EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004, (EF) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/20, (EU) nr. 181/2011 og (EU) 2021/782 for så vidt angår håndhævelse af passagerrettigheder i Unionen

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Passagerrettighederne gælder for et voksende marked på ca. 13,4 mia. passagerer, som foretager 107 mio. rejser hvert år via offentlig transport. Disse rettigheder beskytter passagererne før, under og efter deres rejse og spiller en central rolle i EU's transport- og forbrugerpolitik, og de er desuden blevet et flagskibsinitiativ for Unionen.

Rammerne for passagerrettigheder består af fem forskellige EU-forordninger for luft- (2), jernbane-, sø- og bustransport. Gennemførelsen heraf har ført til en betydelig forbedring af passagerbeskyttelsen i de seneste 20 år. På trods af de betydelige fremskridt, der er gjort, herunder omarbejdningen af jernbanetransportforordningen i 2021, er der dog stadig store udfordringer. For det første nyder passagerer, uanset transportform, ikke fuldt ud godt af deres rettigheder på grund af mangler i gennemførelsen og håndhævelsen af disse rettigheder. For det andet yder den nuværende retlige ramme ikke beskyttelse til passagerer, der foretager en multimodal rejse. For det tredje er reglerne for refusion af flybilletter, som det blev konstateret under covid-19-pandemien, uklare, når flybilletter købes via en formidler.

Hvilke resultater skal der opnås?

Dette initiativ har til formål at sikre et velfungerende indre marked for personbefordring og skabe et højt forbrugerbeskyttelsesniveau for passagerer, når de rejser. Med henblik herpå er dets specifikke mål at: 1) sikre effektiv og virkningsfuld håndhævelse af lovgivningen om passagerrettigheder på tværs af medlemsstaterne, 2) sikre effektiv behandling af klager fra passagererne, 3) forbedre beskyttelsen af passagerer, der oplever rejseafbrydelser i forbindelse med multimodale rejser, 4) forbedre oplysninger og assistance til for personer med handicap og personer med nedsat mobilitet, når de skifter mellem transportformer og 5) sikre en klar refusionsproces, når flypassagerer køber billetter via en formidler.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Passagerer skal kunne gøre deres rettigheder gældende på samme måde og nyde samme beskyttelse i Den Europæiske Union, uanset i hvilken medlemsstat de rejser. Af disse grunde kræver ovennævnte problemer en indsats på EU-plan. På den anden side er det medlemsstatens opgave at håndhæve og overvåge anvendelsen.

B. Løsninger

Hvilke forskellige løsningsmodeller er der for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Tre sæt løsningsmodeller (løsningsmodel 1, 2 og 3) blev vurderet i forbindelse med denne konsekvensanalyse. I hvert sæt løsningsmodeller foreslås løsninger på de tre identificerede problemer men de er forskellige med hensyn til omfanget af de planlagte foranstaltninger på EU-plan.

Løsningsmodel 1.1 og 1.2 fokuserer på løsninger på mangler i gennemførelsen og håndhævelsen af de gældende lovgivningsmæssige rammer for passagerrettigheder. Løsningsmodel 1.1 har til formål at sikre en harmonisering af de vigtigste eksisterende regler på dette område, navnlig baseret på foranstaltningerne i den nye jernbanetransportforordning, der trådte i kraft i juni 2023. Løsningsmodel 1.2 bygger på løsningsmodel 1.1 og har til formål at styrke overholdelsen.

Løsningsmodel 2.1, 2.2 og 2.3 behandler spørgsmål vedrørende beskyttelsesniveauet for passagerer i forbindelse med multimodale rejser, herunder personer med nedsat mobilitet, ved at afspejle de foranstaltninger, der allerede er gennemført i henhold til de eksisterende forordninger vedrørende rejser med en enkelt transportform. Politiske tiltag tager højde for flere multimodale billetkategorier, dvs. enkelte befordringskontrakter, som en transportør tilbyder (kategori A), særskilte billetter, der samles af formidlere (kategori B) og særskilte billetter købt af passagerer separat på eget initiativ (kategori C). Løsningsmodel 2.1 giver passagererne et grundlæggende beskyttelsesniveau for at sikre, at de modtager minimumsoplysninger og ydes assistance, navnlig for så vidt angår passagerer med en enkelt befordringskontrakt (kategori A). Løsningsmodel 2.2 giver et mere omfattende beskyttelsesniveau end løsningsmodel 2.1: passagerer (kategori A og B) bør modtage oplysninger om afbrydelser og eventuelle næste forbindelser i realtid. Desuden vil assistance til personer med nedsat mobilitet, når de skifter mellem transportformer, blive mere effektiv og omfattende med indførelsen af "fælles kontaktpunkter" ved multimodale knudepunkter. Løsningsmodel 2.3 indfører et yderligere beskyttelsesniveau ved at give passagerer med en enkelt befordringskontrakt (kategori A) en

yderligere ret til at indgå en alternativ befordringskontrakt i tilfælde af en ikkeopnået tilslutningsforbindelse.

Løsningsmodel 3.1, 3.2 og 3.3 omhandler uklare regler for refusion af flybilletter, der er købt via en formidler. De omfatter forpligtelser for transportører og formidlere til at informere passagererne om refusionsprocessen og til at give passageren mulighed for at kontakte dem. I henhold til løsningsmodel 3.1 kan passagerer kun anmode om refusion fra transportøren, og formidleren er ikke en del af refusionsbehandlingen. Formidlerne skal give passagererne mulighed for dette ved at give dem de nødvendige oplysninger. I henhold til løsningsmodel 3.2 kan transportøren beslutte, om passagererne skal anmode om refusion fra formidleren eller transportøren, mens løsningsmodel 3.3 giver passagererne mulighed for at vælge mellem refusion via formidleren eller til transportøren.

Den foretrukne politikpakke indeholder en kombination af løsningsmodel 1.2, 2.2 og 3.2.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?
Interessenterne er generelt enige i relevansen af de identificerede problemer og målene.

For så vidt angår løsningsmodel 1 støtter mange nationale håndhævelsesorganer, transportører og terminaloperatører løsningsmodel 1.1, da den ikke omfatter forpligtelser vedrørende risikovurderinger og programmer til oplysning om passagerrettigheder for disse interessenter. Løsningsmodel 1.2 støttes af forbrugerorganisationer, da modellen går videre med transportørers og terminaloperatørers forpligtelser med hensyn til at oplyse passagererne om deres rettigheder. Velfungerende nationale håndhævelsesorganer, transportører, terminaloperatører og formidlere støtter også løsningsmodel 1.2, da den sikrer, at de nationale håndhævelsesorganers overvågning, og håndhævelsesaktiviteter, er mere gennemsigtige og forudsigelige.

For så vidt angår løsningsmodel 2 støtter forbrugerorganisationerne løsningsmodel 2.3, da den vil indebære en høj grad af forbrugerbeskyttelse. Transportører og formidlere støtter snarere løsningsmodel 2.1 i betragtning af det nuværende udviklingsniveau på det multimodale billetmarked. De nationale håndhævelsesorganer er mere positive over for løsningsmodel 2.2.

For så vidt angår løsningsmodel 3 støtter luftfartsselskaber og formidlere løsningsmodel 3.2, og en europæisk passagersammenslutning støtter også løsningsmodel 3.2. En europæisk forbrugerorganisation ville muligvis foretrække løsningsmodel 3.3, men den ville også være positiv over for løsningsmodel 3.2, fordi passageren altid kan henvende sig til transportøren som en sidste udvej (når formidleren ikke betaler inden for fristen). De nationale håndhævelsesorganer støtter løsningsmodel 3.1.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Det overordnede mål med denne intervention er at sikre et velfungerende indre marked for personbefordring og at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau for passagerer, når de rejser inden for én transportform eller skifter til en anden transportform under rejsen, ved at give passagerer, transportører, formidlere og (navnlig for så vidt angår personer med nedsat mobilitet) terminaloperatører og nationale forvaltninger mulighed for at anvende og håndhæve disse rettigheder på en effektiv måde.

Fordelene ved den foretrukne politikpakke forventes at komme forskellige interessenter til gode, nemlig: transportører, formidlende billetudstedere, terminaloperatører, nationale håndhævelsesorganer og passagerer.

Passagerer: dem, der i sidste ende nyder godt af dette initiativ, er passagererne, hvis bevidsthed om deres rettigheder forventes at stige på grund af transportørernes, terminalforvalternes og de håndhævende myndigheders tiltag. Desuden vil passagererne (herunder personer med nedsat mobilitet) have flere rettigheder i forhold til oplysninger og assistance, når de foretager en multimodal rejse, og de vil nyde godt af nem refusion af flybilletter. De samlede fordele for passagererne anslås til 2 187 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, heraf svarer 2 165,3 mio. EUR til omkostningsbesparelser som følge af mindre besvær. De omkostningsbesparelser, der opnås som følge af mindre besvær, skyldes den tid, der spares takket være: øget klarhed over refusionsproceduren (1 679,1 mio. EUR), fælles kontaktpunkt for personer med nedsat mobilitet (277,3 mio. EUR), anvendelsen af en EU-dækkende standardformular til brug ved anmodninger om refusion og kompensation (147 mio. EUR), klagebehandlingsmekanismen for

multimodale passagerer (43,3 mio. EUR) og assistance til passagerer med nedsat mobilitet, der rejser på multimodale billetter i kategori A (18,6 mio. EUR). Desuden nyder passagererne godt af retten til bistand i tilfælde af en ikkeopnået tilslutningsforbindelse under en multimodal rejse (navnlig retten til refusion og omlægning af rejsen samt ret til forplejning i form af f.eks. forfriskninger, måltider og ophold), anslået til 20,1 mio. EUR, samt brug af en billigere model fra en alternativ tvistbilæggelsesinstans, som anslås til 1,6 mio. EUR.

***Transportører*:** vil drage fordel af hurtigere og mere effektive procedurer, øget gennemsigtighed med hensyn til operatørernes overholdelse, B2B-reglerne hos lufttransportformidlerne, når de behandler refusioner i fællesskab, konkurrencefordele takket være deres gode omdømme, koordinerede undersøgelser på tværs af grænserne, effektivt samarbejde mellem de nationale håndhævelsesorganer og ATB-instanser. De vil indirekte drage fordel af klarere regler om ansvar i forbindelse med multimodale rejser samt af offentliggørelsen af risikovurderinger, da det vil sikre lige konkurrencevilkår for industrien på tværs af medlemsstaterne og gøre overvågningsfaktorerne mere gennemsigtige. Desuden anslås transportørernes omkostningsbesparelser som følge af mindre besvær som følge af klagebehandlingsmekanismen for multimodale passagerer at beløbe sig til 35,3 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet.

Formidlere: vil spille en officiel rolle i refusionsprocessen for flybilletter, der købes via dem — hvis transportøren beslutter det, og de accepterer dette. Formidlere kan også indirekte drage fordel af klarere regler om ansvar i forbindelse med multimodale rejser, navnlig hvis de informerer passagererne korrekt om, at der findes særskilte billetter, som disse formidlere har kombineret og solgt til en given multimodal rejse. Desuden anslås de omkostningsbesparelser som følge af mindre besvær, som formidlerne vil opnå som følge af klagebehandlingsmekanismen for multimodale passagerer til 24 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet.

Nationale offentlige myndigheder: De tilbagevendende håndhævelsesomkostningsbesparelser for de nationale offentlige myndigheder anslås til 5,9 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet. Omkostningsbesparelserne skyldes en lettere måde at evaluere overholdelsen for transportører og terminaloperatører på uden at skulle foretage mere dybtgående og dyre overvågningsaktiviteter, brugen af standardformularer, som gør det lettere at overvåge aktiviteterne, samt det forventede fald i antallet af retssager. Desuden forventes de at opnå store omkostningsbesparelser som følge af mindre besvær som følge af klagebehandlingsmekanismen for multimodale passagerer (71,4 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet).

De samlede fordele ved den foretrukne løsningsmodel anslås til 2 323,6 mio. EUR i forhold til referencescenariet udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De samlede omkostninger ved den foretrukne politikpakke anslås til 575,2 mio. EUR ud over referencescenariet i perioden 2025-2050, udtrykt i nutidsværdi.

For ***transportører*** anslås de samlede omkostninger til 144,5 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, heraf 51,2 mio. EUR i tilpasningsomkostninger og 93,3 mio. EUR i administrative omkostninger. Størstedelen af tilpasningsomkostningerne skyldes retten til refusion eller omlægning af rejsen, retten til forplejning og assistance til personer med nedsat mobilitet for passagerer med en enkelt befordringskontrakt (kategori A) samt behovet for at indføre et system for realtidsoplysninger til passagerer for multimodal billetkategori A (enkelte befordringskontrakter) og B (særskilte billetter samlet af formidlere). De administrative omkostninger skyldes i vid udstrækning rapporteringskravet efter indførelsen af servicekvalitetsstandarder og et kvalitetsstyringssystem.

For transportører anslås de samlede omkostninger til 321,9 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, heraf 319,5 mio. EUR i tilpasningsomkostninger og 2,3 mio. EUR i administrative omkostninger. Kravet om at oprette et "fælles kontaktpunkt" for personer med nedsat mobilitet ved multimodale knudepunkter udgør en stor del af tilpasningsomkostningerne (316,5 mio. EUR), mens de administrative omkostninger skyldes kravet om rapportering af resultater efter indførelsen af servicekvalitetsstandarder og et kvalitetsstyringssystem.

For formidlere anslås de samlede omkostninger til 75,2 mio. EUR, heraf 17,8 mio. EUR i tilpasningsomkostninger og 57,5 mio. EUR i administrative omkostninger. De administrative omkostninger skyldes hovedsagelig behovet for at ændre informationssystemerne med henblik på at

informere passagererne om refusionsprocessen. Organer, der udbetaler kompensation, kan opleve tab, der anslås til 1,6 mio. EUR, på grund af brugen af en billigere model fra en alternativ tvistbilæggelsesinstans.

For nationale offentlige myndigheder anslås de samlede omkostninger til 32 mio. EUR, heraf 30,6 mio. EUR i tilpasningsomkostninger, 1,4 mio. EUR i administrative omkostninger og 0,02 mio. EUR i tilpasningsomkostninger.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Virkningerne af den foretrukne politikpakke vil påvirke større og mindre virksomheder, og SMV'er vil sandsynligvis også opleve en betydelig indvirkning på grund af deres størrelse og ressourcebegrænsninger. Dette er især tilfældet for formidlende billetudstedere og små transportvirksomheder såsom busselskaber og transportselskaber inden for skibstransport. I den forbindelse er der medtaget en undtagelse for SMV'er i forbindelse med et politisk tiltag, der indebærer særligt store omkostninger for SMV'er (dvs. stille oplysninger til rådighed for passagererne i realtid for så vidt angår multimodal billetkategori A (enkelte befordringskontrakter) og B (særskilte billetter samlet af formidlere)).

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Den foretrukne politikpakke gør det muligt at gennemføre og håndhæve passagerernes rettigheder bedre, hvilket gør de nationale myndigheders arbejde mere effektivt. At øge passagerernes bevidsthed om deres mulighed for at indgive anmodninger om refusion og kompensation til en alternativ tvistbilæggelsesinstans vil spare domstolene for administrative omkostninger på grund af færre retssager og dermed et fald i sagsomkostninger. De samlede omkostninger for de nationale offentlige myndigheder anslås til 32 mio. EUR, mens omkostningsbesparelserne anslås til 77,3 mio. EUR, hvilket giver en nettofordel på 45,3 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Den foretrukne politikpakke vil få visse sociale virkninger: Selv om indvirkningen på beskæftigelsen vil være marginal, vil fordelene i forbindelse med de grundlæggende rettigheder udmønte sig i et højere forbrugerbeskyttelsesniveau, herunder for personer med nedsat mobilitet (f.eks. oprettelse af fælles kontaktpunkter for personer med nedsat mobilitet ved multimodale knudepunkter). Den foretrukne politikpakke forventes også at få visse positive miljøvirkninger. Den vil gøre mobiliteten med kollektive transportløsninger mere attraktiv og kan bidrage til, at folk vælger at anvende privatbiler i mindre grad, hvilket kan have en positiv indvirkning med hensyn til at reducere CO^2-emissioner og andre forurenende emissioner samt en positiv indvirkning på trafiktætheden.

Proportionalitetsprincippet

Den foretrukne politikpakke går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det overordnede politiske mål om at sikre et velfungerende indre marked for personbefordring og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau for passagerer, når de rejser.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Politikken vil blive gennemgået, når der er forløbet et tilstrækkeligt tidsrum efter forslagets vedtagelse. Det vil tage tid, før foranstaltningerne kan fungere og skabe virkninger. Kommissionen vil have et solidt grundlag for at overvåge en effektiv gennemførelse gennem de nationale håndhævelsesorganers håndhævelse og rapportering. Medmindre der opstår gennemførelsesproblemer, vil der gå mindst fem år efter retsaktens ikrafttræden.