

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.12.2008
SEC(2008) 2954

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende de rechten van internationale autobus- en touringcarpassagiers en tot
wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad
van 27 oktober 2004**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

[COM (2008) 817 definitief]
[SEC(2008) 2953]

INHOUDSOPGAVE

1.	Procedurele aspecten en raadpleging van belanghebbenden	3
1.1.	Doelstelling	3
1.2.	Overlegprocedure en raadpleging van deskundigen	3
2.	Probleemstelling.....	3
2.1.	Achtergrond van het ontwerp.....	3
	Welke zijn de belangrijkste problemen?	4
3.	DOELSTELLINGEN.....	5
4.	BELEIDSOPTIES	5
5.	EFFECTBEOORDELING	5
5.1.	Economische effecten	5
5.1.1.	Optie 1 – Geen EU-maatregelen	5
5.1.2.	Optie 2 – Minimumbescherming	5
5.1.3.	Optie 3.I – Maximale bescherming (voor internationale reizen).....	6
5.1.4.	Optie 3.II – Maximale bescherming (voor binnenlandse en internationale reizen).....	7
5.1.5.	Optie 4 - Zelfregulering	7
5.2.	Sociale effecten	7
5.2.1.	Optie 1.....	7
5.2.2.	Optie 2.....	7
5.2.3.	Optie 3.I.....	7
5.2.4.	Optie 3.II	8
5.2.5.	Optie 4.....	8
5.3.	Milieueffecten	8
5.4.	Toegevoegde waarde voor de EU	8
5.5.	Gevolgen voor het mkb.....	8
5.6.	Administratiekosten	9
6.	Belangrijkste conclusies van de effectbeoordeling	9

1. PROCEDURELE ASPECTEN EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

1.1. Doelstelling

Doel van deze effectbeoordeling was de wenselijkheid van en de behoefte aan nieuwe regelgeving en/of een uitbreiding van de bestaande regelgeving inzake de rechten van internationale autobus- en touringcarpassagiers te onderzoeken. Er is met name aandacht besteed aan de drie prioriteiten die de Commissie in haar beleidsteksten naar voren schuift: 1) de rechten van personen met beperkte mobiliteit; 2) aansprakelijkheidsaspecten (verzekeringssysteem bij overlijden of letsel); 3) compensatie en bijstand aan passagiers bij vertraging of annulering van de reis.

De effectbeoordeling is voorgelegd aan de Raad voor effectbeoordeling, die daarover op 7 november 2007 en 7 mei 2008 advies heeft uitgebracht en een aantal noodzakelijke wijzigingen en verbeteringen van het document heeft voorgesteld.

1.2. Overlegprocedure en raadpleging van deskundigen

Aan de opstelling van het wetgevingsvoorstel en dit verslag is een openbare raadpleging voorafgegaan om zoveel mogelijk opmerkingen en suggesties van de betrokken individuen en organisaties te verzamelen. In juli 2005 lanceerde de Commissie een publieke raadpleging op basis van haar werkdocument over de rechten van passagiers in het internationale busvervoer. De Commissie ontving 57 reacties op het werkdocument: van nationale regeringen (14), Europese organisaties (12), nationale organisaties (20), bedrijven (9) en andere respondenten (2). De ontvangen reacties legden een duidelijke tegenstelling bloot tussen autobus- en touringcarondernemingen en hun verenigingen enerzijds en consumentenorganisaties anderzijds. In het algemeen zijn de autobus- en touringcarondernemingen van oordeel dat er geen of slechts in zeer beperkte mate behoefte is aan EU-regelgeving, terwijl consumentenverenigingen aandringen op een uitgebreide bescherming van de passagiersrechten. Er werd echter ook een grote bezorgdheid geuit over de economische en organisatorische structuur van de sector en er bestond geen eensgezindheid over het toepassingsgebied van de verordening, noch over het al dan niet uitsluiten van bepaalde diensten, zoals lokale en regionale vervoersdiensten.

2. PROBLEEMSTELLING

2.1. Achtergrond van het ontwerp

De jongste dertig jaar is de mobiliteit van passagiers sterk toegenomen. Ten opzichte van de jaren 1970 is de mobiliteit zelfs verdubbeld. Die trend wordt veroorzaakt door verschillende factoren maar drie daarvan springen in het oog: de economische groei, de daling van de reiskosten en de ontwikkeling naar een "Europese ruimte zonder binnengrenzen"¹. De liberalisering van de vervoersector en de groei van het vervoer gingen evenwel niet altijd gepaard met voldoende maatregelen om de passagiersrechten te beschermen. Naarmate hun aantal toenam, werden passagiers geconfronteerd met een aantal problemen, zoals annuleringen, overboekingen, verlies van bagage en vertragingen. Met name autobus- en touringcarpassagiers genieten nog steeds niet dezelfde passagiersrechten als passagiers van andere vervoerswijzen en vooral de luchtvaart. De rechten van touringcarpassagiers vallen

¹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

nog niet onder de communautaire regelgeving, zodat de consumenten moeten terugvallen op de nationale aansprakelijkheidsregels, de wetgeving inzake eerlijke handelspraktijken en vrijwillige verbintenissen van exploitanten ten aanzien van hun klanten. In tegenstelling tot de andere vervoerswijzen bestaan er weinig internationale overeenkomsten over passagiersrechten voor het autobus- en touringcarvervoer die bindend zijn voor de lidstaten.

Welke zijn de belangrijkste problemen?

Deze vervoerswijze bezit een aantal specifieke kenmerken, die belangrijk zijn voor zowel de exploitanten als de passagiers.

Ongelijke uitgangsbasis ten aanzien van andere vervoerswijzen

Passagiers van andere vervoerswijzen, met name vliegtuigpassagiers, genieten nu op grond van de communautaire regelgeving reeds een aantal rechten waardoor zij beschermd zijn wanneer hun reis wordt onderbroken (aansprakelijkheid van een exploitant bij overlijden/letsel/verlies en beschadiging van bagage; compensatie/bijstand bij annulering/vertraging/instapweigering).

Versnippering van de regelgeving

De bescherming van autobus- en touringcarpassagiers verschilt van lidstaat tot lidstaat. Passagiers worden beschermd door nationale aansprakelijkheidsregels, de wetgeving inzake eerlijke handelspraktijken en vrijwillige verbintenissen van exploitanten ten aanzien van hun klanten. In bepaalde landen hebben exploitanten uitvoerige convenanten gesloten met passende procedures voor de behandeling van klachten en de beslechting van geschillen, maar in de meeste lidstaten is dat niet het geval.

Gepolariseerde markt

De markt wordt gekenmerkt door een groot aantal autobus- en touringcarondernemingen met een uiteenlopend dienstverlenings- en kwaliteitsniveau. De dienstverlening aan de passagiers verschilt van de ene exploitant tot de andere en wordt sterk bepaald door de nationale wetgeving en eventuele vrijwillige verbintenissen die ondernemingen hebben gesloten. Vaak zijn passagiers hierdoor bij hun keuze niet goed op de hoogte van het dienstverleningsniveau dat ze mogen verwachten.

Personen met een handicap en de vergrijzing

In het algemeen zijn autobus- en touringcarreizigers eerder "kwetsbaar" op het gebied van inkomen/geografisch isolement. Het autobus- en touringcaraanbod voor personen met een handicap en beperkte mobiliteit is echter beperkt waardoor de integratie van deze mensen in de samenleving in het gedrang kan komen.

Het huidige regelgevingskader schiet tekort

Het huidige regelgevingskader leidt tot reële problemen voor internationale en binnenlandse passagiers. De grensoverschrijdende problemen moeten in eerste instantie worden benaderd uit het oogpunt van de passagier die een internationale reis maakt. Voor passagiers zijn er de grote verschillen tussen de autobus- en de touringcarsector. Die vloeien in eerste instantie voort uit de nationale wetgeving, welke verschilt van lidstaat tot lidstaat, en die geen gelijke bescherming van de passagiers biedt; ten tweede staat het autobus- en touringcarvervoer niet

op gelijke voet met de andere vervoerswijzen, met name de luchtvaart en het spoor, waar passagiers reeds degelijk en op uniforme manier zijn beschermd.

3. DOELSTELLINGEN

De wettelijke vaststelling van passagiersrechten moet bijdragen tot de realisatie van een aantal algemene doelstellingen van de Europese Unie: een degelijke bescherming van de consument, sociale integratie van verschillende maatschappelijke groepen en het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie.

4. BELEIDSOPTIES

Optie 1: "geen EU-maatregelen" - de situatie blijft in de praktijk dezelfde, de verschillende bescherming van autobus- en touringcarpassagiers in de lidstaten blijft bestaan.

Optie 2: "minimumbescherming" – communautaire wetgeving waarin een algemeen kader wordt vastgesteld met minimumnormen inzake bescherming en, eventueel, de consolidering/wijziging en/of vereenvoudiging van de bestaande communautaire of nationale wetgeving.

Optie 3: "maximale bescherming" – communautaire regelgeving betreffende de rechten van internationale autobus- en touringcarpassagiers. Optie 3.I: uitsluitend van toepassing op internationaal vervoer. Optie 3.II: van toepassing op binnenlands en internationaal vervoer over lange afstand.

Optie 4: "zelfregulering" – scenario waarin autobus- en/of touringcarondernemingen voor binnenlands vervoer of vervoer binnen de EU vrijwillige zelfregulerende maatregelen ontwikkelen en invoeren met betrekking tot de rechten van bus- en touringcarpassagiers.

5. EFFECTBEOORDELING

Met het oog op de beoordeling van de economische, sociale en milieueffecten van de voorgestelde vaststelling van een aantal passagiersrechten, worden de effecten die uit elke voorgestelde maatregel voortvloeien, geanalyseerd.

5.1. Economische effecten

5.1.1. Optie 1 – Geen EU-maatregelen

Deze optie betekent eigenlijk dat de status qua in de sector wordt gehandhaafd en heeft derhalve geen extra effecten. Derhalve kunnen geen nieuwe economische, sociale of milieueffecten worden verwacht. Passagiers moeten zich blijven beroepen op de nationale wetgeving en vrijwillige verbintenissen die de exploitanten hebben gesloten.

5.1.2. Optie 2 – Minimumbescherming

Aansprakelijkheid van de exploitant voor letsels die een passagier oploopt of beschadiging van bagage

De extra kosten voor de exploitanten hebben te maken met de minimumvergoeding, de minimumverzekeringsdekking, voorschotten en juridische procedures.

In die omstandigheden wordt geen aanzienlijke toename van de minimale vergoedingen verwacht, zelfs niet wanneer de EU een minimumvergoeding en -compensatie vaststelt. In deze optie wordt in de eerste plaats op basis van nationale ervaring een gemeenschappelijke economische drempel vastgesteld, waaraan geen voorwaarden zijn gekoppeld bij een hogere vergoeding.

Gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit

De opleiding van chauffeurs en andere personeelsleden, het aanbieden van informatie en daarmee vergelijkbare aspecten brengt nog andere extra kosten mee. Hoewel het moeilijk is die kosten te ramen, moet erop worden gewezen dat alle passagiers baat hebben bij informatie en goed opgeleid personeel. Het is derhalve weinig waarschijnlijk dat de kosten om tegemoet te komen aan de behoeften van gehandicapte passagiers hoger ligt dan voor andere passagiers.

Kwaliteitsnormen en informatieplicht

Er is geen reden om aan te nemen dat de nieuwe maatregelen de exploitanten extra kosten zullen opleveren.

5.1.3. Optie 3.I – Maximale bescherming (voor internationale reizen)

Aansprakelijkheid van de exploitant voor letsels die een passagier oploopt of beschadiging van bagage

De effecten zijn dezelfde als de in optie 2 onderzochte gevolgen. De betaling van voorschotten leidt tot extra kosten. In dit geval zullen vervoersondernemers wellicht op zoek gaan naar een passende verzekering om de risico's te dekken van gebeurtenissen waarbij een voorschot moet worden betaald. Gelet op het beperkte aantal van dergelijke gebeurtenissen en het te verwachten bedrag van die voorschotten², zullen de premies wellicht zeer laag liggen.

Gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit

De kostprijs van een nieuwe bus die toegankelijk is voor rolstoelen zou 8 tot 10% (ongeveer 19 150 euro) hoger liggen dan de prijs voor een niet-toegankelijke bus³. Dit is de kostprijs voor de installatie van een lift bij de bouw van het voertuig, aangevuld met een extra deur of structurele aanpassingen, samen met de vrij beperkte kosten voor de uitrusting van de rolstoelplaats met verankeringspunten en andere uitrusting. Andere operationele kosten zijn het onderhoud van de lift en de verwijdering en vervanging van stoelen.

Wanneer volledig toegankelijke bussen worden gebruikt, zullen wellicht meer gehandicapten, ook rolstoelgebruikers, gebruik maken van busvervoer. De inkomsten uit binnenlandse en internationale vervoersdiensten zouden door een toename van het aantal passagiers met een rolstoel met 0,5% toenemen, goed voor ongeveer 55,72 miljoen euro per jaar. De extra

² Bij het spoorvervoer wordt in geval van overlijden een voorschot betaald van minstens 21 000 euro.

³ Gegevens uit verschillende bronnen die zijn vermeld in het COST 349-verslag, met inbegrip van subsidies door de regio Piemonte, gegevens van constructeurs, gegevens uit het VK, enz.

inkomsten uit internationale diensten alleen worden slechts op 8,14 miljoen euro per jaar geraamd.

De extra kosten voor de autobusexploitanten zouden 2,7% bedragen van de totale inkomsten die door de twee vervoerstakken worden gegenereerd. Dankzij de extra inkomsten (0,5% van alleen rolstoelgebruikers) zou het verlies worden beperkt tot ongeveer 2,2%.

Compensatie en bijstand bij annulering en vertragingen

Hoewel dit moeilijk te voorspellen is, zullen de kosten voor compensatie en bijstand aan passagiers wellicht beperkt blijven. Aangezien de regelgeving op alle exploitanten van toepassing zal zijn, zullen de effecten op de inkomsten en de winstmarges echter beperkt zijn, net als de gevolgen voor de concurrentiepositie van de ondernemingen in de Gemeenschap.

Kwaliteit van de dienstverlening en informatieplicht

De effecten zijn dezelfde als de in optie 2 onderzochte gevolgen.

5.1.4. Optie 3.II – Maximale bescherming (voor binnenlandse en internationale reizen)

Optie 3.II is inhoudelijk dezelfde als optie 3.I, maar met inbegrip van binnenlandse vervoer over lange afstand en is derhalve van toepassing op meer exploitanten en routes.

5.1.5. Optie 4 - Zelfregulering

Volgens deze optie promoot de EU een gemeenschappelijk kader met zachte wetgeving op basis van beste praktijken om de autobus- en touringcarexploitanten ervan te overtuigen vrijwillige zelfregulerende maatregelen te nemen met betrekking tot de rechten van autobus- en touringcarpassagiers. In dit stadium is het moeilijk om de economische effecten van deze optie te vergelijken met die van de andere aangezien op basis van de beschikbare literatuur geen betrouwbare gekwantificeerde schatting kan worden gemaakt van de mate waarin vrijwillige verbintenissen door exploitanten worden nageleefd.

5.2. Sociale effecten

5.2.1. Optie 1

Optie 1 leidt niet tot nieuwe sociale gevolgen.

5.2.2. Optie 2

De dienstverlening voor de autobus- en touringcarpassagier zal worden verbeterd. Tevens zullen zij een beroep kunnen doen op bijstand indien zij tijdens de reis moeilijkheden ondervinden. Gehandicapte passagiers zullen meer bijstand krijgen dan nu. De voorgestelde maatregelen brengen een belangrijke sociale doelstelling binnen bereik: personen met beperkte mobiliteit meer mogelijkheden bieden om gebruik te maken van wegvervoerdiensten.

5.2.3. Optie 3.I

Wanneer volledig toegankelijke bussen worden gebruikt, zal het aantal gehandicapten, waaronder rolstoelgebruikers, dat gebruik maakt van busvervoer wellicht toenemen. Een

bescheiden toename van het aantal reizen door uitsluitend rolstoelgebruikers zal wellicht niet tot een toename van het vervoersaanbod leiden. Derhalve wordt geen toename van de werkgelegenheid in de autobussector verwacht.

5.2.4. Optie 3.II

De gevolgen van de maatregelen onder optie 3.II zijn mogelijk groter omdat de maatregelen in dat geval ook van toepassing zijn op binnenlandse autobus- en touringcardiensten over lange afstand.

5.2.5. Optie 4

Deze optie houdt in dat de EU een gemeenschappelijk kader met zachte wetgeving op basis van beste praktijken aanmoedigt om autobus- en touringcarexploitanten ervan te overtuigen vrijwillige zelfregulerende maatregelen te nemen inzake de rechten van autobus- en touringcarpassagiers. In dit stadium is het moeilijk om de maatschappelijke effecten van deze optie te vergelijken met die van andere opties aangezien op basis van de beschikbare literatuur geen betrouwbare gekwantificeerde schatting kan worden gemaakt van de mate waarin vrijwillige verbintenissen door exploitanten worden nageleefd.

5.3. Milieueffecten

Niet alle onderzocht opties hebben een directe band met het milieu. De maatregelen kunnen echter tot een stijging of daling van de vraag naar passagiersvervoer leiden en derhalve tot een modale verschuiving, die beperkte, zij het moeilijk kwantificeerbare, gevolgen heeft voor het milieu.

5.4. Toegevoegde waarde voor de EU

In principe blijft de situatie bij optie 1 ongewijzigd en biedt deze optie derhalve ook geen toegevoegde waarde voor de EU-burger. Terwijl de invoering van optie 4 de huidige ontwikkelingen in de autobus- en touringcarmarkt weerspiegelt, kan de toegevoegde waarde van deze optie niet precies worden bepaald omdat het aantal vrijwillige verbintenissen vrij beperkt is en die binnen de EU niet consequent worden toegepast. Als de EU-instellingen de economische actoren aanmoedigen om werk te maken van zelfregulering, kan dit op lange termijn positieve gevolgen hebben. Optie 2 en 3 kunnen in sterke mate bijdragen tot een betere toegankelijkheid van het autobus- en touringcarvervoer voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, extra inkomsten opleveren voor de toeristische sector en de consumentenrechten in de EU versterken.

5.5. Gevolgen voor het mkb

Gelet op de structuur van de autobus- en touringcarsector, hebben de voorgestelde maatregelen ook gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf. De opties 1 en 4 brengen voor het midden- en kleinbedrijf geen nieuwe lasten mee. Terwijl optie 2 tot een bescheiden toename van de kosten leidt (aansprakelijkheid, bijstand), zouden de gevolgen van optie 3 voor de aanpassing van het bestaande wagenpark aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, aanzienlijk zijn.

5.6. Administratiekosten

De opties 1 en 4 brengen geen extra administratiekosten mee, de opties 2 en 3 hebben wel beperkte financiële implicaties. Op dit moment kunnen de administratiekosten voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake de handhaving van passagiersrechten worden gekwantificeerd op basis van de werkzaamheden van de nationale handhavingsinstanties op grond van Verordening (EG) nr. 261/2004. Volgens een raming zouden de aangewezen nationale handhavingsinstanties voor de behandeling van klachten over internationale autobus- en touringcardiensten 7 voltijdse personeelsleden moeten aanwerven.

6. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES VAN DE EFFECTBEOORDELING

In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke beleidsoptie het meest geschikt is om de doelstellingen van het wetgevingsvoorstel te verwezenlijken. Er wordt een beknopte vergelijking gemaakt tussen de beschikbare opties in het licht van de voornaamste beleidsopties die in hoofdstuk 2 van dit document zijn vermeld.

Non-discriminatiebeginsel en bijstand aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit

Het optimale scenario is de minimumbescherming, ook voor binnenlandse vervoersdiensten. De keuze van de beste opties is ingegeven door twee belangrijke aspecten: de afweging tussen de handhaving van de passagiersrechten en de toename van de kosten. Autobus- en touringcarpassagiers zijn prijsbewuste klanten. Een toename van de prijzen kan een verschuiving naar low-costluchtvaartmaatschappijen en het spoor teweegbrengen.

Aansprakelijkheid van exploitanten bij overlijden of letsel van passagiers

Het scenario dat de voorkeur geniet, is de maximale bescherming voor zowel binnenlandse als internationale vervoersdiensten. Optie 3.II geniet de voorkeur omdat deze optie voor een betere bescherming van de passagiersrechten (zowel binnenlands als internationaal) zorgt en de aansprakelijkheid van de exploitanten op EU-niveau wordt geregeld, terwijl de kosten voor de exploitanten slechts in beperkte mate stijgen. Optie 3.I biedt voor internationale vervoersdiensten een oplossing voor de wetgevingsverschillen tussen de lidstaten, maar kan tot discriminatie leiden tussen binnenlandse en internationale passagiers. Aangezien er op dit moment nauwelijks of geen nationale wetgeving bestaat, zou de EU-regelgeving tot gevolg hebben dat binnenlandse reizigers minder bescherming genieten dan internationale: dit kan eenvoudig worden opgelost door de bepalingen ook toe te passen op binnenlandse vervoersdiensten (optie 3.II).

Kwaliteitsnormen / informatieplicht / compensatie en bijstand bij annulering en vertragingen

De optimale optie is een minimumbescherming, gecombineerd met een aantal aspecten uit het scenario maximale bescherming. Optie 2 (minimumbescherming) geniet de voorkeur omdat voldoende bescherming van de passagiers door de wetgeving autobus- en touringcarexploitanten ertoe zal aanzetten een betere dienstverlening aan te bieden zonder de tarieven te verhogen. De Commissie dient de Europese autobus- en touringcarondernemingen aan te moedigen passende kwaliteitsnormen op te stellen en beste praktijken te ontwikkelen.