Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah potnikov med potovanjem po morju in celinskih plovnih poteh ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

(COM(2008) 816 konč. – 2008/0246 (COD))

(2009/C 317/16)

Poročevalec: **g. Hernández BATALLER**
Soporočevalec: **g. RUSCHE**

Svet Evropske unije je 12. februarja 2009 sklenil, da v skladu s členom 71 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne o pravicah potnikov med potovanjem po morju in celinskih plovnih poteh ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

COM(2008) 816 konč. - 2008/0246 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 26. junija 2009. Poročevalec je bil g. HERNÁNDEZ BATALLER, soporočevalec pa g. RUSCHE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 455. plenarnem zasedanju 15. in 16. julija 2009 (seja z dne 16. julija) s 65 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO podpira predlog Komisije, saj naj bi ta uredba na splošno okrepila notranji trg in pravice potnikov, zlasti invalidov.

1.2 Vendar pa Odbor obžaluje, da predlog ne vsebuje posebnejše in podrobnejše obravnave položaja invalidov, niti ne določa višjih standardov na področju zaščite temeljnih pravic in gospodarskih pravic potrošnikov.

1.3 V zvezi z invalidi bi bilo treba določiti okvir, ki bi zagotavljal dostopnost v vseh primerih, kakor predlaga EESO v tem mnenju.

1.4 V zvezi z varnostjo bi bilo treba vedno upoštevati najvišje možne standarde, ki jih države članice EU na tem področju uporabljajo oziroma nameravajo uvesti.

1.5 Tudi druge temeljne človekove pravice, kot je zaščita zasebnega življenja v povezavi z varovanjem osebnih podatkov, bi bilo treba urediti posebej, da bi okrepili jamstva.

1.6 Na področju gospodarskih pravic potrošnikov bi bilo treba precej popraviti več vidikov obravnavane zakonodaje, npr. alternativni sistem prevoza in povračilo stroškov, odškodnino v obliki cenejše vozovnice, informacije za potnike in sistem obravnave reklamacij.

2. **Ozadje mnenja**

2.1 Člen 38 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije ([1]) določa, da „politike Unije zagotavljajo visoko raven varstva potrošnikov“. Člen 3 Pogodbe ES opredeljuje krepitev varstva potrošnikov kot eno od dejavnosti Skupnosti, člen 153 pa vsebuje mandat za podpiranje interesov potrošnikov in zagotavljanje visoke ravni varstva potrošnikov.

2.2 Komisija je v beli knjigi *Evropska prometna politika do leta 2010: čas odločitev* ([2]) predlagala, da se določijo pravice potnikov za vse načine prevoza in skupna načela za vse načine prevoza ([3]). Opozorila je, da je treba okrepiti nekatere pravice, na primer posebne ukrepe za ljudi z zmanjšano mobilnostjo, samodejne takojšnje rešitve v primerih prekinitev potovanj (velike zamude, odpovedi in zavrnitve prevoza), obveznosti obveščanja potnikov ter obravnavo reklamacij in načine reševanja pritožb.

([1]) UL C 303, 14.12.2007, str. 1.

([2]) COM(2001) 370, 12.9.2001.

([3]) Kot je določeno z Uredbo (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 261/2004 z dne 11. februarja 2004 o *določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov*; UL L 46, 17.2.2004.

2.3 Komisija je leta 2006 začela z javno obravnavo o pravicah potnikov v pomorskem prometu, ki se delno nanaša na zaščito pravic oseb z zmanjšano mobilnostjo med potovanjem po morju in celinskih vodnih poteh. Izražena je bila večinska podpora zamisli o skupnih minimalnih standardih zaščite pravic potnikov v celotni EU, ne glede na način prevoza in ne glede na to, ali poteka potovanje v celoti znotraj ene države članice ali pa prek notranjih ali zunanjih meja.

2.4 Po drugi strani pa so bile splošne ugotovitve neke neodvisne študije ([4]), da varstvo potnikov v EU ni povsem zadovoljivo, med drugim zaradi pomanjkanja enotnosti v zvezi z obsegom in stopnjo varstva pravic potnikov; odsotnosti okvira za takojšnje in vnaprej določene rešitve v primeru odpovedi in zamud ter nezadostnega obveščanja potnikov o njihovih pravicah v primeru kritičnega dogodka.

2.5 Ocena učinka je zajela predvsem načela odškodnine in pomoči v primeru odpovedi in zamud, pravila o dostopnosti, nediskriminaciji ter pomoči invalidom in osebam z omejeno mobilnostjo, standarde kakovosti in obveznosti v zvezi z obveščanjem ter pravila za obravnavo reklamacij in nadzor izpolnjevanja predpisov.

3. **Predlog Komisije**

3.1 Cilj predloga je z uredbo določiti skupne minimalne standarde v zvezi z nediskriminacijo potnikov po prevoznih pogojih prevoznikov; nediskriminacijo ter obvezno pomoč invalidom in osebam z omejeno mobilnostjo; obveznostmi prevoznikov do potnikov v primeru odpovedi ali zamude; minimalnimi informacijami, ki jih je treba zagotoviti potnikom, ter obravnavo reklamacij in dejanskim uveljavljanjem pravic potnikov.

3.2 Predlog se uporablja za komercialne storitve za potnike po morju in celinskih plovnih poteh, vključno s križarjenji, med pristanišči ali v pristaniščih ali kjer koli na mestu izkrcanja/vkrcanja, ki je na ozemlju države članice, za katerega velja Pogodba.

3.3 V njem so določene obveznosti prevoznikov v primeru prekinitve potovanja in sicer v zvezi z obveščanjem, pravico do pomoči, alternativnim prevozom in povračilom, odškodnino v obliki cenejše vozovnice ter drugimi ukrepi v korist potnikom.

3.4 Predlog poleg tega določa, da mora vsaka država članica imenovati enega ali več neodvisnih organov, ki bodo pristojni za izvajanje uredbe in sprejemanje ukrepov za zagotovitev spoštovanja pravic potnikov, vključno s predpisi o dostopnosti.

4. **Splošne ugotovitve**

4.1 EESO pozdravlja skupne minimalne standarde, predstavljene v predlogu uredbe, in pričakuje, da bo mogoče v prihodnosti doseči ugodnejšo in višjo raven varstva potrošnikov, kakor določa Pogodba ES. Komisija bi morala izrecno pojasniti, da področje uporabe tega predloga ne zajema turističnih izletov, ki trajajo manj kot en dan.

4.1.1 Gre za pogumen predlog, ki v skladu z najnovejšimi pristopi Komisije potrošnika postavlja v središče delovanja notranjega trga in ga pojmuje kot končnega uporabnika odprtja nacionalnih trgov.

4.1.2 Poleg tega, da predlog uredbe določa niz pravil in načel, s katerimi naj bi zagotovili gospodarske pravice potnikov v pomorskem in rečnem prometu znotraj ene države članice in med več državami članicami, določa tudi sistem za priznavanje in zaščito pravic državljanov in oseb nasploh.

4.1.3 Predlog hkrati dopolnjuje zakonodajo mnogih držav članic EU, ki tega vprašanja ne obravnavajo ali pa to počnejo tako negotovo, da v praksi ne zagotavljajo pravic invalidov in starejših. To zdaj vpliva na sisteme dostopnosti, obveščanja in pomoči na ladjah ter na vnaprejšnje informacije, ki bi jih bilo mogoče v mnogih primerih precej izboljšati.

4.1.4 Vendar se EESO ne strinja s tem, da bi države članice imele pravico, da iz področja uporabe uredbe izvzamejo prevozne storitve, zajete v pogodbah o storitvah javnega pomena, saj prav te storitve državljani najbolj uporabljajo in so lahko prav za invalide najbolj nepogrešljive. Komisija bi lahko za točkama 19a) in b) v posebni alinei od pristojnih oblasti zahtevala sistem samodejne odškodnine v teh primerih.

Kljub obstoječi zakonodaji o pomorski varnosti (direktive 1999/35/ES, 98/18/ES in 98/41/ES) bi morala ta uredba po mnenju EESO izrecno vključevati tudi pravico potnikov do varnosti kot njihovo posebno pravico.

Zato bi moral pojem varnosti na tem področju vključevati tudi dostopnost, se pravi, da bi morala biti zagotovljena ne samo ob vkrcanju in izkrcanju, temveč ves čas potovanja.

([4]) Neodvisna študija o *analizi in oceni stopnje varstva pravic potnikov v sektorju pomorskega prometa EU*, ki jo je v obdobju 2005-2006 naročil GD za energetiko in promet.

Ravno tako bi bilo treba na vseh mestih vkrcanja in na vseh potovanjih, ki so zajeta v področje veljavnosti te uredbe, izrecno dovoliti dostop psov vodnikov, ki so neločljivo spremstvo invalidov in jim omogočajo, da v polni meri uveljavljajo svojo pravico do svobodnega gibanja in mobilnosti.

4.1.5 EESO opozarja Komisijo, da mora na ravni Skupnosti sprejeti in predlagati vse potrebne ukrepe, da bi invalidi in osebe z omejeno mobilnostjo imeli enake pravice do svobodnega gibanja v EU, svobodnega odločanja in nediskriminacije kot vsi drugi državljani. Udejanjiti je treba „socialni model invalidnosti", ki bo vključeval tudi prekomerno telesno težo, da bi lahko prometna sredstva uporabljali vsi.

4.1.6 Glede pravne podlage (člena 70 in 81 Pogodbe) EESO meni, da bi bilo treba navesti tudi člen 153 Pogodbe, ki pri dejavnostih Skupnosti zahteva visoko raven varstva potrošnikov.

4.1.7 EESO meni, da je uporaba uredbe kot zakonodajnega instrumenta primerna, saj je treba predpise, ki jih določa ta predlog, uporabljati enotno in učinkovito v celotni Evropski uniji, da bi zagotovili ustrezno raven varstva potnikov v pomorskem prometu in enakost pogojev za prevoznike.

4.1.8 EESO se strinja s stališčem evropskih zakonodajalcev, da se koregulacija ali samoregulacija „ne bo uporabljata, kadar gre za temeljne pravice ali pomembne politične možnosti ali v razmerah, ko je treba predpise uporabljati enotno v vseh državah članicah" ([5]). Predlog uredbe torej upošteva načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

4.1.9 Glede poglavja III pa je treba reči, da se cilj zagotavljanja enakih pogojev za vse gospodarske akterje na notranjem trgu dosega le v omejenem obsegu, saj imajo z uredbo države članice precej svobode v zvezi s pravicami v primeru zamude ali odpovedi. V poročilu, ki ga mora Komisija predložiti najkasneje v treh letih po začetku veljavnosti te uredbe (člen 30), bi moralo biti konkretno proučeno, ali morebitne razlike v zakonodajah na tem področju vplivajo na konkurenco ali na pravilno delovanje notranjega trga.

4.1.10 EESO priznava, da prevoz predvsem turističnega značaja, zlasti izleti in turistični ogledi, ni zajet v področje uporabe te uredbe. Vendar pa bi bilo treba upoštevati primer potnikov, ki zaradi težav na katerem izmed delov potovanja zamudijo prometno povezavo.

4.2 EESO poudarja pomen vozovnice kot dokazila o sklenjeni pogodbi o prevozu in meni, da je pomembno, da se obveznosti, določene v tej uredbi, upoštevajo kot nujne in neodtujljive pravice potnikov, kar ne vpliva na veljavne določbe o varstvu potrošnikov, zlasti v zvezi z določbami o zlorabah ([6]) in nepoštenih trgovskih praksah ([7]).

Poiskati bi bilo treba posebno rešitev za odstopanje od sedanje skoraj povsod veljavne obveznosti, po kateri morajo invalidi prevoznika o svojem potovanju obvestiti najmanj 48 ur vnaprej, ali pa to obveznost vsaj tako spremeniti, da bi bila čim bolj ugodna za invalide. Jasno je, da tako tog rok lahko invalide ovira pri uveljavljanju nekaterih pravic v zvezi s svobodnim gibanjem oseb, kot je pravica do prostega časa ali pa pravica do ukrepanja v vsakršni stiski, v kateri se lahko znajdejo.

EESO poziva k nekoliko večji prožnosti sistema obveščanja v zvezi s pomočjo na krovu. Za to vrsto prevoza potniki ne potrebujejo vnaprejšnje rezervacije, od invalidov pa se zahteva, da vnaprej napovejo, da bodo potrebovali pomoč, kar jih lahko postavlja v neenak položaj. Razlikovati bi bilo torej treba med potovanji na kratke in dolge razdalje ter glede na vrsto ladje ali čolna, ki se uporablja za prevoz. Komisija bi morala od prevoznikov zahtevati, da potnikom potrdijo, da so prejeli obvestilo, s čimer bi imel potnik dokaz, da je resnično obvestil prevoznika o svoji potrebi po pomoči, če bi se sistem obveščanja slučajno pokvaril.

4.2.1 V skladu s pravicami, ki jih določa konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov, bi morala biti invalidom na voljo pomoč v pristaniščih, v krajih vkrcanja in izkrcanja ter na potniških ladjah. EESO se v celoti strinja, da bi morala biti z vidika socialnega vključevanja, ko gre za vključevanje invalidov, v skladu s členom 26 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije ta pomoč brezplačna.

4.2.2 Zato EESO meni, da bi morale izjeme glede zavrnitve vkrcanja invalidov ali oseb z zmanjšano mobilnostjo temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih, preglednih in preverljivih merilih.

([5]) Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o *boljši zakonodaji* (2003/C 321/01), točka 17.

([6]) Direktiva Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o *nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah*, UL L 95, 21.4.1993, str. 29.

([7]) Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o *nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu*, UL L 149, 11.6.2005, str. 22.

4.3 EESO pozitivno ocenjuje določbo v členu 8 predloga uredbe glede dialoga in posvetovanja med organizacijami civilne družbe in organi oblasti, na podlagi katere prevozniki in združenja invalidov ter nacionalni organi za izvajanje določijo predpise v zvezi z dostopnostjo. Standardi kakovosti bi morali biti določeni v sodelovanju s potrošniškimi organizacijami, kakor določa člen 22 predloga, pri tem pa bi bilo treba upoštevati priporočila Mednarodne pomorske organizacije in drugih mednarodnih organov, pristojnih za to področje.

4.4 Predvidena taksa, določena v členu 9(3) predloga, je v popolnem nasprotju z načelom brezplačnosti ukrepov socialnega vključevanja, zlasti ker gre za enostransko potezo, kot v tem predlogu. Ločevanje računovodskih izkazov pa je normalna posledica zahtev po minimalni preglednosti, čeprav bi bilo treba združenjem invalidov in potrošniškim organizacijam dati na voljo letna poročila revizorjev. EESO kljub vsemu priporoča, da se opravi ocena, ali naj bo priprava takšnega poročila z vsemi povezanimi stroški obvezna tudi za mala in srednje velika podjetja.

4.5 Nadomestilo za invalidske vozičke in opremo, povezano z mobilnostjo, je v skladu s ciljem uredbe, da bi zagotovili zaščito, ravno tako določba, da se zainteresiranim da na voljo nadomestna oprema. Nadomestilo mora biti popolno in pokrivati mora vso povzročeno škodo ali neugodnosti.

4.6 Obveznosti v primeru prekinitve potovanja kot skupni minimalni standardi so glede na pomanjkanje ustrezne zakonodaje primerne. EESO izraža razumevanje za to, da je na ravni Skupnosti najprej treba predvideti uskladitev pravil o varnosti letalskih potnikov s pravili o varnosti potnikov na drugih prevoznih sredstvih, vendar meni, da bi bilo treba priporočiti, da se v prihodnosti zelo hitro doseže najvišja raven zaščite.

4.6.1 Odškodnina v obliki cenejše vozovnice kot samodejnega sistema odškodnin bi lahko bil pravičen način, pod pogojem, da je sistem prožen in učinkovit. V prihodnosti bi bilo treba na tem področju doseči višje odškodnine za zamude.

4.6.2 Pojasniti je treba člen 20(4) predloga, po katerem zakonodaja ne bi veljala, če je do zamude prišlo „zaradi izrednih okoliščin“. To bi bilo treba v skladu s sodno prakso Sodišča ([8]) opredeliti tako, da se določba ne nanaša na tehnične težave na ladji, zaradi katerih potovanje odpovejo, razen če je težava povezana z dogodkom, ki po svoji naravi ali izvoru ni del običajnega opravljanja dejavnosti prevoznika. Poleg tega samo dejstvo, da je prevoznik upošteval minimalne standarde za vzdrževanje ladje, ni zadosten dokaz, da je storil „vse potrebno“ in zato ni dolžan plačati odškodnine. Pri tem bi bilo treba upoštevati tudi navtične posebnosti ustrezne prevozne storitve.

4.6.3 Vsekakor je določba iz člena 21, po kateri se potnikom na noben način ne onemogoča, da na nacionalnih sodiščih zahtevajo odškodnino za škodo ali neugodnosti zaradi odpovedi ali zamude pri prevoznih storitvah, v celoti v skladu s temeljno pravico do učinkovitega pravnega varstva, določenega s členom 47 Listine o temeljnih pravicah.

4.7 Informacije so za potnike zelo pomembne; morajo biti dostopne in ustrezati razvoju tehnologije, zato je predlog v zvezi s tem primeren.

4.8 Če se reklamacije nanašajo na škodo na področju civilnega in/ali gospodarskega prava, jih je treba vlagati pri izvensodnih potrošniških organizacijah, ki so bile vzpostavljene že na podlagi Priporočila Komisije 1998/257/ES z dne 30. marca 1998, ali pa vsaj organom, ki izpolnjujejo načela neodvisnosti, preglednosti, ugovora, učinkovitosti, zakonitosti, svobode in možnosti zastopanja.

4.9 Nacionalni organi izvajanja morajo biti pristojni za popolno uporabo učinkovitega, odvračilnega in sorazmernega sistema kazni, po katerem bi bilo v vsakem primeru možno zahtevati izplačilo odškodnine prizadetim potnikom, ki so vložili reklamacijo.

Uredba bi morala vključevati tudi obveznost posredovanja primernih in ustrezno dostopnih informacij o kaznih in reklamacijah, ki jih vlagajo potniki.

4.10 V zvezi z varovanjem osebnih podatkov in prostim pretokom podatkov ([9]) EESO deli stališče Komisije, da je treba strogo uporabljati obstoječo zakonodajo, da bi tako zagotovili spoštovanje zasebnega življenja potnikov, kakor to določata Direktiva 95/46/ES in sodna praksa Sodišča. To je še zlasti pomembno pri osebnih podatkih, ki se zaradi opravljanja prevoznih storitev lahko posredujejo tretjim državam. Osebe, katerih podatki so v registru, morajo biti s tem vedno seznanjene; ravno tako jih je treba obvestiti, da imajo pravico do vpogleda v register in lahko zahtevajo popravek ali izbris svojih podatkov.

([8]) Sodba z dne 22. decembra 2008, zadeva C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

([9]) Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

4.11 EESO Komisijo opozarja, da je treba pregledati Direktivo 90/314/ES, da bi bila bolj v skladu s tem predlogom in drugimi akti iz sekundarne zakonodaje Skupnosti, in zato, da:

— posodobi opredelitve in razlage pojmov, kot so „končna cena“, „potovalni paket“ in „vnaprej določena kombinacija“;

— jasneje opredeli, za kaj natanko sta prevoznik in agent odgovorna v primeru neizpolnitve ali nepopolne izpolnitve pogodbe, ne glede na to, ali je prevoznik oziroma agent to storitev opravil posredno ali neposredno;

— določi bolj jasna in popolna nadomestila za potnike v primeru, da organizator odpove pogodbo.

4.12 Nenazadnje EESO opozarja Komisijo, da je treba v tej uredbi izrecno navesti direktive o prevozu po morskih in celinskih plovnih poteh, katerih cilj je višja raven zaščite, zlasti za osebe z zmanjšano mobilnostjo, in po potrebi prilagoditi geografski okvir uporabe.

V Bruslju, 16. julija 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI