

20. oktober 2008

Journalnr. 08-3052-0004

Supplerende grundnotat vedrørende meddelelse fra Kommissionen om omfanget af luftfartsselskabers og lufthavnes ansvar, når bevægelseshæmmede personers hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flyrejser, KOM (2008) 510.

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Resumé

I Kommissionens meddelelse redegøres for en undersøgelse, der er foretaget af muligheden for at forbedre de eksisterende rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen og national og international lovgivning for flypassagerer, hvis kørestole eller andet mobilitetsudstyr og hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flytransport eller håndtering i lufthavne. Undersøgelsens resultater gennemgås, og Kommissionen nævner i sin konklusion nogle tiltag, den vil iværksætte. Endelig fremsættes nogle opfordringer til luftfartsselskaber og lufthavne med henblik på forbedring af rettighederne.

1. Baggrund og indhold

Meddelelsen blev vedtaget af Kommissionen den 7. august 2008 og dansk sprogversion forelå den 29. august 2008.

Den 5. juli 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (i det følgende benævnt "forordningen"). Forordningens overordnede formål er at sikre, at handicappede og bevægelseshæmmede passagerer ikke forskelsbehandles, når de rejser med fly.

I forbindelse med den politiske forhandlingsproces vedrørende Kommissionens forslag til forordningen og den kommende artikel 12 i forordningen vedrørende "erstatning for tab eller beskadigelse af kørestole, andet mobilitetsudstyr og hjælpemidler", blev der vedtaget en erklæring til referatet. I erklæringen forpligtede Kommissionen sig til at iværksætte og efterfølgende aflægge beretning om en undersøgelse af muligheden for at forbedre de eksisterende rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen samt national og international lovgivning for flypassagerer, hvis kørestole eller andet mobilitetsudstyr og hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med flytransport eller håndtering i lufthavne.

Undersøgelsen er efter udbud foretaget af et konsulentfirma og foreligger som *Undersøgelse af erstatningstærskler for beskadiget eller bortkommet udstyr og anordninger, der tilhører bevægelseshæmmede flypassagerer* (i det følgende benævnt "undersøgelsen").

I meddelelsen rapporteres om resultaterne af undersøgelsen og om muligheden for at forbedre de eksisterende rettigheder. Oplysninger fra undersøgelsen indikerer ifølge Kommissionen klart, at bevægelseshæmmede passagerer, som er afhængige af kørestole og andre mobilitetshjælpemidler (i det følgende benævnt "hjælpemidler"), rejser mindre med fly end befolkningen generelt. Det er meget sandsynligt, at frygten for, at deres hjælpemidler skal bortkomme, blive beskadiget eller ødelagt, er med til at afholde dem fra at rejse og således forhindrer dem i at blive integreret i samfundet. Der er flere objektive årsager bag denne frygt, som er specificeret i meddelelsen.

Det fremgår ifølge Kommissionen af undersøgelsen, at de enkelte selskabers faktiske årlige antal tilfælde af ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler er meget lavt. Det samlede antal begrundede klager ligger på mellem 600 og 1000 sager årligt, hvilket skal ses i forhold til de 706 mio. flypassagerer, som befordres årligt i EU. Det betyder, at der pr. en mio. passagerer forekommer fra mindre end en til maksimalt halvanden klage.

Undersøgelsen konkluderer ifølge Kommissionen, at der bør sættes fokus på problemets kvantitative såvel som kvalitative aspekter:

Det kvantitative mål er at mindske antallet af hændelser med ødelagte, beskadigede eller bortkomne hjælpemidler, der tilhører bevægelseshæmmede, samtidigt med, at den bevægelseshæmmede kan anvende sit personlige hjælpemiddel så længe som muligt (ideelt set først aflevere det ved flydøren før flyvningen og modtage det igen ved flydøren efter flyvningen).

Det kvalitative mål er at mindske følgerne af en hændelse, idet skader på hjælpemidler kan have alvorlige konsekvenser ikke bare på grund af omkostningerne, men også fordi det kan betyde, at den bevægelseshæmmede vil være ude af stand til at benytte sit hjælpemiddel i en periode, og der kan være lang ventetid for udbetaling af erstatning.

Kommissionen fremkommer med følgende 6 konklusioner:

1) Kommissionen minder lufthavnene og luftfartsselskaberne om, at de, navnlig i henhold til ECAC-dokument nr. 30 og de relevante bilag hertil, er forpligtet til at indføre kvalitetsstandarder, nødvendig uddannelse samt procedurer vedrørende behandling af bevægelseshæmmede passagerers hjælpemidler og vedrørende varetagelsen af sådanne passagerers rettigheder i tilfælde af ulykker med deres hjælpemidler.

2) For så vidt angår erstatningsbeløbet og for at bringe dette tættere på hjælpemidlernes reelle værdi agter Kommissionen at foreslå Rådet, at Fællesskabet i samarbejde med medlemsstaterne lancerer et initiativ inden for rammerne af ICAO for at afklare og definere begrebet "bagage". Hensigten hermed er at udelukke hjælpemidler fra definitionen af "bagage" eller alternativt at afskaffe eller ændre grænserne for erstatningsansvaret ved bortkomne, beskadigede eller ødelagte hjælpemidler inden for rammerne af Montreal-konventionen.

3) Kommissionen opfordrer luftfartsselskaberne i EU til frivilligt at ophæve deres nuværende grænser for erstatningsansvar og således bringe erstatningsbeløbet tættere på hjælpemidlernes faktiske værdi.

4) Kommissionen vil i 2008-2009 overvåge medlemsstaternes, luftfartsselskabernes og lufthavnenes overholdelse af fællesskabslovgivningen, herunder forordning (EF) nr. 1107/2006.

5) Kommissionen opfordrer de berørte parter til at gennemføre en bedre og mere systematisk indsamling af data om krav, der vedrører hjælpemidler.

6) I den rapport, som Kommissionen senest 1. januar 2010 skal aflægge til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen og virkningerne af forordning 1107/2006, jf. denne forordnings artikel 17, vil Kommissionen indføje et kapitel om rettigheder for bevægelseshæmmede, hvis hjælpemidler er bortkommet, beskadiget eller ødelagt. Kommissionen vil derefter vurdere den faktiske udvikling efter ikrafttræden af forordning (EF) nr. 1107/2006 og fremskridtene for det initiativ inden for rammerne af ICAO, som er nævnt i punkt 2 i disse konklusioner. Hvis vurderingen viser, at der ikke er opnået de nødvendige forbedringer, vil Kommissionen fremsætte et særligt forslag til lovgivning for at forbedre de eksisterende rettigheder i henhold til fællesskabslovgivningen for flypassagerer, hvis kørestole eller andre hjælpemidler ødelægges, beskadiges eller bortkommer i forbindelse med håndtering i en lufthavn eller under flytransport, herunder en æn-

dring af de nuværende erstatningstærskler, og hvorvidt der er behov for en bedre definition af lufthavnens ansvar.

2. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer:

Danske Handicaporganisationer, AOPA Danmark, Dansam, Erhvervsflyvningens sammenslutning, Kongelig Dansk Aeroklub, Grønlands Lufthavnsvæsen, Københavns Lufthavne, Danish Airline Pilots Association, Flyvebranchens Personaleunion, Billund Lufthavn, Færøernes Landsstyre, SAS, Cimber Air, Sterling Airways, HTS - Handel Transport og Service, Dansk Erhverv, Dansk Industri.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Danske Handicaporganisationer (DH) finder det yderst positivt, at Kommissionen har taget fat i denne meget vigtige problemstilling. Det er afgørende, at man som person med funktionsnedsættelser ikke oplever, at nødvendige mobilitetshjælpemidler beskadiges i forbindelse med rejser, idet disse hjælpemidler er afgørende for personens muligheder for at fungere før rejsen, under rejsen, ved destinationen og ved hjemkomsten.

DH finder det dog væsentligt indledningsvis at påpege, at det er vigtigt, at man også i Danmark benytter sig af den internationalt anerkendte betegnelse "personer med reduceret mobilitet" i stedet for "bevægelsehæmmede", som man gør i den danske oversættelse af meddelelsen fra Kommissionen. Ved at benytte den internationalt anerkendte betegnelse sikres der en generel og fælles forståelse, samt at alle personer med alle former for handicap, der medfører reduceret mobilitet, er omfattet af meddelelsen.

Det er ifølge DH helt sikkert, at frykten for at opleve beskadigelse på mobilitetshjælpemidler er en afgørende årsag til den lavere rejsefrekvens, man oplever blandt personer med reduceret mobilitet. DH er ikke af den opfattelse, at alle tilfælde af beskadigelse af hjælpemidler registreres og vurderes, at der sker flere tilfælde med beskadigelse af mobilitetshjælpemidler, end det fremgår af meddelelsen fra Kommissionen.

DH anfører, at det ikke er handicaporganisationernes vurdering, at forordning 1107/2006 er en tilstrækkelig sikkerhed for at hjælpemidler medbragt af rejsende med reduceret mobilitet sikres en bedre beskyttelse og erstatning i fremtiden. Der er behov for konkrete og forpligtende initiativer fra bl.a. EU. Efter handicaporganisationernes opfattelse er det centralt, at nødvendige hjælpemidler "løftes" ud af Montreal-konventionen, så denne type hjælpemidler fremover ikke betragtes som bagage. Desuden skal ansvaret for håndtering og erstatning af beskadigede hjælpemidler tilføjes EF-forordning 1107/2006, så det utvetydigt fremgår, at lufthavne og luftfartsselskaberne pålægges sådan et ansvar i forbindelse med "ground handling" og transporten på selve flyet.

Det er således ifølge DH meget vigtigt, at det sikres, at man i de enkelte lufthavne og hos flyselskaberne udvikler procedurer for at håndtere mobilitetshjælpemidler bedst muligt.

Der kan efter DH's opfattelse hentes god inspiration i dokumenterne ECAC 30, dokument 5, og ICAO, bilag 9, som naturligvis skal implementeres hos såvel lufthavnene som flyselskaberne.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at sikre alle aspekter vedrørende problemstillingen om at forhindre beskadigelse på/af hjælpemidler.

Det er DH's vurdering, at det er nødvendigt, at det er den enkelte lufthavn, der påtager sig ansvaret for, at mobilitetshjælpemidler håndteres bedst muligt og mest sikkert i lufthavnen. Det betyder også, at de skal påtage sig ansvaret for erstatning for beskadigelse på hjælpemidler fra de modtager hjælpemidlet, og til det er sikkert placeret på flyet. For den rejsende er der tale om et sammenhængende rejseforløb, hvilket man skal kunne være sikker på.

DH finder, at de enkelte lufthavne skal etablere en nem, overskuelig og umiddelbar klageadgang, når hjælpemidler er beskadiget.

DH mener, at såvel lufthavnen som flyselskaber skal tage kontakt til handicaporganisationerne, så de kan få adgang til deres viden om personer med reduceret mobilitet og håndteringen af deres hjælpemidler.

DH anfører, at det er helt afgørende, at lufthavnene sikrer, at rejsende med reduceret mobilitet får adgang til at aflevere sine hjælpemidler ved flydøren, så de kan bruge hjælpemidlet længst muligt. Det er også afgørende, at den rejsende med reduceret mobilitet får adgang til at kunne benytte sine hjælpemidler i forbindelse med transit, og det er afgørende at kunne få adgang til sine hjælpemidler, så snart man forlader flyet, dvs. ved fly-døren.

Det er ifølge DH vigtigt, at der fastsættes nogle klare krav til lufthavne og flyselskaber om, hvordan man skal erstatte beskadigede hjælpemidler og/eller stille erstatningshjælpemidler til rådighed. Den rejsende skal altid modtage en erstatning, der svarer til værdien af det hjælpemiddel, der er blevet beskadiget. Erstatningen skal kunne dække alle omkostningerne ved en reparation eller udskiftning.

DH anfører, at selvom lufthavnene principielt har en forpligtelse til fuldt ud at erstatte skader opstået i forbindelse med håndteringen af hjælpemidler, er det ikke tilstrækkeligt, fordi det ofte er luftfartselskaberne, der står for håndteringen af hjælpemidler, hvorved de efter internationale aftaler kun er sikret i begrænset økonomisk omfang. Det er således, at en elektrisk kørestol i Danmark kan koste mere end 30.000 € - altså mere end tre gange så meget, som det fremgår af meddelelsen fra Kommissionen. Derfor tror DH, at det er nødvendigt at forpligte flyselskaberne og lufthavne til at yde den fulde kompensation for skader.

DH finder det vigtigt, at de nationale luftfartsmyndigheder forpligtes til at tage initiativ til at opsamle viden om, hvilke skader der sker på hjælpemidler, der medbringes af personer med reduceret mobilitet, og betragter det i det hele taget som en mangel ved meddelelsen, at det ikke er konkretiseret, hvordan Kommissionen vil følge udviklingen.

SAS støtter den nuværende lovgivning, hvor flyselskaberne har et begrænset økonomisk ansvar for skader på hjælpemidler tilhørende handicappede rejsende. Årsagen til denne holdning er, at passageren i de tilfælde, hvor denne har tegnet en forsikring, regulerer omkostningerne ved skaden med sit forsikringssselskab, som det er sædvanligt i de fleste tilfælde. Forsikrings-selskabet kan kræve en ekstra præmie fra disse kunder for at sikre finansiering for opståede omkostninger. Dette kan et flyselskab ikke gøre, eftersom alle rejsende skal betale samme beløb for sin billet, uanset handicap eller ej. SAS understreger vigtigheden af, at de hjælpemidler, der transporteres med fly, er forsikrede hos passende forsikringssselskaber.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser samt beskyttelsesniveau.

Meddelelsen medfører i sig selv ikke nogen statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative, beskyttelsesmæssige og miljømæssige konsekvenser. Hvis meddelelsen udmøntes i konkrete forslag vil konsekvenserne blive vurderet i grundnotater herom.

5. Nærhedsprincippet

Hvis meddelelsen udmøntes i konkrete forslag, vil konsekvenserne blive vurderet i nærhedsnotater herom.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet overfor Kommissionens meddelelse, herunder Kommissionens foreslåede tiltag til at forbedre de bevægelseshæmmedes rettigheder.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Regeringen har ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant ved meddelelser.

9. Tidligere forlæggelser for Europaudvalget

Meddelelsen har ikke tidligere være forelagt Europaudvalget.