Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen”

KOM(2008) 816 slutlig – 2008/0246 (COD)

(2009/C 317/16)

Föredragande: **Bernardo Hernández BATALLER**
Medföredragande: **Jörg RUSCHE**

Den 12 februari 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen”

KOM(2008) 816 slutlig – 2008/0246 (COD).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2009. Föredragande var **Bernardo Hernández Bataller** och medföredragande var **Jörg Rusche**.

Vid sin 455:e plenarsession den 15–16 juli 2009 (sammanträdet den 16 juli 2009) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 65 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens förslag eftersom genomförandet av förordningen allmänt sett kommer att gynna inre marknaden och stärka passagerarnas rättigheter, inte minst när det gäller personer med funktionshinder.

1.2 EESK beklagar emellertid att man i förslaget inte specifikt och mer ingående tar upp de funktionshindrades situation och högre nivåer för skyddet av konsumenternas grundläggande och ekonomiska rättigheter.

1.3 Det bör upprättas en ram som under alla omständigheter säkerställer tillgången till transporter för personer med funktionshinder i enlighet med EESK:s förslag i detta yttrande.

1.4 När det gäller säkerheten bör högsta möjliga säkerhetsnivå i nu gällande bestämmelser, eller i de bestämmelser som det finns planer på att införa i medlemsstaterna, utgöra riktmärke.

1.5 De grundläggande individuella rättigheterna, exempelvis skyddet av personuppgifter i databaser, bör bli föremål för en särskild uppsättning bestämmelser som stärker säkerhetsgarantierna.

1.6 När det gäller konsumenternas ekonomiska rättigheter bör bestämmelserna förbättras avsevärt, exempelvis beträffande ombokning och återbetalning, ersättning av biljettens pris, information till passagerarna och klagomål.

2. Bakgrund

2.1 I artikel 38 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [1] fastslås att EU:s politik ska säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. I artikel 3 anges att ett av gemenskapens insatsområden är att stärka konsumentskyddet, och artikel 153 i EG-fördraget ger mandat att främja konsumenternas intresse och säkerställa en högre konsumentskyddsnivå.

2.2 I vitboken *”Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden”* [2] var Europeiska kommissionens tanke att passagerarnas rättigheter skulle fastställas enligt gemensamma principer för alla transportsätt [3], och man konstaterade att det fanns behov av att stärka en rad rättigheter, exempelvis särskilda åtgärder till förmån för personer med nedsatt rörlighet, automatiska och omedelbara lösningar vid störningar (kraftiga förseningar, inställda turer eller nekad ombordstigning), information till passagerare, hantering av klagomål och möjligheter att väcka talan.

(1) EUT C 303, 14.12.2007, s. 1.

(2) KOM(2001) 370, 12.9.2001.

(3) I likhet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar, EUT L 46, 17.2.2004.

2.3 Europeiska kommissionen anordnade 2006 ett offentligt samråd om sjöfartspassagerarnas rättigheter. Det fokuserade på skyddet av funktionshindrade vid resor till sjöss och på inre vattenvägar. Majoriteten av de tillfrågade ansåg att det bör finnas en gemensam minimiskyddsnivå för passagerares rättigheter inom hela EU, oavsett transportsätt och oavsett om resan görs inom en enda medlemsstat eller om inre eller yttre gränser passeras.

2.4 Slutsatserna av en allmän undersökning ([4]) var också att passagerarskyddet inte är helt tillfredsställande bl.a. beroende på bristande enhetlighet när det gäller hur omfattande och hur ingående skyddet av passagerarnas rättigheter är, avsaknaden av en ram med omedelbara och på förhand fastställda lösningar vid inställda turer och förseningar samt bristen på information till passagerarna om deras rättigheter vid kritiska händelser.

2.5 Konsekvensanalysen omfattade i huvudsak olika principer för ersättning och assistans vid inställda turer och förseningar, tillgänglighetsregler, icke-diskriminering och assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, kvalitetsnormer och informationsskyldigheter, regler för hantering av klagomål och bestämmelser för kontroll att reglerna efterlevs.

3. **Kommissionens förslag**

3.1 Syftet med förslaget är att genom en förordning fastställa enhetliga minimikrav för icke-diskriminering mellan passagerare när det gäller de transportvillkor som trafikföretagen erbjuder, icke-diskriminering och obligatorisk assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, trafikföretagens skyldigheter gentemot passagerarna vid inställda turer eller förseningar, minimiregler för den information som ska ges till passagerarna, hantering av klagomål och bestämmelser för att ta till vara passagerarnas rättigheter.

3.2 Förslaget avser kommersiella tjänster för passagerare till sjöss och på inre vattenvägar, inbegripet kryssningar, mellan eller vid hamnar eller påstignings- eller avstigningspunkter belägna inom en medlemsstats territorium där fördraget är tillämpligt.

3.3 I förslaget åläggs trafikföretagen skyldigheter gentemot passagerarna vid inställda turer (information till passagerarna, rätt till assistans, ombokning och återbetalning, kompensation för biljettens pris och andra bestämmelser som gynnar passagerarna).

3.4 Medlemsstaterna ska enligt förslaget utse ett eller flera oberoende organ som ska ansvara för förordningens tillämpning och som ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att passagerarnas rättigheter respekteras, inbegripet efterlevnaden av tillgänglighetsreglerna.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK välkomnar förslaget om gemensamma minimibestämmelser i hopp om att det i framtiden kan utvecklas i riktning mot en högre skyddsnivå som bättre gynnar konsumenterna i enlighet med EG-fördraget. Kommissionen bör klargöra att turistresor som varar mindre än en dag inte omfattas av förslagets tillämpningsområde.

4.1.1 Det rör sig om ett ambitiöst förslag i linje med kommissionens senaste riktlinjer. Konsumenterna ges en central plats på inre marknaden och betraktas som de slutliga förmånstagarna av avregleringen av de nationella marknaderna.

4.1.2 I stället för att bara ställa upp en rad regler och principer som säkerställer de ekonomiska rättigheterna för användarna av sjötransporter och transporter på inre vattenvägar inom och mellan olika länder, fastställs i förslaget till förordning bestämmelser för erkännande och skydd av medborgarnas och andra människors rättigheter.

4.1.3 Förslaget kompletterar dessutom lagstiftningen i många av EU:s medlemsstater som antingen saknar bestämmelser eller har så vagt formulerade bestämmelser att de funktionshindrade och äldres rättigheter i själva verket inte säkerställs. Detta får för närvarande konsekvenser för systemen för tillgänglighet, information och assistans på fartygen samt för förhandsinformationen, som i många fall helt klart kan förbättras.

4.1.4 EESK håller emellertid inte med om att medlemsstaterna bör ha möjlighet att undanta tjänster som omfattas av avtal om allmännyttiga tjänster från förordningens tillämpningsområde, eftersom det just är dessa som används mest av medborgarna och som även personer med funktionshinder har störst användning av. Kommissionen skulle efter artikel 19.1 led a) och b) kunna lägga till ett stycke där det anges att de ansvariga myndigheterna ska införa ett automatiskt ersättningssystem för dessa fall.

Även om det redan finns lagstiftning om säkerheten till sjöss (direktiv 1999/35/EG; 98/18/EG och 98/41/EG) anser EESK att passagerarnas rätt till säkerhet uttryckligen bör skrivas in i förordningen som en särskild rätt i sig.

Säkerhet omfattar här även garanti om tillgänglighet – inte bara vid passagerarnas ombord- och avstigning utan under hela resan.

([4]) En oberoende undersökning som kommissionens GD Energi och transport lät utföra 2005–2006 (*Analysis and assessment of the level of protection of passenger rights in the EU maritime transport sector*).

Blindhundar ska dessutom uttryckligen garanteras tillträde till samtliga fartyg vid resor som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Blindhundar och deras förare hör ihop, och de är ovärderliga för att de funktionshindrade ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet och mobilitet.

4.1.5 EESK vill erinra kommissionen om att på gemenskapsnivå föreslå och vidta nödvändiga åtgärder för att personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska ha samma rätt som alla andra personer till fri rörlighet, valfrihet och icke-diskriminering. ”Den sociala modellen för personer med funktionshinder”, även för personer som lider av fetma, bör bli verklighet, så att transportmedlen kan utnyttjas av alla.

4.1.6 I fråga om den rättsliga grunden (artiklarna 70 och 81 i fördraget) anser EESK att artikel 153 i fördraget också borde ingå, eftersom behovet av en hög konsumentskyddsnivå i gemenskapens verksamhet omnämns i den artikeln.

4.1.7 EESK anser att det är korrekt att man som rättsinstrument valt en förordning, eftersom de bestämmelser som presenteras i förslaget ska tillämpas på ett enhetligt och effektivt sätt i hela Europeiska unionen för att säkerställa både en korrekt skyddsnivå för sjöfartspassagerare och rättvisa konkurrensregler för trafikföretagen.

4.1.8 EESK håller med EU:s lagstiftande instanser om att samreglering eller självreglering ”inte tillämpas om de grundläggande rättigheterna eller viktiga politiska val står på spel eller i situationer där reglerna måste tillämpas på ett enhetligt sätt i samtliga medlemsstater” ([5]). Förslaget ligger därför i linje med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.1.9 Med avseende på kapitel III kan målet att garantera enhetliga villkor för företagen på inre marknaden endast uppnås till viss del, eftersom förordningen ger medlemsstaterna betydande handlingsutrymme när det gäller rättigheterna i händelse av försening eller inställda turer. Den rapport som kommissionen ska utarbeta senast tre år efter det att förordningen träder i kraft (artikel 30) bör innehålla en särskild analys av huruvida skillnader i lagstiftningen på detta område påverkar konkurrensen eller inverkar negativt på inre marknadens funktion.

4.1.10 EESK inser att transporter som i huvudsak utförs i turistsyfte, framför allt utflykter och sightseeingturer, inte faller inom förordningens tillämpningsområde. Man bör dock ta hänsyn till passagerare som får problem när en länk i resan brister och de missar en anslutning.

([5]) Europaparlamentets, rådets och kommissionens interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning (2003/C 321/01), punkt 17.

4.2 EU betonar vikten av att biljetten måste gälla som bevis för att ett transportavtal ingåtts, och anser att det är viktigt att de regler som fastställs i förordningen betraktas som bindande passagerarrättigheter som inte kan åsidosättas utan att det inverkar negativt på nuvarande konsumentskyddslagstiftning, framför allt när det gäller oskäliga villkor ([6]) och otillbörliga affärsmetoder ([7]).

En särskild lösning eller gynnsammare bestämmelser bör tillämpas i fråga om det nuvarande krav som gäller i stort sett överallt för funktionshindrade passagerare att informera trafikföretaget senast 48 timmar i förväg om att de avser att resa på en viss sträcka. Det är uppenbart att denna strikta tidsgräns kan hindra dem från att till fullo ta till vara vissa rättigheter som hänger samman med den fria rörligheten för personer, t.ex. rätten till fritid eller rätten att kunna hantera en nödsituation som kräver deras närvaro.

EESK efterlyser viss flexibilitet i systemet för att underrätta trafikföretagen om behovet av assistans ombord. Denna typ av resa kräver inte att passagerare bokar biljett i förväg och styrs av kravet att personer med funktionshinder ska informera om sina assistansbehov i förväg, vilket kan vara ett avsteg från principen om lika behandling. En åtskillnad bör därför göras mellan långdistans- och kortdistansresor och för olika fartygstyper. Europeiska kommissionen bör ålägga trafikföretagen att bekräfta för passageraren att de underrättats, så att passageraren kan bevisa att han eller hon faktiskt underrättat företaget om de egna assistansbehoven, om informationssystemet slutar att fungera.

4.2.1 För att se till att Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning respekteras bör dessa personer ha rätt till assistans i hamnar, vid ombordstigning och landstigning samt ombord på passagerarfartyg. EESK håller helt och hållet med om att denna assistans, som syftar till social integration, ska vara kostnadsfri i enlighet med artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna avseende integration av personer med funktionshinder.

4.2.2 EESK anser därför att undantag som innebär att personer med funktionshinder vägras ombordstigning ska bygga på objektiva, icke-diskriminerande och kontrollerbara kriterier som är öppna för insyn.

([6]) Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal, EGT L 95, 21.4.1993, s. 29.

([7]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden, EUT L 149, 11.6.2005, s. 22.

4.3 EESK välkomnar bestämmelserna i artikel 8 i förslaget till förordning som föreskriver dialog och samråd mellan det civila samhällets organisationer och offentliga myndigheter, och som innebär att trafikföretagen tillsammans med företrädare för organisationer för personer med funktionshinder samt tillsynsorganen ska fastställa tillgänglighetsregler. I linje med artikel 22 i förslaget ska kvalitetsnormer som tar hänsyn till rekommendationer utfärdade av Internationella sjöfartsorganisationen och andra internationella organ med befogenheter på detta område fastställas i samarbete med andra behöriga organ på området.

4.4 Bestämmelsen om att avgift får tas ut (artikel 9.3 i förslaget) strider helt mot principen om att inte ta ut avgifter med hänsyn till den sociala integrationen, framför allt när det görs ensidigt. Bestämmelsen om separata räkenskaper är dock en naturlig följd av minimireglerna för insyn, även om organisationer för funktionshindrade och konsumentorganisationer bör ha rätt att ta del av den granskade årsöversikten. EESK rekommenderar dock att en översyn görs för att avgöra om den administrativa bördan för att upprätta en dylik redovisning bör bäras av små och medelstora företag.

4.5 Bestämmelsen avseende ersättningar rörande rullstolar och rörelsehjälpmedel ligger i linje med förordningens syfte om att fastställa rättigheter på detta område. Detsamma gäller bestämmelsen om ersättningsutrustning till berörda parter. Kompensationen ska vara fullständig och täcka hela skadan.

4.6 Kommittén anser att de krav som fastställts för inställda turer och de enhetliga minimireglerna är skäliga med hänsyn till avsaknaden av befintlig lagstiftning. EESK kan förstå att reglerna på gemenskapsnivå i största möjliga utsträckning motsvarar de regler som gäller skyddet för flygpassagerare, men anser att man bör eftersträva att snarast möjligt nå den högsta skyddsnivån.

4.6.1 Automatisk ersättning av biljettpriset kan visa sig vara ett rättvist system, förutsatt att systemet är flexibelt och effektivt. I framtiden bör man eftersträva högre ersättningsnivåer i procent räknat vid förseningar.

4.6.2 Kommittén anser att man bör förtydliga bestämmelserna i artikel 20.4 i förslaget, enligt vilka lagstiftningen inte ska tillämpas för förseningar som orsakats av ”*undantagsomständigheter*”. Denna bestämmelse måste ligga i linje med rättspraxis vid EG-domstolen ([8]), vilket innebär att bestämmelsen inte gäller tekniska problem ombord på fartyget som innebär att resan ställs in, om inte detta problem beror på händelser som, på grund av deras natur och ursprung, ligger utanför trafikföretagets normala verksamhet. Att enbart tillämpa minimikraven på underhåll av ett fartyg ska inte vara tillräckligt bevis för att trafikföretaget vidtagit ”*alla rimliga åtgärder*” och därför undantas från skyldigheten att betala ersättning. Här bör hänsyn även tas till de förhållanden som gäller till sjöss för varje enskild transporttjänst.

4.6.3 Bestämmelserna i artikel 21, som innebär att inget i förordningen ska hindra passagerare från att inför nationella domstolar söka skadestånd när det gäller förluster till följd av inställda turer eller förseningar av transporttjänster, ligger under alla omständigheter i linje med den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel som fastställs i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

4.7 För passagerare är det viktigt med information och denna bör finnas tillgänglig samt ligga i linje med den tekniska utvecklingen. Förslaget är därför relevant i detta hänseende.

4.8 I fråga om klagomål av civil eller kommersiell natur bör en hänvisning göras till de utomrättsliga konsumentorganisationer som inrättats med stöd av kommissionens rekommendation 98/257/EG av den 30 mars 1998, eller åtminstone till organ som respekterar principerna om oberoende, insyn, beviskrav, effektivitet, legalitet, frihet och möjligheten att bli företrädd.

4.9 Nationella rättsvårdande myndigheter bör ha rätt att till fullo införa ett effektivt, avskräckande och proportionellt ersättningssystem som under alla omständigheter inbegriper möjligheten att kräva att ersättning betalas till berörda passagerare som ställt ersättningsanspråk.

Förordningen bör innehålla ett krav på att tillhandahålla tillgänglig, lämplig och relevant information om ersättningsregler som kan gälla och om hur passageraren går till väga vid klagomål.

4.10 I fråga om skyddet av personuppgifter och den fria rörligheten för personuppgifter ([9]) delar EESK kommissionens uppfattning att det krävs en strikt tillämpning av befintlig lagstiftning för att garantera passagerarnas integritet, i enlighet med direktiv 95/46/EG och EG-domstolens rättspraxis. Detta är särskilt viktigt i fråga om personuppgifter som kan överlämnas till tredjeland i samband med att transportjänster tillhandahålls. De personer vilkas personuppgifter lagras bör vid varje tillfälle informeras om detta och om rätten att få tillgång till uppgifterna samt att begära att uppgifter rättas eller stryks.

([8]) Dom av den 22 december 2008, mål C-549/07 (Friederike Wallentin-Herrmann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

([9]) Rätten till privatliv och integritet enligt artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

4.11 EESK påminner kommissionen om behovet av att se över direktiv 90/314/EEG, så att det stämmer bättre överens med detta förslag och annan sekundärlagstiftning inom gemenskapen. Kommissionen bör också

— uppdatera de definitioner och förklaringar som gäller termer såsom ”totalpris”, ”paket” och ”förhandsavtalad kombinationsresa”,

— på ett tydligare sätt definiera researrangörens och återförsäljarens exakta ansvar vid eventuellt avtalsbrott eller bristfälligt utförande, oberoende av om researrangören eller återförsäljaren direkt eller indirekt har tillhandahållit tjänster i fråga,

— fastställa regler för tydligare och mer fullständig ersättning till konsumenter om researrangören upphäver ett avtal.

4.12 EESK påminner vidare kommissionen om att det i förordningen behövs uttryckliga hänvisningar till direktiven om resor till sjöss och på inre vattenvägar som syftar till att uppnå en hög skyddsnivå, framför allt för personer med funktionshinder, och att man bör anpassa bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde när detta bedöms vara nödvändigt.

Bryssel den 16 juli 2009

Mario SEPI

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande