ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.4.2019
COM(2019) 179 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Εξαιρέσεις που χορηγήθηκαν από τα κράτη μέλη δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2011 για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Εξαιρέσεις που χορηγήθηκαν από τα κράτη μέλη δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2011 για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ιστορικό του φακέλου

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 181/2011[1] («ο κανονισμός») καθορίζει μια σειρά δικαιωμάτων για τους επιβάτες που ταξιδεύουν με λεωφορεία και πούλμαν εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο κανονισμός άρχισε να εφαρμόζεται την 1η Μαρτίου 2013.

Η Επιτροπή υποβάλλει την παρούσα έκθεση δυνάμει του άρθρου 2παράγραφος 6 και του άρθρου 18 παράγραφος 2 του κανονισμού, βάσει των οποίων οφείλει να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις εξαιρέσεις που χορηγήθηκαν δυνάμει του άρθρου 2 παράγραφοι 4 και 5 και του άρθρου 18 παράγραφος 1.

1.2 Πεδίο εφαρμογής του κανονισμού

Ο κανονισμός εφαρμόζεται εν γένει στις «τακτικές γραμμές» (γραμμές που εκτελούνται σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα με συγκεκριμένες διαδρομές, στις οποίες η επιβίβαση και η αποβίβαση επιβατών πραγματοποιούνται σε προκαθορισμένα σημεία) για μη καθορισμένες κατηγορίες επιβατών, όταν το σημείο επιβίβασης ή αποβίβασης των επιβατών βρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους[2].

1.3 Περιεχόμενο του κανονισμού

Οι επιβάτες που ταξιδεύουν με οποιουδήποτε είδους τακτική γραμμή, ανεξαρτήτως της προγραμματισμένης απόστασης της γραμμής, έχουν τα ακόλουθα βασικά δικαιώματα:

1) ισότιμους όρους μεταφοράς (ιδίως ισότιμα κόμιστρα)·

2) πρόσβαση στις μεταφορές των ατόμων με αναπηρία ή με μειωμένη κινητικότητα χωρίς πρόσθετο κόστος (οι μεταφορείς μπορούν να αρνηθούν να μεταφέρουν επιβάτες με αναπηρία μόνον εάν η μεταφορά τους είναι αδύνατη λόγω του σχεδιασμού του οχήματος, της στάσης του λεωφορείου ή της τερματικής υποδομής, ή αν η μεταφορά τους παραβαίνει τις απαιτήσεις υγείας και ασφάλειας)·

[1] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 181/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 (ΕΕ L 55 της 28.2.2011, σ. 1).

[2] Επιπλέον, ορισμένες διατάξεις (οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι η αποζημίωση και η παροχή συνδρομής που οφείλουν να παρέχουν οι μεταφορείς σε περίπτωση θανάτου, τραυματισμού, απώλειας ή ζημίας λόγω οδικού ατυχήματος) ισχύουν και για τις «έκτακτες γραμμές», εφόσον έχει συσταθεί ομάδα επιβατών με πρωτοβουλία πελάτη ή του μεταφορέα.

3) ελάχιστους κανόνες για τις ταξιδιωτικές πληροφορίες προς όλους τους επιβάτες πριν και κατά τη διάρκεια του ταξιδιού τους, καθώς και για την ενημέρωσή σχετικά με τα δικαιώματά τους·

4) μηχανισμό διεκπεραίωσης των καταγγελιών τον οποίο οι μεταφορείς πρέπει να καθιστούν διαθέσιμο σε όλους τους επιβάτες· και

5) ανεξάρτητες εθνικές αρχές επιβολής σε κάθε κράτος μέλος με την εντολή να επιβάλλουν τον κανονισμό και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, να επιβάλλουν ποινές[3].

Οι επιβάτες έχουν επίσης τα εξής πρόσθετα δικαιώματα όταν ταξιδεύουν με τακτικές γραμμές των οποίων η προγραμματισμένη απόσταση είναι τουλάχιστον 250 km:

6) παροχή (ηλεκτρονικών ή έντυπων) εισιτηρίων ή άλλου εγγράφου που αποτελεί έγκυρο τίτλο μεταφοράς·

7) αποζημίωση και παροχή συνδρομής σε περίπτωση θανάτου, τραυματισμού ή απώλειας ή φθοράς των αποσκευών λόγω ατυχήματος·

8) πληροφόρηση σε περίπτωση ματαίωσης ή καθυστέρησης του δρομολογίου κατά την αναχώρηση·

9) δικαίωμα επιστροφής όλου του αντιτίμου του εισιτηρίου ή μεταφοράς με άλλο δρομολόγιο σε περίπτωση ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης κατά την αναχώρηση·

10) κατάλληλη παροχή συνδρομής σε περίπτωση ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης (εφαρμόζεται μόνον όταν η προγραμματισμένη διάρκεια του ταξιδίου υπερβαίνει τις 3 ώρες)·

11) αποζημίωση ύψους έως 50 % του αντιτίμου του εισιτηρίου εάν ο μεταφορέας δεν προσφέρει στον επιβάτη τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ της επιστροφής του αντιτίμου του εισιτηρίου και της μεταφοράς του με άλλο δρομολόγιο σε περίπτωση ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης· και

12) παροχή ειδικής συνδρομής χωρίς πρόσθετο κόστος σε άτομα με αναπηρία ή με μειωμένη κινητικότητα, τόσο στους τερματικούς σταθμούς όσο και εντός του οχήματος.

2. Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού[4]

[3] Επιπλέον, επειδή ο κανονισμός παρατίθεται στον κατάλογο του παραρτήματος του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών, οι εθνικές αρχές που συμμετέχουν στο σύστημα συνεργασίας της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών μπορούν να συνεργάζονται μεταξύ τους για τη διερεύνηση υποθέσεων παραβίασης των ενωσιακών δικαιωμάτων των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν, καθώς και την αξιοποίηση συνεργατικών μέτρων επιβολής ώστε να αποτρέπουν τους μεταφορείς από το να παραβιάζουν τα εν λόγω δικαιώματα.

[4] Με βάση τις πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δημοσιεύει επικαιροποιημένο κατάλογο των εξαιρέσεων που χορηγούνται από τα κράτη μέλη στην εξής διεύθυνση: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coach-passengers-rights-and-obligations.pdf

2.1 Εξαίρεση τακτικών γραμμών εσωτερικού από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού

Έως τις 28 Φεβρουαρίου 2017, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα, με διαφάνεια και χωρίς διακρίσεις, να εξαιρούν τις καθαρά τακτικές γραμμές εσωτερικού, όταν η προγραμματισμένη απόσταση της γραμμής είναι τουλάχιστον 250 km από την εφαρμογή των μη βασικών δικαιωμάτων. Η εν λόγω εξαίρεση μπορούσε να ανανεωθεί άπαξ για μέγιστο χρονικό διάστημα τεσσάρων ετών (με λήξη το αργότερο στις 28 Φεβρουαρίου 2021).

Το 2013, όταν ο κανονισμός άρχισε να εφαρμόζεται, συνολικά 13 κράτη μέλη (Κροατία, Τσεχική Δημοκρατία[5], Εσθονία, Γαλλία, Ελλάδα, Ουγγαρία[6], Λετονία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο) εφάρμοζαν εξαιρέσεις αυτού του είδους.

Το 2017 συνολικά 8 κράτη μέλη (Κροατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο) αποφάσισαν να ανανεώσουν την εν λόγω εξαίρεση[7].

2.2 Εξαίρεση τακτικών γραμμών εσωτερικού, σημαντικό μέρος των οποίων (που περιλαμβάνει τουλάχιστον μία προγραμματισμένη στάση) εκτελείται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 5 του κανονισμού

Τα κράτη μέλη είχαν επίσης τη δυνατότητα να χορηγούν εξαιρέσεις από την εφαρμογή όλου του κανονισμού για τις τακτικές γραμμές, εφόσον σημαντικό μέρος της γραμμής (που περιλαμβάνει τουλάχιστον μία προγραμματισμένη στάση) εκτελείται εκτός της ΕΕ. Οι εξαιρέσεις αυτές, οι οποίες πρέπει να χορηγούνται επίσης με τρόπο διαφανή και χωρίς διακρίσεις, έληξαν στις 28 Φεβρουαρίου 2017, μπορούσαν όμως να ανανεωθούν άπαξ για μέγιστο χρονικό διάστημα τεσσάρων ετών (με λήξη το αργότερο στις 28 Φεβρουαρίου 2021).

Το 2013 συνολικά 14 κράτη μέλη (Αυστρία, Κροατία, Εσθονία, Γαλλία, Φινλανδία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Λετονία, Κάτω Χώρες, Σλοβακία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο) χορήγησαν εξαιρέσεις αυτού του είδους.

Το 2017 συνολικά 9 κράτη μέλη (Κροατία, Εσθονία, Ελλάδα, Φινλανδία, Ουγγαρία, Λετονία, Σλοβακία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο) αποφάσισαν να ανανεώσουν την εν λόγω εξαίρεση[8].

2.3 Εξαίρεση τακτικών γραμμών εσωτερικού από όλες ή ορισμένες από τις διατάξεις που σχετίζονται με τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία ή μειωμένη κινητικότητα σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 1 του κανονισμού

[5] Η Τσεχική Δημοκρατία χορήγησε εξαιρέσεις μόνο από τα άρθρα 8, 19 και 21 του κανονισμού.
[6] Οι εξαιρέσεις που χορηγήθηκαν από την Ουγγαρία δεν καλύπτουν το άρθρο 7 και το άρθρο 16 παράγραφος 1 του κανονισμού.
[7] Στις 20 Δεκεμβρίου 2018, όταν οριστικοποιήθηκε το έγγραφο της έκθεσης, τα ίδια κράτη μέλη εφάρμοζαν την εξαίρεση.
[8] Στις 20 Δεκεμβρίου 2018, όταν οριστικοποιήθηκε το έγγραφο της έκθεσης, τα ίδια κράτη μέλη εφάρμοζαν την εξαίρεση.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τις τακτικές γραμμές εσωτερικού από την εφαρμογή όλων ή ορισμένων από τις διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙΙ του κανονισμού για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία ή μειωμένη κινητικότητα, υπό την προϋπόθεση ότι εξασφαλίζουν ότι το επίπεδο προστασίας των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα δυνάμει των εθνικών κανόνων τους είναι τουλάχιστον εφάμιλλο με το προβλεπόμενο από τον κανονισμό. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τις εν λόγω εξαιρέσεις που χορηγούν. Η Επιτροπή δρα αναλόγως εφόσον θεωρηθεί ότι τυχόν εξαίρεση δεν συνάδει προς την απαίτηση βάσει της οποίας το επίπεδο προστασίας των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα δυνάμει των εθνικών κανόνων πρέπει να είναι τουλάχιστον εφάμιλλο με το προβλεπόμενο από τον κανονισμό.

Κανένα κράτος μέλος δεν χορήγησε εξαιρέσεις βάσει του άρθρου 18 παράγραφος 1 του κανονισμού.

3. Διαβούλευση με ενδιαφερόμενους και εθνικές αρχές επιβολής όσον αφορά τις εξαιρέσεις

Το 2016, πριν από την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2011[9], η Επιτροπή διεξήγαγε διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού. Κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαβούλευσης, οργανώσεις επιβατών[10] άσκησαν κριτική στα κράτη μέλη για τη χορήγηση υπερβολικά μεγάλου αριθμού εξαιρέσεων. Κατά την άποψή τους, η εκτεταμένη χρήση των εξαιρέσεων στερεί από τους επιβάτες την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους και την ασφάλεια δικαίου (ιδίως διότι είναι δύσκολο για τους επιβάτες να γνωρίζουν σε ποια κράτη μέλη ισχύουν ποιες εξαιρέσεις).

Συνεπώς, στην εν λόγω έκθεση η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη που χορήγησαν εξαιρέσεις από τον κανονισμό να ελέγξουν έως τις 28 Μαρτίου 2017 κατά πόσον, με βάση την πείρα που έχουν αποκομίσει, είναι αναγκαίο να συνεχιστούν οι εν λόγω εξαιρέσεις.

Τον Σεπτέμβριο του 2017 η Επιτροπή πραγματοποίησε έρευνα στην οποία ζητούσε από τις εθνικές αρχές επιβολής να αιτιολογήσουν την απόφαση των αντίστοιχων κρατών μελών να εφαρμόσουν ή να μην εφαρμόσουν τις προαναφερόμενες εξαιρέσεις[11].

Τα κράτη μέλη αιτιολόγησαν τις αποφάσεις τους να χορηγήσουν εξαιρέσεις ως εξής: η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία και οι Κάτω Χώρες εξαίρεσαν τις καθαρά τακτικές γραμμές εσωτερικού για να δώσουν περισσότερο χρόνο στους εθνικούς μεταφορείς να προετοιμαστούν για την εφαρμογή του κανονισμού και να προβούν στις απαραίτητες επενδύσεις (π.χ. προσβασιμότητα του στόλου και της υποδομής). Η Εσθονία και η Λετονία εξαίρεσαν τις εν λόγω υπηρεσίες, επειδή η πλήρης εφαρμογή του κανονισμού στις γραμμές εσωτερικού θα συνεπαγόταν σημαντική επιβάρυνση των μεταφορέων και, κατ' επέκταση, θα μπορούσε να οδηγήσει στην κατάργηση ορισμένων γραμμών. Η Κροατία χορήγησε την εν λόγω εξαίρεση κατόπιν αιτήματος των εθνικών μεταφορέων. Το Ηνωμένο Βασίλειο χορήγησε την εν λόγω εξαίρεση σύμφωνα με τη γενικότερη πολιτική της κυβέρνησης να αξιοποιούνται όλες οι εξαιρέσεις από τη νομοθεσία της ΕΕ, ώστε να περιορίζεται το κόστος για τις επιχειρήσεις.

Η Γερμανία, η Εσθονία, η Λετονία και οι Κάτω Χώρες διευκρίνισαν ότι εξαίρεσαν τις τακτικές γραμμές των οποίων σημαντικό μέρος εκτελείται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να επαναδιαπραγματευθούν τις διμερείς συμφωνίες που έχουν συνάψει με τρίτες χώρες στον τομέα των οδικών επιβατικών μεταφορών και να θεσπίσουν παρόμοια άρθρα για τα δικαιώματα των επιβατών σε αυτές τις συμφωνίες.

4. Συμπέρασμα

[9] COM(2016) 619 final

[10] Το Ευρωπαϊκό Φόρουμ των Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (EDF) και η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Επιβατών (EPF).

[11] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeeting&meetingId=2166&Lang=EL

Ορισμένα κράτη μέλη έκαναν εκτεταμένη χρήση των εξαιρέσεων τα πρώτα τέσσερα έτη από την έναρξη εφαρμογής του κανονισμού, προκειμένου να δώσουν τη δυνατότητα σε μεταφορείς που εκτελούν γραμμές πούλμαν και λεωφορείων να προετοιμαστούν για την εφαρμογή του. Το 2017, όταν έπρεπε να επανεξετάσουν κατά πόσον θα πρέπει να συνεχίσουν τη χρήση των προαναφερόμενων εξαιρέσεων, ορισμένα από τα εν λόγω κράτη μέλη θεώρησαν ότι οι μεταφορείς που εκτελούν γραμμές πούλμαν και λεωφορείων ήταν έτοιμοι να εφαρμόσουν πλήρως τον κανονισμό και δεν χρειαζόταν πλέον να εφαρμόζουν αυτές τις εξαιρέσεις. Ωστόσο, υπάρχουν ακόμη 10 κράτη μέλη που χρησιμοποιούν δύο ή περισσότερες από τις προαναφερόμενες εξαιρέσεις.