

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 4.12.2008
SEC(2008) 2951

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremi dokument

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o pravicah potnikov med potovanjem po morju in celinskih plovnih poteh ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2008) 816 konč.}
{SEC(2008) 2950}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

o pravicah potnikov med potovanjem po morju in celinskih plovnih poteh ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov

1. POSTOPKOVNA VPRAŠANJA IN POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

Organizacija

Ta ocena učinka se je izvajala zaradi proučitve položaja v zvezi z varstvom pravic potnikov v sektorju pomorskega prometa in ob upoštevanju potrebe po oblikovanju zakonodaje, ki podeljuje potnikom splošne pravice. Kot je poudarila Komisija v svojih političnih dokumentih, obravnava glavna področja, v zvezi s katerimi obstaja zaskrbljenost, in sicer: pravice oseb z omejeno mobilnostjo; kakovost storitev; pomoč in odškodnina potnikom, če je potovanje prekinjeno v primeru zamude ali odpovedi; pravica do obveščenosti ter vprašanje nediskriminacije.

Posvetovanje ter strokovno znanje in izkušnje

Generalni direktorat za energetiko in promet je v letih 2005–2006 naročil neodvisno študijo sedanje stopnje varstva pravic potnikov v sektorju pomorskega prometa EU, ki so jih prizadele prekinitve. Evropska komisija je leta 2006 sprožila tudi javno posvetovanje. Sklepna ugotovitev obeh ukrepov je, da mora obstajati skupna najmanjša stopnja varstva pravic potnikov po Evropski uniji, ne glede na vrsto prevoza ali na to, ali poteka potovanje v celoti v eni sami državi članici ali se prečkajo notranje ali zunanje meje.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

Problemi za potnike z omejeno mobilnostjo

Velika večina (79 %) prebivalcev, ki živi v Evropski uniji, meni, da so invalidi prikrajšani. V vseh državah članicah se strinjajo (91 %), da je treba storiti več za izboljšanje dostopnosti in temu nameniti več sredstev. Pri prevoznih storitvah se pravice oseb z omejeno mobilnostjo ne morejo omejiti na dostopnost prevoznih sredstev, ker vključujejo tudi nediskriminacijo, celovito pomoč med potovanjem in obveščanje.

Problemi sektorja pomorskega prometa za potnike EU

Učinkovito varstvo potnikov med potovanjem po morju ali celinskih plovnih poteh vpliva na celotni sektor pomorskega prometa: tj. nacionalni promet, promet v Skupnosti, mednarodni promet in promet ladij na križarjenju.

Odpiranje trga ni imelo pričakovanega vpliva na dvig kakovosti standardov in storitev, vključno z boljšimi pravicami potnikov in uporabnikom prijaznim načinom reševanja sporov. Potniki, ki se morajo ukvarjati z različnimi postopki in skrajnimi roki, kar je odvisno od družbe, si morajo znati pomagati s skupnimi postopki, da lahko izrazijo svoje nezadovoljstvo,

če je to potrebno. Zaradi pomanjkanja skupnih postopkov se izločijo potniki in se prepreči, da bi izrazili svoje nezadovoljstvo, kadar bi morali to storiti.

Temeljni dejavniki problema

- Premalo enotnosti glede obsega in intenzivnosti varstva pravic potnikov.
- Skupni okvir v zvezi s takojšnjimi in vnaprej določenimi rešitvami v primeru odpovedi in zamude ne obstaja.
- Potniki na splošno in zlasti potniki z omejeno mobilnostjo niso obveščeni v primeru kritičnega dogodka.
- Obstajata morebitna diskriminacija oseb z omejeno mobilnostjo in tudi pomanjkanje njim namenjenim pripomočkom v pomorskem prometu.

Na koga vpliva in na kakšen način?

Število potnikov, ki uporabljajo pomorski promet, narašča zaradi odpiranja trgov pomorskega prometa, zaradi česar se je povečala turistična ponudba destinacij po vse nižjih cenah. Skupno število potnikov v pomorskem prometu leta 2006 je bilo za obravnavane države ocenjeno na 199 milijonov, od katerih jih je bilo skoraj 60 % v nacionalnem prometu, 35 % v prometu v Skupnosti, medtem ko se je ostalo porazdelilo med mednarodni promet in ladje na križarjenju. Skupno število oseb z omejeno mobilnostjo v EU-27 je bilo leta 2005 približno 136,2 milijona¹.

Ali ima EU pravico do ukrepanja?

Varstvo potnikov in zlasti varstvo najbolj ranljivih skupin potnikov je del notranjega trga in skupne prometne politike Evropske unije. Šteje se, da se enotni trg vzpostavi, kadar lahko imajo potrošniki in družbe največje koristi. Ker se je skupni trg v pomorskem prometu oblikoval, je treba ustrezno vzpostaviti varstvo pravic potnikov v pomorskem prometu na skupnem evropskem trgu. To evropsko razsežnost je evropski zakonodajalec že priznal in uresničil na ravni Skupnosti v sektorju zračnega in železniškega prevoza². Poleg tega o predlogu Uredbe o pravicah potnikov, ki potujejo z avtobusnim prevozom, trenutno poteka posvetovanje med službami.

Potniki in panoga potrebujejo skupen sklop načel, ki ureja odgovornost pri vseh vrstah prevoza: odgovornost v primeru nesreč; obveščanje in kakovostno varstvo invalidov ter oseb z omejeno mobilnostjo; pomoč in odškodnino v primeru zamude in odpovedi.

3. CILJI

Glavni cilji zagotavljanja pravic potnikov temeljijo na splošnih ciljih EU v zvezi z visoko ravnijo varstva uporabnikov, boljšo socialno in ekonomsko kohezijo, družbeno vključitvijo različnih socialnih skupin ter zagotavljanjem gibanja oseb v Evropski uniji.

¹ Analiza podatkov Eurostata, ki jo je izvedel PwC, in Vse na enem mestu za dostopen turizem v Evropi (OSSATE): „Analiza dostopnosti trga in zainteresiranih strani“.

² Uredba (ES) št. 261/2004, UL L 46, in Uredba (ES) št. 1107/2006, UL L 204, v zvezi z zračnim prevozom; glede železniškega prevoza glej Uredbo št. 1371/2007.

4. MOŽNOSTI

Običajno ravnanje (možnost 1)

Na ravni EU ni bil sprejet noben ukrep, pri čemer se obstoječi položaj z različnimi nacionalnimi in mednarodnimi zakonodajami ohranja.

Zakonodajno ukrepanje Skupnosti za boljše pravice oseb, ki potujejo s plovilom (možnost 2)

Druga možnost, ki jo je mogoče predvideti, je ureditveni ukrep na ravni EU, ker je ta zavezujoč in velja takoj. Taka uredba bi veljala za mednarodne poti, ki vključujejo najmanj eno pristanišče v EU, in tudi za vsako domačo storitev v posamezni državi članici. Tak akt EU bi:

- uvedel pravice glede oseb z omejeno mobilnostjo; dostopnost v pristaniščih, pomoč v pristaniščih in na ladjah ter zahteve po obveščanju;
- uvedel pravice za potnike, če je potovanje prekinjeno v primeru odpovedi ali zamud;
- uvedel standarde za zagotavljanje informacij o pravicah potnikov v pomorskem prometu splošni javnosti in zlasti potnikom, vključno z osebami z omejeno mobilnostjo;
- zagotovil reševanje pritožb in spremljanje ter uveljavljanje pravic potnikov.

Usklajevanje in izmenjava najboljših praks Evropske unije za izboljšanje nacionalne zakonodaje (možnost 3)

Pri tej možnosti je Uredba EU omejena na spodbujanje skupnega nezavezujočega okvira za države članice. Ta nezavezujoči okvir aktov bi temeljil na najboljših praksah in bi zagotovil merilo nacionalnim zakonodajam za uveljavljanje pravic potnikov, če potujejo po morju in celinskih plovnih poteh.

Prostovoljni sporazumi (možnost 4)

Učinkovitost prostovoljnih sporazumov je v potniškem prometu zelo negotova: odločna mnenja potrošniških organizacij potrjujejo, da je bilo zelo malo kodeksov ravnanja, ki so se do zdaj oblikovali, neuspešnih. Zdi se, da se na podlagi preteklih izkušenj pri zakonskem urejanju sektorja zračnega prevoza potrjuje zelo omejena uspešnost sporazumov te vrste.

5. ANALIZA UČINKA NA GOSPODARSTVO

Možnost 1: Običajno ravnanje

Pri tej politični možnosti prevozniki, pristanišča, uprave in lokalni organi nimajo nobenih dodatnih stroškov. Vendar lahko imajo nazadnje izgubo, ker ne bi imeli nobenega dodatnega prometa. Brez ukrepov v korist potnikom, ki potujejo s plovilom, se število potnikov verjetno ne bo povečalo.

Dodaten vpliv na prevoznike, pristanišča, uprave in lokalne organe v EU in zunaj nje predstavlja strošek zaradi odstopanja med nacionalnimi zakonodajami.

Možnost 2: Zakonodajno ukrepanje Skupnosti

(1) Stroški ukrepov glede oseb z omejeno mobilnostjo

Kadar koli se na terminalu opravi večja preureditev oziroma je terminal na novo zgrajen, se lahko sprejemljiva stopnja dostopnosti v pristaniščih za prevoznike doseže po najnižjih stroških.

V zvezi s stroški pomoči v pristaniščih bo edini strošek, ki ga bodo morali nositi upravljavci ladje, strošek za tečaje usposabljanja. Od prevoznikov se že zahteva, da zagotovijo tečaje usposabljanja za svoje osebje v zvezi s „pomočjo na ladjah“. Ocenjeni letni strošek za usposabljanje zaposlenih v trgovalnih enotah je približno 2,9 milijona EUR. Zaradi izboljšanja ozaveščanja se lahko kljub temu zahteva, da se tudi ostalo osebje udeleži teh tečajev usposabljanja. Izračunali so se dodatni stroški za ta posebni primer, to je približno 1 milijon EUR.

Obveznosti v zvezi z obveščanjem se lahko obravnava kot manjši strošek, ker se lahko doda drugim informacijam, ki so jih že pripravili/razširili prevozniki.

(2) Stroški ukrepov, če je potovanje prekinjeno v primeru zamude ali odpovedi

Ukrepi, usmerjeni k opredelitvi odškodninskih shem in zagotavljanju informacij, tako da so potniki obveščeni o svojih pravicah, zelo verjetno ne bodo vključevali čezmernih stroškov, čeprav je to težko predvideti. Kljub temu vplivi na prihodek in dobiček verjetno ne bodo bistveni; poleg tega mora biti vpliv na konkurenčnost podjetij Skupnosti majhen, ker morajo biti zajeti vsi prevozniki v tem sektorju.

(3) Stroški zaradi obveznosti zagotavljanja informacij

Ne zdi se, da se bodo zaradi obveznosti zagotavljanja informacij pojavili posebni dodatni stroški za prevoznike.

(4) Stroški reševanja pritožb in spremljanja

Ne pričakuje se, da bi imeli prevozniki zaradi postopka vodenja reševanja sporov kakršna koli večja dodatna gospodarska bremena.

(5) Vpliv na potnike v pomorskem prometu

Zaradi večjih stroškov se lahko zmanjša stopnja dobička iz poslovanja za upravljavce ladij ali poveča cena za prevoz potnikov. Kakršen koli vpliv na ceno vozovnic bi bil odvisen od dodatnih stroškov, ki bi jih imeli ladijski prevozniki.

(6) Vpliv na turistično panogo

Predlagani ukrepi zelo verjetno ugodno vplivajo na konkurenčni položaj podjetij v EU.

Možnost 3: Usklajevanje in izmenjava najboljših praks Evropske unije za izboljšanje nacionalne zakonodaje

Pričakovane koristi in stroški, ki izhajajo iz predlaganih ukrepov, bodo odvisni od obsega, v katerem si države članice EU prizadevajo za sprejetje nacionalnih pravil in njihovo izvajanje. Pričakuje se pozitiven vpliv na turistično panogo, če se uporabijo nacionalni ukrepi. Vendar bi bili morebitni dodatni prihodki iz turizma nižji kot pri možnosti 2, ker bi bile storitve v celoti dostopne le v državah članicah, ki popolnoma spoštujejo priporočila EU.

Možnost 4: Prostovoljni sporazumi

Vrste stroškov so enake kot pri prejšnjih možnostih. Kljub temu se pričakuje, da bodo skupni stroški nižji kot pri drugih možnostih, ker lahko ima le omejeno število prevoznikov prostovoljno kakršne koli dodatne stroške.

6. ANALIZA UČINKA NA DRUŽBO

Možnost 1: Običajno ravnanje

Zaupanje potnikov v druge vrste prevoza na podlagi pravic, ki so že priznane na ravni Skupnosti, bi se spremenilo v nezaupanje, če bi pomorski promet zavrnil, da bi potnikom zagotavljal najmanjšo stopnjo enakosti, jasnosti in učinkovitosti, kar zadeva njihove pravice. Negativne družbene posledice bi lahko sčasoma povzročile izgubo delovnih mest in pomanjkanje vključevanja starejših in invalidov.

Možnost 2: Zakonodajno ukrepanje Skupnosti

Potniki, ki potujejo po morju in celinskih plovnih poteh, bodo imeli prednost zaradi boljše kakovosti storitev. Prav tako bodo lahko izkoristili pomoč, če bodo med potovanjem imeli težave.

Kar zadeva dodatno zaposlovanje v pristaniščih, bo lahko zaradi več potnikov, ki potujejo z ladjo, potrebno dodatno osebje v pristaniščih in na potniških terminalih. Morebitno število dodatno zaposlenih oseb, ki jih bo treba najeti v pristaniščih, bi bilo po najbolj previdni oceni približno 176 400. Dodatno zaposlovanje v sektorju turizma se lahko spreminja od skoraj 12 000 do več kot 24 000 FTE.

Možnost 3: Usklajevanje in izmenjava najboljših praks Evropske unije za izboljšanje nacionalne zakonodaje

Pri tej možnosti bodo morebitne koristi in stroški odvisni od stopnje obveznosti držav članic EU pri sprejemanju in izvajanju novih pravil.

Možnost 4: Prostovoljni sporazumi

Morebitne koristi in stroški bodo odvisni od stopnje obveznosti prevoznikov pri sprejemanju pravic potnikov, če se sprejmejo skupno, ter v vsakem primeru spoštovanja pravic v praksi.

7. UČINEK NA OKOLJE

Možnost 1: Običajno ravnanje

Če pomorskemu prometu ne uspe izpolniti pričakovanih potnikov, bodo ti verjetno izrazili svoje nezadovoljstvo tako, da bodo izbrali drugo vrsto prevoza, če je ta na voljo. Tovorni ladijski promet onesnažuje osemkrat manj kot zračni promet, kar se lahko obravnava kot edina nadomestna prevozna rešitev. Okoljski strošek pri možnosti brez ukrepanja je zato lahko velik.

Možnost 2: Zakonodajno ukrepanje Skupnosti

Bistveno boljša kakovost storitev za potnike bi povečala povpraševanje po pomorskem prometu. Če bi se število potnikov povečalo, bi se zaradi tega povečali povprečni faktorji preobremenitve in bi se omogočilo boljše upravljanje obstoječega evropskega ladjevja. Vendar če bi se število storitev v pomorskem prometu povečalo, bi to delno pozitivno vplivalo na okolje, ker bi večina novih potnikov prešla iz drugih (bolj onesnažujočih) vrst prevoza.

Možnost 3: Usklajevanje in izmenjava najboljših praks Evropske unije za izboljšanje nacionalne zakonodaje

V državah, ki niso sprejele ukrepov, ki jih je predlagala Evropska unija, se izboljšanje storitev ne pričakuje. Potniki bodo verjetno svoje nezadovoljstvo izrazili tako, da bodo izbrali druge vrste prevoza, ki bolj onesnažujejo okolje kot pomorski promet.

Možnost 4: Prostovoljni sporazumi

Izboljšanje pomorskih storitev se ne pričakuje. Rezultat bi bil podoben rezultatu iz možnosti 3.

8. UPRAVNI STROŠKI

Subjekt, ki je odgovoren za izvajanje in spremljanje predlaganih pravil ter reševanje pritožb, bi bil v smislu obsega svoje dejavnosti, nalog in strukture zelo podoben subjektu, ki ga imenuje vsaka država članica za izvajanje „Uredbe o pravicah in obveznostih potnikov v mednarodnem železniškem prometu“³ ali „Uredbe o pravicah letalskih potnikov“⁴. Zato so izkušnje, že pridobljene v zračnem prometu, v tem primeru zelo koristne. Skupni predvidljiv strošek bi bil za Evropsko unijo približno 568 000 EUR.

9. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Sklepna ugotovitev študije ocene učinka je, da je od štirih ocenjenih možnosti zakonodajno ukrepanje EU tista možnost, s katero je mogoče doseči vse cilje.

³ COM(2004) 143 konč.

⁴ Uredba (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91.

Na podlagi primera drugih vrst prevoza je jasno, da se lahko dejansko izboljšanje varstva potnikov doseže le na ravni EU. Medtem ko so koristi za potnike očitne, daje usklajevanje osnovnih pravic bistveno prednost prometni panogi, ki deluje na enotnem trgu. Zaradi posameznih nacionalnih pravil, vključenih v nepovezane dele zakonodaje in pogodbe, lahko nastanejo stroški prilagoditve ter se omeji geografska prilagodljivost prevoznikov pri izkoriščanju osebja in vrst prevoza.