats fra jernbanevirksomhedernes og medlemsstaternes side for at sikre en passende beskyttelse af passagererne. Navnlig lige og gennemsigtig adgang til oplysninger forud for rejsen, adgang til billetter og oplysninger om forsinkelser og aflysninger og integreret billetudstedelse spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at passagerne kan få fuldt udbytte af en åbning af markedet. De nationale håndhævelsesorganers konsekvente og aktive håndhævelse er vigtig for at sikre lige vilkår for jernbanevirksomheder.

Ifølge de nationale håndhævelsesorganer og forbrugerorganisationer er jernbaneindustrien generelt positivt stemt over for gennemførelsen. **Der er ikke afsløret bevidst, alvorlig eller systematisk manglende overholdelse.**

Til trods for det generelt positive billede har visse medlemsstater og jernbanevirksomheder behov for at gøre en ekstra indsats for at forbedre anvendelsen og håndhævelsen.

---

<sup>24</sup> Betragtning 1.

En væsentlig problematik, som er uløseligt forbundet med forordningen, er, at den giver medlemsstaterne mulighed for at fritage størstedelen af deres jernbanetjenester fra de fleste af dens bestemmelser.

Kommissionen betragter den omfattende brug af fritagelser som en alvorlig hindring for opfyldelsen af forordningens mål. Anvendelsen af forskellige ordninger for indenlandske og internationale tjenester inden for EU er ikke forenelig med det overordnede mål om et fælles europæiske jernbaneområde og skaber hindringer for operatører, der er aktive i flere medlemsstater. Kommissionen understreger i den forbindelse, at kun tjenester (delvist) kan fritages fra forordningen<sup>25</sup>, mens rejser, herunder navnlig rejser på tværs af grænserne, ikke kan fritages<sup>26</sup>.

Endvidere halter håndhævelsen bagefter i nogle medlemsstater. Enten findes der ikke noget fuldt udbygget nationalt håndhævelsesorgan, eller også er det ikke fuldt bemyndiget eller tilstrækkeligt uafhængigt. Nogle medlemsstater mangler fortsat at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Et andet spørgsmål, der giver anledning til bekymring, er utilstrækkelig dækning af erstatningsansvar i tilfælde af ulykker i to medlemsstater.

## **5. OPFØLGENDE FORANSTALTNINGER**

### **5.1. Kommissionens indsats**

- Kommissionen er for øjeblikket ved at vurdere de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af manglende nationale håndhævelsesorganer, utilstrækkelig bemyndigelse eller manglende effektive sanktioner. Med udgangspunkt i indlysende tilfælde, eller hvor de nationale håndhævelsesorganer behandler jernbanevirksomhederne forskelligt, navnlig på mere liberaliserede markeder, vil Kommissionen også gribe ind i tilfælde, hvor et nationalt håndhævelsesorgan efter dens opfattelse ikke er tilstrækkeligt uafhængigt. Kommissionen har som et første skridt iværksat ti procedurer, der kan føre til overtrædelsesprocedurer, mod medlemsstater, der ikke synes at overholde kravene, eller hvis håndhævelsesindsats skal forbedres på visse punkter, navnlig følgende:
  - de nationale håndhævelsesorganers manglende dækning af alle forordningens artikler og manglende effektive sanktioner
  - utilstrækkelig dækning af erstatningsansvar
  - manglende overholdelse af forpligtelsen til forskudsbetaling i tilfælde af en passagers død
  - mangel på passende oplysninger til passagerer og manglende oplysninger om assistance og de muligheder, som handicappede har for at give forudgående besked
  - forskelsbehandling af forskellige grunde
  - manglende assistance eller omsorg i tilfælde af driftsforstyrrelse

<sup>25</sup> Artikel 2, stk. 1, 4 og 5.

<sup>26</sup> Undtagen med hensyn til artikel 2, stk. 6, hvorefter både tjenester og rejser kan fritages.

- manglende tilbud om økonomisk erstatning eller erstatning for mistet eller beskadiget rejsegods eller bevægelsehjælpemidler
- manglende omlægning af rejsen via andre, tilsvarende transportmidler
- manglende offentliggørelse af servicekvalitetsrapporter.
- **På kort sigt** vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne, jernbaneindustrien og interessenterne overveje at vedtage fortolkningsretningslinjer for at lette og forbedre anvendelsen af forordningen og fremme bedste praksis.
  - Kommissionen vil tilskynde til samarbejde med andre transportformer for at fremme gnidningsløs intermodal transport.
  - Kommissionen vil etablere kontakt med de relevante interessenter for at gøre fremskridt med hensyn til integreret rejseplanlægning og udstedelse af gennemgående billetter.
- **På mellemlang sigt** overvejer Kommissionen, for at styrke anvendelsen af lovgivningen om jernbanepassagerers rettigheder, at revidere forordning 1371/2007 under hensyn til den igangværende revision af direktivet om pakkerejser og vil i den forbindelse se nærmere på følgende områder:
  - Fritagelser for indenlandske (langdistance)tjenester med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med fjerde jernbanepakke.
  - "Force majeure": Med henblik på at skabe overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til lovgivningen om passagerers rettigheder inden for andre transportformer og i betragtning af den verserende sag C 509/11 ved Domstolen vil Kommissionen overveje at forfægte, at virksomhederne i sådanne situationer ikke er forpligtet til at betale erstatning.
  - Præcisering af uklarheder (f.eks. med hensyn til virksomheders dækning af erstatningsansvaret over for passager for at sikre lige vilkår for operatører og retssikkerhed for passagerer).
  - Anvendelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD): forslag om passende ændringer af forordningen (f.eks. definition af "handicappet eller bevægelsehæmmet person", artikel 21 om adgang og tilgængelighed eller bilag III).
  - Uddannelseskurser i bevidsthed og assistance for medarbejdere, der tager sig af handicappede, for at skabe overensstemmelse med lovgivningen om passagerers rettigheder inden for andre transportformer.
  - Skiltning på jernbanestationer, på billetkontorer og i tog med oplysninger til passagererne om deres rettigheder i henhold til forordningen for at skabe overensstemmelse med lovgivningen om passagerers rettigheder inden for andre transportformer.

## 5.2. Medlemsstaternes håndhævelse

- De nationale håndhævelsesmyndigheder skal være mere proaktive i håndhævelsen, f.eks. foretage flere inspektioner, navnlig i tilfælde af manglende overholdelse. Der skal afsættes tilstrækkelige ressourcer.

- De nationale håndhævelsesorganer skal sikre, at jernbanevirksomhederne udarbejder kvalitetsstandarder og offentliggør servicekvalitetsrapporter. De nationale håndhævelsesorganer kan let kontrollere overholdelsen på disse områder og om nødvendigt træffe foranstaltninger.
- De nationale håndhævelsesorganer skal i henhold til artikel 31 samarbejde bedre indbyrdes, ikke kun for at løse grænseoverskridende problemer, men også for at udveksle oplysninger og bedste praksis.
- De nationale håndhævelsesorganer bør aktivt bevidstgøre passagerne om deres rettigheder.
- Kommissionen vil fortsætte med at holde regelmæssige møder med de nationale håndhævelsesorganer med henblik på at nå til en fælles forståelse af de praktiske aspekter af gennemførelsen af forordningen og gøre det muligt for de nationale håndhævelsesorganer at dele deres erfaringer.

### **5.3. Andet**

- Kommissionen vil gennemføre bevidstgørelsesforanstaltninger og opfordre de nationale håndhævelsesorganer, branchen og andre interessenter til at deltage i Kommissionens bestræbelser og/eller iværksætte lignende aktiviteter.