



GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

20. februar 2009

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse – KOM(2008) 816

Revideret grundnotat – ændringer i forhold til foreløbigt grundnotat af 9. januar 2009 er fremhævet med fed skrift.

Det reviderede grundnotat sendes endvidere til Folketingets Erhvervsudvalg og Folketingets Socialudvalg.

Resumé

Forslaget har til formål at sikre, at skibspassagerer, herunder handicappede og bevægelseshæmmede, har samme rettigheder overalt i EU. Hensigten er at fastsætte mindstekrav til information af alle skibspassagerer før og under rejsen, tage stilling til håndtering af afbrydelse af en rejse, fastsætte regler, der skal følges ved forsinkelse, og fastsætte regler for behandling af klager og ydelse af assistance til bevægelseshæmmede.

Der vil formentlig være behov for lovændringer bl.a. for at fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser samt for klageprocessen.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen har den 4. december 2008 fremlagt forslag til forordning om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 8. december 2008.

Forslaget er fremsat i henhold til traktatens artikel 71, stk. 1 og artikel 80, stk. 2. Forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen i artikel 251.

Kommissionen henviser i dens begrundelse for forslaget til hvidbogen "Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg" og til dens meddelelse fra 2005, hvor en mulig politik for, hvordan beskyttelsen af passagerne kunne udvides til at omfatte alle transportmåder, blev fremlagt.

Kommissionen henviser videre til, at der allerede er gjort fremskridt med at inddrage forbrugerbeskyttelseshensyn, bl.a. inden for luftfart. I fremtiden bør der bygges videre på disse resultater for at sikre en mere systematisk inddragelse af forbrugerbeskyttelseshensyn. Det er grunden til, at Kommissionen er ved at udvide de passagerrettigheder, der er erhvervet inden for luftfarten, til andre transportmåder, især hvad angår bevægelseshæmmede passagerer.

Det fremlagte forslag har til formål at sikre, at alle skibspassagerer, herunder handicappede og bevægelseshæmmede, har samme rettigheder overalt i EU. Forslaget omfatter national og international passagersejls til søs og på indre vandveje. Der er samtidigt fremlagt et tilsvarende forslag vedrørende bustransport.

Handicappedes og bevægelseshæmmedes rettigheder

Med forslaget fastslås, at der ikke må ske diskrimination. Der fastsættes et generelt princip om, at befordring af handicappede og bevægelseshæmmede ikke kan afslås. Der kan dog gøres undtagelser herfra af sikkerheds- eller konstruktionsmæssige grunde.

Transportørerne skal med inddragelse af handicaporganisationer og nationale myndigheder fastsætte ikke-diskriminerende regler for handicappedes og bevægelseshæmmedes adgang til befordring og eventuelle begrænsninger heri. Reglerne skal omfatte alle betingelser for adgang til den pågældende rute, herunder de benyttede skibes tilgængelighed og faciliteter om bord, men hvad dette indebærer, er i øvrigt ikke nærmere præciseret i forslaget.

Endvidere er transportøren ansvarlig for, at der ydes gratis assistance til handicappede og bevægelseshæmmede i havne og om bord på skibe. Transportørerne kan på ikke-diskriminerende grundlag pålægge alle passagerer **et særligt gebyr** til finansiering af assistancen i havne. Afgiften skal være rimelig, omkostningsrelateret og gennemsigtig.

Det fremgår videre, at transportører, havnenes forvaltningsorganer, billetudstedere og rejsebureauer skal arbejde sammen om at yde assistancen, og der fastsættes nærmere betingelser for dette.

I samarbejde med handicaporganisationer skal transportøren fastsætte kvalitetsstandarder for assistancen og fastlægge de ressourcer, der er nødvendige til opfyldelse af disse standarder. Forslaget fastsætter videre, at transportøren skal sørge for relevant uddannelse af personale.

Transportørens forpligtigelser ved afbrydelse af en rejse

Der fastsættes regler om transportørens forpligtigelser over for alle passagerer, når rejsen afbrydes som følge af forsinkelse eller aflysning. Dette kan, alt afhængig af situationen, omfatte information om forventede afgangs- og ankomsttidspunkter, måltider, overnatning og omlægning af

rejsen, alternativ transport eller tilbagebetaling af billetprisen. I tilfælde af betydelige forsinkelser kan passageren forlange kompensation uden at fortabe retten til transport. Kompensationen er 25 % af billetprisen ved en forsinkelse på over en time, 50% af billetprisen ved en forsinkelse på to timer eller mere. Kompensationen er 100 % af billetprisen, hvis transportøren ikke kan tilbyde alternativ transport, og det heller ikke er praktisk muligt at give oplysning om alternativ transport med en anden transportør.

Information af passagererne og behandling af klager

Med forslaget fastsættes mindstekrav til information af alle skibspassagerer om deres rettigheder. Transportøren skal indføre en klageordning vedrørende de rettigheder og pligter, der er omfattet af forordningen, og passagererne kan indgive klage til transportøren.

Håndhævelse og nationale håndhævelsesorganer

Medlemsstaterne skal udpege et organ, der har ansvar for håndhævelse af forordningen. Dette organ skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes. Passagerer kan indgive klager til organet vedrørende overtrædelser af forordningen.

Det nationale håndhævelsesorgan skal årligt udarbejde og offentliggøre en rapport om deres virksomhed det foregående år, herunder en beskrivelse af, hvad der er gjort for at iværksætte bestemmelserne i forordningen; et resumé af de adgangsregler, der gælder for handicappede og bevægelseshæmmede i medlemsstaten; data om klagerne; oplysninger om anvendte sanktioner. For at være i stand til at udarbejde rapporter skal håndhævelsesorganet føre statistik over klagerne.

Endvidere er der en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal fastsætte sanktioner vedrørende overtrædelse af forordningen.

Endelig stilles der krav om, at de nationale håndhævelsesorganer skal udveksle oplysninger om deres arbejde og praksis, således at passagerer nyder samme beskyttelse overalt i Fællesskabet, ligesom man f.eks. ser det vedrørende flypassagerers rettigheder.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Som begrundelse for forslaget anfører Kommissionen, at beskyttelse af passagerer er et problem af europæiske dimensioner, som må løses på EU-plan. Endvidere anføres, at markedsliberalisering og varetagelse af forbrugerinteresser, særligt handicappedes og bevægelseshæmmedes interesser, er en del af det indre marked. Kommissionen vurderer, at det på grund af transportformens internationale dimension ikke er muligt for en medlemsstat eller en gruppe af medlemsstater at løse problemet på en tilfredsstillende måde, og at EU-tiltag derfor er påkrævet.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet skibsfarten i vid udstrækning er international.

4. Gældende dansk ret

Der findes ingen specifikke danske regler på søfartsområdet vedrørende assistance m.v. til handicappede og bevægelseshæmmede.

Det bemærkes, at skibes bygning, udstyr mv. og indretning af passagerskibe, for så vidt angår handicappede og bevægelseshæmmede, er reguleret i en række tekniske forskrifter, som i vid udtrækning er en implementering af EU-regler. Disse forhold er imidlertid ikke omfattet af forordningsforslaget.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos medlemmerne af specialudvalget for skibsfartspolitiske spørgsmål, Forbrugerstyrelsen, Forbrugerrådet, Velfærdsministeriet, Dansk Handicap Forbund, Danske Handicaporganisationer, Ældre Sagen, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Danmarks Rejsebureauforening.

Bilfærgernes Rederiforening og Danmarks Rederiforening har anført, at forslaget er udformet således, at alle typer af skibsbaseret passagertransport er omfattet, såvel transport med store passagerskibe med kahytter som med mindre færges og små turistbåde. Det er imidlertid ikke muligt at regulere alle skibe til passagertransport efter ens regler, for så vidt angår de forhold, som forordningsforslaget omfatter. Forslaget kan derfor ikke anvendes på f.eks. ganske små færges eller på en række ruter, f.eks. meget korte ruter m.v. Det fremhæves samtidigt, at forslaget vil have konsekvenser for såvel store som små rederier.

For så vidt angår handicappedes og bevægelseshæmmedes rettigheder, bør der gælde en undtagelse for forordningens anvendelse i tilfælde, hvor havnens/terminalens indretning eller konstruktion gør det fysisk umuligt at tage handicappede m.v. om bord.

Vedrørende transportørens forpligtelser ved afbrydelse af en rejse anføres, at disse ikke er rimelige, idet forsinkelser inden for dette område er uundgåelige som følge af vejrforhold og andre udefrakommende omstændigheder, som transportøren ikke har kontrol over. Afrejse- og ankomsttidspunkter er altid estimerede tidspunkter på grund af vejrforhold, forsinkelse i forbindelse med skibets lastning etc. I praksis vil der ofte i forbindelse med ankomsttidspunkter for længere passagereruter med overnatning skulle lægges 1-2 timer til eller trækkes tilsvarende fra.

Danske Havne anfører, at man er helt enige i, at det er transportørens opgave at sikre adgangen til skibet. Af denne grund bør passagerne

melde deres ankomst til transportøren mhp. assistance i stedet for til havnen.

Danske Handicaporganisationer (DH) finder, at personer med handicap bør sikres de samme rettigheder ved sørejser, som ved rejse med fly eller tog. Derfor støtter de forordningen.

DH ønsker, at alle former for nødvendig personlig assistance ved og under sørejser skal stilles til rådighed, uden at dette skal finansieres af den enkelte person med handicap. Tilsvarende ved forsinkelse af en rejse, hvor det kan være nødvendigt at yde en ganske særlig service til personer med handicap.

DH finder det helt utilstedeligt at give adgang til at nægte personer med handicap at rejse under henvisning til sikkerhedsbestemmelser. Hvis bestemmelsen mod forventning fastholdes, skal rejsearrangøren forpligtes til at sikre en rejse for den afviste person til samme pris med en anden operatør. DH finder det ligeledes helt ude af trit med moderne rejsemønstre at forlange, at personer med handicap skal meddele deres rejse 48 timer forud for, at den skal foregå.

DH anfører, at det i betydelig grad vil styrke retssikkerheden, hvis der etableres et fælles klageorgan, der kan behandle alle spørgsmål vedrørende diskrimination på baggrund af handicap.

Det anføres endvidere, at alle informationer og kommunikation skal foreligge i formater, der lever op til de forskellige krav, personer med handicap har. Forpligtelsen til at medtage hjælpemidler skal omfatte alle nødvendige hjælpemidler, og der kan i visse situationer være behov for at medtage mere end to hjælpemidler.

I dag er der flere nationale regler om, hvornår der skal sikres tilgængelighed til f.eks. et egnet toilet. Det skal være således, at hvis der er et toilet om bord, skal det være muligt for alle personer at kunne benytte dette – uanset sørejsens længde.

Det anføres endvidere, at der bør udvikles bindende fælles europæiske standarder vedrørende tilgængelighed. Ligeledes synes der behov for at udvikle en europæisk standard for uddannelse af personale, der på de forskellige områder med tjenesteydelser skal servicere personer med handicap.

Endeligt er det DH's holdning, at den danske holdning til forordningen skal tage udgangspunkt i De Forenede Nationers Konvention om rettigheder for mennesker med handicap. Et af konventionens principper er baseret på begrebet rimelig tilpasning, som tager højde for at nuancere kravene til rederierne baseret på en rimelig hensyntagen til deres størrelse og økonomi, men uden at fjerne ansvaret fra de

små rederier til at sikre rettighederne for mennesker med handicap inden for forordningens rammer på en rimelig måde.

Kommunernes Landsforening (KL) og Sammenslutningen af Danske Småøer har anført, at man er enig i, at handicappede og bevægelseshæmmede skal have adgang til færgerne på lige fod med andre passagerer. Der tages hensyn til dette ved nybyggeri af færger. Det påpeges samtidigt, at der stadig på flere ruter sejles med ældre færger, hvor der - indtil de er udfaset – skal være mulighed for fravigelse iht. forordningen, idet ombygning af de gamle færger vil være meget omkostningstungt.

Vedrørende transportørens forpligtelser ved afbrydelse af rejse anføres, at det i praksis er sjældent, at færgeafgangene til de små øer aflyses. Hvis der sker aflysning, er det som oftest i tilfælde af force majeure-situationer, hvorfor det er vigtigt at fastholde denne mulighed i forordningen. Det vurderes ikke realistisk at pålægge transportøren at anvise alternative transportformer i et vejrlig, hvor færgen ikke kan sejle, idet alle andre transportformer er mere vejrfølsomme end færger. I tilfælde af maskinnedbrud er det ikke realistisk, at transportøren skal kunne anvise en anden transportform med kort varsel.

Idet passagerer til ø-færgerne i praksis betaler deres billet, når de går om bord og således ikke på forhånd har en billet, bliver refusion af billetprisen ikke relevant. I de situationer, hvor der er udstedt billet på forhånd, anses det som en selvfølge, at billetten tilbagebetales i tilfælde af aflysninger. For at begrænse de administrative byrder, bør der indføres en petitesse-ordning vedrørende månedskort.

Herudover anfører KL, at et krav om økonomisk kompensation ved forsinkelser bør afvises, for så vidt angår de færgeoverfarter, som kommunerne står for. Hvis dette ikke kan fastholdes, må der ske kompensation via DUT. Dette begrundes med, at forsinkelser af små færger ikke er så indgribende af natur som eksempelvis af flyafgange.

Endeligt afviser KL forslaget om et særligt udpeget organ til at håndhæve forordningen samt en forpligtelse for dette organ for afrapportering. Dette sker med henvisning til de administrative byrder.

De øvrige, der er blevet hørt, er ikke kommet med bemærkninger.

6. Andre landes holdninger

Medlemsstaterne har i de indledende drøftelser i rådsarbejdsgruppen generelt udtrykt støtte til at regulere området.

En række medlemsstater mener dog, at anvendelsesområdet for forordningen er for bredt, og at der i højere grad bør tages højde for transport på indre vandveje og for lokal færgefart.

Mange lande mener endvidere, at der skal ses nærmere på transportørens forpligtigelser. Det gælder ikke mindst tidsgrænserne for forsinkelser i relation til bestemmelserne om assistance, kompensation m.v. I den forbindelse er det blevet fremhævet, at vejrforholdene spiller en meget stor rolle ved skibsfart, og der bør tages højde for dette i reguleringen.

7. Foreløbig dansk holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslag, der forbedrer forbrugernes rettigheder, og som kan forbedre det indre markeds funktion. Man er enig i princippet om, at handicappede og bevægelseshæmmede som udgangspunkt bør have samme mulighed som alle andre for at rejse med skib.

De centrale bestemmelser om handicappedes og bevægelseshæmmedes rettigheder i forslaget vurderes at være velbalancerede. Der sikres med hovedregelen ret til befordring, men hovedregelen kan fraviges, når sikkerhedsmæssige eller konstruktionsmæssige forhold gør det nødvendigt. Visse af de supplerende bestemmelser synes dog at medføre administrative byrder, uden at der reelt tilføres nogen merværdi.

Regeringen arbejder for en afbalanceret model i relation til transportørens forpligtigelser ved afbrydelse af en rejse. Således som forslaget er udformet, omfatter det alle passagerfarter, uanset skibets størrelse (antallet af passagerer), fartsområde, overfartstid m.v. og uanset at variationer i rejsetid bl.a. pga. vejrforhold er almindeligt forekommende ved søtransport. Det er efter regeringens opfattelse ikke rimeligt at stille de samme krav til alle ruter, f.eks. ruter til små-øer. De foreslåede grænser for hvor store forsinkelser der må være, før reglerne om assistance og kompensation træder i kraft, bør også øges.

Endeligt bør bestemmelserne om klageorganet og rapporteringer udformes på en sådan måde, at de administrative byrder begrænses mest muligt.

8. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til forordning vil være umiddelbart gældende i dansk ret, hvis det vedtages. Der vil formentlig være behov for lovændringer bl.a. for at fastsætte bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser samt for klageprocessen.

Forslaget skønnes at få statsfinansielle konsekvenser vedrørende det foreslåede nye håndhævelsesorgan, herunder håndhævelse af forordningen, behandling af klager, udarbejdelse af statistik og den årlige rapport. Disse

statsfinansielle konsekvenser anslås foreløbigt til ikke at ville andrage over 700.000 kr. **om året** og vil skulle afholdes inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets ramme, i det omfang ordningen ikke kan brugerfinansieres.

Det må endvidere forventes, at tilskudsbehovet til de samfundsbegrundede færgeruter vil stige som følge af forslaget. I forbindelse med fremtidige offentlige udbud af disse ruter forventes operatørerne således at ville indregne deres ekstra udgifter i størrelsen af det offentlige tilskud, som angives i deres tilbud. Det er dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere størrelsen af disse økonomiske konsekvenser.

Slutteligt må det forventes, at kommuner med færgesejls vil søge at opnå DUT-kompensation for øgede udgifter i forbindelse med forslagets bestemmelser om passagerkompensation ved forsinkelser/aflysninger, assistance til handicappede og udgifter til informationsmateriale og administration af klager. Det er dog svært at vurdere, hvor store disse udgifter vil være. Hjælpen til handicappede ydes i stor udstrækning allerede i dag, og der er i forordningsforslaget hjemmel til, at der kan opkræves en afgift af alle passagerer til at dække udgifter hertil. Udgifterne ved forsinkelser indtræder kun, hvis der er tale om en forsinkelse/aflysning af en vis længde, hvortil kommer en undtagelsesbestemmelse i forslaget vedr. force majeure.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at ville kunne få begrænsede samfundsøkonomiske konsekvenser i relation til billetprisen, såfremt udgiften til assistance til handicappede og bevægelseshæmmede i havne finansieres gennem en afgift på alle billetter.

Forslaget vurderes at kunne få visse erhvervsøkonomiske konsekvenser i forbindelse med, at der indføres regler om kompensation som følge af forsinkelser. Det er dog vanskeligt at forudsige omfanget af disse. Hertil kommer udgifter til assistance i havne, såfremt dette ikke finansieres gennem en afgift på alle billetter. Det fremgår ikke af forslaget, hvad de ikke-diskriminerende regler for handicappedes adgang til befordring nærmere indebærer, hvorfor det er vanskeligt umiddelbart at vurdere konsekvenserne af dette. Informationspligten og etablering og drift af en klageordning vil ligeledes medføre visse erhvervsøkonomiske udgifter. Omkostningerne vil påvirke såvel privat som offentligt drevne passagerskibe, herunder færger.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Behandling af anmodninger om kompensation og etablering af en klageordning må forventes at have mindre administrative konsekvenser for erhvervslivet. Endvidere må kravet om fastsættelse af regler for adgang til befordring og af kvalitetsstandarder for assistancen til handicappede og

bevægelseshæmmede forventes at få administrative konsekvenser, særligt for mindre rederier.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt foreløbigt nærhedsnotat den 22. december 2008.

Der er oversendt foreløbigt grundnotat den 13. januar 2009.