

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En europæisk vision for passagerer: Meddelelse om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer**

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Ordfører: **Raymond HENCKS**

Kommissionen besluttede den 19. januar 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En europæisk vision for passagerer: Meddelelse om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer«

COM(2011) 898 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2012

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 481. plenarforsamling den 23.-24. maj 2012, mødet den 23. maj, følgende udtalelse med 135 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bakker generelt op om EU's politik, der har til formål at sikre, at alle passagerer, der rejser med jernbane, fly, skib eller bus, nyder samme og sammenlignelige rettigheder samt rejsebetingelser i alle disse kollektive transportformer og støtter alle fastlagte foranstaltninger for at fjerne hindringer, så borgerne effektivt kan udøve deres rettigheder i forbindelse med intermodalitet.

1.2 Udvalget mener, at de ti specifikke rettigheder, der er anført i den meddelelse, der ligger til grund for udtalelsen, bør suppleres med tre yderligere rettigheder, nemlig retten til sikkerhed og pålidelighed, dvs. såvel den tekniske sikkerhed af transportmateriel, passagerernes fysiske sikkerhed og retten til minimumsstandarder for tjenestens kvalitet, komfort, miljøbeskyttelse og tilgængelighed."

1.3 På baggrund af disse 13 rettigheder bør den dermed forbundne aktuelle lovgivning revideres og om nødvendigt forbedres og styrkes.

1.4 I den forbindelse bør der lægges særlig vægt på forbedret information af passagererne, vilkår og rettigheder for handicappede og bevægelseshæmmede, compensation til passagerer i tilfælde af forstyrrelser, aflysning af rejse eller mistet bagage, præcision af hvilke elementer der udgør den endelige pris, opsigelse af rejseaftale og klageadgang og retsmidler, foruden fastlæggelse af passagerorganisationernes rettigheder, da disse organisationer er bedst placeret til at informere og støtte folk i at udøve deres rettigheder.

1.5 For at lette kontrollen og effektiviteten i transporttjenesterne og deres tilpasning til udviklingen af passagerens behov samt overholdelse af deres rettigheder, foreslår EØSU at iværk-

sætte en uafhængig evalueringsprocedure i henhold til nærhedsprincippet. Det bør ske ved at udarbejde en harmoniseret evalueringsmetode på europæisk plan med udgangspunkt i fælles indikatorer. Evalueringsmetoden bør fastlægges i samarbejde med repræsentanter fra de berørte aktører, navnlig de organisationer, der repræsenterer passagerne (herunder handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer).

1.6 For så vidt angår klagebehandling foreslår EØSU, at alle transportselskaber anvender en standardiseret e-mailadresse til brug ved klager (klageprocedure@...) som supplement til andre metoder for indgivelse af klager, og at man fastsætter en maksimal frist for behandling af klagen.

1.7 Endelig foreslår EØSU, at man generaliserer procedurerne for udenretlig bilæggelse af tvister uden dog at fratage passagerne retten til at anlægge sag ved en domstol. Udvalget anbefaler desuden, at man i lovgivningen klart anfører muligheden for en juridisk mekanisme for kollektive søgsmål i EU, og at ordningen for en sådan mekanisme defineres ordentligt.

## 2. Indledning

2.1 Man bør først og fremmest præcisere, at meddelelsen, der ligger til grund for udtalelsen, vedrører passagerens rettigheder i alle **kollektive** transportformer, det være sig offentlige eller private, og at **individuelle** rejser, der foretages med professionelle transportselskaber (taxa, minibus med færre end 12 passagerer osv.) ikke falder ind under nedenstående bestemmelser anvendelsesområde. Det er så meget desto mere beklageligt, at man i »Handlingsplan for bytrafikken« (COM(2009) 490 final), der vedrører såvel kollektiv som individuel professionel transport, hævder, at man bør være opmærksom på bytrafikafgifter, kvalitet og tilgængelighed for bevægelseshæmmede, bedre rejseinformation og passagerernes rettigheder.

2.2 Målene for bæredygtig udvikling i EU indebærer fremme og udvikling af kollektiv transport for i videst muligt omfang at mindske individuel transport.

2.3 Anerkendelse og garanti af passagerernes rettigheder er en forudsætning for at udvikle og fremme den kollektive transport ved at afbalancere forholdet mellem brugere og transport-selskaber.

2.4 Siden 2001 har EU lagt stor vægt på beskyttelse af passagerer og styrkelse af deres rettigheder i de forskellige transportformer. Med henblik herpå har EU skabt en lovgivning, der skal sikre et højt beskyttelsesniveau, for at passagerer, der rejser med jernbane, fly, skib eller bus har samme rettigheder og vilkår i hele EU, også for så vidt angår handicappede og bevægelseshæmmede. Forordningerne vedrørende transport ad vandveje og med bus/turistbus gælder først fra henholdsvis december 2012 og marts 2013.

2.5 I 2010 iværksatte Kommissionen en større toårig kampagne under overskriften: »Tag hånd om dine passagerrettigheder«, navnlig gennem oprettelsen af webstedet: <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights> med en gennemgang af brugerrettigheder for de enkelte transportformer og på alle officielle EU-sprog. Der blev ligeledes omdelt gratis pjecer, der oplyste de rejsende om deres rettigheder, og der blev sat plakater op på alle stationer og lufthavne i medlemsstaterne. Kommissionen har netop besluttet at fortsætte kampagnen indtil 2014.

2.6 Den kollektive transport er dog fortsat præget af afvigende information, beføjelser og situationer mellem på den ene side passagererne og på den anden side transportselskaberne. Man kan ikke lade være med at få det indtryk, at mange rejsende endnu ikke er fuldt bevidste om deres rettigheder eller ikke er klar over, hvordan de i et givent tilfælde kan gøre dem gældende eller gøre effektivt brug af dem. Kommissionens undersøgelser og analyser viser, at for en tvist med en værdi på under tusinde euro vil kun en ud af fem europæiske forbrugere forsøge at opnå erstatning ved retten på grund af de høje omkostninger, kompleksiteten og procedurans længde.

2.7 Hertil kommer, at de nationale myndigheder ifølge Kommissionen fortsat anvender den nationale lovgivning på forskellige måder, hvilket fører til forvirring blandt passagererne og hos transportselskaberne og skaber forvriddninger på markedet.

2.8 Kommissionen vil derfor styrke gennemførelsen af de eksisterende regler og om nødvendigt forbedre dem. Til dette formål har Kommissionen netop iværksat en offentlig høring om en mulig revision af forordningen om flypassagerers rettigheder.

### 3. Meddelelsens indhold

3.1 Meddelelsen opsummerer de rettigheder og principper, der gælder i alle former for kollektiv transport. Den pæger

nogle huller, der måske kan udfyldes, og har til hensigt at fjerne de barrierer, der forhindrer borgerne i effektivt at udøve deres rettigheder i henhold til EU-lovgivningen.

3.2 Meddelelsen fastholder tre grundsten: forbud mod forskelsbehandling; nøjagtig, aktuel og tilgængelig information; omgående og passende assistance. Heraf udspringer følgende 10 rettigheder, der med tanke på en mere intermodal vision, finder anvendelse for alle transportmåder:

- 1) ret til ikke-diskrimination i adgang til transport
- 2) ret til mobilitet: tilgængelighed og assistance uden ekstrakomkostninger for personer med handicap og passagerer med bevægelsehæmning
- 3) ret til information før køb samt i løbet af rejsen, særligt i tilfælde af afbrydelser
- 4) ret til at aflyse rejsen (tilbagebetaling af billetens fulde pris), når rejsen ikke gennemføres som planlagt
- 5) ret til opfyldelse af befodringsaftalen i tilfælde af afbrydelse (omlægning af ruten og ombooking).
- 6) ret til assistance ved lange forsinkelser ved afgang eller ved skift
- 7) ret til kompensation under visse omstændigheder
- 8) transportselskabers erstatningsansvar i forhold til passager og deres bagage
- 9) ret til hurtig og tilgængelig klagebehandling
- 10) ret til fuld anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivningen.

3.3 Selv om vilkår og betingelser for anvendelsen varierer og afhænger af de forskellige transportformers særlige karakteristika, så er hovedformålet at gøre reglerne lettere at forstå samt at konsolidere deres anvendelse og kontrollen af alle transportformer for at sikre en ensartet strategi på området.

3.4 Med henblik på at forbedre passagerernes beskyttelse uden for EU's grænser vil spørgsmål vedrørende passagerernes rettigheder blive behandlet inden for bilaterale og internationale aftaler.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Kommissionen skal roses for at have iværksat en politik, der vil sikre passagererne et sæt rettigheder og fælles eller sammenlignelige betingelser på tværs af de kollektive transportformer, der svarer til såvel målene i traktaterne om forbrugerbeskyttelse (artikel 169, afsnit XV i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde) som til retningslinjerne i chartret om grundlæggende rettigheder og retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol.

4.2 Udvalget bifalder, at meddelelsen i et enkelt dokument gennemgår alle regler og bestemmelser, der allerede eksisterer for brugere af kollektive transportmidler, men beklager manglen på data for de konstaterede hindringer.

4.3 EØSU støtter alle foranstaltninger, der kan fjerne de barrierer, der forhindrer borgerne i effektivt at udøve deres rettigheder og bifalder Kommissionens planlagte tiltag for at sikre, at alle passagerer, der rejser med jernbane, fly, skib eller bus, nyder samme og sammenlignelige rettigheder samt rejsebetingelser, uanset hvilken transportform, de anvender.

4.4 En af disse hindringer er som oftest mangelfulde, ufuldstændige eller uforståelige oplysninger om passagerernes rettigheder og pligter, når de køber en billet samt før rejsen og i tilfælde af forstyrrelser i løbet af rejsen.

4.5 For at give alle passagerer klar information om deres rettigheder foreslår EØSU, at den enkelte passager ved booking af en rejse eller køb af billet via et link på hver enkelt billet henvises til en webside, som også skal være tilgængelig for handicappede, hvor man på et klart, kortfattet og let forståeligt sprog oplyser om, hvor man kan indhente de pågældende informationer enten gennem brochurer, der kan uddeles ved salgsstederne, eller gennem internettet. Informationskampagnen over for passagerne, der blev lanceret i 2010 af Kommissionen, bør gennemføres i tæt samarbejde med forbrugerorganisationerne.

4.6 Hertil kommer, at der er væsentlige forskelle mellem de forskellige transportformer, hvilket går ud over brugerne og navnlig gør sig gældende i luftfarten. EØSU har i sin sonderende udtalelse <sup>(1)</sup> om sagen konstateret, at flypassagerers rettigheder på nogle områder er ringere i forhold til bestemmelserne for andre transportformer og har derfor bedt Kommissionen om at:

- definere, hvortil retten til assistance går,
- forbedre informationen til passagererne også under rejsen,
- udvide retten til information til også at gælde i boarding-områderne,
- præcisere, hvad der forstås ved »usædvanlig omstændighed«.

- i samarbejde med organisationer, der repræsenterer handicappede, at udvikle retningslinjer til fortolkning af definitionerne i forordning 1107/2006 vedrørende handicappedes eller bevægelseshæmmedes rettigheder og forbedre dens gennemførelse,

- præcisere de delelementer, der udgør den endelige pris,

- fastsætte en forpligtelse til at yde erstatning til de berørte passagerer, hvis et luftfartselskab erklærer sig konkurs, indføre princippet om »solidarisk ansvar« for at kunne fragte passagererne hjem med andre selskaber samt etablere en fond, som kan yde erstatning til passagererne,

- skabe mulighed for gratis at overføre befordringskontrakten til tredjepart.

Alle disse bestemmelser bør ligeledes gælde for andre transportformer i det omfang, der endnu ikke findes bestemmelser herfor.

4.7 De ti specifikke rettigheder, der nævnes i den meddelelse, udtalelsen omhandler, udgør et relevant grundlag for at hjælpe passagererne til at vide, hvad de som et minimum kan forvente fra transportselskabets side, og bistå luftfartsselskaberne med en mere sammenhængende og effektiv anvendelse af EU-lovgivningen.

4.8 EØSU mener dog, at de ti anførte rettigheder bør suppleres med tre yderligere rettigheder, nemlig:

- 1) retten til sikkerhed og pålidelighed, herunder såvel den tekniske sikkerhed af transportmateriel som passagerernes fysiske sikkerhed,
- 2) retten til minimumsstandarder for tjenestens kvalitet, komfort og tilgængelighed samt til forhåndsoplysninger fra transportselskabets side i tilfælde af overbooking. EØSU minder om, at Kommissionen i sin meddelelse COM(2009) 490 om »handlingsplan for bytrafikken« bebudede planer om at supplere retsreglerne med fælles kvalitetsindikatorer for at beskytte passagerernes og de bevægelseshæmmedes rettigheder,
- 3) retten til, at transportselskaberne overholder princippet om at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten som nævnt i traktaten.

4.9 Med udgangspunkt i disse 13 rettigheder bør den aktuelle lovgivning på området revideres. Man bør i den forbindelse analysere og afskaffe de velkendte problemer, såsom de hindringer, der fortsat findes for handicappede og bevægelseshæmmede, manglende gennemsigtighed i prisstrukturer, mangelfulde eller uforståelige oplysninger, uklar og kompliceret klageadgang, utilstrækkelig økonomisk kompensation og overdreven lang behandlingstid af klager.

<sup>(1)</sup> EUT 2012/C 24/28 af 28.1.2012, s. 125-130.

4.10 Som Kommissionen selv erkender i den forelagte meddelelse vil offentliggørelse af evalueringer af transportselskaberne og tilfredshedsundersøgelser blandt passagererne lette de nationale kontrolorganers overvågning og tilsyn. EØSU argumenterer for en sådan evaluering og mener, at repræsentanter for alle aktører bør inddrages i en behovsanalyse og en evaluering af ydeevne og overholdelse af passagerernes rettigheder.

4.11 EØSU foreslår derfor, at der indføres en regelmæssig evalueringsordning for at øge transportydelsernes effektivitet og deres tilpasning til passagerernes skiftende behov og for at kontrollere overholdelsen af passagerernes rettigheder. Det drejer sig om på EU-niveau at fastlægge metoder for udveksling, sammenligning og koordinering og at øge dynamikken i den uafhængige evaluering i overensstemmelse med nærhedsprincippet ved i dialog med repræsentanter for de berørte parter, navnlig organisationer, der repræsenterer passagererne (herunder handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer), at udarbejde en harmoniseret evalueringsmetode på europæisk plan på grundlag af fælles indikatorer.

4.12 EØSU anerkender Kommissionens hensigt om ikke at begrænse sig til sektorspecifikke foranstaltninger, som det indtil nu har været tilfældet, men at sigte mod at udvikle en intermodal tilgang under hensyntagen til brugernes behov for mobilitet og transport, uanset hvilke transportmidler de benytter eller kombinerer for at sikre en intermodal kontinuitet. Det er kun gennem større harmonisering af passagerernes rettigheder, at konkurrenceforvridning mellem forskellige transportformer kan undgås.

4.13 For de fleste af de svagheder og mangler, der er nævnt i meddelelsen, henvises enten til konsekvensanalysen med henblik på revision af forordningen om »luftfart«, hvor der er planer om enten bindende foranstaltninger eller frivillige aftaler med flyselskaberne. EØSU havde ønsket en mere bestemt tilgang med fokus på bindende foranstaltninger.

4.14 EØSU beklager, at meddelelsen ikke siger noget om rettigheder og beføjelser i de organisationer, der repræsenterer passagererne, især da disse er bedst i stand til at informere og støtte borgerne i at udøve deres rettigheder, herunder organisationer, der repræsenterer handicappedes og bevægelseshæmmedes interesser.

4.15 Med hensyn til klager bør passagererne informeres klart og tydeligt om, hvordan og hvorledes klagen kan indgives, samt hvilke klagemuligheder der findes. Udvalget foreslår, at alle transportselskaber anvender en standardiseret e-mailadresse til brug ved alle former for klager (klageprocedure@...), forudsat at andre midler til at indgive en ansøgning (almindelig post, indlevering ved et salgssted mv.) ikke er mulig. Hertil kommer, at der bør indføres en maksimal frist for behandling af klagen.

4.16 EØSU opfordrer til, at meddelelsen suppleres med oplysninger om, hvilke retsmidler der findes i tilfælde af, at passagerer får afslag på klager og reklamationer fra de instanser i de enkelte medlemsstater og på europæisk plan, der har beslutnings- og tvangsbeføjelser. Retten til klageadgang bør under ingen omstændigheder være knyttet til den pris, der betales for rejsen.

4.17 EØSU minder om, at retten til erstatning ofte vil være teoretisk, især når der er tale om små spredte krav på grund af de praktiske vanskeligheder ved at udøve denne ret. Da det er vigtigt, at klagemulighederne kan benyttes uden kompleksitet og omkostninger, der ville afholde folk fra at klage, opfordrer EØSU til, at man generaliserer procedurerne for udenretlig bilæggelse af tvister uden at fratage passagererne deres ret til at anlægge sag ved en domstol.

4.18 EØSU bemærker (i sin udtalelse CESE 803/2012), at proceduren for alternativ tvistbilæggelse kan finde anvendelse på kollektive tvister som et første skridt på vejen mod konkretiseringen af en juridisk mekanisme for gruppesøgsmål i EU men anbefaler, at denne mulighed anføres klart i lovgivningen, og at ordningen defineres ordentligt.

Bruxelles, den 23. maj 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg