



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2016 r.
COM(2016) 274 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 1177/2010 o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Rozporządzenie (UE) nr 1177/2010¹ (zwane dalej „rozporządzeniem”), które ma na celu zapewnienie podstawowej ochrony pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową z wykorzystaniem usługi przewozu pasażerskiego lub rejsu wycieczkowego, weszło w życie w dniu 18 grudnia 2012 r.

Komisja przedkłada niniejsze sprawozdanie na podstawie art. 29 rozporządzenia, który wymaga od niej przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczącego funkcjonowania i skutków rozporządzenia oraz, w razie potrzeby, sporządzenia wniosków ustawodawczych dotyczących jego bardziej szczegółowego wykonania lub zmiany.

Sprawozdanie opiera się częściowo na ilościowych i jakościowych informacjach pochodzących ze sprawozdań organów krajowych na temat egzekwowania przepisów rozporządzenia² w latach 2013–2014 oraz konsultacjach z zainteresowanymi stronami reprezentującymi pasażerów i branżę na szczeblu europejskim³.

1.2. Znaczenie i cechy sektorów przewozu pasażerskiego drogą morską i drogą wodną śródlądową

Żegluga morska obejmuje prawie cały rynek przewozów pasażerskich wykonywanych statkami w UE. Żegluga śródlądowa obejmuje mniej niż 1 % rynku⁴.

Rozporządzenie dokonuje rozróżnienia między komercyjnymi usługami pasażerskimi a usługami statków wycieczkowych i odzwierciedla ich różne cechy charakterystyczne, przyznając pasażerom różny zakres praw:

- *Komercyjne usługi pasażerskie* to usługi przewozu pasażerskiego między portami realizowane zgodnie z opublikowanym rozkładem rejsów. Stanowią one 96,5 % rynku morskich przewozów pasażerskich: w 2013 r.⁵ z promów morskich i innych regularnych

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1).

² Artykuł 26 rozporządzenia nakłada na wyznaczone przez państwa członkowskie organy krajowe obowiązek opublikowania sprawozdania do dnia 1 czerwca 2015 r., a następnie publikowania co dwa lata sprawozdania dotyczącego działań egzekwujących przepisy podjętych w dwóch poprzednich latach kalendarzowych. Sprawozdania są dostępne na stronach internetowych tych organów.

³ Komisja zaprosiła organizacje reprezentujące pasażerów (w tym pasażerów niepełnosprawnych), właścicieli statków, porty i operatorów rejsów na szczeblu UE do przesłania pisemnych uwag na temat funkcjonowania rozporządzenia oraz do udziału w spotkaniu zainteresowanych stron w Brukseli w dniu 14 grudnia 2015 r. Organizacje, które odpowiedziały na to zaproszenie, to: Międzynarodowe Stowarzyszenie Rejsów Pasażerskich — Europa (CLIA Europe), Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA), Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych (EDF), Europejska Federacja Pasażerów (EPF) oraz Europejska Organizacja Portów Morskich (ESPO).

⁴ Zob. s. 15 oceny skutków dla wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie praw pasażerów transportu wodnego (SEC(2008) 2950).

⁵ *EU transport in figures* (Transport UE w liczbach), mały rocznik statystyczny, Komisja Europejska, 2015.

morskich usług liniowych skorzystało 193 mln pasażerów. Intensywny ruch pasażerski drogą morską ma istotne znaczenie, jeżeli archipelagi, wyspy i peryferyjne/najbardziej oddalone regiony państw członkowskich mają tworzyć część struktury społeczno-gospodarczej UE. W niektórych przypadkach (np. małych wysp nieposiadających połączeń lotniczych) nie istnieje alternatywa dla transportu morskiego, a obywatele są zmuszeni podróżować statkiem niezależnie od warunków, jakie może narzucić przewoźnik.

- *Rejsy wycieczkowe* to usługi transportu wodnego wykonywane wyłącznie dla przyjemności lub w celach rekreacyjnych, uzupełnione o możliwość zakwaterowania i inne elementy, obejmujące więcej niż dwa noclegi na statku. W 2013 r. liczba pasażerów rejsów wycieczkowych wyniosła prawie 7 milionów, czyli ok. 3,5 % rynku⁶. Sektor rejsów wycieczkowych stanowi część luksusowego segmentu sektora morskiego; statki posiadają pełną infrastrukturę hotelową, zapewniają rozrywkę i często odwożą pasażerów do portu wyjścia.

2. CELE, ZAKRES I TREŚĆ ROZPORZĄDZENIA

2.1 Cele rozporządzenia

Prawodawca unijny przyjął przepisy w dziedzinie praw pasażerów w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu (lotniczego, kolejowego, wodnego i autobusowego/autokarowego), aby zapewnić obywatelom minimalną ochronę podczas podróży po Europie, ułatwiając w ten sposób mobilność i integrację społeczną. Istnienie wspólnego zestawu praw pasażerów gwarantowanych prawnie we wszystkich czterech rodzajach transportu (z konkretnymi przepisami uwzględniającymi cechy modalne każdego rodzaju transportu, rynki i pasażerów⁷) pomaga tworzyć równe warunki działania dla operatorów we wszystkich rodzajach transportu i pomiędzy nimi.

2.2 Zakres i treść rozporządzenia

Zakres

Z pewnymi wyjątkami⁸ rozporządzenie ma zastosowanie do usług przewozu pasażerskiego drogą morską i drogą wodną śródlądową wykonywanych z lub do portów w UE oraz do usług statków wycieczkowych z portem zaokrętowania w UE.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Jedną z cech wodnego transportu pasażerskiego, w porównaniu z innymi rodzajami transportu zbiorowego, jest to, że przeważająca większość pasażerów podróżuje promami typu ro-ro w grupach swoimi samochodami lub w ramach podróży autokarem.

⁸ Rozporządzenie nie dotyczy:

- statków dopuszczonych do przewozu nie więcej niż 12 pasażerów;
- statków, których załoga odpowiedzialna za eksploatację statku składa się z nie więcej niż trzech osób;
- usług przewozu pasażerskiego na dystansie poniżej 500 metrów w jedną stronę;
- rejsów spacerowych i krajoznawczych innych niż rejsy wycieczkowe;
- statków o napędzie innym niż mechaniczny; oraz
- oryginalnych historycznych statków pasażerskich zaprojektowanych przed 1965 r. oraz ich pojedynczych replik, zbudowanych głównie z oryginalnych materiałów i uprawnionych do przewozu najwyżej 36 pasażerów.

Do dnia 18 grudnia 2014 r. państwa członkowskie mogły zwolnić ze stosowania niniejszego rozporządzenia statki morskie o pojemności brutto poniżej 300 ton wykorzystywane w transporcie krajowym, pod warunkiem że prawa pasażerów były odpowiednio zagwarantowane na mocy prawa krajowego. Żadne państwo członkowskie nie skorzystało z tego zwolnienia.

Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu rozporządzenia do usług przewozu pasażerskiego objętych obowiązkiem użyteczności publicznej, zamówieniami publicznymi na usługi lub usługami zintegrowanymi, jeżeli gwarantują one, że prawa określone w rozporządzeniu są porównywalnie zagwarantowane w prawie krajowym. Żadne z państw członkowskich nie skorzystało z tego zwolnienia.

Treść

Podobnie jak prawa pasażerów mające zastosowanie do innych rodzajów transportu, prawa pasażerów transportu wodnego opierają się na czterech zasadach:

a) *Niedyskryminacja ze względu na przynależność państwową*

Żaden pasażer nie powinien być bezpośrednio lub pośrednio dyskryminowany ze względu na przynależność państwową przy zakupie biletów na usługi wodnego transportu pasażerskiego i rejsy wycieczkowe.

b) *Dostęp do dokładnych i aktualnych informacji*

Pasażerowie mają prawo do dokładnych informacji przed podróżą i w jej trakcie (w szczególności w przypadku zakłócenia podróży), w tym na temat ich praw oraz danych kontaktowych krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów.

c) *Natychmiastowa i proporcjonalna pomoc w przypadku zakłócenia podróży*

W przypadku opóźnienia przekraczającego 90 minut lub odwołania usługi przewozu pasażerskiego bądź rejsu wycieczkowego pasażerom przysługuje bezpłatnie proporcjonalna i odpowiednia pomoc. Może ona obejmować przekąski, posiłki, napoje oraz, w niektórych okolicznościach, zakwaterowanie. Pasażerom należy także umożliwić wybór między:

- zmianą trasy podróży do miejsca docelowego bez dodatkowego kosztu, w najwcześniejszym możliwym terminie i w porównywalnych warunkach a
- zwrotem ceny biletu w połączeniu, w odpowiednich przypadkach, z bezpłatną powrotną usługą przewozu do punktu rozpoczęcia podróży, określonego w umowie przewozu, w najwcześniejszym możliwym terminie.

Ponadto pasażerowie mają prawo do obiektywnego i znormalizowanego odszkodowania w przypadku dużego opóźnienia w momencie przyjazdu. Kwota odszkodowania zależy od wielkości opóźnienia oraz planowanego czasu podróży i jest obliczana w stosunku do ceny biletu. Przewoźnik nie ma obowiązku wypłaty odszkodowania, jeżeli udowodni, że opóźnienie zostało spowodowane warunkami pogodowymi zagrażającymi bezpiecznej eksploatacji statku lub nadzwyczajnymi okolicznościami, których nie można było racjonalnie uniknąć.

W przeciwieństwie do komercyjnych usług przewozu pasażerskiego rejsy wycieczkowe nie mają wiążącego publikowanego rozkładu, dlatego pasażerowie statków wycieczkowych nie mają na podstawie rozporządzenia prawa do dokonania wyboru między zmianą planu podróży a zwrotem ceny biletu w przypadku odwołania lub

opóźnienia wyjazdu (kwestia ta jest uregulowana w umowie, którą pasażer zawiera w odniesieniu do usług statku wycieczkowego), ani prawa do odszkodowania w przypadku opóźnionego przybycia.

d) *Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się*

Rozporządzenie nakłada pewne obowiązki na przewoźników, operatorów terminali portowych, biura podróży i organizatorów turystyki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym lub osobom o ograniczonej możliwości poruszania się takich samych szans w zakresie podróży drogą wodną.

Przewoźnicy, biura podróży i organizatorzy turystyki nie mogą odmówić przyjęcia rezerwacji dokonywanej przez pasażerów lub ich przewozu ze względu na ich niepełnosprawność lub ograniczoną możliwość poruszania się, chyba że:

- niemożliwe jest przewiezenie ich zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa oraz wymogami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa ustalonymi przez właściwe organy lub
- konstrukcja statku bądź infrastruktury transportowej uniemożliwia przewiezenie ich w sposób bezpieczny i operacyjnie wykonalny.

Przewoźnicy i podmioty zarządzające terminalami muszą wprowadzić niedyskryminacyjne warunki dostępu.

Od osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się nie można żądać uiszczenia żadnych dodatkowych opłat za bilety, a przewoźnicy i operatorzy terminali portowych muszą im bezpłatnie zapewnić odpowiednią pomoc w portach i na statkach.

Inne przepisy UE istotne w odniesieniu do usług wodnego przewozu pasażerskiego

Pasażerowie korzystający z usług morskich objętych zakresem rozporządzenia są również chronieni na podstawie rozporządzenia (WE) nr 392/2009⁹, które ma na celu zapewnienie wypłaty odpowiedniego odszkodowania za wszelkiego rodzaju obrażenia (w tym śmierć) lub inne straty lub szkody, które mogą oni ponieść na skutek wypadku morskiego¹⁰.

Pasażerom, dla których podróż statkiem stanowi część wyjazdu zorganizowanego, przysługują dodatkowe prawa na podstawie niedawno przyjętej dyrektywy (UE) nr 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych¹¹.

Następujące przepisy UE regulują także kilka aspektów dostępu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się do statków: Dyrektywa 2009/45/WE w

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (Dz.U. L 131 z 28.5.2009, s. 24).

¹⁰ Zakres rozporządzenia (WE) nr 392/2009 różni się od zakresu rozporządzenia (UE) nr 1177/2010 – ma ono zastosowanie do usług morskich nieobjętych tym ostatnim aktem, lecz nie ma zastosowania do usług przewozu drogami wodnymi śródlądowymi.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (Dz.U. L 326 z 11.12.2015, s. 1), zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG.

sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich¹², dyrektywa 1999/35/WE w sprawie systemu obowiązkowych przeglądów dla bezpiecznej, regularnej żeglugi promów typu ro-ro i szybkich statków pasażerskich¹³ oraz dyrektywa 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty¹⁴.

Znaczna część wodnego transportu pasażerskiego ma miejsce w kontekście transgranicznym: pasażerowie albo podróżują w ramach usług transgranicznych albo w ramach usług krajowych poza własnym państwem członkowskim. W celu ochrony interesów takich pasażerów rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów¹⁵ ustanawia właściwe ramy dla krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów na potrzeby współpracy pomiędzy tymi organami oraz ochrony zbiorowych interesów pasażerów w kontekście transgranicznym.

3. STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w celu jego wykonania i ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar w ich prawie krajowym służących karaniu operatorów dokonujących naruszeń.

Wyznaczanie organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów¹⁶

Większość państw członkowskich, choć nie wszystkie z nich, wyznaczyła krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, które wcześniej były odpowiedzialne za prawa pasażerów w innych rodzajach transportu. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów są organami ds. transportu lub organami ds. ochrony konsumentów. Niektóre państwa członkowskie wyznaczyły kilka krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów: na ogół organ ds. ochrony konsumentów, który odpowiada za rozpatrywanie skarg, oraz organ ds. transportu odpowiedzialny za inne kwestie (inspekcje, sankcje, dostęp osób niepełnosprawnych do statków i terminali portowych). W większości państw członkowskich krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów wyznaczone zostały na szczeblu krajowym, lecz w kilku państwach członkowskich organy regionalne odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu przepisów rozporządzenia.

Rozpatrywanie skarg

Pasażerowie mogą składać skargi dotyczące domniemanych naruszeń przepisów rozporządzenia do przewoźnika lub operatora terminalu portowego lub bezpośrednio do krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów.

¹² Dz.U. L 163 z 25.6.2009, s. 1.

¹³ Dz.U. L 138 z 1.6.1999, s. 1.

¹⁴ Dz.U. L 188 z 2.7.1998, s. 35.

¹⁵ Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1.

¹⁶ Wykaz krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów rozporządzenia można znaleźć pod adresem:

http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010_1177_national_enforcement_bodies.pdf

Rozporządzenie nie określa chronologicznego porządku składania skargi, pozwala ono jednak państwom członkowskim na stosowanie wymogu, zgodnie z którym pasażerowie składają skargę najpierw do przewoźnika lub operatora terminalu portowego, a krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów działa jedynie jako organ odwoławczy, jeżeli pasażer nie jest zadowolony z odpowiedzi. W sumie 21 państw członkowskich wybrało tę opcję, która ma tę zaletę, że krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mogą rozpatrywać skargi skuteczniej i szybciej, ponieważ od samego początku dysponują korespondencją między skarżącym a przewoźnikiem lub operatorem terminalu, a tym samym mają pełniejszy obraz sprawy z punktu widzenia obu stron.

Brak jest publicznie dostępnych danych na temat liczby skarg złożonych przez pasażerów do przewoźników lub operatorów terminali w latach 2013 i 2014. Chociaż takie dane byłyby przydatne do oceny funkcjonowania rozporządzenia, przewoźnicy i operatorzy terminali nie są zobowiązani do ich gromadzenia i przekazywania krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów.

Wiadomo jednak, że krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów rozpatrzyły bardzo niewiele skarg (zob. tabela poniżej). Przyczyny tej sytuacji są różne; w szczególności rozporządzenie jest stosunkowo nowe, a wielu pasażerów może nie być w pełni świadomych swoich praw. Ponadto w większości państw członkowskich pasażer musi najpierw złożyć skargę do przewoźnika lub operatora terminalu, którzy wydają się rozpatrywać większość z nich w sposób zadowalający, tak że skargi nie docierają do krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów.

Kary

W większości państw członkowskich przepisy krajowe przewidują system sankcji oparty wyłącznie na grzywnach, lecz niektóre krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mogą również cofnąć licencję operatora, jeżeli umyślnie i systematycznie narusza on przepisy rozporządzenia.

Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów nałożyły bardzo niewiele kar od czasu, kiedy rozporządzenie zaczęło obowiązywać (zob. tabela poniżej). Zdaniem większości z nich operatorzy pragną przestrzegać zgodności z przepisami, zapobiegać ich naruszeniom i rozpatrywać skargi, zanim konieczne będzie nałożenie sankcji.

Tabela – Liczba rozpatrzonych skarg i kary nałożone przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów¹⁷

Państwo członkowskie	Liczba rozpatrzonych skarg		Liczba nałożonych kar	
	2013	2014	2013	2014

¹⁷ Dane zaczerpnięte ze sprawozdań z działalności krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Brak danych (BD) oznacza, że w danym państwie członkowskim w danym roku nie działał żaden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów lub nie istniał system sankcji służący nakładaniu kar na operatorów, którzy naruszyli przepisy rozporządzenia, bądź krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów nie opublikował sprawozdania ze swojej działalności.

Austria	BD	BD	BD	BD
Belgia	BD	BD	BD	BD
Bułgaria	-	-	-	-
Chorwacja	0	0	0	0
Cypr	-	-	-	-
Republika Czeska	BD	BD	BD	BD
Dania	1	2	0	0
Estonia	1	1	0	0
Finlandia	10	6	BD	BD
Francja	BD	0	BD	0
Niemcy	4	10	0	0
Grecja	64	45	11	7
Węgry	0	0	0	0
Irlandia	3	0	0	0
Włochy	BD	BD	BD	BD
Łotwa	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0
Luksemburg	BD	BD	BD	BD
Malta	1	3	0	0
Niderlandy	0	0	0	0
Polska	BD	0	BD	0
Portugalia	BD	0	BD	0
Rumunia	BD	0	BD	0
Słowacja	0	0	0	0
Słowenia	0	0	0	0
Hiszpania	501	419	21	39
Szwecja	1	27	BD	0
Zjednoczone Królestwo	14	11	0	0

Inne działania w zakresie egzekwowania przepisów i komunikacji

Rozpatrywanie skarg i karanie za nieprzestrzeganie przepisów to tylko kilka przykładów świadczących o tym, że rozporządzenie zapewnia potencjalne narzędzia służące egzekwowaniu praw pasażerów transportu wodnego. Liczne krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów były bardzo aktywne i podjęły dodatkowe działania.

Zarówno krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, jak i zainteresowane strony stwierdziły, że spotkania z udziałem krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, przewoźników i operatorów terminali portowych¹⁸ oraz opublikowanie krajowych wytycznych dotyczących praw pasażerów i obowiązków

¹⁸ Takie spotkania odbyły się np. w Danii, Niemczech, Finlandii i Zjednoczonym Królestwie.

operatorów¹⁹ przed wejściem w życie rozporządzenia były bardzo przydatne w kontekście przygotowania operatorów do stosowania rozporządzenia.

Niektóre krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów²⁰ często uczestniczą w wydarzeniach medialnych i targach turystycznych w celu informowania społeczeństwa o prawach pasażerów transportu wodnego.

Kilka krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów przeprowadza regularne inspekcje w celu sprawdzenia, czy statki i terminale portowe przekazują pasażerom niezbędne informacje i czy są one dostępne dla osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Sprawdzają one także strony internetowe przewoźników i operatorów terminali (np. w celu zagwarantowania, że pasażerowie są informowani o swoich prawach lub że ogólne warunki umowy są zgodne z rozporządzeniem)²¹. Głównym celem nie jest nakładanie kar na operatorów, ale pouczenie o ich obowiązkach wynikających z rozporządzenia oraz ułatwienie dobrowolnego przestrzegania przepisów.

4. FUNKCJONOWANIE ROZPORZĄDZENIA ORAZ DZIAŁANIA NA RZECZ USPRAWNIENIA

4.1 Ocena funkcjonowania rozporządzenia

Wyniki konsultacji z zainteresowanymi stronami

W listopadzie 2015 r. Komisja zaprosiła zainteresowane strony reprezentujące pasażerów i branżę na szczelbu UE do wyrażenia opinii na temat funkcjonowania rozporządzenia²².

Zainteresowane strony reprezentujące właścicieli statków, linie rejsowe i porty wskazały, że rozporządzenie funkcjonuje dobrze i nie należy go zmieniać. Podkreśliły one wysoką jakość świadczonych usług, czego dowodem była bardzo niska liczba skarg.

Organizacje pasażerów są zasadniczo zadowolone z rozporządzenia, lecz dostrzegają obszary wymagające poprawy. Ich zdaniem przewoźnicy i operatorzy terminali portowych wykazali pozytywne podejście do wykonania i stosowania rozporządzenia, jednak operatorzy i krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mają jeszcze wiele do zrobienia. Poziom stosowania różni się znacznie między państwami członkowskimi i między przewoźnikami.

Należy podjąć dalsze działania, aby zagwarantować prawo do mobilności osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się:

- należy zapewnić lepszy dostęp do statków i terminali;
- przewoźnicy i pracownicy terminali powinni być lepiej przeszkoleni do udzielania stosownej pomocy; oraz

¹⁹ Organy Niemiec, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa poinformowały w swoich sprawozdaniach, że opublikowały takie wytyczne.

²⁰ Krajowe organy Estonii, Szwecji i Finlandii odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów zamieściły informacje na temat takich działań.

²¹ Krajowe organy Czech, Danii, Niemiec, Estonii, Grecji, Litwy, Finlandii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów wskazały, że regularnie dokonują inspekcji statków i terminali oraz monitorują strony internetowe operatorów.

²² Zob. przypis 3.

- należy bardziej systematycznie zasięgać opinii organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne na temat wdrożenia odpowiednich przepisów.

W szczególności przewoźnicy i operatorzy terminali powinni uwzględniać opinie organizacji przedstawicielskich przy ustanawianiu norm jakości w zakresie pomocy dla osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się (art. 13).

Ocena dokonana przez Komisję

Komisja nie wykryła zamierzonej, poważnej lub systematycznej niezgodności z przepisami rozporządzenia. Większość skarg indywidualnych, o których została poinformowana, dotyczy braku odszkodowania lub odpowiedniej pomocy w przypadku opóźnienia lub odwołania usługi²³. Ze sprawozdań krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów wynika, że wiele takich skarg wykracza poza zakres zastosowania rozporządzenia²⁴ lub są one bepodstawne²⁵.

Pomimo ogólnie pozytywnego obrazu sytuacji Komisja zidentyfikowała następujące przeszkody na drodze do skuteczniejszego stosowania rozporządzenia:

a) Pasażerowie i operatorzy nie są wystarczająco świadomi swoich praw i obowiązków

Ponieważ rozporządzenie jest stosunkowo nowe, obywatele nie posiadają wystarczających informacji na jego temat. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i przedstawiciele zainteresowanych stron wskazali, że wielu operatorów nie znało rozporządzenia w momencie jego przyjęcia i nadal stanowi to problem w niektórych państwach członkowskich. Dlatego też istnieje wyraźna potrzeba, by krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, krajowe i unijne organizacje zainteresowanych stron oraz Komisja nadal informowały pasażerów o przysługujących im prawach, a operatorów o nałożonych na nich obowiązkach.

b) Niektóre państwa członkowskie pozostają w tyle pod względem egzekwowania przepisów rozporządzenia

Państwa członkowskie zwlekały z podjęciem środków w celu wykonania rozporządzenia. Do dnia 18 grudnia 2012 r., w którym rozporządzenie zaczęło obowiązywać, tylko dwa państwa członkowskie podjęły wszystkie niezbędne środki krajowe. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom członkowskim, które nie zgłosiły jej niezbędnych środków. Pod koniec 2015 r. w Belgii, Grecji, Hiszpanii i Luksemburgu nadal nie było w pełni operacyjnych krajowych organów odpowiedzialnych za

²³ Centrum informacji Europe Direct jest finansowaną przez Komisję służbą, która bezpłatnie udziela obywatelom i przedsiębiorstwom informacji na temat prawa UE. W okresie między datą wejścia rozporządzenia w życie a dniem 15 listopada 2015 r. centrum informacji otrzymało 150 zapytań (stanowi to jedynie 0,8 % wszystkich zapytań w sprawie praw pasażerów), z czego 80 % dotyczyło praw pasażerów w przypadku opóźnienia lub odwołania usługi. Sprawozdania krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, w których podaje się powody skarg pasażerów, wykazują podobny lub nawet wyższy odsetek skarg dotyczących braku pomocy lub odszkodowania w przypadku opóźnienia lub odwołania usługi.

²⁴ Np. skargi dotyczące usług, które wykraczają poza zakres rozporządzenia, takie jak skargi dotyczące higieny lub jakości usług.

²⁵ Np. skargi o odszkodowanie w przypadku odwołania usługi lub opóźnienia spowodowanego warunkami pogodowymi zagrażającymi bezpiecznej eksploatacji statku.

egzekwowanie przepisów lub kompleksowych systemów sankcji za nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia.

Podejścia krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów do kwestii egzekwowania przepisów rozporządzenia wykazują znaczne różnice. Niektóre z nich są bardzo aktywne w zakresie informowania pasażerów o przysługujących im prawach oraz monitorowania stosowania przepisów, natomiast działalność kilku krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów zdaje się ograniczać do rozpatrywania skarg.

Występują również znaczne różnice pod względem faktycznego egzekwowania praw pasażerów. W niektórych państwach członkowskich decyzje w sprawie skarg podejmowane przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów nie są wiążące dla przewoźników i brakuje alternatywnego mechanizmu rozstrzygania sporów²⁶, w związku z czym pasażerowie muszą dochodzić swoich roszczeń w sądach, co jest kosztowne i czasochłonne, a co za tym idzie zniechęca ich do egzekwowania swoich praw.

c) *Trudności w interpretacji niektórych przepisów*

Niektóre przepisy rozporządzenia są różnie interpretowane przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów lub operatorów²⁷.

Zainteresowane strony stwierdziły, że nie ma potrzeby zmieniać rozporządzenia w celu wyjaśnienia tych przepisów, ale że Komisja i krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów powinny uzgodnić sposób ich stosowania w praktyce.

4.2 Działania podjęte przez Komisję w celu poprawy stosowania rozporządzenia

Komisja podjęła następujące środki w celu rozwiązania określonych powyżej problemów:

a) *Działania służące zwiększeniu świadomości w zakresie praw pasażerów i obowiązków operatorów*

W czerwcu 2013 r. Komisja rozpoczęła dwuletnią kampanię informacyjną na temat praw pasażerów w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, w tym transportu wodnego. Obejmowała ona materiały drukowane (plakaty i ulotki dostępne w kilku portach i na statkach w całej UE), wykorzystanie mediów społecznościowych (YouTube, Facebook, Twitter), aplikację na telefon komórkowy i udział w targach turystycznych.

²⁶ Chociaż dyrektywa 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63) ma na celu zapewnienie dostępu do procedur alternatywnego rozstrzygania sporów w przypadku sporów umownych między konsumentami będącymi rezydentami UE i przedsiębiorcami mającymi siedzibę w UE m.in. w sektorze transportu.

²⁷ Na przykład wyrażono różne opinie na temat tego, które usługi są objęte rozporządzeniem, jeżeli port zaokrętowania znajduje się w państwie niebędącym państwem UE, zaś port wyokrętowania znajduje się w państwie członkowskim (zob. art. 2 ust. 1 lit. b) w związku z art. 3 lit. e)), lub czy obowiązek przewoźnika w zakresie zapewnienia pasażerom podróży zmienioną trasą „na porównywalnych warunkach” w przypadku opóźnienia lub odwołania odjazdu (art. 18 ust. 1 lit. a)) należy interpretować jako obejmujący możliwość zapewnienia im podróży zmienioną trasą innymi rodzajami transportu.

Komisja opublikowała streszczenie rozporządzenia, które jest powszechnie wykorzystywane przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i przewoźników w celu informowania pasażerów o ich prawach.

b) Działania służące poprawie egzekwowania przepisów

Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko wszystkim państwom członkowskim, które nie podjęły środków niezbędnych do zapewnienia stosowania rozporządzenia.

Komisja zorganizowała roczne spotkania na poziomie UE-, podczas których krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i zainteresowane strony mogły dzielić się swoimi doświadczeniami w zakresie stosowania rozporządzenia oraz wymiany dobrych praktyk.

We współpracy z krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów sporządzono nieobowiązkowy formularz standardowy w celu ułatwienia obywatelom składania skarg.

Ponadto podczas rocznych spotkań Komisja udzieliła krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów wskazówek i podzieliła się dobrymi praktykami w celu usprawnienia współpracy między tymi organami.

c) Działania służące zapewnieniu jednolitego stosowania rozporządzenia

Podczas rocznych spotkań z krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów i przedstawicielami zainteresowanych stron oraz w drodze pisemnej korespondencji Komisja przedstawiła wyjaśnienia dotyczące praktycznego stosowania niektórych przepisów rozporządzenia, przyczyniając się tym samym do jego jednolitego stosowania w całej UE.

5. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Komisja uważa, że ogólne wykonanie rozporządzenia jest zadowalające. Rozporządzenie jest nowe i wydaje się, że jest wystarczająco elastyczne, aby umożliwić poprawę sytuacji bez potrzeby dokonywania zmian na tym etapie. Jest to również opinia zainteresowanych stron.

Jednakże w celu przezwyciężenia przeszkód, jakie nadal napotykają pasażerowie w zakresie korzystania ze swoich praw lub przy ich egzekwowaniu, Komisja:

- rozpocznie w 2016 r. trzecią (dwuletnią) kampanię informacyjną dotyczącą praw pasażerów, ze szczególnym uwzględnieniem mediów społecznościowych. Zaprasza krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, branżę, organizacje ds. praw pasażerów i inne zainteresowane strony do przyłączenia się do tych starań lub do podjęcia podobnych działań na ich szczeblu;
- będzie kontynuować toczące się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec odpowiednich państw członkowskich dopóty, dopóki nie będą one posiadać w pełni operacyjnych krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów oraz nie wprowadzą systemów sankcji umożliwiających im karanie wszelkich przypadków naruszenia przepisów rozporządzenia;
- wzywa krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów do przeprowadzania inspekcji na statkach i w terminalach, między innymi w celu sprawdzenia, w jaki sposób rozporządzenie jest stosowane w praktyce i pouczenia operatorów o ich obowiązkach wynikających z rozporządzenia. Krajowe organy

odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów wzywa się również do kontroli stron internetowych przewoźników w celu upewnienia się m.in., że zawierają one informacje na temat praw pasażerów oraz że ogólne postanowienia umowne są zgodne z rozporządzeniem;

- zachęca te państwa członkowskie, które obecnie nie przewidują alternatywnego mechanizmu rozstrzygania sporów dotyczących praw pasażerów, do wprowadzenia takiego mechanizmu zgodnie z dyrektywą 2013/11/UE²⁸ w celu zapewnienia pasażerom szybszego i mniej kosztownego dochodzenia przysługujących im praw;
- będzie nadal organizować regularne spotkania z krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów i przedstawicielami zainteresowanych stron w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie interpretacji i stosowania rozporządzenia oraz wzmocnienia współpracy i wymiany doświadczeń (dotyczących napotkanych trudności i dobrych praktyk); oraz
- w razie potrzeby opublikuje ogólne wytyczne interpretacyjne w celu zapewnienia większej jasności (podobnie jak miało to miejsce w przeszłości w odniesieniu do innych rodzajów transportu) lub dokumenty dotyczące dobrych praktyk w odniesieniu do konkretnych zagadnień (np. jak lepiej reagować na specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się).

²⁸ Zob. przypis 24.