

**DA**

**DA**

**DA**



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.12.2008  
SEK(2008) 2951

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

*Ledsagedokument til*

Forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

**om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

{KOM(2008) 816 endelig}  
{SEK(2008) 2950}

## **ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

### **om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse**

#### **1. PROCEDURSPØRGSMÅL OG HØRING AF DE INTERESSEREDE PARTER**

##### **Tilrettelæggelse**

Konsekvensanalysen er udført med henblik på at undersøge, hvordan situationen er med hensyn til beskyttelse af passagerernes rettigheder i søfartssektoren, og om der er behov for lovgivning, der giver passagererne generelle rettigheder. Den fokuserer på de hovedområder, Kommissionen har fremhævet i sine politikdokumenter, nemlig bevægelseshæmmedes rettigheder, servicekvaliteten, assistance og kompensation til passagererne, hvis rejsen afbrydes som følge af forsinkelse eller aflysning, ret til information samt ikke-diskrimination.

##### **Høring og ekspertbistand**

DG TREN lod i 2005-2006 gennemføre en uafhængig undersøgelse af det aktuelle niveau for beskyttelsen af passagerernes rettigheder inden for søtransportsektoren i EU i tilfælde af afbrydelser. Europa-Kommissionen gennemførte også en offentlig høring i 2006. Konklusionen var i begge tilfælde, at der bør være et fælles mindsteniveau for beskyttelse af passagerernes rettigheder, som gælder over hele EU uanset transportmåden og uanset, om rejsen foregår inden for en medlemsstat eller på tværs af en indre eller en ydre grænse.

#### **2. PROBLEMFORMULERING**

##### **Problemerne for bevægelseshæmmede som passagerer**

Et stort flertal af EU's borgere (79 %) mener, at handicappede er dårligt stillet. Der er klar enighed om i alle medlemsstaterne (91 %), at der bør gøres mere for at forbedre adgangsmulighederne ved, at der bruges flere penge på det. For transportydelsers vedkommende bør bevægelseshæmmedes rettigheder ikke kun omfatte adgang til transporten, men også ikke-diskrimination, assistance gennem hele rejseforløbet og information.

##### **EU-passagerernes problemer i søfartssektoren**

Reel beskyttelse af passageres rettigheder ved rejser over havet og på indre vandveje berører hele søfartssektoren, nemlig national trafik, trafik inden for EU, international trafik og krydstogter.

Åbning af markedet har ikke haft den forventede virkning i form af højere standarder og servicekvalitet, herunder flere passagerrettigheder og brugervenlige midler til bilæggelse af tvister. Passagerer, der konfronteres med forskellige procedurer og frister, afhængigt af selskabet, bør have fælles procedurer til rådighed for at give udtryk for deres eventuelle

utilfredshed. Når der ikke er fælles procedurer, bliver passagerne isoleret og forhindret i at give udtryk for deres utilfredshed, hvis de har behov for det.

### **De underliggende årsager til problemet**

- Der mangler ensartethed med hensyn til beskyttelsen af passagerernes rettigheder.
- Der mangler fælles rammer for umiddelbare og forudfastlagte løsninger i tilfælde af aflysninger og forsinkelser.
- Passagererne, og især bevægelseshæmmede, bliver ikke informeret i tilfælde af en kritisk begivenhed.
- Der kan finde diskrimination sted over for bevægelseshæmmede, og der er mangel på dedikerede faciliteter i søfartssektoren.

### **Hvem påvirkes og hvordan?**

Antallet af passagerer, der rejser med skib, er i stigning som følge af, at søtransportmarkederne er blevet åbnet, hvilket har medført større udbud af turistdestinationer til stadig lavere priser. Det samlede antal sørejsende i de pågældende lande blev anslået til 199 millioner i 2006, hvoraf næsten 60 % er national trafik og 35 % er trafik i EU, mens resten er international trafik og krydstogter. Det samlede antal bevægelseshæmmede i EU-27 var ca. 136,2 millioner i 2005<sup>1</sup>.

### **Har EU ret til at gribe ind?**

Beskyttelse af passagererne, især beskyttelse af de mest sårbare passagergrupper, er et led i EU's politik for det indre marked og den fælles transportpolitik. Et indre marked anses for at være etableret, når forbrugere og virksomheder får det maksimale udbytte. Da det fælles marked for søtransport er oprettet, må der ydes tilsvarende beskyttelse af skibspassagerers rettigheder på dette europæiske indre marked. Den europæiske dimension er allerede erkendt, og EU's lovgivende myndighed har reageret på den på EU-plan i både luft- og jernbanetransportsektoren<sup>2</sup>. Desuden er der i øjeblikket et forslag til forordning om buspassagerers rettigheder til høring i tjenestegrenene.

Passagererne og transportudøverne har behov for nogle principper for erstatningsansvar, som er fælles for alle transportmåder, nemlig erstatningsansvar ved ulykker, information og kvalitetsmæssig beskyttelse af handicappede og bevægelseshæmmede samt assistance og tilbagebetaling i tilfælde af forsinkelser og aflysning.

## **3. MÅL**

Bag målene om at fastsætte passagerrettigheder ligger EU's generelle mål om et højt niveau af forbrugerbeskyttelse, større økonomisk og social samhørighed, social integration af forskellige sociale grupper og sikring af personers bevægelighed i EU.

---

<sup>1</sup> PwC-analyse af data fra Eurostat og One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe (OSSATE): "Accessibility Market and Stakeholder Analysis".

<sup>2</sup> Forordning (EF) nr. 261/2004, EUT L 46, og nr. 1107/2006, EUT L 204, vedrørende lufttransport; hvad angår jernbanetransport, se forordning 1371/2007.

#### **4. LØSNINGSMODELLER**

##### **"Uændret fremskrivning" (løsningsmodel 1)**

Der gøres absolut intet på EU-plan, og den eksisterende situation med forskelligartede nationale og internationale lovbestemmelser fortsætter uændret.

##### **EU-lovgivning til forbedring af rettighederne for personer, der rejser med skib (løsningsmodel 2)**

En anden løsningsmodel, som kan komme på tale, er lovgivning på EU-plan, som er bindende og umiddelbart gældende. En forordning skulle ikke blot gælde for internationale ruter fra eller til mindst én EU-havn, men også alle nationale ruter i hver enkelt medlemsstat. En sådan EU-retsakt skulle

- fastsætte bevægelsehæmmedes rettigheder, dvs. adgangsmuligheder til havne, assistance i havne og om bord på skibe samt krav til information
- fastsætte passagerernes rettigheder, når rejsen afbrydes som følge af aflysning eller forsinkelse
- fastsætte standarder for oplysning af publikum, især de rejsende, inkl. bevægelsehæmmede, om skibspassagerers rettigheder
- fastsætte regler for behandling af klager og for overvågning og håndhævelse af passagerens rettigheder.

##### **EU-koordinering og -udveksling af bedste praksis for at styrke den nationale lovgivning (løsningsmodel 3)**

I dette scenarie begrænses EU-reguleringen til at fremme fælles soft law-rammebestemmelser for medlemsstaterne. En sådan soft law-ramme skulle bygge på bedste praksis og fastsætte et benchmark for national lovgivning, der håndhæver passagerens rettigheder ved rejser over havet og på indre vandveje.

##### **Frivillige aftaler (løsningsmodel 4)**

Der er stærk tvivl om, hvor effektive frivillige aftaler er inden for personbefordring. Forbrugerorganisationernes meget skarpe synspunkter bekræfter, at de få adfærdskodekser, der er udarbejdet til dato, ikke har givet de ønskede resultater. Tidligere erfaringer med regulering i lufttransportsektoren synes at bekræfte, at succesen med aftaler af den type er meget begrænset.

#### **5. ANALYSE AF DE ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

##### **Løsningsmodel 1: "Uændret fremskrivning"**

Denne løsningsmodel pålægger ikke operatører, havne, administrationer og lokale myndigheder yderligere omkostninger. De kan dog i sidste ende lide tab, da de ikke vil få nogen trafiktilvækst. Uden foranstaltninger til fordel for skibspassagerer, kan passagertallene ikke forventes at stige.

En yderligere virkning for operatører, havne, administrationer og lokalmyndigheder i EU og uden for EU er de omkostninger, der skyldes forskellene mellem de nationale lovgivninger.

## **Løsningsmodel 2: Indgreb i form af EU-lovgivning**

### (1) Omkostninger ved foranstaltninger til fordel for bevægelseshæmmede

Ved større ombygning af en terminal og ved nybyggeri kan der med ringe omkostninger for transportørerne opnås tilfredsstillende adgangsforhold i havne.

I forbindelse med assistance i havnene får ejerne af skibene kun omkostninger til uddannelse. Transportørerne skal i forvejen uddanne deres personale i at yde hjælp om bord på skibe. Udgifterne til uddannelse af det personale, der har direkte kontakt med passagererne, anslås til 2,9 mio. EUR om året, men af hensyn til en større forståelse for bevægelseshæmmede vil det måske også blive nødvendigt for andet personale at deltage i disse kurser. I så fald må der regnes med udgifter på yderligere ca. 1 mio. EUR.

Informationsforpligtelserne er anset for en mindre omkostning, da de kan indgå i den øvrige information, som transportørerne allerede producerer / formidler.

### (2) Omkostninger til foranstaltninger i tilfælde af afbrydelse af rejsen som følge af aflysning eller forsinkelse

Tiltagene vedrørende etablering af kompensationsordninger og oplysning af passagerne om deres rettigheder vil formentlig ikke medføre større omkostninger, men det er vanskeligt at forudsige. Under alle omstændigheder ventes virkningerne for indtægter og overskud at blive ubetydelige. Virkningerne for EU-virksomhedernes konkurrenceevne burde også blive minimale, da tiltagene omfatter alle transportører.

### (3) Omkostninger som følge af oplysningspligten

Oplysningspligten synes ikke at give anledning til særlige ekstraomkostninger for transportørerne.

### (4) Omkostninger til klagebehandling og tilsyn

Håndtering af tvistbilæggelsesprocessen ventes ikke at pålægge transportørerne nogen yderligere økonomisk byrde af større omfang.

### (5) Virkninger for skibspassagererne

Omkostningsforøgelsen kan enten føre til mindre overskud for transportørerne eller højere billetpriser for passagererne. Eventuelle virkninger for billetpriserne kommer til at afhænge af, hvilke ekstraomkostninger transportørerne skal afholde.

### (6) Virkninger for turisterhvervet

Foranstaltningerne ventes at indvirke gunstigt på EU-virksomhedernes konkurrencemæssige stilling.

### **Løsningsmodel 3: EU-koordinering og -udveksling af bedste praksis for at styrke den nationale lovgivning**

De goder og omkostninger, de foreslåede foranstaltninger ventes at føre med sig, kommer til at afhænge af, i hvilket omfang EU's medlemsstater går ind på at vedtage nationale regler og håndhæve dem. Hvor der bliver indført nationale regler, ventes der positive virkninger for turisterhvervet. Den potentielle stigning i turistindtægterne vil dog blive mindre end for løsningsmodel 2, da der kun vil blive fuld adgang til ruterne i de medlemsstater, der følger EU-retningslinjerne til punkt og prikke.

### **Løsningsmodel 4: Frivillige aftaler**

Der er samme omkostningstyper som ved de førnævnte løsningsmodeller. De samlede omkostninger ventes dog at blive lavere end ved de øvrige løsningsmodeller, da formentlig kun en del af transportørerne frivilligt vil påtage sig ekstra omkostninger.

## **6. ANALYSE AF DE SOCIALE KONSEKVENSER**

### **Løsningsmodel 1: "Uændret fremskrivning"**

Passagerernes tillid til andre transportmåder, som hviler på rettigheder, der er fastlagt på EU-plan, vil vendes til mistillid, hvis søtransportbranchen afviser at yde passagerne dette minimum af ensartede, klare og reelle rettigheder. Negative sociale konsekvenser kan efterhånden føre til tab af arbejdspladser og manglende integration af ældre og handicappede.

### **Løsningsmodel 2: Vedtagelse af EU-lovgivning**

Fordelen for passagerer på søruter og ruter på indre vandveje vil være en bedre rejse. Passagererne vil desuden få hjælp, hvis der opstår et problem under rejsen.

Flere skibspassagerer vil muligvis kræve ekstra personale i havne og passagerterminaler og dermed øge beskæftigelsen. Den mest forsigtige beregning viser, at der kan blive tale om 176 400 flere ansatte i havnene. Der kan i turisterhvervet blive tale om en tilvækst mellem knap 12 000 og godt 24 000 fuldtidsbeskæftigede.

### **Løsningsmodel 3: EU-koordinering og -udveksling af bedste praksis for at styrke den nationale lovgivning**

De forventede goder og omkostninger ved denne løsningsmodel kommer til at afhænge af, i hvilket omfang EU's medlemsstater går ind på at vedtage nationale regler og håndhæve dem.

### **Løsningsmodel 4: Frivillige aftaler**

De forventede goder og omkostninger kommer til at afhænge af, i hvilket omfang transportørerne vil give passagerne rettigheder, acceptere eventuelt kollektivt indførte rettigheder og respektere dem i praksis.

## 7. MILJØVIRKNINGER

### Løsningsmodel 1: "Uændret fremskrivning"

Hvis passagerne ikke får indfriet deres forventninger ved transport med skib, må de forventes at give udtryk for deres utilfredshed ved at vælge en anden transportmåde, hvis den mulighed foreligger. Befordring af gods med skib forurener otte gange mindre end befordring med fly, som må anses for den eneste alternative transportløsning. Der er derfor betydelige miljøomkostninger forbundet med "ingen handling"-løsningsmodellen.

### Løsningsmodel 2: Indgreb i form af EU-lovgivning

Et væsentligt højere serviceniveau for passagererne vil øge efterspørgslen efter transport med skib. En eventuel stigning i passagertallet vil have som vigtigste virkning at øge belægningsgraden og muliggøre bedre forvaltning af den eksisterende europæiske flåde. Hvis på den anden side antallet af sejladsere skulle blive forøget, vil det have en svag positiv miljøvirkning, da hovedparten af de nye passagerer vil være flyttet over fra andre (og mere forurenende) transportmåder.

### Løsningsmodel 3: EU-koordinering og -udveksling af bedste praksis for at styrke den nationale lovgivning

I lande, der ikke indfører de foranstaltninger, EU anbefaler, kan man ikke regne med forbedring af serviceniveauet. Passagererne vil forventes at give udtryk for deres utilfredshed ved at vælge en anden transportmåde, der er mere forurenende end transport med skib.

### Løsningsmodel 4: Frivillige aftaler

Der forventes ingen forbedring af serviceniveauet. Resultatet vil blive omtrent som for løsningsmodel 3 ovenfor.

## 8. ADMINISTRATIVE OMKOSTNINGER

Det organ, der får ansvaret for håndhævelse af og tilsyn med de foreslåede regler og for behandling af klager, vil med hensyn til aktivitetsområde, opgaver og struktur blive meget lig det, medlemsstaterne opretter for at håndhæve forordningen om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser<sup>3</sup> og forordningen om flypassagerers rettigheder<sup>4</sup>. Erfaringerne fra lufttransportområdet har derfor stor værdi for det foreliggende tilfælde. De forventede samlede omkostninger ligger på ca. 568 000 EUR for hele EU.

## 9. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Konklusionen på konsekvensanalysen er, at den af de fire undersøgte løsningsmuligheder, som kan opfylde alle målene, er vedtagelse af EU-lovgivning.

---

3 KOM(2004) 143 endelig

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91

Hvis andre transportmåder tages som eksempel, bliver vurderingen, at en virkelig forbedring af passagernes beskyttelse kun kan opnås på EU-plan. Gevinsten for passagerne ved en harmonisering af de grundlæggende rettigheder er åbenbare, men også for en transportbranche, der opererer på et indre marked, bliver der betydelige fordele. Enkeltstående nationale regler, der er fastlagt ved usammenhængende love og kontrakter, vil uvægerligt medføre omkostninger til tilpasninger og begrænse transportørernes fleksibilitet ved udnyttelsen af deres personale og fartøjer i forskellige geografiske områder.