

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.8.2008
KOM(2008) 510 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Meddelelse om omfanget af luftfartsselskabers og lufthavnes ansvar, når bevægelseshæmmede personers hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flyrejser

EØS-relevant tekst

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Meddelelse om omfanget af luftfartsselskabers og lufthavnes ansvar, når bevægelseshæmmede personers hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flyrejser

EØS-relevant tekst

1. Baggrund

Den 5. juli 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly¹ (i det følgende benævnt "forordningen"). Forordningens overordnede formål er at sikre, at handicappede og bevægelseshæmmede passagerer ikke forskelsbehandles, når de rejser med fly. Den 30. november 2005 fremlagde Kommissionen som led i den politiske forhandlingsproces vedrørende Kommissionens forslag og i forbindelse med den kommende artikel 12 vedrørende "erstatning for tab eller beskadigelse af kørestole, andet mobilitetsudstyr og hjælpemidler" en erklæring til referatet². Heri forpligtede Kommissionen sig til at iværksætte og efterfølgende aflægge beretning om en undersøgelse af muligheden for at forbedre de eksisterende rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen og national og international lovgivning for flypassagerer, hvis kørestole eller andet mobilitetsudstyr og hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flytransport eller håndtering i lufthavne.

Kommissionen offentliggjorde en udbudsbekendtgørelse³ om en *undersøgelse af erstatningstærskler for beskadiget eller bortkommet udstyr og anordninger, der tilhører bevægelseshæmmede flypassagerer* (i det følgende benævnt "undersøgelsen"), som kan findes på Kommissionens websted. Formålet med denne meddelelse er at rapportere om resultaterne af undersøgelsen og om muligheden for at forbedre de eksisterende rettigheder.

2. Problemets omfang

*"Beskadiget eller bortkommen bagage er en irritationskilde. Når mobilitetshjælpemidler beskadiges eller bortkommer, kan det ødelægge hele rejsen og komplicere tilværelsen i en længere periode samt betyde tab af uafhængighed og værdighed"*⁴.

En betydelig del af EU's befolkning er bevægelseshæmmet og har brug for kørestole og andre mobilitetshjælpemidler (i det følgende benævnt "hjælpemidler"). Andelen af bevægelseshæmmede i befolkningen ventes at stige i takt med, at EU's befolkning bliver ældre.

¹ EUT L 204 af 26.7.2006, s. 1.

² Rådets arbejdsdokument nr. 15206/05 (COD 2005/7).

³ Udbudsbekendtgørelse 2006/S 111-118193 af 14.6.2006.

⁴ Fra en handicapforenings svar til konsulenterne.

Kommissionen ønsker ikke i denne meddelelse at gentage de oplysninger, som allerede er fremkommet i undersøgelsen, og som bør læses som supplement til denne meddelelse. Dog vil Kommissionen gerne understrege, at disse oplysninger klart indikerer, at bevægelseshæmmede passagerer, som er afhængige af hjælpemidler, rejser mindre med fly end befolkningen generelt. Det er meget sandsynligt, at frykten for, at deres hjælpemidler skal bortkomme, blive beskadiget eller ødelagt, er med til at afholde dem fra at rejse og således forhindrer dem i at blive integreret i samfundet. Der er flere objektive årsager bag denne frygt:

- 1) Tabet eller beskadigelsen af kørestole eller andre hjælpemidler gør, at de bevægelseshæmmede mister deres uafhængighed, og påvirker alle aspekter af deres daglige tilværelse, indtil sagen er blevet bragt i orden.
- 2) Bevægelseshæmmedes sundhed og sikkerhed bringes i fare, hvis deres hjælpemidler bortkommer, beskadiges eller ødelægges, fordi de ikke altid får et erstatningshjælpemiddel, og selv i de tilfælde, hvor der skaffes et sådant, opfylder det ikke altid den pågældende persons behov.
- 3) Den tid, det tager luftfartsselskaber og lufthavne at løse de praktiske problemer i forbindelse med beskadigede eller bortkomne hjælpemidler, står ikke i forhold til brugernes presserende behov.
- 4) Procedurene i tilfælde af bortkomne eller beskadigede hjælpemidler er utilstrækkelige, og i de fleste tilfælde er uddannelsen af luftfartsselskabers og lufthavnes personale i løsning af sådanne problemer mangelfuld.
- 5) De økonomiske konsekvenser, som er forbundet med bortkomne, beskadigede eller ødelagte hjælpemidler, udgør en større risiko for bevægelseshæmmede flypassagerer end for andre passagerer.
- 6) Bestemmelserne om erstatning for beskadigede, ødelagte eller bortkomne hjælpemidler varierer fra luftfartsselskab til luftfartsselskab og fra lufthavn til lufthavn.

3. Undersøgelsens resultat: udfordringerne

De enkelte selskabers faktiske årlige antal tilfælde af ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler er meget lavt. Det samlede antal begrundede klager ligger på mellem 600 og 1000 sager årligt, hvilket skal ses i forhold til de 706 mio. flypassagerer, som befordres årligt i EU⁵. Det betyder, at der pr. en mio. passagerer forekommer fra mindre end en til maksimalt halvanden klage.

Undersøgelsen analyserer både erfaringerne fra USA og Europa. De to analyser giver et rimeligt grundlag for at antage, at dette estimat ligger tæt op ad det faktiske antal. Det konkluderes desuden i undersøgelsen, at der er nogle uløste problemer både med hensyn til problemets kvantitative og kvalitative aspekter, som der bør sættes fokus på:

⁵ Der blev befordret 705,8 mio. flypassagerer i EU i 2005.

3.1. Kvantitativt mål: at mindske antallet af hændelser

Antallet af hændelser med ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler, der tilhører bevægelseshæmmede, hænger nøje sammen med håndteringen og opbevaringen af hjælpemidlerne om bord på flyene, og opbevaringen i lufthavnene er en vigtig betingelse for, at bevægelseshæmmede kan benytte flytransport og få opfyldt deres behov, og en færdighed, som personalet bør have tilstrækkelig uddannelse i. Målet bør fortsat være at lade den bevægelseshæmmede anvende sit personlige hjælpemiddel så længe som muligt. Ideelt set burde den bevægelseshæmmede aflevere hjælpemidlet og få det tilbage igen ved flydøren i alle de tilfælde, hvor han ikke kan benytte sit eget hjælpemiddel om bord på flyet. Der kan indføres andre procedurer, hvor det er nødvendigt af hensyn til sikkerheden eller af praktiske årsager.

Ifølge bilaget til luftfartsselskabernes tilsagn fra 2001 om passagerservice⁶ (i det følgende benævnt "servicetilsagnet"), som flertallet af de nationale luftfartsselskaber er tiltrådt, skal de underskrivende luftfartsselskaber tage alle rimelige skridt for at undgå, at hjælpemidler bortkommer eller beskadiges. De skal udvikle deres egne individuelle serviceplaner, som inkorporerer servicetilsagnet, og indføre ændringer i deres computersystemer, således at servicetilsagnet gennemføres, og *bevægelseshæmmede kan forblive uafhængige i størst mulig udstrækning*.

Ifølge lufthavnenes frivillige tilsagn om flypassagerservice, udviklet inden for rammerne af Airports Council International Europe⁷, skal *personalet modtage passende uddannelse i at forstå og opfylde bevægelseshæmmedes behov*. De underskrivende parters mål var at udvikle deres egne individuelle serviceplaner på baggrund af tilsagnet og at inkorporere de relevante bestemmelser fra European Civil Aviation Conference (ECAC) dokument 30 (Section 5)⁸ og Organisationen for International Civil Luftfart⁹ (ICAO, bilag 9).

I punkt 5.2.3.2 i ECAC-dokument 30¹⁰ hedder det, at *medlemsstaterne bør promovere og distribuere en brochure blandt luftfartsselskabs- og lufthavnspersonale om de procedurer og faciliteter, der skal etableres for at bistå bevægelseshæmmede. Brochuren skal indeholde alle nødvendige oplysninger om betingelserne for transport af sådanne personer, den bistand, der skal ydes, og de skridt, der skal tages*. Medlemsstaterne bør sikre, at luftfartsselskaberne i deres håndbøger beskriver alle procedurer vedrørende bevægelseshæmmede. Ifølge punkt 5.5 i samme dokument *skal medlemsstaterne sikre, at lufthavnene sørger for håndtering af bevægelseshæmmedes hjælpemidler samt råder over personale, som er uddannet og kvalificeret til at opfylde deres behov, og det passende udstyr til at bistå dem med*.

Disse frivillige aftaler overholdes imidlertid ikke altid fuldt ud. For det første har kun få selskaber og lufthavne i EU faktisk udviklet deres egne planer eller kundepolitikker med henblik på at gennemføre de frivillige aftaler. For det andet har de, som har gjort dette, indført så forskellige planer eller politikker, at det har resulteret i meget varierende

⁶ Luftfartsselskabernes tilsagn om passagerservice: Jf. artikel 8 og bilaget.

⁷ ACI Europe (2001), Airport Voluntary Commitment on Air Passenger Service og dennes særlige protokol om opfyldelse af bevægelseshæmmedes behov.

⁸ ECAC's erklæring om forbedring af den civile luftfart (ECAC.CEAC DOC No. 30 (PART I), 10. udgave, december 2006.

⁹ Standarder og anbefalet praksis fra Organisationen for International Civil Luftfart (Chicago-konventionens bilag 9).

¹⁰ Jf. fodnote 8.

beskyttelsesniveauer for bevægelseshæmmede. For det tredje er sådanne planer og kundepolitikker ikke altid offentligt tilgængelige, hvilket gør det meget vanskeligt for bevægelseshæmmede at vide, hvad de kan forvente.

Inden for rammerne af lufthavnens tilsagn leverer flertallet af lufthavnene spontan bistand til bevægelseshæmmede passagerer. Imidlertid varierer procedurerne for, i hvilket omfang den bevægelseshæmmede kan komme til flydøren i sin egen kørestol eller modtage sin egen kørestol ved ankomsten, fra lufthavn til lufthavn.

3.2. Kvalitativt mål: at mindske følgerne af en hændelse

3.2.1. Den nuværende mangel på en fælles procedure, der fører til umiddelbare løsninger på stedet.

Skader på hjælpemidler kan have alvorlige konsekvenser ikke bare på grund af omkostningerne. Problemet er også den både periode, hvor den bevægelseshæmmede vil være ude af stand til at bruge sit hjælpemiddel, og den lange ventetid for udbetaling af erstatning. Problemerne med at finde ud af, hvor klager om skader skal sendes til, og hvor man kan anmode om bistand ved ankomsten til en lufthavn, man ofte ikke kender, bidrager til øget tidsspilde og stress, når der skal findes selv en midlertidig løsning på de praktiske problemer i hverdagen, som opstår, når personen ikke har sit hjælpemiddel.

For tiden findes der ingen international lovgivning, fællesskabslovgivning eller national lovgivning om ydelse af øjeblikkelig bistand til bevægelseshæmmede, hvis hjælpemidler er bortkommet, beskadiget eller ødelagt, eller om, hvordan en sådan øjeblikkelig bistand skal leveres, eller hvad de vigtigste aspekter i en sådan bistand skal være.

Servicetilsagnet indeholder ingen nærmere bestemmelser om behandling af erstatningskrav eller om, hvad der skal gøres på stedet, når en kørestol eller et hjælpemiddel er beskadiget eller bortkommet.

De fleste lufthavne har ikke nogen politik for behandling af erstatningskrav vedrørende beskadigede eller ødelagte kørestole eller hjælpemidler. Erstatningsydelse og de procedurer, i henhold til hvilke lufthavnene stiller et erstatningshjælpemiddel til rådighed, varierer på trods af lufthavnstilsagnet fra lufthavn til lufthavn¹¹. Det kan medføre store forskelle og inkonsekvent praksis i forbindelse med tilrådighedsstillelse af erstatningshjælpemidler og skadeserstatning til bevægelseshæmmede, hvis hjælpemiddel er blevet ødelagt eller beskadiget i det tidsrum, hvor lufthavnen har ansvaret for det. Sådanne forskelle skaber usikkerhed og forvirring for bevægelseshæmmede, som aldrig ved, hvordan de skal agere, eller hvem de i givet fald skal henvende sig til.

3.2.2. Forskellen på arten af og grænserne for luftfartsselskabers og lufthavnens erstatningsansvar

Traditionelt har der været forskel på arten af og grænserne for luftfartsselskabernes og lufthavnens *erstatningsansvar*. Denne forskel kan skabe forvirring blandt de berørte parter.

¹¹ Jf. fodnote 6.

3.2.2.1. Transport af hjælpemidler om bord på fly (luftfartsselskabers *erstatningsansvar*)

På nuværende tidspunkt yder luftfartsselskaberne bistand til bevægelseshæmmede i forbindelse med "ground handling". De kan yde bistand enten direkte, gennem et tredjepartsselskab eller gennem lufthavnen, når den fungerer som leverandør af tjenesteydelser for luftfartsselskabet. Luftfartsselskabernes erstatningsansvar begrænses for tiden af en række forskellige internationale konventioner¹², fællesskabsforordninger om gennemførelse af disse internationale konventioner inden for EU¹³ og retlige eller administrative procedurer, som andre lande pålægger virksomheder i EU, som ønsker at operere på deres nationale marked. Selskaberne kan ophæve deres begrænsede erstatningsansvar og aftale at give fuld erstatning for et bortkommet hjælpemiddel eller reparation heraf.

Alle de retlige bestemmelser fungerer efter samme mekanisme: formodning om, at luftfartsselskabet er erstatningsansvarligt for indtjekket bagage¹⁴. Dette betyder, at den skadelidte ikke skal bevise, at luftfartsselskabet bærer skylden, for at få det til at påtage sig erstatningsansvaret. Det eneste, den bevægelseshæmmede behøver at bevise, er, at skaden eller bortkomsten skete, mens hjælpemidlet var i luftfartsselskabets varetægt (almindeligvis benævnt "transportperioden").

For så vidt angår hjælpemidler, som blev tjekket ind ved indtjekningsranken (altid af eller på vegne af luftfartsselskabet) og følgelig mærket som bagage, står det helt klart, at transportperioden begynder i det øjeblik, indtjekningsproceduren indledes. Det samme gælder bagage, som "afleveres ved kabinen". Selv om hjælpemidler kan mærkes, før de faktisk gives videre til luftfartsselskabet (ved gaten eller flyets dør), udløses luftfartsselskabets erstatningsansvar først i det øjeblik, hjælpemidlet fysisk videregives til luftfartsselskabet (uanset om det er ved boardinggaten eller flyets dør).

3.2.2.2. Håndtering af hjælpemidlet i en lufthavn (lufthavnens erstatningsansvar)

Lufthavnene har siden forordningens ikrafttræden den 26. juli 2008 haft ansvaret for at yde assistance til bevægelseshæmmede. Lufthavnens erstatningsansvar er principielt ubegrænset¹⁵ og fastsættes i henhold til national erstatningsret. At den retlige ramme, der gælder for lufthavne og luftfartsselskaber, er forskellig, medfører to store forskelle i arten af deres respektive erstatningsansvar: Først og fremmest er lufthavnens erstatningsansvar i reglen baseret på, at lufthavnens forvaltningsorgan har begået en beviselig fejl. For det andet er luftfartsselskabers erstatningsansvar begrænset i modsætning til lufthavnens. Det betyder, at den bevægelseshæmmede for så vidt angår lufthavne skal bevise skadevolderens skyld ved en

¹² Der er tale om følgende konventioner: 1 - Konventionen angående indførelse af visse ensartede regler om international luftbefordring, undertegnet i Warszawa i oktober 1929, benævnt: Warszawakonventionen (1929). 2 - Protokollen om ændring af konventionen angående indførelse af visse ensartede regler om international luftbefordring, undertegnet i Warszawa den 12. oktober 1929, undertegnet i Haag den 28.9.1955, benævnt: Haagprotokollen (1955). 3 - Konventionen angående indførelse af visse ensartede regler om international luftbefordring, undertegnet i Montreal den 28.5.1999, benævnt: Montrealkonventionen (1999).

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 af 13. maj 2002 (EFT L 140/02 af 30.5.2002) om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker.

¹⁴ Jf. artikel 1, nr. 10, i forordning (EF) nr. 889/2002.

¹⁵ Lufthavnens erstatningsansvar er ikke omfattet af internationale konventioner eller fællesskabslovgivning.

domstol, såfremt lufthavnen ikke accepterer erstatningskravet (i modsætning til, hvis et luftfartsselskab er ansvarligt), men kan opnå fuld skadeserstatning (hvilket ikke er tilfældet, hvis et luftfartsselskab er ansvarligt, da dets erstatningsansvar normalt er begrænset).

3.2.3. Erstatning: beløbsramme og procedure

Handicaporganisationer har i lang tid presset på for at få indført ubegrænset erstatningsansvar i tilfælde, der omfatter hjælpemidler, både under håndteringen i lufthavnen og under flytransport. Denne tilgang skal ses i lyset af de høje omkostninger, der er forbundet med moderne hjælpemidler¹⁶, og den forholdsvis lave grænse for det nuværende erstatningsansvar for bagage i henhold til internationale konventioner, herunder især Montrealkonventionen¹⁷, som indikerer, at erstatningsbeløbet i henhold til internationale konventioner ikke altid er tilstrækkeligt.

De fleste luftfartsselskaber yder erstatning i henhold til Montrealkonventionen. Skader på hjælpemidler, som beløber sig til over 1 000 SDR, er passagerens egen risiko, medmindre han på det tidspunkt, da den indtjekkede bagage blev videregivet til luftfartsselskabet, har afgivet en særlig erklæring om interesse i at få bagagen leveret på bestemmelsesstedet og om nødvendigt har betalt et supplerende beløb¹⁸. Kun de færreste selskaber tilbyder særlige forsikringer af bevægelseshæmmedes hjælpemidler og kun for nogle få lufthavne. De fleste luftfartsselskaber og lufthavne tilbyder ikke nogen særlig forsikringsdækning af beskadigede eller ødelagte kørestole eller hjælpemidler.

Ifølge undersøgelsen giver kun et fåtal af luftfartsselskaberne i EU bevægelseshæmmede mulighed for at angive en højere værdi for deres hjælpemidler og således kræve en tilsvarende erstatning. Nogle af disse selskaber begrænser den højere værdiangivelse til et beløb, som er højere end erstatningsniveauet i internationale bestemmelser og EU-bestemmelser, men under den faktiske pris for hjælpemidlet. Flere luftfartsselskaber påpegede, at erklæringer om en særlig værdi indebærer "et supplement, som skal betales af passageren".

Alle berørte parter er enige om, at omkostningerne til imødekommen af bevægelseshæmmedes behov ikke skal afholdes direkte af de bevægelseshæmmede. Alligevel har kun nogle få draget den logiske konklusion og erstatter de fulde omkostninger i forbindelse med beskadigede eller bortkomne hjælpemidler. Forordningen underbygger princippet om, at der skal ydes bistand til bevægelseshæmmede uden yderligere omkostninger for disse¹⁹, men nævner ikke det specifikke erstatningsbeløb, som i stedet skal fastsættes "efter bestemmelserne i international lovgivning, fællesskabslovgivning og national lovgivning"²⁰. Det er værd at bemærke, at jernbaneselskaber i henhold til fællesskabslovgivningen er forpligtet til at betale fuld erstatning, hvis jernbaneselskabet er ansvarligt for helt eller delvist tab eller beskadigelse af hjælpemidlet²¹.

¹⁶ F.eks. kan elektriske kørestole koste op til 10 000 EUR.

¹⁷ Op til 1 000 SDR (svarende til et beløb i EUR baseret på SDR-værdien den 10.3.2008 ifølge IMF's SDR-vurdering på omtrent: 1 060 EUR).

¹⁸ I overensstemmelse med artikel 22.2 i Montrealkonventionen og artikel 1, stk. 5, i forordning (EF) nr. 889/2002.

¹⁹ Jf. artikel 8 i forordning (EF) nr. 1107/2006.

²⁰ Jf. artikel 12 i forordning (EF) nr. 1107/2006.

²¹ Jf. artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 14).

3.2.4. Medtagelse eller udelukkelse af hjælpemidler i definitionen af "bagage"

De handicaporganisationer og flertallet af de civile luftfartsmyndigheder, som svarede på et spørgeskema i forbindelse med undersøgelsen, mener ikke, at hjælpemidler skal betragtes som bagage. Formålet med denne udelukkelse er, at hjælpemidler ikke bør være underlagt bestemmelserne om luftfartsselskabers begrænsede erstatningsansvar i henhold til de internationale konventioner. Følgelig bør luftfartsselskaber og lufthavne erstatte de fulde omkostninger ved tab af hjælpemidler eller reparation heraf.

US Air Carrier Access Act (ACAA) indeholder ingen definition af hjælpemidler og udelukker det ikke udtrykkeligt fra definitionen af bagage. Den pålægger imidlertid alle luftfartsselskaber, som ønsker at dække indenlandske ruter i USA, fuldt objektivt erstatningsansvar i forbindelse med ulykker med hjælpemidler²². USA's transportministerium agter snart at ændre sin lovgivning om gennemførelse af US Air Carrier Access Act, således at udenlandske luftfartsselskaber, der flyver til og fra USA, pålægges de fleste af de handicaprelaterede krav, som for øjeblikket finder anvendelse på amerikanske luftfartsselskaber i henhold til Part 382, herunder håndteringen af hjælpemidler.

Den gældende canadiske lovgivning vedrørende bevægelseshæmmede flypassagerer er del VII i *Air transport regulations: Terms and Conditions of Carriage Regulations*²³. Det canadiske transportministerium definerer tilsyneladende hjælpemidler som særligt indtjekkede genstande af personlig art, selv om hjælpemidler strengt taget ikke holdes uden for bagagedefinitionen. På denne måde giver det canadiske transportministerium ikke selskaber, der opererer på deres område, mulighed for at anvende det begrænsede erstatningsansvar for ødelagt, beskadiget eller bortkommen bagage i de internationale konventioner, hvis der er tale om hjælpemidler. Der er en stiltiende aftale om, at luftfartsselskabet for at lande i Canada skal overholde de canadiske regler. Tilsyneladende har intet udenlandsk luftfartsselskab endnu bestridt denne aftale.

4. Et svar på udfordringerne: forordning (EF) nr. 1107/2006

4.1. Kvantitativt mål: at mindske antallet af hændelser

Som anført i punkt 3.1 i denne meddelelse, indebærer manglen på specifikke procedurer for håndtering af kørestole og andre hjælpemidler og den kendsgerning, at ikke alle lufthavne eller luftfartsselskaber giver uddannelse i håndtering af kørestole og andre hjælpemidler, at der er gode muligheder for forbedringer. For at kompensere for disse mangler fastsætter forordning (EF) nr. 1107/2006 retlige forpligtelser vedrørende de procedurer og den uddannelse af personalet, som er nødvendige for at sikre, at bevægelseshæmmede får tilstrækkelig bistand²⁴.

²² Air Carrier Access Act (ACAA) forbyder forskelsbehandling af handicappede i forbindelse med flyrejser. USA's transportministerium har udstedt et regulativ (14 CFR Part 382) om gennemførelse af ACAA, som udtrykkeligt nævner behandlingen af hjælpemidler.

²³ Betingelserne i Carriage Regulations, udstedt i henhold til Canada Transportation Act. Del V i loven handler om befordring af handicappede. Afsnit 155 i del V forklarer bestemmelserne i forbindelse med beskadigede eller bortkomne hjælpemidler.

²⁴ Jf. forordningens artikel 9 og 11.

Disse retlige forpligtelser omfatter bl.a. håndtering af hjælpemidler i lufthavnen eller transporten om bord på fly. Det kan derfor forventes, at kvaliteten og omfanget af den bistand, som luftfartsselskaberne og lufthavnene yder, vil blive markant forbedret. Særlige indtjekningsprocedurer og uddannelse af personalet i håndtering af hjælpemidler vil gøre både arbejdsgivere og ansatte mere bevidste om problemet og bidrage til at mindske antallet og omfanget af ulykker samt de personlige og økonomiske omkostninger yderligere.

4.2. Kvalitativt mål: at mindske følgerne af en hændelse

I punkt 3.2.1 i denne meddelelse er problemerne med den nuværende mangel på en fælles procedure, som kan sikre øjeblikkelige løsninger på stedet i tilfælde af beskadigede eller bortkomne hjælpemidler, beskrevet. Forordning (EF) nr. 1107/2006 udfylder delvis dette retlige tomrum. For det første nævner definitionen af lufthavnsbistand i bilag I til forordning (EF) nr. 1107/2006 specifikt "*midlertidig erstatning af beskadigede eller mistede hjælpemidler, dog ikke nødvendigvis helt de samme*"²⁵. For det andet er lufthavne i henhold til artikel 9 retligt forpligtet til at etablere "*kvalitetsstandarder for den i bilag I omhandlede bistand og fastlægge de ressourcer, der er nødvendige til opfyldelse af disse standarder*".

For så vidt angår forskellen på arten af og grænserne for luftfartsselskabers og lufthavnes erstatningsansvar, jf. punkt 3.2.2 i denne meddelelse, er der i artikel 12 i forordning 1107/2006 fastsat en forpligtelse til at yde erstatning "*efter bestemmelserne i international lovgivning, fællesskabslovgivning og national lovgivning*".

Kommissionen vil nøje overvåge, hvordan lufthavne og luftfartsselskaber gennemfører dette ansvar i forbindelse med de nye rammer, som er fastsat i forordningen, for senere at vurdere, hvorvidt en tilføjelse af en mere præcis definition af lufthavnes erstatningsansvar i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt for luftfartsselskaber i forordning 889/2002, vil være tilrådelig.

Med hensyn til erstatningsbeløbet og den relevante procedure, som er beskrevet i punkt 3.2.3 i denne meddelelse, er antallet af hændelser vedrørende hjælpemidler allerede lavt, og den nye beskyttelse, som sikres gennem forordning 1107/2006, kan forventes at bidrage til en yderligere mindskelse i antallet af hændelser samt følgerne heraf. Derfor må det antages, at disse ulykkers eventuelle økonomiske konsekvenser for luftfartsselskaber og lufthavne i forbindelse med en ændring af de nuværende erstatningsbestemmelser ikke vil få nogen større økonomisk betydning for dem.

Endelig omhandler denne meddelelses punkt 3.2.4 spørgsmålet om, hvorvidt hjælpemidler skal anses for at være inkluderet i begrebet "bagage". Dette spørgsmål er relevant, fordi det er knyttet til erstatningsbeløbet, idet begrænsningerne for erstatningsansvar i henhold til de internationale konventioner kun finder anvendelse på bagage. Nogle af Fællesskabets største luftfartspartnere har allerede udviklet detaljerede administrative procedurer vedrørende bevægelsehæmmedes rettigheder på dette område. Generelt pålægger disse administrative procedurer luftfartsselskaberne og i visse tilfælde lufthavnene et objektivi ansvar og fuld erstatningspligt. Europæiske luftfartsselskaber, som flyver på transatlantiske ruter til Canada eller på indenrigsruter i USA eller i Canada, opfylder allerede disse bestemmelser uden for Fællesskabets grænser. Nogle selskaber har allerede ophævet deres begrænsede erstatningsansvar gennem deres egne kundepolitikker eller deres interne kvalitetsstandarder.

²⁵ Jf. bilag I til forordning (EF) nr. 1107/2006.

Som det fremgår af disse eksempler, kan man forestille sig forskellige muligheder i forbindelse med fastsættelse af det erstatningsbeløb, som betales i tilfælde af ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler, således at beløbet tilnærmes hjælpemidlernes reelle værdi. Målet kan nås ved at tilstræbe en fortolkning eller definition af bagagebegrebet, som udelukker hjælpemidler, samtidig med at det sikres, at sådanne hjælpemidler stadig er omfattet af gældende internationale konventioner, eller alternativt ved at fjerne eller ændre grænserne for finansiel erstatning i henhold til disse internationale konventioner. Endelig foreligger den mulighed, at luftfartsselskaber og lufthavne frivilligt ophæver deres nuværende begrænsede erstatningsansvar for hjælpemidler.

Kommissionen mener, det vil være hensigtsmæssigt at behandle dette problem i Organisationen for International Civil Luftfarts regi med henblik på at afskaffe eller ændre alle de finansielle begrænsninger for bortkomne, beskadigede eller ødelagte hjælpemidler, som er fastsat i Montrealkonventionen. Den erkender, at det vil være vanskeligt at genforhandle en international konvention. Imidlertid indikerer den kendsgerning, at nogle medlemmer af Organisationen for International Civil Luftfart på egen hånd har besluttet at ændre deres regler og indføre fuldt erstatningsansvar for hjælpemidler på indenrigsruter, at et sådant EU-initiativ vil kunne opnå politisk støtte.

På mellemlang sigt vurderer Kommissionen, at den fulde anvendelse af forordning (EF) nr. 1107/2006 både vil forbedre overvågningen og håndhævelsen af bevægelseshæmmedes eksisterende rettigheder vedrørende erstatning og/eller udskiftning af ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler samt den form for bistand, der skal ydes på stedet, når en hændelse indtræder. Før Kommissionen beslutter, om der skal fremsættes et forslag til lovgivning på området, finder den det hensigtsmæssigt at lade forordning (EF) nr. 1107/2006 finde fuld anvendelse og først derefter vurdere forordningens indvirkning på et sandsynligvis faldende antal hændelser. Set i lyset af den nuværende praksis i andre lande og fællesskabslovgivningen om jernbanetransport opfordrer Kommissionen på kort sigt luftfartsselskaberne til at ophæve deres begrænsede erstatningsansvar.

5. Konklusioner

- 1) Kommissionen minder lufthavnene og luftfartsselskaberne om, at de, navnlig i henhold til ECAC-dokument nr. 30 og de relevante bilag hertil, er forpligtet til at indføre kvalitetsstandarder og den nødvendige uddannelse samt procedurer vedrørende behandling af bevægelseshæmmede passagerers hjælpemidler og vedrørende varetagelsen af sådanne passageres rettigheder i tilfælde af ulykker med deres hjælpemidler.
- 2) For så vidt angår erstatningsbeløbet og for at bringe dette tættere på hjælpemidlernes reelle værdi agter Kommissionen at foreslå Rådet, at Fællesskabet i samarbejde med medlemsstaterne lancerer et initiativ inden for rammerne af ICAO for at afklare og definere begrebet "bagage", så hjælpemidler udelukkes herfra, eller alternativt at afskaffe eller ændre grænserne for erstatningsansvaret ved bortkomne, beskadigede eller ødelagte hjælpemidler inden for rammerne af Montrealkonventionen.
- 3) Kommissionen opfordrer luftfartsselskaberne i EU til frivilligt at ophæve deres nuværende grænser for erstatningsansvar og således bringe erstatningsbeløbet tættere på hjælpemidlernes faktiske værdi.

- 4) Kommissionen vil i 2008-2009 overvåge medlemsstaternes, luftfartsselskabernes og lufthavnenes overholdelse af fællesskabslovgivningen, herunder forordning (EF) nr. 1107/2006.
- 5) Kommissionen opfordrer de berørte parter til at gennemføre en bedre og mere systematisk indsamling af data om krav, der vedrører hjælpemidler.
- 6) I den rapport, som er omhandlet i artikel 17 i forordning (EF) nr. 1120/2006, vil Kommissionen indføre et kapitel om rettigheder for bevægelseshæmmede, hvis hjælpemidler er bortkommet, beskadiget eller ødelagt. Kommissionen vil derefter vurdere den faktiske udvikling efter ikrafttræden af forordning (EF) nr. 1107/2006 og fremskridtene for det initiativ inden for rammerne af ICAO, som er nævnt i punkt 2 i disse konklusioner. Hvis vurderingen viser, at der ikke er opnået de nødvendige forbedringer, vil Kommissionen fremsætte et særligt forslag til lovgivning for at forbedre de eksisterende rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen for flypassagerer, hvis kørestole eller andre hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med håndtering i en lufthavn eller under flytransport, herunder en ændring af de nuværende erstatningstærskler, og hvorvidt der er behov for en bedre definition af lufthavnens ansvar.