KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.4.2019 r.
COM(2019) 179 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Wyłączenia przyznane przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 181/2011 dotyczącym praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Wyłączenia przyznane przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 181/2011 dotyczącym praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Rozporządzenie (UE) nr 181/2011[1] (zwane dalej „rozporządzeniem") określa szereg praw pasażerów podróżujących autobusem lub autokarem na terenie Unii Europejskiej. Jego przepisy zaczęto stosować od dnia 1 marca 2013 r.

Komisja przedkłada niniejsze sprawozdanie zgodnie z art. 2 ust. 6 i art. 18 ust. 2 rozporządzenia, które nakładają na nią obowiązek przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w sprawie wyłączeń przyznanych na podstawie art. 2 ust. 4 i 5 oraz art. 18 ust. 1.

1.2 Zakres rozporządzenia

Zasadniczo rozporządzenie ma zastosowanie do „usług regularnych" (usług w określonych odstępach czasu i na określonych trasach, przy czym pasażerowie są zabierani z określonych z góry przystanków i dowożeni na z góry określone przystanki) dla nieokreślonych kategorii pasażerów, w przypadku gdy miejsce, w którym pasażerowie wchodzą na pokład pojazdu lub w którym opuszczają pokład pojazdu, znajduje się na terytorium państwa członkowskiego[2].

1.3 Treść rozporządzenia

Pasażerowie podróżujący z wykorzystaniem dowolnej usługi regularnej, niezależnie od zaplanowanej długości trasy, korzystają z następujących praw podstawowych:

1) niedyskryminacyjne warunki transportu (zwłaszcza niedyskryminacyjne taryfy);

2) dostęp do transportu dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej bez dodatkowych kosztów (przewoźnicy mogą jedynie odmówić przewozu pasażerów niepełnosprawnych, jeżeli ich przewóz jest fizycznie niemożliwy ze względu na konstrukcję pojazdu, przystanku autobusowego lub infrastruktury terminalu, lub jeśli ich przewóz byłby naruszeniem wymogów zdrowia i bezpieczeństwa);

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 1).

[2] Ponadto część przepisów (w szczególności dotyczące odszkodowania i pomocy, które przewoźnicy mają obowiązek zapewnić w przypadku śmierci, obrażeń, utraty lub uszkodzenia bagażu spowodowanych wypadkami drogowymi) stosuje się również w przypadku „usług okazjonalnych", w których grupa pasażerów powstaje z inicjatywy zleceniodawcy lub samego przewoźnika.

3) minimalne zasady dotyczące informacji o podróży dla wszystkich pasażerów przed rozpoczęciem podróży i w czasie jej trwania, w tym informacji dotyczących praw pasażerów;

4) mechanizm rozpatrywania skarg, który przewoźnicy muszą udostępnić wszystkim pasażerom; oraz

5) niezależne krajowe organy egzekwowania przepisów w każdym państwie członkowskim, które mają uprawnienia do egzekwowania rozporządzenia i które mogą, w razie potrzeby, nakładać kary[3].

Pasażerowie korzystają również z następujących dodatkowych praw podczas podróży w ramach usług regularnych, jeżeli zaplanowana długość trasy wynosi co najmniej 250 km:

6) zapewnienie biletów (elektronicznych lub papierowych) lub jakichkolwiek innych dokumentów uprawniających do transportu;

7) odszkodowanie i pomoc w przypadku śmierci, obrażeń, utraty lub uszkodzenia bagażu spowodowanych wypadkiem;

8) informacje w przypadku odwołania usługi lub opóźnienia odjazdu;

9) prawo do pełnego zwrotu kosztów biletów lub umożliwienia zmiany trasy podróży w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia odjazdu;

10) odpowiednia pomoc w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia (stosuje się tylko wtedy, gdy planowany czas podróży przekracza 3 godziny);

11) odszkodowanie w wysokości do 50 % ceny biletu, jeżeli przewoźnik nie zaoferuje pasażerowi wyboru między zwrotem kosztów biletu a zmianą trasy podróży w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia; oraz

12) szczególna pomoc bez dodatkowych kosztów dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, zarówno w terminalach autobusowych, jak i na pokładzie.

2. Wyłączenie z zakresu stosowania rozporządzenia[4]

2.1 Wyłączenie z zakresu stosowania rozporządzenia krajowych usług regularnych zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia

[3] Jako że rozporządzenie jest wymienione w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, organy krajowe uczestniczące w unijnej współpracy w zakresie ochrony konsumentów mogą ponadto współpracować ze sobą przy badaniu przypadków naruszania unijnych praw pasażerów autobusów i autokarów oraz przy stosowaniu środków egzekwowania współpracy do zniechęcania podmiotów gospodarczych od naruszania tych praw.

[4] Komisja publikuje zaktualizowany wykaz wyłączeń przyznanych przez państwa członkowskie na podstawie informacji udostępnionych przez państwa członkowskie na stronie: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf

Państwa członkowskie mogą, na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach, wyłączyć ze stosowania praw dodatkowych do dnia 28 lutego 2017 r. usługi o charakterze czysto krajowym, jeżeli przewidziana odległość nie przekracza 250 km. Zwolnienie to może zostać jednokrotnie przedłużone na okres do czterech lat (kończący się najpóźniej w dniu 28 lutego 2021 r.).

W 2013 r., kiedy rozporządzenie zaczęło obowiązywać, łącznie 13 państw członkowskich (Chorwacja, Republika Czeska[5], Estonia, Francja, Grecja, Węgry[6], Łotwa, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) stosowało wyłączenia tego rodzaju.

W 2017 r. łącznie 8 państw członkowskich (Chorwacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) zdecydowało o przedłużeniu tego wyłączenia[7].

2.2 Wyłączenie usług regularnych, których znacząca część (w tym co najmniej jeden rozkładowy przystanek) jest świadczona poza Unią Europejską zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia

Państwa członkowskie mogą również przyznawać wyłączenia od stosowania całego rozporządzenia usługom regularnym, w przypadku których istotna część usługi (w tym co najmniej jeden rozkładowy przystanek) świadczona jest poza UE. Wyłączenia te, które należało również przyznawać w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny, wygasły w dniu 28 lutego 2017 r., ale mogły zostać przedłużone jeden raz na okres nie dłuższy niż cztery lata (kończący się najpóźniej w dniu 28 lutego 2021 r.).

W 2013 r. łącznie 14 państw członkowskich (Austria, Chorwacja, Estonia, Francja, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) przyznało wyłączenia tego rodzaju.

W 2017 r. łącznie 9 państw członkowskich (Chorwacja, Estonia, Grecja, Finlandia, Węgry, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo) zdecydowało o przedłużeniu tego wyłączenia[8].

2.3 Wyłączenie usług regularnych z wykonania niektórych lub wszystkich przepisów dotyczących praw pasażerów niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia

Państwa członkowskie mogą wyłączyć swoje usługi krajowe ze stosowania wszystkich lub niektórych przepisów rozdziału III rozporządzenia w sprawie praw pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się, pod warunkiem, że zapewnią co najmniej taki sam poziom ochrony osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, jak na podstawie rozporządzenia. Państwa członkowskie muszą informować Komisję o przyznanych wyłączeniach. Komisja

[5] Republika Czeska stosowała wyłączenia tylko odnośnie do przepisów art. 8, 19 i 21 rozporządzenia.
[6] Wyłączenie przyznane przez Węgry nie obejmuje art. 7 ani art. 16 ust. 1 rozporządzenia.
[7] W dniu 20 grudnia 2018 r., gdy sfinalizowano manuskrypt niniejszego sprawozdania wyłączenie stosowały te same państwa członkowskie.
[8] W dniu 20 grudnia 2018 r., gdy sfinalizowano manuskrypt niniejszego sprawozdania wyłączenie stosowały te same państwa członkowskie.

podejmie odpowiednie działania, jeżeli uzna, że takie wyłączenie nie jest zgodne z wymogiem zapewnienia na podstawie przepisów krajowych co najmniej takiego samego poziomu ochrony osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, jak na podstawie rozporządzenia.

Żadne z państw członkowskich nie udzieliło wyłączeń na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia.

3. Konsultacje z zainteresowanymi stronami i krajowymi organami wykonawczymi na temat wyłączeń

Przed przedłożeniem sprawozdania na temat stosowania rozporządzenia (UE) nr 181/2011[9] Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Komisja przeprowadziła w 2016 r. konsultacje w sprawie jego stosowania. Podczas konsultacji organizacje pasażerów[10] skrytykowały państwa członkowskie za przyznawanie zbyt wielu wyłączeń. Ich zdaniem powszechne stosowanie wyłączeń pozbawia pasażerów możliwości pełnego korzystania z przysługujących im praw oraz pewności prawa (zwłaszcza że pasażerom trudno jest dowiedzieć się, które państwa członkowskie stosują jakie wyłączenia).

W związku z tym w tym samym sprawozdaniu Komisja zachęciła państwa członkowskie, które przyznały wyłączenia od rozporządzenia, do ponownego zbadania przed dniem 28 marca 2017 r., czy w świetle ich doświadczeń utrzymanie tych wyłączeń jest konieczne.

We wrześniu 2017 r. Komisja przeprowadziła sondaż z krajowymi organami wykonawczymi, zwracając się do nich o wyjaśnienie, dlaczego reprezentowane przez nie państwo członkowskie podjęło decyzję o zastosowaniu lub niestosowaniu tych wyłączeń[11].

Państwa członkowskie wyjaśniły następujące decyzje o przyznaniu wyłączeń: Republika Czeska, Węgry i Niderlandy wyłączyły czysto krajowe usługi regularne, aby dać operatorom krajowym więcej czasu na przygotowanie się do stosowania rozporządzenia i dokonać niezbędnych inwestycji (np. w zakresie dostępności floty i infrastruktury). Estonia i Łotwa wyłączyły takie usługi, ponieważ pełne stosowanie rozporządzenia w odniesieniu do usług krajowych stanowiłoby znaczne obciążenie dla podmiotów gospodarczych, które przestałyby świadczyć niektóre usługi. Chorwacja przyznała to wyłączenie na wniosek przewoźników krajowych. Zjednoczone Królestwo przyznało to wyłączenie zgodnie z ogólną polityką rządu polegającą na stosowaniu wszystkich odstępstw od przepisów UE, które pozwalają zmniejszyć koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa.

Niemcy, Estonia, Łotwa i Niderlandy wyjaśniły, że wyłączyły regularne usługi wraz ze znaczną częścią usług świadczonych poza Unią Europejską, aby renegocjować dwustronne umowy o transporcie pasażerskim z państwami trzecimi i wprowadzić do tych umów podobne artykuły dotyczące praw pasażerów.

4. Podsumowanie

Kilka państw członkowskich przyznało powszechne wyłączenia od stosowania rozporządzenia w ciągu pierwszych czterech lat, aby umożliwić przewoźnikom autobusowym i autokarowym przygotowanie się do jego stosowania. W 2017 r., kiedy musiały ponownie rozważyć, czy należy kontynuować stosowanie tych wyłączeń, niektóre z tych państw członkowskich uznały, że przewoźnicy autobusowi i autokarowi są gotowi do pełnego stosowania rozporządzenia i nie ma potrzeby dalszego stosowania tych wyłączeń. Niemniej jednak 10 państw członkowskich nadal korzysta z dwóch lub z jednego z tych wyłączeń.

[9] COM(2016) 619 final
[10] Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych (EDF) i Europejska Federacja Pasażerów (EPF)
[11] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeeting&meetingId=2166