

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 11.4.2011
COM(2011) 166 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για τη λειτουργία και τα αποτελέσματα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2006 του
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Ιουλίου 2006, σχετικά με τα
δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα όταν
ταξιδεύουν αεροπορικά**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για τη λειτουργία και τα αποτελέσματα του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Ιουλίου 2006, σχετικά με τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα όταν ταξιδεύουν αεροπορικώς

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο κανονισμός (ΕΚ) 1107/2006¹ σχετικά με τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα όταν ταξιδεύουν αεροπορικώς (εφεξής: ο κανονισμός) εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο στις 5 Ιουλίου 2006. Το νομοθέτημα εντάσσεται στο πλαίσιο της πολιτικής που ασκεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε όλους τους τομείς διαβίωσης των πολιτών για την καταπολέμηση των διακρίσεων κατά των ατόμων που πάσχουν από κάποια αναπηρία και γενικότερα από κάποιο πρόβλημα κινητικότητας, μόνιμο ή πρόσκαιρο.

Υπολογίζεται εν γένει ότι ένας στους έξι Ευρωπαίους πολίτες υποφέρει από κάποια αναπηρία. Πέρα από το στοιχείο αυτό, η γενική τάση γήρανσης του ευρωπαϊκού πληθυσμού θα επιφέρει συνεχή αύξηση των επιβατών που θα χρειάζονται ειδική συνδρομή εξαιτίας της αναπηρίας τους ή της μειωμένης κινητικότητάς τους.

Ο στόχος του κανονισμού είναι σαφής: να επιτραπεί στα άτομα με αναπηρία ή με μειωμένη κινητικότητα (εφεξής: ΑΜΚ) να έχουν δυνατότητες ταξιδιού συγκρίσιμες με εκείνες των υπόλοιπων πολιτών.

Το γράμμα και το πνεύμα του κανονισμού στηρίζονται σε ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων καταπολέμησης των διακρίσεων και των λειτουργικών απαιτήσεων, θέτοντας μια γενική αρχή της μη διάκρισης και δημιουργώντας, αφενός, για τους αερομεταφορείς μια σειρά υποχρεώσεων πληροφόρησης και συνδρομής και προβλέποντας, αφετέρου, έναν μηχανισμό προειδοποίησης από τους ΑΜΚ για τις ανάγκες συνδρομής και παρεκκλίσεις, αυστηρά πλαισιωμένες, από τις υποχρεώσεις παροχής συνδρομής. Η ύπαρξη και η τήρηση αυτής της ισορροπίας αποτελούν το επίκεντρο της λειτουργίας της νομοθεσίας.

Το 2009 και στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 17 του κανονισμού, η Επιτροπή δρομολόγησε δύο μελέτες για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) 1107/2006: η πρώτη είχε ως αντικείμενο τη γενική αξιολόγηση της λειτουργίας του κανονισμού, η δε δεύτερη εστιαζόταν ιδιαίτερα στα καθεστάτα κυρώσεων που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων που προβλέπονται από το νομοθέτημα. Οι τελικές εκθέσεις αυτών των μελετών παραδόθηκαν τον Ιούνιο και τον Σεπτέμβριο του 2010 και διατίθενται στον ιστότοπο της Γενικής Διεύθυνσης Κινητικότητας και Μεταφορών².

¹ ΕΕ L 204 της 26.7.2006, σ. 1.

² http://ec.europa.eu/dgs/transport/index_en.htm

Σκοπός της παρούσας έκθεσης δεν είναι να περιγραφεί λεπτομερώς το περιεχόμενο των μελετών αυτών, διότι ο αναγνώστης μπορεί εύκολα να το πληροφορηθεί, αλλά μετά από μια σύντομη περίληψη, να συναχθούν συμπεράσματα για να βελτιωθεί η λειτουργία της ισχύουσας νομοθεσίας.

2. ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

Οι μελέτες που πραγματοποιήθηκαν για τη λειτουργία του κανονισμού παρέχουν πλήρη εικόνα για την κατάσταση που επικρατεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το νομικό πλαίσιο που προβλέπεται από το νομοθέτημα και οι κύριες υποχρεώσεις παροχής συνδρομής έχουν τεθεί στα κράτη μέλη. Έτσι, η πραγματικότητα άλλαξε για τους ΑΜΚ και αυτό είναι μια αδιαμφισβήτητη επιτυχία.

Ωστόσο, η θέση σε εφαρμογή των νέων κανόνων διαφέρει ανάλογα με το κράτος μέλος, τον αερολιμένα και τον αερομεταφορέα. Η κύρια δυσκολία οφείλεται στην έλλειψη εναρμόνισης και ορισμένες φορές συνοχής στην ερμηνεία των κανόνων αυτών.

2.1. Οι επιτυχίες

Η έναρξη ισχύος του κανονισμού αποτέλεσε κατά γενική ομολογία αδιαμφισβήτητη πρόοδο υπέρ των ατόμων με αναπηρία ή με μειωμένη κινητικότητα.

Τα σημεία επιτυχίας μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α) Ενιαίο πλαίσιο. Ο κανονισμός επέβαλε ένα ελάχιστο ενιαίο εφαρμοστέο πλαίσιο σε όλη την Ένωση³. Σήμερα αυτό το ενιαίο καθεστώς προστασίας εφαρμόζεται στην Ευρώπη: χάρη στο καθεστώς, υπάρχει ακριβής κατάλογος υπηρεσιών συνδρομής, οι οποίες πρέπει να παρέχονται υποχρεωτικά και δωρεάν στους οικείους επιβάτες.

β) Σαφής κατανομή καθηκόντων μεταξύ αερολιμένων και αερομεταφορέων. Σήμερα, καθένας γνωρίζει τι και πώς πρέπει να πράττει, ακόμη και οικονομικά.

γ) Η σύσταση δικτύου ειδικευμένων εθνικών οργανισμών (ή εθνικών φορέων εφαρμογής: εφεξής ΕΦΕ) σε όλα τα κράτη μέλη και πραγματική συνεργασία, με την Επιτροπή αλλά και με άλλους οργανισμούς⁴, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και ορθών πρακτικών.

Επιβλήθηκε στις αερομεταφορές μια ευρωπαϊκή παιδεία συνδρομής των ΑΜΚ: σήμερα, όλοι οι παράγοντες γνωρίζουν αυτή τη συλλογιστική και θέτουν σε εφαρμογή συγκεκριμένα μέτρα.

Ωστόσο, παρά αυτές τις θετικές πτυχές, οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαπίστωσαν δυσλειτουργίες.

³ Καθώς και στις χώρες εκτός της ΕΕ που εφαρμόζουν την ευρωπαϊκή νομοθεσία.

⁴ Όπως η επί μέρους ομάδα διευκόλυνσης των ΑΜΚ της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης Πολιτικής Αεροπορίας

2.2. Οι δυσκολίες

Ο απόηχος των εμπειριών και οι διάφορες μελέτες που διεξήγαγε η Επιτροπή και άλλοι οργανισμοί⁵ δείχνουν ότι υπάρχουν δυσκολίες στην εφαρμογή του κανονισμού, οι οποίες μπορούν να αποδυναμώσουν τις δυνατότητές του.

Βέβαια, οι στατιστικές δείχνουν ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων παρέχεται στους AMK η συνδρομή που δικαιούνται και ότι μόνον σε ελάχιστες περιπτώσεις τίθενται προβλήματα, πρέπει όμως να καταβάλλεται συνεχής προσπάθεια για τη βελτίωση της εφαρμογής του κανονισμού.

2.2.1. Δυσκολίες συνδεδεμένες με τις υποχρεώσεις των αερολιμένων

Μεγάλο μέρος της συνδρομής που παρέχεται στους AMK βαρύνει τους φορείς διαχείρισης των αερολιμένων⁶. Η συνολική διαδρομή του επιβάτη στις αερολιμενικές υποδομές μέχρι να λάβει τη θέση του μέσα στο αεροπλάνο, καθώς και η διαχείριση των αποσκευών του είναι υπό τη δική τους ευθύνη.

α) Η ποιότητα εξυπηρέτησης και η προσαρμογή της στις ανάγκες του κάθε AMK είναι ορισμένες φορές ανεπαρκείς.

Οι υπηρεσίες συνδρομής που παρέχονται είναι άνισες ως προς την ποιότητα και, ορισμένες φορές, μη προσαρμοσμένες στις ειδικές ανάγκες των επιβατών, ιδίως των AMK οι οποίοι είναι εντελώς ή σχεδόν εντελώς αδύνατο να κινηθούν, και η εκπαίδευση του προσωπικού δεν είναι πάντοτε επαρκής.

β) Αναγκαιότητα καλύτερης πληροφόρησης των επιβατών. Η πληροφόρηση των επιβατών συχνά κρίνεται ανεπαρκής ή λίγο προσιτή. Το στοιχείο αυτό, το οποίο είναι ουσιαστικό για την ομαλή λειτουργία του κανονισμού, παραμένει μία από τις σημαντικές αδυναμίες εφαρμογής του.

γ) Ο χειρισμός του υλικού κίνησης

Ο χειρισμός του εξοπλισμού κίνησης προκαλεί επίσης ανησυχία. Πρόκειται συχνά για είδη εύθραυστα, δαπανηρά και ζωτικής σημασίας για τον επιβάτη.

2.2.2. Δυσκολίες συνδεδεμένες με τις υποχρεώσεις των αερομεταφορέων

α) Περιορισμοί στην κράτηση θέσεων ή στην επιβίβαση των AMK για λόγους ασφαλείας.

Οι μελέτες, όπως η διαχείριση των καταγγελιών, δείχνουν ότι οι κύριες δυσκολίες εφαρμογής του κανονισμού από τους αερομεταφορείς αφορούν την άρνηση κράτησης θέσης ή επιβίβασης των AMK για λόγους συνδεδεμένους με την ασφάλεια.

⁵ Εξέταση από πλευράς της CAA της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο HB για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και με μειωμένη κινητικότητα, Μάρτιος 2010· εργασίες της υποεπιτροπής διευκόλυνσης των AMK από την Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Πολιτικής Αεροπορίας· απαντήσεις στη δημόσια διαβούλευση που οργάνωσε η Επιτροπή το πρώτο εξάμηνο του 2010 για τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών.

⁶ Παράρτημα I του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2006

Ο προβληματισμός αυτός φθάνει μέχρι καταστάσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς απαιτούν οι AMK να συνοδεύονται από ένα άτομο ικανό να τους συνδράμει κατά τη διάρκεια της πτήσης, υποχρεώνοντας αυτό το δεύτερο άτομο να καταβάλει το πλήρες αντίτιμο του εισιτηρίου του.

Ο κανονισμός, στο άρθρο 4 παράγραφος 1, επιτρέπει στους αερομεταφορείς να παρεκκλίνουν από την αρχή της μη εισαγωγής διακρίσεων και άρα, είτε να αρνούνται την κράτηση θέσης είτε την επιβίβαση ενός AMK, είτε να του επιβάλλουν συνοδό, προκειμένου να τηρήσουν τις απαιτήσεις ασφάλειας που έχουν θεσπισθεί με βάση διεθνή, κοινοτικά, εθνικά πρότυπα ή που έχουν θεσπισθεί από την εκδίδουσα αρχή του πιστοποιητικού αερομεταφορέα. Πρόκειται λοιπόν για αυστηρά πλαισιωμένη παρέκκλιση⁷.

Όπως φαίνεται, επικρατεί κάποια σύγχυση στον καθορισμό των κριτηρίων ασφάλειας με βάση τα οποία είναι δυνατόν να επιτραπούν παρεκκλίσεις από την αρχή της μη εισαγωγής διακρίσεων. Βέβαια, η αναγκαιότητα τήρησης των οδηγιών ασφάλειας⁸ σε περίπτωση αποσυμπίεσης, αναταράξεων, αιφνιδίου χειρισμού ή ατυχήματος, θα μπορούσε να δικαιολογήσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την άρνηση επιβίβασης ή την ανάγκη περιορισμού του αριθμού των AMK εντός του αεροσκάφους ή την απαίτηση συνοδού.

Σήμερα, λίγοι είναι οι εναρμονισμένοι κανόνες ασφάλειας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μεταφορά AMK. Επιπλέον, η θέση σε εφαρμογή των κανόνων αυτών εναπόκειται συχνά στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Κάθε αερομεταφορέας προτείνει τους δικούς του κανόνες επί του θέματος, ανάλογα με τις δικές του αξιολογήσεις επικινδυνότητας, τις οποίες έχει εγκρίνει η αρμόδια αρχή.

Πρέπει να προστεθεί στην εν λόγω διαπίστωση ότι ορισμένοι αερομεταφορείς τείνουν να συγχέουν τις απαιτήσεις που αφορούν την ασφάλεια πτήσης με τα θέματα που αφορούν αποκλειστικά την άνεση των AMK (παροχή γεύματος, χρήση τουαλέτας, κλπ.). Η άρνηση επιβίβασης για λόγους ασφαλείας πρέπει όμως να συνδέεται αποκλειστικά με την ασφάλεια πτήσης.

Η εναρμόνιση των κανόνων ασφαλείας είναι σύνθετη υπόθεση και προϋποθέτει τη συνεργασία των αρμοδίων εθνικών αρχών· η Επιτροπή κρίνει πάντως ότι είναι ήδη δυνατόν να τεθούν απλοί κανόνες για την πλαισίωση των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο α) και στο άρθρο 4 παράγραφος 2, ήτοι:

- Κάθε επικαλούμενη παρέκκλιση για λόγους ασφαλείας με σκοπό να δικαιολογηθεί άρνηση επιβίβασης ή μεταφοράς ή απαίτηση συνοδείας πρέπει να στηρίζεται σε ένα ή περισσότερα υποχρεωτικά από νομική άποψη πρότυπα⁹ ασφαλείας πτήσεων και όχι σε απλές συστάσεις, ή στην εμπορική πολιτική των αερομεταφορέων.

⁷ Άρθρο 4 παράγραφος 1 του κανονισμού.

⁸ Βασικά, τοποθέτηση και χρήση της ζώνης ασφαλείας, της μάσκας οξυγόνου και του σωσιβίου, ταχεία εκκένωση του αεροπλάνου από τις εξόδους που υποδεικνύει το πλήρωμα καμπίνας.

⁹ Στην ΕΕ, τα υποχρεωτικά πρότυπα περιλαμβάνονται στους κοινούς κανόνες αεροπλοΐας (επιχειρησιακά πρότυπα) (κανονισμός (ΕΟΚ) 3922/1991 της 31.12.1991). Ο εν λόγω κανονισμός περιγράφει τους τεχνικούς κανόνες και τις κοινές διοικητικές διαδικασίες που εφαρμόζονται στις εμπορικές αεροπορικές μεταφορές, μεταξύ των οποίων είναι οι κανόνες ασφαλείας για τη μεταφορά των AMK (βλ., π.χ., OPS 1.260, σελίδα 34 ή προσάρτημα 1 της OPS 1.1045, σημείο 8.2.2.). Είναι δυνατόν επίσης να πρόκειται για εθνικούς κανόνες: παραδείγματος χάριν στο Ηνωμένο Βασίλειο, κώδικας πρακτικής σ. 38· στη Γερμανία, LBA, Εγκύκλιοι σ. 36· στο Βέλγιο, εγκύκλιος αριθ. CIR/OPS-04 του Δεκεμβρίου του 2006 που δημοσιεύτηκε από τη DGTA, Centre communication Nord

- Σε περίπτωση άρνησης μεταφοράς, πρέπει να κοινοποιούνται στον επιβάτη οι ακριβείς αιτίες και το υποχρεωτικό νομικό πρότυπο στο οποίο βασίζεται η άρνηση μεταφοράς.
- Οι εθνικές αρχές θα έπρεπε να καθορίσουν επακριβώς και να δημοσιεύσουν τις απαιτήσεις ασφαλείας που μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση για την άρνηση μεταφοράς, ώστε να είναι δυνατή η καλύτερη κατανόηση και η προοδευτική εναρμόνιση των ακολουθούμενων πρακτικών.

Οι αιτίες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν άρνηση μεταφοράς πρέπει να συνδέονται αυστηρά και άμεσα με την ασφάλεια πτήσης, με άξονα τις εξής αρχές:

- αδυναμία κατανόησης των οδηγιών ασφαλείας που δίνονται από το πλήρωμα· αδυναμία εκτέλεσης των κινήσεων ασφαλείας από το ίδιο το άτομο (πρόσδεση και απόσπαση της ζώνης ασφαλείας, τοποθέτηση της μάσκας οξυγόνου ή του σωσιβίου)· αδυναμία συμβολής, ακόμη και σε περιορισμένο βαθμό, στην ίδια εκκένωση του αεροπλάνου· αδυναμία αυτονομίας στη φροντίδα ή στην αναγκαία κατά την πτήση ιατρική περίθαλψη.
- Άλλωστε, ο περιορισμός του αριθμού ΑΜΚ σε μια πτήση, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του αεροσκάφους, δεν πρέπει να είναι κατώτερος του αριθμού υγιών επιβατών¹⁰, ικανών να συνδράμουν τους ΑΜΚ σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης¹¹. Σε αυτή τη βάση, ορισμένες αρχές υπολογίζουν αυτόν τον περιορισμό στο ήμισυ του αριθμού υγιών επιβατών μιας συγκεκριμένης πτήσης.

β) Θέματα σχετιζόμενα με την παροχή συνδρομής εντός του αεροσκάφους. Δυσκολίες εφαρμογής εμφανίζονται επίσης στην παροχή συνδρομής κατά την πτήση, ιδίως σε ό,τι αφορά την υποχρέωση που επιβάλλουν αερομεταφορείς για τη συνοδεία μέχρι τις τουαλέτες. Η υποχρέωση αυτή αναφέρεται με σαφήνεια στο παράρτημα II του κανονισμού, οι δε αερομεταφορείς πρέπει οπωσδήποτε να την εκπληρώνουν, τηρώντας τα πρότυπα ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της προσαρμογής του εξοπλισμού και της εκπαίδευσης των πληρωμάτων καμπίνας.

γ) Προβλήματα σχετιζόμενα με τον εξοπλισμό μετακίνησης. Ο ορισμός του εξοπλισμού μετακίνησης ο οποίος πρέπει να μεταφέρεται δωρεάν έχει οδηγήσει σε διαφορετικές ερμηνείες. Σε ορισμένους επιβάτες απορρίφθηκε το δικαίωμα δωρεάν μεταφοράς ορισμένου είδους εξοπλισμού με την αιτιολογία ότι ο εξοπλισμός αυτός δεν ήταν άμεσα αναγκαίος για το ταξίδι για το οποίο είχε ζητηθεί η παροχή συνδρομής.

Το δικαίωμα ταξιδιού, όπως αυτό περιέχεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού (αρχές της μη διάκρισης και ισότιμη μεταχείριση), δεν πρέπει να περιορίζεται στην φυσική πράξη της μεταφοράς αλλά πρέπει να περιλαμβάνει επίσης τον σκοπό του ταξιδιού, πράγμα που συνεπάγεται για αυτήν την κατηγορία επιβατών ότι έχουν στη διάθεσή τους τον εξοπλισμό μετακίνησής τους και το ιατρικό υλικό για τη δραστηριότητά τους, ακόμη και μετά την πτήση.

¹⁰ Ως υγιείς επιβάτες νοούνται, σύμφωνα με τη ΔΟΠΑ (έγγραφο 7192 Training manual Part E-1) πρόσωπα επιλεγμένα από τα μέλη του πληρώματος για να βοηθήσουν σε έκτακτες περιπτώσεις, παραδείγματος χάριν, για να ανοίξουν τις θύρες ή να βοηθήσουν άλλους επιβάτες στην εκκένωση του αεροσκάφους.

¹¹ Βλ. JAA Temporary Guidance Leaflet TGL N°44

δ) προβλήματα σχετιζόμενα με την πληροφόρηση των ΑΜΚ. Τέλος, όπως διαπιστώνεται συχνά, συνεχίζεται η ανεπαρκής ενημέρωση των ΑΜΚ για τα δικαιώματά τους, είτε πρόκειται για κράτηση θέσης είτε για άρνηση επιβίβασης.

Όμως, το γράμμα και το πνεύμα του κανονισμού συνεπάγονται ότι οι ΑΜΚ πρέπει να ενημερώνονται, πριν την κράτηση θέσης, για τα δικαιώματά τους και τις παρεκκλίσεις, ώστε να μπορούν να αποφασίσουν έχοντας πλήρη επίγνωση της κατάστασης για την κράτηση θέσης και να ζητήσουν την παροχή συνδρομής.

2.2.3. Δυσκολίες σχετιζόμενες με τις υποχρεώσεις των αρμοδίων για την εφαρμογή του κανονισμού εθνικών αρχών

Παρατηρήθηκαν δυσκολίες στην ενιαία ερμηνεία του κανονισμού, καθώς και στον χειρισμό των καταγγελιών επιβατών και στη λήψη και την εφαρμογή κυρωτικών μέτρων.

Ως προς την ενιαία ερμηνεία του κανονισμού, η Επιτροπή μερίμνησε από το 2006 για τη διοργάνωση συσκέψεων των αρμοδίων εθνικών αρχών, στις οποίες συζητήθηκαν οι πιθανές παρερμηνείες. Τα πρακτικά των συσκέψεων έχουν δημοσιευθεί στον ιστότοπο της Γενικής Διεύθυνσης Κινητικότητας και Μεταφορών.

Υπάρχουν μεγάλες διαφορές ανάλογα με το κράτος μέλος: ορισμένες αρχές εμφανίζονται πολύ δραστήριες, τόσο στην ενημέρωση του κοινού για τα δικαιώματά του και στην επίβλεψη της επιτόπιας εφαρμογής του κανονισμού, όσο και στη διερεύνηση των καταγγελιών. Άλλες αρχές ενεργούν μόνον αναδρομικά.

Μια άλλη δυσκολία είναι η ελλιπής εναρμόνιση των ενεργειών τους: έτσι, οι αερομεταφορείς έχουν έλθει αντιμέτωποι με τις διαφορετικές ερμηνείες του νομοθετήματος ανάλογα με το κράτος μέλος.

Όσον αφορά τα καθεστώτα κυρώσεων, χαρακτηριστικό τους είναι τεράστιες διαφορές μεταξύ τους. Ορισμένα καθεστώτα είναι διοικητικού χαρακτήρα, άλλα δικαστικού και άλλα ακόμη και ποινικού χαρακτήρα.

Οι προθεσμίες διεκπεραίωσης των καταγγελιών ποικίλλουν πολύ: από κάποιες εβδομάδες έως 6 μήνες. Η κατάσταση αυτή βλάπτει την αποτελεσματικότητα του συστήματος εν γένει. Ο βαθμός λεπτομέρειας και αποτελεσματικότητας των αποφάσεων του εθνικού εκτελεστικού φορέα και οι πρακτικές συνέπειές τους για τους επιβάτες ποικίλλουν επίσης πολύ ανάλογα με το κράτος μέλος.

2.2.4. Άλλες δυσκολίες που διαπιστώθηκαν

2.2.4.1. Διαφωνίες ως προς το ύψος, τον τρόπο υπολογισμού και την επιβολή της χρηματικής επιβάρυνσης

Σε ορισμένα κράτη μέλη, προέκυψαν διαφωνίες μεταξύ αερομεταφορέων και αερολιμενικών αρχών σχετικά με το ύψος και τον τρόπο υπολογισμού της ειδικής χρηματικής επιβάρυνσης που προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού.

Παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφορές όσον αφορά το ύψος της επιβάρυνσης αυτής ανάλογα με τον αερολιμένα, χωρίς να είναι πάντοτε δικαιολογημένες.

2.2.4.2. Δυσκολίες στην ερμηνεία ορισμένων σημαντικών ορισμών

Παρατηρήθηκαν δυσκολίες στην ερμηνεία ορισμένων ορισμών του κανονισμού. Παραδείγματος χάριν, ακόμη και για τον ορισμό των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα, τέθηκε το θέμα εάν εντάσσονται στον ορισμό αυτό οι έγκυες γυναίκες, οι υπέρβαροι ή τα μικρά παιδιά. Στις περιπτώσεις αβεβαιότητας, όταν δεν είναι πάντοτε δυνατόν να δοθούν καθολικές, ακριβείς και απλές απαντήσεις, πρέπει να εφαρμόζονται οι γενικές αρχές ερμηνείας: στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο κανονισμός εφαρμόζεται και σε άλλα άτομα εκτός από τα άτομα με αναπηρία και εκτείνει την προστασία του στα άτομα με μειωμένη κινητικότητα λόγω της ηλικίας τους ή κάθε άλλης αιτίας αναπηρίας¹².

Έτσι, ελλείψει ρητών εξαιρέσεων, δεν είναι δυνατόν να εξαιρεθούν του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού παιδιά που λόγω της ηλικίας τους έχουν περιορισμένη αυτονομία κατά τη διάρκεια του αεροπορικού ταξιδιού. Ως εκ τούτου, ένας ενήλικας που ταξιδεύει μόνος με πολλά παιδιά μικρής ηλικίας θα μπορούσε δικαίως να ζητήσει την παροχή συνδρομής προσαρμοσμένης στις πραγματικές συνθήκες του ταξιδιού του.

Κατά παρόμοιο τρόπο, η περίπτωση ενός υπέρβαρου που θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια να μειωθεί αισθητά η κινητικότητά του δεν είναι δυνατόν να αποκλεισθεί εκ των προτέρων από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

Τα παραδείγματα αυτά δείχνουν ότι είναι αναγκαία η κατά περίπτωση εξέταση με κατά νου τον γενικό στόχο του νομοθετήματος για καταπολέμηση των διακρίσεων. Οι αερομεταφορείς δεν πρέπει να φοβούνται το ευρύ πεδίο εφαρμογής των ορισμών, καθώς προστατεύονται από τις καταχρήσεις με την αρχή της αναλογικότητας της παροχής συνδρομής προς τον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή ότι ο επιβάτης πρέπει να είναι σε θέση να ταξιδεύσει με την πτήση για την οποία έχει κράτηση¹³.

2.2.4.3. Μεταφορά και παροχή ιατρικού οξυγόνου

Η μεταφορά και η παροχή ιατρικού οξυγόνου εντάσσονται σε πολύ διαφορετικά καθεστώτα ανάλογα με τον αερομεταφορέα και δημιουργούν αβεβαιότητες και μεγάλη δυσαρέσκεια στους αντίστοιχους επιβάτες.

Ο κανονισμός, με τη διατύπωση που έχει σήμερα, δεν εξεύρεση λύσης· το θέμα όμως της χρήσης ιατρικού οξυγόνου εντός του αεροσκάφους πρέπει να λυθεί γρήγορα διότι η ισχύουσα κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική: όντως, οι επιβάτες που έχουν ζωτική ανάγκη ιατρικού οξυγόνου είτε αποκλείονται από τις αερομεταφορές, είτε είναι αβέβαιοι για τις συνθήκες μεταφοράς τους και το κόστος της.

Η μεταφορά και η χρήση ιατρικού οξυγόνου πρέπει να εναρμονισθούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση με βάση τα δικαιώματα των επιβατών, τους κανόνες ασφάλειας πτήσης και τους περιορισμούς των αερομεταφορέων.

Το ιατρικό οξυγόνο, θεωρούμενο ως ιατρικό υλικό και συνεπώς μεταφερόμενο δωρεάν κατ'εφαρμογήν του κανονισμού¹⁴, υπόκειται επίσης στη νομοθεσία για τις επικίνδυνες ουσίες και για το λόγο αυτό ορισμένες αεροπορικές εταιρείες το απαγορεύουν μέσα στα αεροσκάφη

¹² Άρθρο 2 στοιχείο α) του κανονισμού.

¹³ Άρθρο 7 του κανονισμού.

¹⁴ Παράρτημα II, 2^η παράγραφος

τους προτιμώντας να παρέχουν οι ίδιες το δικό τους οξυγόνο. Οι εν λόγω εταιρείες εφαρμόζουν στην περίπτωση αυτή πολιτικές τιμολόγησης για ό,τι θεωρούν παροχή υπηρεσιών, οι οποίες ποικίλλουν από τη δωρεάν παροχή έως την ορισμένες φορές υψηλή τιμολόγηση.

Η Επιτροπή διατύπωσε επανειλημμένα την άποψή της απαντώντας σε ερωτήσεις μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε σχετικές αναφορές και έχει επικρίνει τις αντιφατικές καταστάσεις που δημιουργούνται¹⁵.

2.2.4.4. Γενική ενημέρωση των ΑΜΚ

Η Επιτροπή καταβάλλει σήμερα σημαντική προσπάθεια για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με τα δικαιώματά του, μέσω του ιστοτόπου της και κάνει τακτικές παρεμβάσεις στα μέσα ενημέρωσης. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή άρχισε στις 29 Ιουνίου του περασμένου χρόνου μεγάλη εκστρατεία ενημέρωσης (*«Τα δικαιώματα των επιβατών στη διάθεσή σας»*) σε κλίμακα Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία θα διαρκέσει δύο χρόνια¹⁶.

Συγκεκριμένα, με τη διανομή πληροφοριακών φυλλαδίων, την ανάρτηση αφισών στους χώρους όπου κυκλοφορούν οι επιβάτες, τη δημιουργία διαδικτυακής ιστοσελίδας για τα δικαιώματα των επιβατών¹⁷, με παρεμβάσεις στον τύπο και τα οπτικοακουστικά μέσα ενημέρωσης, η εκστρατεία αυτή στόχο έχει να γνωστοποιηθούν στους πολίτες τα δικαιώματά τους και να ενθαρρυνθούν να τα ασκούν.

Τις προσπάθειες αυτές πρέπει να στηρίζουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ιδίως οι εθνικές αρχές κάθε κράτους μέλους. Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τις κατά τόπους δράσεις πληροφόρησης του κοινού.

2.2.4.5. Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της προειδοποίησης

Όσον αφορά την προειδοποίηση, σήμερα δεν αρκεί ούτε είναι αποτελεσματική: θα εξετασθούν τα τεχνικά και νομικά μέσα για να βελτιωθεί η κατάσταση.

Βασική πτυχή της βελτίωσης του ποσοστού προειδοποίησης, το οποίο σήμερα είναι της τάξης του 40%, είναι να προβλεφθεί η συστηματική ενημέρωση των επιβατών σχετικά με την συνδρομή που είναι δυνατόν να τους παρέχεται και η ανάγκη εκ των προτέρων γνωστοποίησης της ανάγκης τους για συνδρομή.

Η ενημέρωση πρέπει να παρέχεται όσο το δυνατόν συντομότερα και σαφέστερα, κατά τον χρόνο προετοιμασίας και της κράτησης του ταξιδιού. Αυτό προϋποθέτει εκπαίδευση όλων των παραγόντων του κλάδου, οι οποίοι πρέπει να ενημερώνουν τους επιβάτες για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους με βάση τον κανονισμό. Θα μπορούσε να γίνεται συστηματικά μνεία αυτών των στοιχείων στα εισιτήρια, τα δελτία παραγγελίας ή/και τις αποδείξεις.

¹⁵ Βλ. παραδείγματος χάρι: απάντηση της 25.3.2010 στην αναφορά αριθ. 1438/2009 που υπέβαλε ο κ. David Buckle και απάντηση της Επιτροπής της 25.3.2010. Απαντήσεις στις γραπτές ερωτήσεις E-3760/09, E-5076/09, E-5586/09 και E-2962/10.

¹⁶ Βλ. http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm

¹⁷ Βλ. <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights>

Με βάση την ανακεφαλαιωτική αυτή κατάσταση λειτουργίας του κανονισμού (ΕΚ) 1107/2006, των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών του, στην παρούσα έκθεση σκιαγραφούνται προτάσεις βελτίωσης της εφαρμογής του.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η εφαρμογή του κανονισμού αποδεικνύεται εν γένει ικανοποιητική και βαίνει βελτιούμενη, παρά τις κάποιες σημαντικές διαφορές ανάλογα με τον αερομεταφορέα και το κράτος μέλος και παρά το γεγονός ότι το νομοθέτημα δεν είναι αρκετά γνωστό στο κοινό.

Μολονότι η ανάγκη παροχής συνδρομής στους ΑΜΚ αναγνωρίζεται παντού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν έχει επιτευχθεί ακόμη αποτελεσματική και εναρμονισμένη εφαρμογή, η οποία θα αποτελούσε και σαφή ένδειξη ότι έχει διαμορφωθεί ένας αυθεντικός κοινός χώρος στον τομέα αυτόν.

Πρέπει να γίνουν και άλλες προσπάθειες: οι προτεινόμενοι άξονες βελτίωσης, οι οποίοι πρέπει να αναπτυχθούν με την ενεργό συνεργασία όλων των ενδιαφερόμενων μερών (διεθνείς οργανισμοί, ιδίως η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Πολιτικής Αεροπορίας, εθνικές αρχές, ενώσεις εκπροσώπησης των ΑΜΚ, αερολιμένες, αερομεταφορείς, εταιρείες υπεργολαβίας, κλπ.) πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Ο πρώτος θετικός σε γενικές γραμμές απολογισμός εφαρμογής του κανονισμού επιτρέπει να αποφευχθεί προς το παρόν η νομοθετική αναθεώρησή του. Όντως, το νομικό πλαίσιο που έχει τεθεί είναι πρόσφατο και φαίνεται αρκετά ευέλικτο ώστε να δεχθεί τις απαραίτητες βελτιώσεις, χωρίς να χρειάζεται νομοθετική διαδικασία προς το παρόν.

Η Επιτροπή επιθυμεί επομένως, με βάση τον συντονιστικό και εποπτικό ρόλο της, να προτείνει αρκετούς άξονες βελτίωσης εντός του υπάρχοντος πλαισίου.

Πρώτος άξονας: Ενιαία ερμηνεία του κανονισμού

- Η Επιτροπή θα προτείνει την επισημοποίηση του δικτύου ΕΦΕ υπό μορφή ομάδας εμπειρογνομόνων αυτών εθνικών αρχών εφαρμογής.
- Η Επιτροπή θα συζητήσει στο πλαίσιο αυτής της ομάδας τις κατευθύνσεις ερμηνείας του κανονισμού, τις οποίες θα εκδώσει υπό μορφή υπηρεσιακού εγγράφου, ώστε να επιτευχθεί η κατά το δυνατόν πιο ενιαία ερμηνεία των διατάξεων του κανονισμού.
- Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει ότι θα καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια για την κοινή ερμηνεία των απαιτήσεων ασφαλείας που μπορούν να δικαιολογήσουν την άρνηση κράτησης θέσης ή επιβίβασης. Η Επιτροπή θα ενεργήσει σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA).
- Η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε να καταρτισθεί και να δημοσιοποιηθεί σε όλα τα κράτη μέλη ενιαίος και κοινός κατάλογος των αιτίων που μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση για άρνηση μεταφοράς των ΑΜΚ ή την υποχρέωση συνοδείας κατά την πτήση.

Δεύτερος άξονας: Βελτιώσεις της πρακτικής εφαρμογής του κανονισμού

- Η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε, σε συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη, και ιδίως τις ενώσεις καταναλωτών (παραδείγματος χάρη τις ευρωπαϊκές ενώσεις καταναλωτών), να

ασκείται σε σταθερή βάση μια πραγματική πολιτική ενημέρωσης του κοινού που αφορά ο κανονισμός, και ιδίως των ατόμων, τα οποία δεν θεωρούν ότι έχουν αναπηρία αλλά εντάσσονται στον ορισμό των ΑΜΚ.

- Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει την καθιέρωση εκπαιδευτικών προγραμμάτων, σε συνεργασία με τις ενώσεις εκπροσώπησης των ΑΜΚ, προκειμένου να ευνοηθεί η καλύτερη εξυπηρέτησής τους και να ενθαρρυνθεί η αποτελεσματικότερη εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων στο θέμα αυτό.
- Η Επιτροπή θα προτείνει στην ομάδα εμπειρογνομών των εθνικών αρχών εφαρμογής τη λήψη μέτρων για να ενθαρρυνθεί η υποβολή αιτήσεων ειδοποίησης για την παροχή συνδρομής μόλις γίνεται κράτηση θέσης με ένα σύστημα έκδοσης δικαιολογητικού.

Τρίτος άξονας: Ενίσχυση, από πλευράς των εθνικών αρχών, της εποπτείας και της αποτελεσματικότητας των καθεστώτων επιβολής κυρώσεων.

- Η Επιτροπή θα συζητήσει με την ομάδα ρυθμιστικών αρχών τη δυνατότητα δημιουργίας κοινής βάσης δεδομένων για τον χειρισμό των καταγγελιών και των διοικητικών και νομικών αποφάσεων που αφορούν την εφαρμογή του κανονισμού.
- Η Επιτροπή επιθυμεί επίσης την κατάρτιση εναρμονισμένου σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχεδίου δράσης, το οποίο θα περιέχει λεπτομερώς τις ενέργειες που πρέπει να αναλαμβάνουν οι εθνικές αρχές (τακτικοί έλεγχοι των αερομεταφορέων, επιτόπιες έρευνες, κλπ.).
- Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τις αεροπορικές εταιρείες να ορίσουν έναν αρμόδιο επίλυσης διαφορών, ο οποίος θα είναι παρών επί τόπου και θα έχει την ικανότητα να λαμβάνει αμέσως αποφάσεις για την επίλυση διαφοράς με επιβάτη.
- Η Επιτροπή θα συζητήσει με τους ΕΦΕ τη δυνατότητα να δημοσιευθεί κατάλογος των επιβαλλόμενων κυρώσεων και των αντίστοιχων αερομεταφορέων, ώστε να ενισχυθεί ο αποτρεπτικός χαρακτήρας του καθεστώτος κυρώσεων.

Τέταρτος άξονας: Αντιμετώπιση του θέματος του ιατρικού οξυγόνου

Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τη διαπραγμάτευση εθελοντικής δέσμευσης όλων των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με το θέμα της χρήσης του ιατρικού οξυγόνου εντός του αεροσκάφους. Εάν αυτό δεν γίνει, η Επιτροπή θα εξετάσει την έγκριση γενικής γραμμής δεοντολογίας, είτε με μια μη υποχρεωτική πράξη, είτε με τον καθορισμό υποχρεωτικών κανόνων, εάν κριθεί σκόπιμο.

Οι μελλοντικές λύσεις πρέπει να στοχεύουν ιδίως σε 3 κύρια στοιχεία:

- την πιστοποίηση ορισμένων εξοπλισμών για την αερομεταφορά που θα γίνονται δεκτοί μέσα στο αεροσκάφος, με την προϋπόθεση τήρησης των καθορισμένων κριτηρίων συντήρησης·
- τον καθορισμό μέγιστης ενιαίας τιμής σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση για την παροχή οξυγόνου εντός του αεροσκάφους·
- την σαφή και ακριβή πληροφόρηση των επιβατών σχετικά με τους όρους παροχής ιατρικού οξυγόνου εντός του αεροσκάφους.