C/2024/3382

31.5.2024

Udtalelse Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004, (EF) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 og (EU) 2021/782 for så vidt angår håndhævelse af passagerrettigheder i Unionen

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

og

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

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Ordfører: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 29.1.2024 og 1.2.2024 Europa-Parlamentet, 8.2.2024
Retsgrundlag	Artikel 91, stk. 1, artikel 100, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	28.2.2024
Vedtaget på plenarforsamlingen	20.3.2024
Plenarforsamling nr.	586
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	212/1/2

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) støtter den nye forordning, som Kommissionen har foreslået, og som har til formål at forbedre passagerers rettigheder og give dem bedre information. De forskellige dele af denne nye forordning (pakkerejser, passagerrettigheder og multimodale rejser) bør ses som komplementære.

1.2. EØSU mener, at en passende og effektiv regulering ikke blot vil komme passagererne til gode, men også styrke denne sektor i hele EU og gøre den mere konkurrencedygtig.

1.3. EØSU er bekymret over, at borgerne i så høj grad mangler viden om deres rettigheder og har problemer med at udøve dem, og mener derfor, at information er det mest nyttige og effektive redskab til at give passagererne kendskab til disse rettigheder og mulighed for at kunne udøve dem, hvis de overtrædes. EØSU anbefaler derfor Kommissionen at sikre, at udbydere af turisttjenester stiller omfattende oplysninger af høj kvalitet direkte til rådighed for de rejsende, selv om denne information også er til rådighed via andre kommunikationskanaler, f.eks. digitale kanaler.

1.4. EØSU opfordrer Kommissionen til at gøre en indsats for at forbedre den information, der er til rådighed for passagererne, inden aftalen om en rejse indgås, og navnlig vedrørende afbrydelser af rejsen. Kommissionen bør også sikre, at denne information er forståelig for alle brugere. Udvalget foreslår, at informationsformidlingen øges gennem oplysningskampagner.

1.5. EØSU glæder sig meget over den øgede beskyttelse af passagerer med handicap og nedsat mobilitet og anbefaler, at Kommissionen udvider denne øgede beskyttelse til også at omfatte passagerer, der rejser med børn, da det siger sig selv, at de ofte kommer ud for at skulle håndtere vanskelige situationer under rejsen.

1.6. EØSU bifalder, at denne forordning styrker den grønne pagt ved at fremme bæredygtig mobilitet, og anbefaler, at man også anerkender betydningen af, at de ansatte i sektoren er veluddannede og behandles godt.

1.7. EØSU opfordrer til, at lovgivningen virkelig gøres effektiv og overholdes, og at de rapporter, som virksomhederne skal indsende hvert andet år, i den forbindelse kontrolleres, samt at der pålægges sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse.

2. **Resumé af Kommissionens meddelelse**

2.1. Kommissionen har vedtaget en række forslag i pakken om bæredygtig mobilitet, som har til formål at forbedre passagerernes oplevelse ved at styrke deres rettigheder. Ved udarbejdelsen af disse regler er der taget hensyn til de nylige erfaringer fra covid-19-krisen og til konkurserne blandt forskellige operatører, hvilket har understreget behovet for at styrke håndhævelsen af passagerernes rettigheder med henblik på at tilskynde til anvendelse af offentlig transport frem for privat transport for at bidrage til den grønne pagt.

2.2. Kommissionens forslag fokuserer på tre aspekter. Det første aspekt er revisionen og forbedringen af passagerernes rettigheder for så vidt angår håndhævelse af passagerrettigheder i Unionen (COM(2023) 753 final). Det andet aspekt er forslaget til en EU-forordning om passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser, og endelig sættes der som det tredje aspekt fokus på revisionen af pakkerejsedirektivet fra 2015. Det første og det andet aspekt af den pakke af foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget, behandles i denne udtalelse.

2.3. Multimodale rejser vil blive mere og mere populære i fremtiden. Kommissionen anslår, at der var 91 millioner sådanne rejsende i 2019, og dette forventes at nå op på 103,6 millioner i 2030 og 150,9 millioner i 2050.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU glæder sig over revisionen af EU's bestemmelser om passagerers rettigheder inden for luft-, jernbane-, sø- og vejtransport, da udvalget mener, at en helhedsorienteret tilgang er den mest hensigtsmæssige vej frem i forbindelse med denne lovgivning, idet den tilskynder til anvendelse af kollektiv transport og dermed fremmer den grønne pagt.

3.2. EØSU bifalder i høj grad de vigtigste mål med revisionen af forordningen, nemlig retten til tilgængelighed for og assistance til personer med handicap og nedsat mobilitet, retten til opfyldelse af kontrakten i tilfælde af afbrydelser, hvor det er praktisk muligt, og til kompensation, og retten til et hurtigt, tilgængeligt og nemt klagebehandlingssystem.

3.3. EØSU mener, at forslaget er i overensstemmelse med Kommissionens tilsagn inden for rammerne af strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet om at sikre, at EU-passagerers rettigheder gennemføres korrekt, er tydelige for de involverede parter og sikrer assistance og refusion, når der er problemer, inden for en multimodal ramme, og navnlig at der anvendes passende sanktioner i tilfælde af overtrædelse af disse regler, som skader passagerrettighederne og konkurrencen.

3.4. EØSU mener imidlertid, at Kommissionens forslag er uambitiøst, da det kun har til formål at gøre noget ved de mangler, der er konstateret gennem diverse undersøgelser og af forskellige EU-organer vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af de eksisterende passagerrettigheder. Det indfører ikke som sådan nye rettigheder for passagererne, men har som primært formål at finde en balance mellem beskyttelsen af passagerer og transportørernes og infrastrukturforvalternes forpligtelser. Forslaget anerkender heller ikke den afgørende rolle, som spilles af arbejdstagerne i sektoren, som bør være veluddannede og skal behandles ordentligt.

3.5. EØSU er bekymret over, at borgerne i så høj grad mangler viden om deres rettigheder og har problemer med at udøve dem. I en særlig Eurobarometerundersøgelse fra 2019 konkluderes det, at under halvdelen af EU-borgerne ved, at der findes passagerrettigheder. Kun en tredjedel af borgerne kender deres rettigheder, når de rejser. Dette er et tilbagevendende problem, som lægger afstand mellem borgerne og EU's mål om at opbygge en økonomi, der fungerer for den enkelte. EØSU mener, at Kommissionens forslag bør bidrage til at forbedre brugernes situation i Den Europæiske Union.

3.6. EØSU anbefalede allerede i sin udtalelse om, hvordan de gældende flypassagerrettigheder fungerer og håndhæves, at forbedre oplysningerne om passagerernes rettigheder og indføre hurtige og effektive ordninger for refusion i tilfælde af forsinkelser eller aflysninger. Alligevel består de konstaterede problemer fortsat, og nogle af dem er blevet forværret af de forskellige kriser i luftfartssektoren.

3.7. EØSU mener, at lovforslaget nødvendigvis skal gennemføres på en harmoniseret måde og i overensstemmelse med revisionen af direktiv (EU) 2015/2302 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, da det er vanskeligt for forbrugerne at skelne mellem disse i deres aftaler, selv om der er tale om ydelser af forskellig juridisk karakter. EØSU anbefaler, at begge forslag harmoniserer forbrugerbeskyttelsen for ikke at skabe forskelle, der påvirker konkurrenceniveauet mellem de forskellige markedsaktører.

3.8. På trods af de værktøjer, som forbrugerne har til rådighed, er håndhævelsen af forbrugerbeskyttelseslovgivningen stadig et problem. Anlæggelse af kollektive søgsmål er meget vanskeligt i praksis. Indbringelse af konflikter for retten i så massiv en sektor fører til problemer, yderligere omkostninger og ineffektivitet for alle involverede parter. EØSU mener, at offentlige mekanismer, der er hurtige og effektive, bør fremmes for at sikre overholdelse inden for alle de købsmuligheder på transportområdet, der er til rådighed for forbrugerne (direkte hos leverandøren, gennem fysiske eller digitale mellemled eller intermodale mellemled), så der sikres lighed mellem alle markedsaktører. Det anbefales derfor, at det i rejsedokumenterne angives, 1) hvor en sådan klage skal indgives til rejsearrangøren, og 2) hvilket alternativt tvistbilæggelsessystem forbrugeren kan benytte sig af, hvis den pågældende ikke får et tilfredsstillende svar.

3.9. EØSU opfordrer til, at der gøres en større indsats for at gøre grænseoverskridende tvistbilæggelsesmekanismer mere effektive, da en væsentlig del af rejserne og kontraktindgåelsen foretages med markedsoperatører i andre lande end det land, hvor brugeren er hjemmehørende. I den forbindelse minder EØSU om eksistensen af TRAVEL-Net-netværket, som har til formål at lette løsningen af grænseoverskridende tvister, og udvalget anbefaler, at Kommissionen tager hensyn til dets bemærkninger i dette lovgivningsforslag.

3.10. EØSU minder endvidere om, at niveauet for passagerbeskyttelse er steget betydeligt som følge af harmoniseringen af passagerrettigheder på EU-plan, som har til formål at sikre lige vilkår for alle aktører, der er involveret i leveringen af transporttjenester. Ligesom Kommissionen mener EØSU, at øget passagerbeskyttelse er et incitament til at anvende offentlig transport, hvilket vil yde et afgørende bidrag til den grønne pagt og fremme en fair og effektiv konkurrence mellem forskellige aktører (transportvirksomheder, infrastrukturforvaltere, formidlere) og fremme udviklingen af en stærk, beskæftigelsesvenlig industri inden for passagertransport.

3.11. På trods af den øgede beskyttelse har konkurser blandt luftfartsselskaberne og operatørerne og frem for alt konsekvenserne af covid-19 vist, at de forskellige operatører, der er involveret i en rejse, har forskellige forpligtelser med hensyn til indgåelse af insolvensforsikringer eller garantifonde. Selv om Kommissionen foreslår, at dette spørgsmål undersøges i forbindelse med fremtidige retsakter, mener EØSU, at det er nødvendigt at indføre forsvarlige insolvensordninger, som gælder for alle aktører og operatører, der er involveret i rejsen, uafhængigt af deres størrelse (SMV'er og store virksomheder), så der anvendes ensartede regler for samme type risici.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. EØSU støtter Kommissionens forslag om at foretage en tydelig regulering af retten til kontant refusion, når der er blevet bestilt billetter gennem en formidler. Muligheden for, at transportøren med formidlerens samtykke kan beslutte, hvem der skal modtage anmodningen fra forbrugeren, er hensigtsmæssig, da den giver forbrugeren mulighed for fra reservationstidspunktet at vide, hvem vedkommende kan kræve erstatning eller tilbagebetaling hos i tilfælde af problemer. EØSU mener imidlertid, at reguleringen af formidlere, der særligt gælder for flyrejser, bør udvides til at omfatte alle andre transportformer for at sikre harmonisering og lighed mellem de forskellige transportformer.

4.2. EØSU er positiv over for den foreslåede regulering af refusion gennem formidlere, der er fastsat i forordningen. Forslaget skaber klarhed ved at indføre en forpligtelse til at informere forbrugeren på en klar og enkel måde ved bestilling og bekræftelse om vilkårene og betingelserne for refusion, så det sikres, at refusionen er gratis og sker inden for 14 dage.

4.3. EØSU anser det for afgørende, at der for at sikre en effektiv refusionsordning sker en korrekt overførsel af oplysninger om forbrugeren mellem formidlere og luftfartsselskaber, samtidig med at der sikres en passende konkurrence. Udvalget finder det derfor hensigtsmæssigt at regulere dette aspekt, navnlig garantierne vedrørende den maksimale periode for lagring af data og definitionen af formålet med at lagre data i overensstemmelse med den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR).

4.4. Kommissionens arbejde har gentagne gange vist, at passagerernes rettigheder kun i ringe grad overholdes inden for de forskellige transportformer. En af årsagerne til dette er brugernes manglende viden om eksistensen af sådanne rettigheder. EØSU bifalder indførelsen af en standardiseret refusions- og kompensationsprocedure for alle transportformer. Vedtagelsen af denne model vil spare omkostninger for virksomhederne og lette forståelsen for alle forbrugere. Desuden skal de nationale tilsynsorganer føre tilsyn med, at denne formular altid er tilgængelig for forbrugerne, hvilket vil fremme en udbredt anvendelse heraf og bidrage til at forbedre overholdelsen, hvilket er hovedformålet med den foreslåede reform. Transportørerne bør også forpligtes til at anvende force majeure-argumentet på en gennemsigtig måde under klageprocedurer. Hvis det angives, at et tilfælde af force majeure har ført til forsinkelse eller aflysning af en rejse, kan transportøren forventes at skulle fremlægge bevis for, at dette er tilfældet (f.eks. vejrudsigten på stedet og afgangstidspunktet for det pågældende transportmiddel). Force majeure-argumentet bør ikke anvendes vilkårligt til at afvise klager.

4.5. På samme måde mener EØSU, at den »risikobaserede« tilgang, der anvendes i reglerne, er hensigtsmæssig. I henhold til denne udarbejder de nationale tilsynsorganer overvågningsprogrammer til overvågning af transportvirksomheders, infrastrukturoperatørers og formidleres overholdelse af forordningens forpligtelser på grundlag af forbrugerklager og opfølgningsaktiviteter. Dette system burde skabe gennemsigtighed og forbedre effektiviteten af de beskyttelsesmekanismer, der er fastsat i bestemmelserne.

4.6. Byrden ved at overvåge de enkelte operatørers overholdelse af forordningens bestemmelser bør bæres af de nationale tilsynsorganer, hvis opgaver bør harmoniseres på tværs af alle medlemsstater. Kommissionen bør dog bibeholde en aktiv rolle, navnlig i forbindelse med praksis, der har virkninger i flere EU-medlemsstater. EØSU mener, at det er nødvendigt at udvide Kommissionens muligheder for at undersøge og sanktionere praksis, der mistænkes for at være i strid med forordningen. Den foreslåede tekst giver mulighed for at anmode om oplysninger, men præciserer ikke mulighederne for at gribe ind. Desuden omfatter den kun vej-, jernbane- og søtransport. Udelukkelsen af lufttransport er ikke tilstrækkeligt begrundet, og derfor bør forskelle i behandlingen af forskellige transportalternativer undgås.

4.7. EØSU bifalder Kommissionens forslag om passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser. Muligheden for multimodale rejser er i overensstemmelse med ønsket om at fremme brugen af kollektiv transport som en mulighed frem for privatbil. Effektiv multimodal mobilitet er et centralt element i bestræbelserne på at sørge for, at transportområdet bliver mere bæredygtigt og i højere grad bidrager til den europæiske grønne pagt.

4.8. EØSU påpeger, at rejsende, der overvejer at vælge en multimodal rejse over lange afstande, som tingene er nu, står over for et stort problem i form af mangel på tilstrækkelig beskyttelse, navnlig i tilfælde af rejseafbrydelser. Udvalget mener, at en forbedring og ligestilling i denne henseende uden tvivl vil gøre multimodale rejser mere attraktive for de rejsende. EØSU understreger, at denne lovgivning i væsentlig grad forbedrer beskyttelsen af personer med nedsat mobilitet ved specifikt at give ret til assistance i forbindelse med både transport og multimodale passagercentre.

4.9. EØSU bifalder strukturen i den foreslåede forordning, da den fremmer harmoniseringen af reglerne om beskyttelse af transportbrugerne, uanset transportform, hvorved man undgår uligheder og fremmer konkurrencen og komplementariteten mellem de forskellige transportformer.

4.10. Selv om initiativet er positivt, mener EØSU, at den beskyttelse, som forslaget til forordning giver passagererne, er begrænset. Den bør forbedres, når det handler om samlede multimodale kontrakter. EØSU mener også, at det vil være nødvendigt med en klarere definition af pligten til at yde forplejning og assistance for at undgå, at dem, der er forpligtede til at levere disse, får for let ved at omgå deres pligt i de forskellige situationer. Risikoen ved ikke at definere betingelserne for assistance bedre er, at ansvaret herfor udelukkende kommer til at ligge hos den ansvarlige transportør, som måske undlader at yde denne assistance i praksis, så passageren påføres en skade, der er meget vanskelig at råde bod på. På samme måde finder EØSU det uheldigt, at forslaget ikke indeholder bestemmelser om, at der skal ydes kompensation for fuldt integrerede billetter.

4.11. EØSU mener, at det er afgørende, at der skabes et egentligt europæisk mobilitetsdataområde for at overvinde de hindringer, der er forbundet med fragmenteringen af data mellem forskellige virksomheder, operatører og administratorer, hvilket gør det vanskeligt at stille oplysninger til rådighed for brugerne i realtid. Dette er en alvorlig hindring for, at digitaliseringen af transportområdet giver de ønskede resultater, og gør det umuligt at skabe rimelige konkurrencevilkår for levering af digitale mobilitets- og transporttjenester i EU, hvilket ellers ville give mulighed for at øge kvaliteten af serviceydelser, multimodalitet, trafiksikkerhed og bæredygtighed, samtidig med at markedsaktørerne ville få mulighed for at drage fordel af nye forretningsmuligheder og innovation, hvilket ville muliggøre en mere effektiv og rentabel transport.

4.12. Selv om det ikke er emnet for denne udtalelse, mener EØSU ligeledes, at det er nødvendigt at gøre opmærksom på det alvorlige problem med konkurrenceforvridning, der skyldes manglen på specifik regulering af håndbagage og dens medtagelse i billetprisen. EØSU minder om EU-Domstolens dom i sag C-487/12 ([1]), ifølge hvilken håndbagage ikke bør pålægges et pristillæg. Udvalget påpeger derfor, at anvendelsesområdet for og de specifikke krav til håndbagagens vægt og dimensioner skal fastlægges så hurtigt som muligt. I overensstemmelse med hvad der er anført i tidligere udtalelser, mener EØSU, at Den Europæiske Unions Domstols regelværk på dette område bør indarbejdes i forbrugerlovgivningen.

Bruxelles, den 20. marts 2024.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([1]) Domstolens dom (Femte Afdeling) af 18. september 2014, Vueling Airlines SA mod Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.