C/2024/3382

31.5.2024

Yttrande Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 261/2004, (EG) nr 1107/2006, (EU) nr 1177/2010, (EU) nr 181/2011 och (EU) 2021/782 vad gäller efterlevnaden av passagerares rättigheter i unionen

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

och

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter i samband med multimodala resor

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

(C/2024/3382)

Föredragande: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Remiss	Europeiska unionens råd, 29.1.2024 och 1.2.2024 Europaparlamentet, 8.2.2024
Rättslig grund	Artiklarna 91.1, 100.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Antagande av sektionen	28.2.2024
Antagande vid plenarsessionen	20.3.2024
Plenarsession nr	586
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	212/1/2

1 Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) stöder kommissionens förslag till nytt regelverk, vars mål är stärka passagerares rättigheter och förbättra informationen till dem. Det nya regelverket består av flera delar (paketresor, passagerares rättigheter och multimodala resor), vilka bör anses komplettera varandra.

1.2 Vi betonar att ett lämpligt och effektivt regelverk inte bara kommer att förbättra passagerarnas situation utan också stärka EU:s persontransportindustri genom att göra den mer konkurrenskraftig.

1.3 EESK ser med oro på att många medborgare inte känner till sina rättigheter och har svårt att utöva dem. Vi anser därför att information är passagerarnas mest användbara och effektiva verktyg för att få kännedom om dessa rättigheter och för att kunna ta tillvara dem om de inte efterlevs. EESK rekommenderar därför att kommissionen ser till att företag som tillhandahåller turismtjänster ger heltäckande och högkvalitativ information som ska vara lättillgänglig i direktkontakterna med passagerarna, även om det också kan finnas andra förmedlingskanaler, till exempel digitala.

1.4 EESK uppmanar kommissionen att anstränga sig för att förbättra informationen till passagerare redan innan de köper en resa, och särskilt om resan skulle avbrytas, samt att se till att informationen är begriplig för samtliga användare. Kommittén föreslår att informationen ges större spridning med hjälp av informationskampanjer.

1.5 Kommittén ställer sig mycket positiv till att passagerare med funktionshinder och passagerare med nedsatt rörlighet ges ett förstärkt skydd och rekommenderar att kommissionen utvidgar detta förstärkta skydd till att omfatta passagerare som reser med barn, eftersom dessa passagerare ofta möter betydande svårigheter under resan.

1.6 EESK anser det vara positivt att detta regelverk stärker den gröna given genom att främja hållbar rörlighet. Kommittén rekommenderar också att betydelsen av välutbildade arbetstagare som behandlas väl inom branschen erkänns.

1.7 Vi anser det vara av största vikt att regelverket verkligen blir effektivt och efterlevs. Det är därför viktigt att de rapporter som företagen ska lämna in vartannat år kontrolleras och att sanktioner påförs vid bristande efterlevnad.

2 **Sammanfattning av kommissionens dokument**

2.1 Kommissionen har antagit ett antal förslag i paketet för hållbar rörlighet som syftar till att ge passagerarna en bättre upplevelse genom att stärka deras rättigheter. Vid utarbetandet av dessa bestämmelser har hänsyn tagits till erfarenheterna från covid-19-krisen och till att flera operatörer gått i konkurs. Efterlevnaden av passagerarnas rättigheter måste bli bättre för att uppmuntra passagerarna att använda kollektiva färdmedel i stället för privat bil och på så sätt bidra till den gröna given.

2.2 Kommissionens förslag består av tre delar. Den första delen handlar om att se över och förbättra passagerarnas rättigheter när det gäller efterlevnaden av passagerares rättigheter i EU (COM (2023) 753 final). Den andra delen utgörs av förslaget till förordning om passagerares rättigheter i samband med multimodala resor. Den tredje delen avser översynen av paketresedirektivet från 2015. I detta yttrande behandlas den första och andra delen i det åtgärdspaket som antagits av kommissionen.

2.3 Multimodala resor kommer att bli allt vanligare i framtiden. Kommissionen uppskattar att 91 miljoner passagerare genomförde multimodala resor under 2019, och detta antal förväntas öka till 103,6 miljoner år 2030 och 150,9 miljoner år 2050.

3 **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK välkomnar översynen av EU:s förordningar om passagerares rättigheter på områdena luft-, järnvägs-, vattenvägs- och vägtransporter, eftersom vi anser att det lämpligaste sättet att anpassa detta regelverk är med hjälp av en helhetsstrategi som främjar användningen av kollektiva färdmedel och därmed driver den gröna given framåt.

3.2 EESK ser mycket positivt på att de viktigaste målen för översynen av regelverket är rätten till tillgänglighet och assistans för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet, rätten att begära att transportavtalet fullgörs vid störningar, om detta är praktiskt möjligt, rätten till kompensation samt rätten till ett snabbt och lättillgängligt system med enkel handläggning.

3.3 Kommittén anser att förslaget överensstämmer med kommissionens åtagande inom ramen för strategin för hållbar och smart mobilitet att se till att passagerares rättigheter i unionen efterlevs på ett korrekt sätt, att rättigheterna är tydliga för alla berörda parter samt att passagerarna har rätt till assistans och kompensation om det uppstår problem, också vid multimodala resor. Det är dessutom mycket viktigt att lämpliga sanktioner tillämpas vid överträdelser som innebär att passagerarnas rättigheter inte efterlevs och konkurrensen undergrävs.

3.4 EESK anser dock att kommissionens förslag kännetecknas av bristande ambitioner, eftersom det endast syftar till att komma till rätta med de brister som konstaterats i olika studier och av olika EU-organ i fråga om genomförandet och efterlevnaden av befintliga passagerarrättigheter. Kommissionen föreslår inte några nya rättigheter för passagerare, då förslagets främsta mål är att hitta fram till den balans som fortfarande saknas mellan skyddet av passagerarnas rättigheter och transportörernas och infrastrukturförvaltningarnas skyldigheter. I förslaget erkänns inte heller den viktiga roll som arbetstagarna spelar inom branschen. Dessa måste vara välutbildade och behandlas väl.

3.5 Vi är bekymrade över att allmänheten ofta har bristfälliga kunskaper om sina rättigheter och har svårt att ta tillvara dem. Enligt en särskild Eurobarometerundersökning från 2019 vet mindre än hälften av EU:s medborgare om att passagerare har rättigheter. Endast en tredjedel av medborgarna känner till sina rättigheter när de reser. Detta är ett återkommande problem som fjärmar medborgarna från EU:s mål att bygga upp en ekonomi som fungerar för människor. EESK anser att kommissionens förslag bör bidra till att förbättra villkoren för användarna inom EU.

3.6 I vårt yttrande ”Flygpassagerares etablerade rättigheter – funktion och tillämpning” har vi redan rekommenderat att man bör förbättra informationen om passagerarnas rättigheter och inrätta snabba och effektiva mekanismer för återbetalning vid försenade eller inställda flygningar. Trots detta kvarstår de problem som konstaterades då, och problemen har i vissa fall förvärrats av de olika kriser som drabbat luftfarten.

3.7 EESK anser att lagstiftningsförslaget måste genomföras på ett harmoniserat sätt och i överensstämmelse med översynen av direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, eftersom det är svårt för konsumenterna att känna till skillnaderna när de ingår avtal, trots att det rör sig om tjänster av olika rättslig karaktär. Båda förslagen bör syfta till att harmonisera konsumentskyddet, så att det inte uppstår skillnader som kan påverka konkurrensvillkoren mellan olika marknadsaktörer.

3.8 De verktyg som konsumenterna har tillgång till har hittills inte räckt till för att komma till rätta med de problem som uppstår när konsumentskyddslagstiftningen tillämpas. Det är i praktiken mycket svårt att väcka grupptalan. Rättslig tvistlösning i en bransch av denna storlek leder till problem, merkostnader och ineffektivitet för alla berörda parter. EESK anser att snabba och effektiva offentliga mekanismer bör främjas för att säkerställa efterlevnaden av alla olika transportavtal som konsumenterna har tillgång till (direkt med det företag som tillhandahåller tjänsten eller med fysiska, digitala eller intermodala mellanhänder) samtidigt som alla marknadsaktörer garanteras lika villkor. Kommittén rekommenderar därför att det i resehandlingarna anges 1) var kunden kan lämna in klagomål till reseföretaget och 2) till vilket alternativt tvistlösningssystem kunden kan vända sig ifall kunden inte får något tillfredsställande svar.

3.9 EESK efterlyser ytterligare satsningar på att effektivisera gränsöverskridande tvistlösningsmekanismer, eftersom användarna mycket ofta ingår reseavtal med marknadsaktörer som är etablerade i ett annat land än sitt eget. EESK påminner om nätverket TRAVEL-Net, vars mål är att göra det enklare att lösa gränsöverskridande tvister, och rekommenderar att kommissionen tar hänsyn till nätverkets synpunkter i sitt lagstiftningsförslag.

3.10 Dessutom påminner EESK om att passagerarskyddet förbättrades avsevärt till följd av harmoniseringen av passagerarnas rättigheter på EU-nivå, vars mål var att säkerställa lika villkor för alla aktörer som tillhandahåller transporttjänster. I likhet med kommissionen anser EESK att ett förbättrat passagerarskydd uppmuntrar till att använda kollektiva färdmedel och därför på ett avgörande sätt kommer att bidra till den gröna given, samtidigt som rättvis konkurrens främjas mellan de olika aktörerna (transportörer, infrastrukturförvaltare och mellanhänder). Detta kommer även att bidra till utvecklingen av en stark, sysselsättningsvänlig industri i anslutning till persontransportbranschen.

3.11 Trots ovannämnda ökade skydd har konkurserna bland flygbolag och andra aktörer, och framför allt följderna av covid-19-pandemin, visat att olika krav att teckna insolvensförsäkringar eller ställa garantier ställs på olika aktörer som tillhandahåller olika delar av passagerarens resa. Även om kommissionen föreslår att denna fråga ska undersökas i samband med att framtida rättsakter utarbetas anser EESK att det är nödvändigt att skapa pålitliga insolvenssystem för alla aktörer i resekedjan oberoende av företagens storlek (små och medelstora företag samt stora företag), så att samma villkor gäller för samma typ av risk.

4 **Särskilda kommentarer**

4.1 EESK välkomnar kommissionens förslag att tydligt reglera rätten till återbetalning när biljetter bokats via en mellanhand. Möjligheten för transportören att, med mellanhandens samtycke, besluta om vem som ska ta emot kundens begäran är korrekt, eftersom kunden på så sätt redan vid bokningen vet vem vederbörande ska vända sig till för att begära kompensation eller återbetalning vid problem. EESK anser dock att bestämmelser för mellanhänder som gäller för flygresor bör utvidgas till att omfatta alla andra transportsätt för att uppnå harmonisering av och lika villkor för olika transportsätt.

4.2 EESK ser positivt på de föreslagna bestämmelserna avseende återbetalning via mellanhänder såsom de fastställs i förordningen. Förslaget skapar klarhet genom att det införs en skyldighet att informera konsumenten på ett tydligt och enkelt sätt vid tidpunkten för bokningen. Villkoren för återbetalning måste bekräftas samtidigt som återbetalningen ska ske kostnadsfritt och inom 14 dagar.

4.3 Att skapa en effektiv återbetalningsmekanism kräver enligt EESK att information om kunden vidarebefordras på ett tillfredsställande sätt mellan mellanhänder och flygbolag, samtidigt som lika villkor mellan de berörda parterna garanteras. Vi anser därför att det är lämpligt att reglera denna aspekt, särskilt skyddsklausulerna avseende hur länge uppgifterna får lagras och avgränsningen av ändamålet för behandlingen av dessa uppgifter, så att reglerna uppfyller kraven i den allmänna dataskyddsförordningen.

4.4 Vid upprepade tillfällen har olika förslag från kommissionen visat att efterlevnaden av passagerarnas rättigheter inom olika transportsätt uppvisar stora brister. En anledning till detta är att användarna inte har tillräcklig kunskap om sina rättigheter. EESK välkomnar inrättandet av ett standardiserat förfarande för återbetalning och kompensation för alla transportsätt. Denna modell kan minska företagens kostnader och bidra till att samtliga konsumenter får kännedom om förfarandet. Dessutom bör de nationella tillsynsorganen se till att detta formulär alltid finns tillgängligt för konsumenterna, så att det används regelmässigt. Detta kommer också att bidra till att förbättra efterlevnaden av passagerares rättigheter, vilket är det främsta syftet med den föreslagna översynen. Transportörerna bör också åläggas att tillämpa force majeure-argumentet med största transparens vid klagomål. Om transportören hänvisar till force majeure när en resa försenats eller ställts in förväntas denne lägga fram bevis för den situation som uppstått (t.ex. väderprognosen på platsen och tidpunkten för avresa eller ankomst för transportmedlet i fråga). Argumentet om force majeure får inte användas godtyckligt för att avvisa anspråk.

4.5 EESK anser också att den riskbaserade metod som fastställs i förordningen är lämplig. Enligt denna metod ska de nationella tillsynsorganen ta fram uppföljningsprogram för att övervaka att transportörer, infrastrukturoperatörer och mellanhänder fullgör sina skyldigheter med utgångspunkt i konsumenternas klagomål och övrig uppföljningsverksamhet. Detta system kommer sannolikt att förbättra transparensen och effektiviteten för de skyddsmekanismer som fastställs i förordningen.

4.6 Ansvaret för att övervaka de olika aktörernas efterlevnad av bestämmelserna i förordningen bör åligga de nationella tillsynsorganen, som bör ha harmoniserade funktioner i alla medlemsstater. Kommissionen måste dock förbehålla sig en aktiv roll, särskilt när det gäller metoder som tillämpas i flera olika medlemsstater. EESK anser det vara nödvändigt att kommissionen ges ökade befogenheter för att utreda affärsmetoder som misstänks strida mot förordningen och påföra sanktioner. I kommissionens förslag omnämns möjligheten att begära information, men man redogör inte närmare för möjligheterna att vidta åtgärder. Dessutom avses endast väg-, järnvägs- och sjötransporter. Varför luftfarten inte omfattas har inte motiverats på ett korrekt sätt. Skillnader i behandlingen av olika transportsätt bör undvikas.

4.7 EESK välkomnar kommissionens förslag om passagerares rättigheter vid multimodala resor. Möjligheten att genomföra multimodala resor ligger i linje med främjandet av användningen av kollektiva färdmedel som ett alternativ till privat bil. En effektiv multimodal rörlighet är viktig för att transporterna ska vara mer hållbara och bidra till den europeiska gröna given.

4.8 EESK varnar för att resenärer som överväger att välja en multimodal resa för att slippa längre sträckor för närvarande ställs inför ett stort problem, nämligen bristen på korrekt skydd, särskilt om det sker avbrott i resan. Om dessa resor förbättras i detta avseende och jämställs med övriga typer av resor kommer detta alternativ enligt EESK säkerligen att framstå som mer attraktivt för resenärerna. EESK betonar att denna lagstiftning avsevärt förbättrar skyddet för personer med nedsatt rörlighet genom att rätten till assistans både under resan och vid multimodala knutpunkter uttryckligen föreskrivs.

4.9 EESK välkomnar den föreslagna förordningens struktur, eftersom den underlättar harmoniseringen av bestämmelserna om skydd av transportanvändare oavsett typ av transport, vilket bidrar till att undvika ojämlikheter och främja konkurrensen och komplementariteten mellan olika transportsätt.

4.10 Även om initiativet är ett steg i rätt riktning anser EESK att det skydd som den föreslagna förordningen erbjuder resenärerna är begränsat. Skyddet bör förbättras när det gäller heltäckande multimodala avtal. EESK anser det även vara nödvändigt att avgränsa omsorgs- och assistansskyldigheterna med större tydlighet för att de inte enkelt ska kunna kringgås av dem som är skyldiga att tillhandahålla dessa tjänster i olika situationer. Om villkoren för assistans inte förtydligas finns det en risk att tjänsten helt och hållet ligger i den ansvariga transportörens händer och att denna assistans i praktiken inte erhålls och orsakar resenären en skada som det kan vara mycket svårt att få ersättning för. Det är också beklagligt att det i förslaget inte föreskrivs någon ersättning för helt integrerade biljetter.

4.11 EESK anser att det är mycket viktigt att på ett effektivt sätt inrätta ett europeiskt dataområde för mobilitet för att övervinna de hinder som uppstår till följd av att olika uppgifter lämnas av olika företag, operatörer och förvaltningar, vilket gör det svårt att informera användarna i realtid. Detta är ett allvarligt problem som förhindrar att digitaliseringen av transporterna ger de önskade resultaten och att det skapas korrekta konkurrensvillkor för digitala transport- och mobilitetstjänster inom EU. Att lösa detta problem skulle förbättra tjänsternas kvalitet och leda till förbättrad multimodalitet, trafiksäkerhet och hållbarhet samt skapa nya affärsmöjligheter och innovationer för marknadsaktörerna samtidigt som transporterna blir smidigare och mer lönsamma.

4.12 Även om frågan egentligen inte är föremål för detta yttrande vill vi ändå uppmärksamma att avsaknaden av särskilda bestämmelser avseende handbagage och bestämmelser som fastställer att detta bagage ska ingå i biljettpriset är ett allvarligt problem som snedvrider konkurrensen. EESK vill hänvisa till EU-domstolens dom i mål C-487/12 ([1]), enligt vilken handbagage inte bör omfattas av ett pristillägg. Kommittén framhåller därför att tillämpningsområdet och de särskilda krav som ska gälla för handbagagets vikt och dimensioner bör fastställas så snart som möjligt. I linje med de synpunkter som kommittén framfört i tidigare yttranden bör det regelverk som fastställts av domstolen på detta område införlivas i konsumentskyddslagstiftningen.

Bryssel den 20 mars 2024.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([1]) Domstolens dom (femte avdelningen) av den 18 september 2014.Vueling Airlines SA mot Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, Mål C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.