

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 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**

KOM(2008) 816 endelig — 2008/0246 COD  
(2009/C 317/16)

Ordfører: **Bernardo Hernández BATALER**  
Medordfører: **Jörg RUSCHE**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12. februar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 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*

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

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede **Bernardo Hernández Bataller** til ordfører og **Jörg Rusche** til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse med 65 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU støtter Kommissionens forslag, eftersom gennemførelsen af forordningen generelt vil fremme det indre marked og passagerers rettigheder, især for handicappede.

1.2. Dog beklager EØSU, at forslaget ikke specifikt og mere detaljeret behandler handicappedes situation og ikke indfører højere standarder for beskyttelse af forbrugernes grundlæggende og økonomiske rettigheder.

1.3. For personer med handicap bør der fastlægges rammer, som under alle omstændigheder sikrer dem adgang til befordring på de vilkår, der foreslås af EØSU i denne udtalelse.

1.4. Hvad angår sikkerhed, bør det altid være det højeste niveau blandt de nugældende regler eller blandt de regler, medlemsstat-terne planlægger at indføre, der lægges til grund.

1.5. De grundlæggende individuelle rettigheder som f.eks. beskyttelse af personoplysninger i databaser bør gøres til genstand for et særligt regelsæt, som styrker sikkerhedsgarantien.

1.6. Hvad angår forbrugernes økonomiske rettigheder, bør de nugældende regler forbedres væsentligt på områder som

omlægning af rejsen og tilbagebetaling, kompensation for billet-prisen, informering af passagererne og klagesystemet.

## 2. Baggrund

2.1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder <sup>(1)</sup> slår i artikel 38 fast, at der sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i Unionens politikker. Ifølge EF-traktatens artikel 3 er det et af Fællesskabets indsatsområder at styrke beskyttelsen af forbrugerne, og EF-traktatens artikel 153 giver mandat til at fremme forbrugernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

2.2. I hvidbogen »Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg« <sup>(2)</sup> havde Kommissionen planer om at fastsætte pas-sagerrettigheder inden for alle transportmåder ud fra nogle fælles principper <sup>(3)</sup>. I den forbindelse opdagede Kommissionen, at der var behov for at styrke en række rettigheder, f.eks. særlige tiltag for bevægelseshæmmede, automatiske og omgående løsninger ved afbrydelse af en rejse (lang forsinkelse, aflysning eller afvisning af befordring), pligt til informering af passagererne samt klagebehandling og retsmidler.

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

(2) KOM(2001) 370 af 12.9.2001.

(3) Lige som i 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. EUT L 46 af 17.2.2004.

2.3. I 2006 gennemførte Europa-Kommissionen en offentlig høring om skibspassagerers rettigheder, som til dels fokuserede på beskyttelse af bevægelseshæmmedes rettigheder under rejser over havet og på indre vandveje. Respondenterne var stort set enige om, 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 går på tværs af en indre eller en ydre grænse.

2.4. Desuden var det en uafhængig undersøgelses hovedkonklusion (4), at passagerernes beskyttelse i EU ikke er fuldt tilfredsstillende, bl.a. på grund af store forskelle i omfanget og graden af beskyttelsen af passagerrettighederne, manglende rammer for umiddelbare og forudfastlagte løsninger i tilfælde af aflysninger og forsinkelser og manglende informering af passagererne om deres rettigheder i kritiske situationer.

2.5. Konsekvensanalysen behandlede først og fremmest principperne for kompensation og assistance i tilfælde af aflysning og forsinkelse, adgangsregler, ikke-diskrimination af og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede, kvalitetsstandarder og informationspligt samt regler for klagebehandling og overvågning af reglernes overholdelse.

### 3. Kommissionens forslag

3.1. Hensigten med forslaget er gennem en forordning at fastsætte ensartede mindstekrav til ikke-diskrimination af passagerer, hvad angår de transportvilkår, transportørerne tilbyder passagererne, ikke-diskrimination af og obligatorisk assistance til handicappede og bevægelseshæmmede, transportørernes forpligtelser over for passagerne i tilfælde af aflysning eller forsinkelse, mindstekrav til oplysninger til passagererne, klagebehandling og effektiv håndhævelse af passagerernes rettigheder.

3.2. Forordningen skal finde anvendelse på erhvervmæssig passagersejls over havet og på indre vandveje, herunder krydstogter, fra, til og mellem havne eller ind- og udskibningssteder, som er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse.

3.3. Forslaget pålægger transportøren forpligtelser ved afbrydelse af en rejse, herunder informationspligt, passagerernes ret til assistance, alternativ transport og tilbagebetaling, kompensation for billetprisen og andre bestemmelser til fordel for passagererne.

3.4. Medlemsstaterne skal hver især udpege et eller flere uafhængige organer, som har ansvaret for håndhævelsen af forordningen. Hvert organ træffer de foranstaltninger, der er nødvendige

for at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes, herunder reglerne for adgang og tilgængelighed.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU bifalder forslaget om at sikre et fælles mindsteniveau for beskyttelse af skibspassagerer i håbet om, at det i fremtiden vil udvikle sig i retning af et højere beskyttelsesniveau til større fordel for forbrugerne, i overensstemmelse med mandatet i EF-traktaten. Kommissionen bør klart præcisere, at turistudflugter, der varer mindre end en dag, ikke falder ind under dette forslags anvendelsesområde.

4.1.1. Der er tale om et dristigt forslag i tråd med Kommissionens seneste retningslinjer. Det giver forbrugerne en central placering i det indre marked som dem, der i sidste ende skal nyde godt af åbningen af de nationale markeder.

4.1.2. Ud over at fastlægge et sæt regler og principper, som sikrer de økonomiske rettigheder for brugerne af vandvejstransport inden for og på tværs af stater, etablerer forordningsforslaget en ordning for anerkendelse og beskyttelse af borgere og folk i almindelighed.

4.1.3. Desuden supplerer forslaget lovgivningen i mange af EU's medlemsstater, som enten ikke beskæftiger sig med spørgsmålet eller også gør det så vagt, at handicappedes eller ældres rettigheder i realiteten ikke er garanteret. Dette gør sig i dag gældende for systemerne for tilgængelighed, information og assistance på skibene samt for forhåndsinformationen, som i mange tilfælde helt klart kan forbedres.

4.1.4. Dog er EØSU uenigt i, at medlemsstaterne bør få mulighed for at udelukke ruter, der er omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste, fra forordningens anvendelsesområde, da det netop er disse, der benyttes mest af befolkningen, og som handicappede har mest brug for. Kommissionen kunne f.eks. efter artikel 19, litra a) og litra b), indsætte et afsnit, som opfordrer de ansvarlige myndigheder til at indføre en automatisk godtgørelse for disse tilfælde.

Selv om der allerede findes lovgivning om sikkerheden til søs (direktiv 199/35/EF, 98/18/EØF og 98/41/EF), mener EØSU, at passagerernes selvstændige, specifikke ret til sikkerhed bør indskrives direkte i forordningen.

Sikkerhed skal også her forstås sådan, at den omfatter garanti for tilgængelighed – ikke kun ved passagerernes ankomst til og afgang fra skibet, men under hele rejsens varighed.

(4) Uafhængig undersøgelse, som Kommissionens Generaldirektorat for Energi og Transport lod gennemføre i 2005-2006: »Analysis and assessment of the level of protection of passenger rights in the EU maritime transport sector«.

For alle fartøjer og for alle rejser, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde, skal der desuden udtrykkeligt stilles garanti for førerhundes adgang. Førerhunde er uundværlige for handicappedes frie udøvelse af retten til fri bevægelighed og mobilitet.

4.1.5. EØSU minder Kommissionen om, at den på EU-niveau skal foreslå og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre handicappede og bevægelseshæmmede samme ret som alle andre borgere til fri bevægelighed, valgfrihed og ikke-diskrimination. »Den sociale model for handicap (herunder fedme)« bør virkeliggøres, så transportmidler kan benyttes af alle.

4.1.6. Retsgrundlaget for forordningsforslaget, EF-traktatens artikel 70 og 81, bør efter EØSU's mening suppleres med artikel 153, som fastslår, at Fællesskabet skal tilstræbe et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i sine aktiviteter.

4.1.7. I forbindelse med anvendelsen af forordningen som instrument finder EØSU det vigtigt, at reglerne i dette forslag anvendes ensartet og effektivt overalt i EU. På den måde sikres der både forsvarlig beskyttelse af skibspassagererne og lige vilkår for transportørerne.

4.1.8. EØSU er enig med EU's lovgivende myndighed om, at samregulering og selvregulering *»ikke anvendes, hvis de grundlæggende rettigheder eller vigtige politiske valg står på spil, eller i situationer, hvor reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstaterne«* (5). Forslaget til forordning er derfor i overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet.

4.1.9. Hvad kapitel III angår, nås målet om at sikre et indre marked med ensartede betingelser for erhvervsudøvelse kun i begrænset omfang, eftersom forordningen giver medlemsstaterne en bred margen for sikring af rettighederne i tilfælde af forsinkelser eller aflysninger. I den rapport, som Kommissionen skal udarbejde senest tre år efter forordningens ikrafttræden (artikel 30), bør det konkret undersøges, om en eventuel forskel mellem lovgivningerne på dette område har indvirkning på konkurrencen eller på det indre markeds gode funktionsmåde.

4.1.10. EØSU anerkender, at befording, der primært tager sigte på turisme, især udflugter og rundvisninger, ikke falder ind under forordningens anvendelsesområde. Der bør dog tages hensyn til passagerer, der får problemer, fordi de mister en videre forbindelse, når et led i rejsekæden svigter.

4.2. EØSU finder det vigtigt, at billetten betragtes som dokumentation for indgåelse af befordringskontrakten, og at forordningens regler betragtes som passagerernes absolutte og ufravigelige rettigheder, uden at dette berører den gældende beskyttelseslovgivning, især vedrørende urimelige kontraktvilkår (6) og urimelig handelspraksis (7).

Der bør findes en særlig løsning for at fjerne eller i givet fald ændre i den mest fordelagtige retning den pligt, som handicappede næsten overalt er underlagt, nemlig pligten til at give transportøren meddelelse om deltagelse i en bestemt rejse senest 48 timer inden rejsens begyndelse. Det er indlysende, at denne stramme tidsfrist kan hindre handicappede i at nyde fuld gavn af bestemte rettigheder relateret til personers frie bevægelighed, f.eks. retten til fritid eller retten til at handle i hastesituationer.

EØSU opfordrer til, at man tillader en vis fleksibilitet i meddelelsessystemet for assistance om bord. Denne rejsemåde kræver ikke, at passager reserverer plads forinden, og kravet om, at handicappede skal meddele deres assistancebehov forinden, ville bryde med deres ret til ligebehandling. Der bør derfor skelnes mellem lange rejser og korte rejser eller mellem den båd- eller skibstype, der anvendes til befordingen. Kommissionen bør forpligte transportøren til at give passageren en bekræftelse på modtagelsen af meddelelsen for at sikre, at passageren i tilfælde af sammenbrud i informationssystemet kan bevise, at han/hun faktisk havde givet meddelelse om sit assistancebehov.

4.2.1. For at opfylde De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder skal disse have assistance i havne, på ind- og udskibningsstedet samt om bord på passagerskibe. EØSU er helt enig i, at denne assistance af hensyn til målene om social integration bør være gratis, i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 26, om handicappedes ret til integration.

4.2.2. På denne baggrund mener EØSU, at undtagelser, der gør det muligt at afvise befording af handicappede eller bevægelseshæmmede, skal være baseret på kriterier, der er objektive, ikke-diskriminerende, gennemsigtige og verificerbare.

(5) Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen - Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning (2003/C 321/01), punkt 17.

(6) Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugerftaler. EFT L 95 af 21.4.1993, s. 29.

(7) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked. EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22.

4.3. EØSU finder det positivt, at forordningsforslagets artikel 8 forudser dialog og samarbejde mellem organiserede civilsamsfundsorganisationer og offentlige myndigheder, idet transportørerne, handicaporganisationerne og de nationale håndhævesorganer i fællesskab skal fastsætte reglerne for adgang til befordring. Også kvalitetsstandarderne skal ifølge forslagets artikel 22 fastsættes i samarbejde med forbrugerorganisationernes sammenslutninger under hensyntagen til henstillinger fra Den Internationale Søfartsorganisation og andre fagligt kompetente internationale organer.

4.4. Det strider direkte mod inklusionsmålenes gratisprincip, at der ifølge artikel 9, stk. 3, kan opkræves en særlig afgift, især når det som præciseret i teksten sker fra en enkelt parts side (transportørens). Dog er regnskabsmæssig adskillelse en naturlig følge af kravet om et minimum af gennemsigtighed, selv om den reviderede årsoversigt burde stilles til rådighed for handicaporganisationer og forbrugerorganisationer. EØSU anbefaler dog en undersøgelse af, om små og mellemstore virksomheder bør pålægges de omkostninger, der er forbundet med et sådant regnskab.

4.5. Bestemmelserne om erstatning for kørestole og handicap-hjælpemidler samt fremskaffelse af erstatningshjælpemidler lever op til forordningens beskyttelsesformål. Erstatningen bør være fuldstændig og omfatte alle forvoldte skader og tab.

4.6. Transportørens forpligtelser ved afbrydelse af en rejse er som ensartede mindstekrav rimelige i den aktuelle situation, hvor der ikke findes nogen lovgivning om emnet. EØSU har forståelse for, at man på EU-niveau i første omgang lægger sig på linje med reglerne for beskyttelse af flypassagerer, men ønsker en anbefaling af, at det højeste beskyttelsesniveau nås meget hurtigt.

4.6.1. Automatisk kompensation for billetprisen kan være et retfærdigt system, hvis det fungerer smidigt og effektivt. Systemet bør med tiden øge kompensationssatserne i tilfælde af forsinkelser.

4.6.2. I forslagets artikel 20, stk. 4, fastslås det, at artiklen ikke finder anvendelse, hvis forsinkelsen skyldes »usædvanlige omstændigheder«. Denne grund bør præciseres nærmere i tråd med EF-Domstolens retspraksis<sup>(8)</sup>, så det står klart, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på et teknisk problem, der opstår på skibet og fører til aflysning af rejsen, medmindre fejlen skyldes begivenheder, der på grund af deres karakter eller oprindelse ikke er et led i transportørens sædvanlige aktivitetsudøvelse. Desuden bør den

omstændighed, at en transportør har overholdt mindstekravene til vedligeholdelse af et skib, ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at godtgøre, at transportøren har truffet »alle forholdsregler, der med rimelighed kan træffes«, og er derfor ikke tilstrækkeligt til at fritage ham fra pligten til at udbetale kompensation. Man bør i denne forbindelse også tage hensyn til den enkelte transporttjenestes søfartsmæssige vilkår.

4.6.3. I forslagets artikel 21 hedder det, at forordningen ikke udelukker, at passagerer kan søge erstatning for tab som følge af aflysning eller forsinkelse af transporttjenester ved de nationale domstole. Denne bestemmelse respekterer under alle omstændigheder den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler som fastlagt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4.7. Information er vigtig for passagererne. Den skal være tilgængelig og følge den teknologiske udvikling. Forslaget er derfor relevant på dette punkt.

4.8. Klager over skader af civil eller kommerciel art bør behandles af de udenretslige forbrugerorganer, der allerede er oprettet på grundlag af Kommissionens henstilling 1998/257/EF af 30. marts, eller i det mindste af organer, som overholder principperne om uafhængighed, gennemsigtighed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed og repræsentation.

4.9. De nationale håndhævesorganer bør have beføjelse til at anvende et system af sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. De kan omfatte påbud om betaling af erstatning til berørte passagerer, som har indgivet klage.

Forordningen burde indeholde et krav om, at der skal foreligge relevant og let tilgængelig information om de rejsendes sanktions- og klagemuligheder.

4.10. Hvad angår beskyttelse af personoplysninger og fri udveksling af sådanne oplysninger<sup>(9)</sup> mener EØSU lige som Kommissionen, at den gældende lovgivning skal håndhæves strengt for at garantere beskyttelse af privatlivets fred for skibspassagerer i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF og EF-Domstolens retspraksis. Det gælder især personoplysninger, som kan videregives til tredjelande i forbindelse med levering af en transporttjeneste. Alle, der er opført i et register, bør gøres opmærksom herpå og på deres mulighed for til enhver tid at få adgang til registret og anmode om, at deres data korrigeres eller fjernes.

<sup>(8)</sup> Dom af 22. december 2008, sag C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann mod Alitalia - Linee Aeree Italiane SpA)

<sup>(9)</sup> Retten til privatlivets fred, artikel 8 i den europæiske konvention om menneskerettigheder og offentlige frihedsrettigheder.

4.11. EØSU minder Kommissionen om behovet for at revidere direktiv 90/314/EF, så det stemmer bedre overens med dette forslag og andre regler i den afledte EU-ret. Kommissionen bør

- ajourføre definitioner og forklaringer af udtryk som »samlet pris«, »pakkerejse« og »en på forhånd fastlagt kombination«,
- klart definere rejsearrangørens ansvar, hvis kontrakten ikke opfyldes eller kun mangelfuldt opfyldes, hvad enten

rejsearrangøren har leveret den pågældende tjeneste direkte eller indirekte,

- fastsætte en mere klar og fuldstændig kompensation til forbrugerne i de tilfælde, hvor arrangøren ophæver kontrakten.

4.12. Desuden minder EØSU Kommissionen om behovet for, at direktiverne om søtransport og transport ad indre vandveje, som tilstræber et højt beskyttelsesniveau, især for bevægelseshæmmede, udtrykkeligt nævnes i forordningen, og at deres geografiske anvendelsesområde tilpasses efter behov.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---