

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 4.12.2008.
SEC(2008) 2951

A BIZOTTSÁG MUNKADOKUMENTUMA

amely az alábbi dokumentumot kíséri:

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEGZÉSE

{COM(2008) 816 végleges}
{SEC(2008) 2950}

A BIZOTTSÁG MUNKADOKUMENTUMA

a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

1. ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK ÉS KONZULTÁCIÓ AZ ÉRDEKELT FELEKKEL

A hatásvizsgálat kialakítása

A hatásvizsgálat célja az volt, hogy felmérje a tengerhajózási ágazatban az utasjogok védelmének helyzetét és azt, hogy kell-e az utasok számára általános jogokat biztosító jogszabályokat alkotni. A hatásvizsgálat a Bizottság szakpolitikai dokumentumaiban is kiemelten fontosként kezelt problématerületekre összpontosított, mégpedig a csökkent mozgásképességű személyek jogaira, a szolgáltatásminőségre, késés vagy az utazás elmaradása esetén az utasoknak nyújtott segítségre és kártérítésre, tájékoztatáshoz való jogra és megkülönböztetésmentességre.

Konzultáció és szakértői vélemények

2005–2006-ban az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság egy független tanulmány elkészítésére adott megbízást, amely az utasjogvédelem jelenlegi szintjét vizsgálta az Európai Unió zavarokkal küszködő tengeri közlekedési ágazatában. Az Európai Bizottság 2006-ban nyilvános konzultációt is kezdeményezett. A Bizottság mindkét intézkedés alapján arra a következtetésre jutott, hogy az utasok jogainak legalább egy minimális mértékű egységes védelmet kell biztosítani az Európai Unió egész területén, amely független a közlekedési módtól vagy attól, hogy az utazás csak egy tagállamon belül vagy a belső vagy a külső határ átlépésével történik.

2. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

A csökkent mozgásképességű személyek utasként jelentkező problémái

Az Európai Unióban élő polgárok túlnyomó többsége (79%) szerint a fogyatékoság hátrányt jelent. Valamennyi tagállam egyértelműen (91%-ban) egyetért abban, hogy az akadálymentesség javítása érdekében többet kellene tenni és több pénzt kellene erre fordítani. A közlekedési szolgáltatásokban a csökkent mozgásképességű személyek jogai nem merülhetnek ki a közlekedési eszközök akadálymentesítésében, hanem a teljes út alatt biztosítani kell a megkülönböztetésmentességet, a segítségnyújtás folyamatos lehetőségét és a tájékoztatást is.

A tengerhajózási ágazat közösségi utasok tekintetében felmerülő problémái

A tengeri vagy belvízi közlekedést igénybe vevő utasok hatékony jogvédelme az egész tengerhajózási ágazatra hatással van: a belföldi forgalomra, a Közösségen belüli forgalomra, nemzetközi forgalomra és a sétahajózási forgalomra is.

Az utasjogok fejlődését és a jogviták felhasználóbarát rendezési eszközeit is tekintve a piacnyitás nem hozta meg a várt hatást az előírások és szolgáltatások minőségjavulásával kapcsolatban. Lennie kell olyan közös eljárásoknak, amelyekre a vállalatoként különböző eljárásokkal és határidőkkel találkozó utasok támaszkodhatnak ahhoz, hogy – ha kell – nemtetszésüknek hangot adjanak. A közös eljárások hiánya elszigeteli az utasokat és megakadályozza, hogy nemtetszésüknek hangot adjanak, amikor arra lenne szükség.

A probléma gyökerei

- Nem egységes mérvű és fokú az utasjogvédelem.
- Az utazások szolgáltató általi lemondása és késések esetén nincs azonnali és előre meghatározott megoldásokat biztosító közös keretrendszer.
- Az utasokat általában, különösen pedig a csökkent mozgásképességű utasokat nem tájékoztatják, ha kritikus esemény történik.
- A csökkent mozgásképességű személyekkel szemben potenciális megkülönböztetés tapasztalható, illetve a tengeri közlekedésben nincsenek meg a speciális eszközök.

Ki és hogyan érintett?

A tengeri közlekedési piacok megnyitása következtében a tengeri közlekedést igénybe vevő utasok száma emelkedik, és ennek hatására bővül a kínálatban szereplő, és még alacsonyabb árfekvésű idegenforgalmi célállomások választéka is. 2006-ban a vizsgálatban szereplő országok tengerhajózást igénybe vevő utasainak számát összesen évi 199 millió főre becsülték, ebből közel 60% a belföldi forgalom, 35% a Közösségen belüli forgalom, a többi pedig a nemzetközi és a sétahajózási utak között oszlott meg. A csökkent mozgásképességű személyek száma a 27 tagú Európai Unióban összesen mintegy 136,2 millió fő volt 2005-ben¹.

Van-e az Európai Uniónak joga fellépni?

Az utasok, különösen pedig a legkiszolgáltatottabb utascsoport védelme az Európai Unió belső piaci és közös közlekedéspolitikájának részét képezi. Az egységes piac azonban csak akkor tekinthető kialakultnak, ha a vállalatok és a fogyasztók annak minden előnyét élvezhetik. Mivel a tengeri közlekedés területén a közös piac már kialakult, ezen az európai közös piacon a tengeri utasok kellő jogvédelméről is gondoskodni kell. Ezt az európai vetületet az európai jogalkotó már felismerte, és a légi közlekedési és a vasúti közlekedési ágazatban közösségi szintű intézkedést is hozott². Ezenkívül az autóbusz-közlekedést igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó rendeletjavaslat jelenleg áll szolgálatközi egyeztetés alatt.

Az utasnak és a szakmának is közös, a felelősségre minden közlekedési módban kiterjedő alapelvekre van szüksége: felelősség belesetek esetén, a fogyatékkal élő és a csökkent mozgásképességű személyek tájékoztatása és minőségi védelme, segítségnyújtás és kártérítés késés és az utazások szolgáltató általi lemondása esetén.

¹ A PwC elemzése az Eurostat és a One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe (OSSATE): „Accessibility Market and Stakeholder Analysis” c. tanulmány adatainak felhasználásával.

² A légi közlekedés tekintetében a 261/2004/EK rendelet, HL L 46. és az 1107/2006/EK rendelet, HL L 204.; a vasúti személyszállítás tekintetében az 1371/2007/EK rendeletet.

3. CÉLKITŰZÉSEK

Az utasjogok kialakításának általános céljai az Európai Unió általános céljaira, a magas szintű fogyasztóvédelemre, a javuló társadalmi és gazdasági kohézióra, a különböző társadalmi csoportok társadalmi integrációjára és az Európai Unióban a személyek mozgásának biztosítására épülnek.

4. LEHETŐSÉGEK

„Minden marad a régiben” (1. lehetőség)

Közösségi szinten semmilyen fellépésre nem kerül sor, és a heterogén nemzeti és nemzetközi jogszabályok mellett a jelenlegi helyzet állandósul.

A hajóval közlekedő utasok jogainak javítására irányuló közösségi jogalkotási intézkedés (2. lehetőség)

A másik elképzelhető lehetőség a közösségi szinten történő szabályozás, mivel az kötelező erejű és azonnal alkalmazható. Egy ilyen rendelet nemcsak a legalább egy EU-kikötőt érintő nemzetközi utakra, hanem egy-egy tagállamon belül minden belföldi járatra is vonatkozna. Egy ilyen EU-fellépés:

- jogokat biztosítana a csökkent mozgásképességű személyeknek, amelyek kiterjednének a kikötők akadálymentesítésére, a segítségnyújtásra a kikötőkben és a hajók fedélzetén, valamint a tájékoztatási követelményekre
- biztosítaná az utasok jogait, az utazás szolgáltató általi lemondása vagy késés esetén
- meghatározná a nyilvánosság, különösen pedig az utasok és ezen belül a csökkent mozgásképességű személyek számára a tengeri utasok jogai tekintetében nyújtandó tájékoztatásra vonatkozó előírásokat
- rendelkezne a panaszkezelésről és az utasjogok ellenőrzéséről és érvényesítéséről.

Közösségi szintű koordináció és a bevált módszerek cseréje a nemzeti jogszabályok javítása érdekében (3. lehetőség)

Ebben a változatban a közösségi rendelet a tagállamok számára nem kötelező erejű közös keretrendszer kialakításának ösztönzésére terjed ki. A nem kötelező erejű keretrendszer a bevált módszereken alapulna, és támpontot jelentene a nemzeti jog számára a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogainak érvényesítésénél.

Önkéntes megállapodások (4. lehetőség)

A személyszállításban az önkéntes megállapodások hatékonysága erősen vitatható: a fogyasztói szervezetek által szilárdan hangoztatott nézet is azt támasztja alá, hogy az eddig is csekély számban kialakított magatartási kódexek nem hoztak eredményeket. A légi közlekedési ágazat szabályozásában korábban tapasztaltak is azt erősítik, hogy az ilyen típusú megállapodások nagyon kevés sikert érnek el.

5. A GAZDASÁGI HATÁSOK ELEMZÉSE

1. lehetőség: minden marad a régi

E lehetőség szerint az üzemeltetők, a kikötők, a közigazgatási szervek és a helyi hatóságok nem viselnek többletköltségeket, végső soron azonban rosszul járhatnak, mivel nem lesz többletforgalmuk. A hajóval utazók javát szolgáló intézkedések nélkül az utasok száma valószínűleg nem fog emelkedni.

Az Európai Unióban és rajta kívül az üzemeltetőkre, a kikötőkre, a közigazgatásra és a helyi hatóságokra gyakorolt további hatás a nemzeti jogok különbözősége miatt keletkező költségek felmerülése.

2. lehetőség: beavatkozás közösségi jogalkotással

(1) A csökkent mozgásképességű személyekkel kapcsolatos intézkedések költsége

A kikötőkben az üzemeltetők a terminálok nagyfelújítása vagy új terminálok építése során elfogadható szintű akadálymentesítést érhetnek el minimális költség mellett.

Ami a kikötői segítségnyújtással kapcsolatos költségeket illeti, a hajóüzemeltetőknek csak a tanfolyami költségeket kell esetleg viselniük. A fuvarozóknak a „segítségnyújtás a hajón” témakörben már most is kell tanfolyamokat szervezniük az alkalmazottak részére. Az ügyfelekkel foglalkozó alkalmazottak képzésének éves becsült költsége mintegy 2,9 millió EUR. A tudatosság javítása érdekében azonban szükséges lehet, hogy az irodai alkalmazottak is részt vegyenek ezeken a tanfolyamokon. Ebben a konkrét esetben mintegy 1 millió EUR többletköltséggel lehet számolni.

A tájékoztatási kötelezettségekkel járó költséget elenyészőnek lehet tekinteni, mivel az üzemeltetők ezzel a ponttal kiegészíthetik az általuk már elkészített/terjesztett egyéb tájékoztatást.

(2) A késés vagy a szolgáltató általi lemondás miatt megszakadó utazás esetén felmerülő intézkedések költségei

Bár előre nehéz megjósolni, valószínűleg nem jelentenek túlzott költségeket a kompenzációs rendszerek meghatározására, valamint az utasoknak a jogaik tudatosítására irányuló tájékoztatásával kapcsolatos intézkedések. Mindenesetre a bevételre és a nyereségre gyakorolt hatásuk valószínűleg nem lesz jelentős, a közösségi vállalatok versenyképességére gyakorolt hatása pedig biztosan csekély lesz, mivel az ágazat minden szereplőjét érinteni fogja.

(3) A tájékoztatási kötelezettségekből eredő költségek

A jelek szerint a tájékoztatási kötelezettség miatt az üzemeltetőknél különösebb többletköltségek nem fognak felmerülni.

(4) A panaszkezelés és a figyelemmel kísérés költsége

A vitarendezési folyamat kezelésétől várhatóan nem nőnek majd meg jelentősen üzemeltetők gazdasági terhei.

(5) Az utasokra gyakorolt hatás

A költségnövekedések a hajóüzemeltetők működési eredményhányadának csökkenését vagy a személyszállítási tarifák növekedését eredményezhetik. A jegyárakra gyakorolt hatás attól függ, hogy a piaci szereplők milyen többletköltségekkel szembesülnek.

(6) Az idegenforgalmi ágazatra gyakorolt hatás

A javasolt intézkedéseknek valószínűleg kedvező hatása lesz az EU üzleti vállalkozásainak versenypozíciójára.

3. lehetőség: Közösségi szintű koordináció és a bevált módszerek cseréje a nemzeti jogszabályok javítása érdekében

A javasolt intézkedésektől várható előnyök és a belőlük származó költségek attól függenek majd, hogy az Európai Unió tagállamai mennyire vállalják fel a nemzeti szabályozások alkalmazását és azok végrehajtását. Az idegenforgalmi ágazatra gyakorolt pozitív hatás várható ott, ahol nemzeti intézkedéseket alkalmaznak. A turizmusból potenciálisan származó többletbevétel azonban kevesebb lenne, mint a 2. lehetőség választása esetén, mivel a szolgáltatások csak azokban a tagállamokban lennének teljesen hozzáférhetőek, amelyek maradéktalanul betartják a közösségi ajánlásokat.

4. lehetőség: Önkéntes megállapodások

Ugyanolyan jellegű költségek jelentkeznek, mint az előző lehetőségek esetén, az összköltség azonban várhatóan alacsonyabb lesz, mint a többi lehetőségnél, mivel az üzemeltetők valószínűleg csak korlátozott számban vállalnak önkéntes alapon bármilyen többletköltséget.

6. A TÁRSADALMI HATÁSOK ELEMZÉSE

1. lehetőség: minden marad a régiben

Az utasoknak a közösségi szinten már jóváhagyott jogokra épülő, egyéb közlekedési módokba vetett bizalma a visszájára fordulhat, ha a tengeri közlekedés nem biztosít az utasoknak a jogaik tekintetében legalább ilyen szintű egységességet, egyértelműséget és hatékonyságot. A negatív társadalmi következmények végső fokon a munkahelyek elvesztéséhez, az idősek és a fogyatékkal élők integrációjának elmaradásához vezethetnek.

2. lehetőség: közösségi jogalkotási intézkedés

A tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jobb minőségű szolgáltatásokban fognak részesülni. Segítségét is kapnak, ha utazás közben valamilyen kellemetlenség merül fel.

Ami a kikötői foglalkoztatási helyzet javulását illeti, a hajóval közlekedő utasok növekvő száma miatt a kikötőkben és az utasterminálokban több alkalmazottra lehet szükség. A legóvatosabb becslések szerint is a kikötőkben potenciálisan mintegy 176 400 fővel több munkavállalót kell majd alkalmazni. Az idegenforgalmi ágazatban a többletfoglalkoztatás a közel 12 000 és a több mint 24 000 teljes munkaidő egyenérték közötti sávban mozoghat.

3. lehetőség: Közösségi szintű koordináció és a bevált módszerek cseréje a nemzeti jogszabályok javítása érdekében

Az e lehetőség szerint valószínűsíthető előnyök és költségek attól függenek majd, hogy az Európai Unió tagállamai mennyire vállalják fel az új szabályok alkalmazását és azok végrehajtását.

4. lehetőség: önkéntes megállapodások

A valószínűsíthető előnyök és költségek attól függenek majd, hogy az üzemeltetők mennyire vállalják fel az utasjogok bevezetését, közös bevezetés esetén elfogadják-e, a gyakorlatban pedig betartják-e azokat.

7. KÖRNYEZETI HATÁS

1. lehetőség: minden marad a régiben

Ha a tengeri közlekedés nem felel meg az utasok elvárásainak, akkor az utasok – ahol lehet – valószínűleg másik közlekedési mód választásával fogják kifejezni nemtetszésüket. A hajóval történő teherfuvarozás nyolcszor kevésbé környezetszennyező, mint az egyetlen alternatív szállítási megoldásnak tekinthető légi szállítás, ezért a „nincs fellépés” lehetőség környezeti költsége tekintélyes.

2. lehetőség: beavatkozás közösségi jogalkotással

Az utasok lényegesen jobb minőségű kiszolgálása megnöveli a tengeri közlekedés iránti keresletet. Az utasszám növekedés legfontosabb hatása az lenne, hogy növekedne az átlagkihasználtság, és jobban lehetne gazdálkodni a meglévő európai flottával. Ha viszont a tengeri közlekedési járatok száma emelkedne, annak környezetre is lenne minimális pozitív hatása, mivel az új utasok többsége más (a környezetet jobban szennyező) közlekedési módról térne át.

3. lehetőség: Közösségi szintű koordináció és a bevált módszerek cseréje a nemzeti jogszabályok javítása érdekében

Nem várható a szolgáltatások javulása azokban az országokban, amelyek nem fogadják el az Európai Unió által javasolt intézkedéseket. Az utasok valószínűleg úgy fejezik ki a nemtetszésüket, hogy más közlekedési módokat választanak, amelyek azonban a tengeri közlekedésnél jobban szennyeznek a környezetet.

4. lehetőség: önkéntes megállapodások

A tengeri szolgáltatások javulása nem várható. Az eredmény az előző 3. lehetőséghez hasonló lehet.

8. IGAZGATÁSI KÖLTSÉG

A javasolt szabályok végrehajtásáért és ellenőrzéséért, illetve a panaszok kezeléséért felelős szerv tevékenységi körét, feladatait és felépítését tekintve nagyon hasonlítana a tagállamok

által a „nemzetközi vasúti forgalomban utazó utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló rendelet”³ vagy a „légi forgalomban utazó utasok jogairól szóló rendelet”⁴ végrehajtására kijelölt szervhez. A légi közlekedésben eddig megszerzett tapasztalatok ezért igen értékesek ebben az esetben. Az Európai Unió vonatkozásában a becsülhető összköltség mintegy 568 000 EUR lenne.

9. A LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A hatásvizsgálat következtetése az, hogy a megvizsgált négy lehetőség közül az közösségi jogalkotási fellépés az a lehetőség, amellyel valamennyi cél elérhető.

A többi közlekedési mód példája alapján nyilvánvaló, hogy az utasjogok védelmében tényleges javulást csak közösségi szinten lehet elérni. Miközben az utasok nyilvánvalóan jól járnak, az alapvető jogok közelítéséből az egységes piacon működő közlekedési ágazat számára is komoly előnyök származnak. Az egymástól független jogszabályokban és szerződésekben meghatározott különálló nemzeti szabályok általában alkalmazási költségekkel járnak, és korlátozzák az üzemeltetőket abban, hogy a személyzetet és a szállítóeszközöket földrajzilag rugalmasan alkalmazzák.

³

COM (2004) 143 végleges

⁴

Az Európai Parlament és a Tanács 2004. február 11-i 261/2004/EK rendelete a visszautasított beszállás és légi járatok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről.