

Luftfartshuset
Box 744
Ellebjergvej 50
2450 København SV
Telefon + 45 3618 6000
Direkte + 45 3618 6289
Fax + 45 3618 6001
dcaa@slv.dk
www.trafikstyrelsen.dk

Udkast

Notat
Dato 3. maj 2011

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen og resultaterne af forordning 1107/2006 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly

KOM (2011) 166

Resumé:

I Kommissionens rapport vurderes gennemførelsen af forordning nr. (EF) 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly.

Kommissionen konkluderer i rapporten, at forordningens retsramme og de væsentligste pligter angående assistance er indført i medlemsstaterne, og at vilkårene i praksis har udviklet sig til fordel for bevægelseshæmmede, og at dette udgør en udelt succes.

Imidlertid finder Kommissionen, at de nye bestemmelser stadig er indført på en uensartet måde i de forskellige medlemsstater, lufthavne og luftfartsselskaber. Hovedproblemet er den manglende harmonisering og til tider manglende konsekvens i fortolkningen.

Kommissionen foreslår på denne baggrund forbedringer på fire hovedområder (grupper) indenfor den eksisterende retlige ramme, der skal føre til 1) ensartet fortolkning af forordningen, 2) forbedringer af forordningens virkemåde i praksis, 3) styrkelse af de nationale myndigheders tilsyn og af effektiviteten af sanktionsordninger og 4) behandling af spørgsmålet om brugen af medicinsk ilt om bord på fly.

1. Baggrund og indhold

Rapporten er fremlagt den 11. april 2011.

Den 5. juli 2006 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet forordning nr. (EF) 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly.

Kommissionen anfører, at forordningen indgår i Kommissionens politiske indsats for at bekæmpe forskelsbehandling af handicappede og mere generelt bevægelseshæmmede personer i alle aspekter af borgernes liv.

Sigtet med forordningen er derfor at give handicappede eller bevægelseshæmmede personer samme muligheder for at rejse med fly som andre borgere.

Forordningens bestemmelser og grundtanke bygger på en ligevægt mellem behovet for at bekæmpe forskelsbehandling og hensynet til driftskrav. Dette opnås ved at fastsætte et alment princip om ikke-forskelsbehandling og ved dels at fastsætte en række forpligtelser for de erhvervsdrivende angående oplysning og bistand og dels etablere en ordning om forhåndsmeddelelse af bevægelseshæmmedes behov og strengt afgrænsede undtagelsesbestemmelser fra pligten til at yde bistand.

Ifølge forordningen må et luftfartsselskab, dets agent eller rejsearrangør ikke med henvisning til en persons handicap eller bevægelseshæmning nægte adgang til en flyvning – undtagen af hensyn til gældende sikkerhedsbestemmelser.

Derudover har handicappede og bevægelseshæmmede personer ret til særlig og omkostningsfri bistand i lufthavne samt om bord i fly i overensstemmelse med forordningens bestemmelser.

Forordningens forbud mod at nægte adgang til en flyvning, undtagen af hensyn til gældende sikkerhedsbestemmelser, fandt anvendelse fra den 26. juli 2007, mens forordningens øvrige bestemmelser, herunder ansvaret for at yde nærmere specificeret bistand fandt anvendelse fra den 26. juli 2008.

De pågældende øvrige bestemmelser pålægger i øvrigt lufthavnene at udpege ankomst- og udgangsmødesteder inden for lufthavnsområdet, hvor handicappede og bevægelseshæmmede personer let kan give meddelelse om deres ankomst og anmode om bistand.

Derudover skal lufthavne med over 150.000 årlige passagerbevægelser fastsætte kvalitetsstandarder i henhold til forordningen.

En lufthavn kan, uden at det må medføre forskelsbehandling af lufthavnsbrugerne, opkræve en særlig afgift til finansiering af lufthavnens bistand.

Endelig skal luftfartsselskaber og lufthavne sørge for, at det personale, som yder direkte bistand til handicappede og bevægelseshæmmede personer, er uddannet hertil.

Forordningen kræver også, at medlemsstaterne udpeger organer, der har ansvaret for at håndhæve forordningen og medlemsstaterne skal sikre mulighed for at der kan pålægges sanktioner, som har en afskrækkende virkning.

Forordningen gælder for alle lufthavne indenfor EU og alle flyvninger fra og inden for EU og for flyvninger, der udføres af et EF-luftfartsselskab fra et tredjeland til en lufthavn i EU.

Ifølge forordningens artikel 17 skal Kommissionen senest 1. januar 2010 aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om forordningens anvendelse og virkninger.

Rapporten fremlagt den 11. april 2011 udgør den krævede rapport, og indeholder følgende hovedelementer:

- De positive resultater
- Vanskeligheder i relation til forordningens gennemførelse, som må forventes at svække dens potentiale, og
- konklusioner og forslag til fremtidige foranstaltninger, inddelt i fire grupper.

De positive resultater

Kommissionen sammenfatter de positive resultater således:

Der er etableret en fælles ramme med mindsteregler i hele EU, og takket være denne findes der en udførlig liste over obligatoriske assistancedydelser, som skal tilbydes de berørte passagerer uden beregning.

Der er skabt en klar fordeling af opgaverne mellem lufthavne og luftfartsselskaber samt af finansieringen heraf.

Der er indført et netværk af nationale organer (kaldet nationale håndhævelsesorganer) og etableret et reelt samarbejde.

Kommissionen anfører i øvrigt, at forordningens ikrafttræden generelt set udgør et klart fremskridt til fordel for handicappede og bevægelseshæmmede personer, og at statistisk materiale viser, at bevægelseshæmmede i langt størsteparten af tilfældene får den assistance, som de har ret til, og at der kun er problemer i få tilfælde, men at der må gøres en støt indsats for at anvende forordningen bedre. Kommissionen har i den forbindelse identificeret en række vanskeligheder i relation til forordningens gennemførelse, jf. nedenfor.

Vanskeligheder i relation til forordningens gennemførelse, som må forventes at svække dens potentiale

Lufthavnene har ansvaret for en stor del af bistanden, idet de bærer ansvaret for passagerernes befordring i lufthavnsstrukturen frem til og fra kabinesædet. Kommissionen anfører, at servicekvaliteten i lufthavnene og dens tilpasning til handicappede og bevægelseshæmmedes individuelle behov til tider er utilstrækkelig, bl.a. hvad angår de bevægelseshæmmede hvis mobilitet er helt eller næsten helt fraværende. Endvidere bedømmes lufthavnens oplysning af passagerer ofte som utilstrækkelig eller svært utilgængelig. Endelig giver håndteringen af handicaphjælpemidler i lufthavne anledning til betænkeligheder, idet det her ofte drejer sig om skrøbelige og kostbare hjælpemidler, der har afgørende betydning for passageren.

Derudover har Kommissionen konstateret betydelige forskelle i størrelsen af den afgift fra lufthavn til lufthavn, som lufthavnene kan opkræve til finansiering af den service, som de skal yde.

Luftfartsselskaberne har mulighed for at fravige princippet om ikke-forskelsbehandling og derved enten at nægte at acceptere en handicapet eller bevægelseshæmmed persons reservation eller ombordstigning, eller at kræve en ledsager, for at tilfredsstille sikkerhedshensynet ifølge internationale, fællesskabsretlige og nationale standarder.

Kommissionen anfører, at der tilsyneladende hersker en vis usikkerhed angående definitionen af de sikkerhedskriterier, som kan berettige luftfartsselskaberne til at indrømme undtagelser fra princippet om ikke-forskelsbehandling. På nuværende tidspunkt findes der kun få harmoniserede sikkerhedsbestemmelser på EU-niveau om befordring af bevægelseshæmmede.

Kommissionen anfører endvidere, at uanset at harmoniseringen af sikkerhedsbestemmelser er en kompleks opgave, der forudsætter et samarbejde mellem nationale myndigheder, så er Kommissionen dog af den opfattelse, at det allerede nu er muligt at opstille enkle principper for anvendelse af de undtagelsesbestemmelser, der gælder ifølge forordningen:

Bl.a. skal enhver undtagelse baseres på en juridisk bindende standard og begrundelsen for at afvise befordring bør strengt knyttes til flyvesikkerheden efter en vurdering af den handicapede eller bevægelseshæmmede persons evne til at forstå sikkerhedsanvisninger eller til selv at udføre sikkerhedsforanstaltninger og deltage i sin egen evakuering. Desuden må antallet af bevægelseshæmmede på en flyvning alt efter luftfartøjets karakteristika ikke begrænses til at være mindre end antallet af ikke-bevægelseshæmmede passagerer.

Kommissionen anfører desuden, at der forekommer at være problemer med assistancen under flyvningen, bl.a. luftfartsskabets pligt til at følge passageren hen til toiletfaciliteterne.

Herudover anfører Kommissionen, at der er problemer vedrørende definitionen af hvilke hjælpemidler, der kan transporteres uden beregning, men bemærker dog, at det bør omfatte hjælpemidler, som er nødvendige for deres aktiviteter på destinationen og ikke alene under transporten.

Endelig nævner Kommissionen, at bevægelseshæmmede ofte ikke får tilstrækkelige oplysninger om deres rettigheder såvel i forbindelse med deres reservation som i tilfælde af boardingafvisning.

I forhold til *De nationale myndigheder*, der har ansvaret for at håndhæve forordningen, har Kommissionen identificeret betydelige uligheder mellem medlemsstaternes håndhævelsesaktiviteter. Det anføres bl.a. at nogle myndigheder er meget aktive dels med at oplyse offentligheden om rettigheder, og fører tilsyn med forordningens overholdelse og med at behandle klager. Andre fungerer udelukkende reaktivt. Desuden er sanktionsordningerne kendetegnet ved, at de er ekstremt forskellige.

Kommissionen peger desuden på en række *andre vanskeligheder*, herunder bl.a. at visse af forordningens definitioner har givet anledning til vanskeligheder, at der er behov for harmonisering af praksis og regler vedrørende transport og levering af ilt til medicinsk brug om bord på fly, at der er et utilstrækkeligt oplysningsniveau om bevægelseshæmmedes rettigheder, og at systemet med forhåndsmeddelelser er utilstrækkeligt og ikke særligt effektivt.

Konklusioner og forslag til fremtidige foranstaltninger

Kommissionen anfører at forordningen overordnet anvendes på tilfredsstillende vis, men at man endnu ikke er nået frem til at anvende forordningen effektivt og harmoniseret. Kommissionen foreslår på denne baggrund fire grupper af forbedringer indenfor den eksisterende retlige ramme:

Første gruppe: For ensartet fortolkning af forordningen vil Kommissionen formalisere netværket af nationale tilsynsmyndigheder i form af en ekspertgruppe, der sammen med Kommissionen skal vedtage retningslinjer. Endvidere vil Kommissionen i samarbejde med Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, EASA gøre en særlig indsats for at opnå fælles fortolkning af de sikkerhedskrav, som kan berettige til afvisning af en reservation eller en boardingafvisning. Endelig vil Kommissionen sørge for at der udarbejdes en liste over de begrundelser, som kan give anledning til at afvise befordring eller en pligt til at medbringe en ledsager.

Anden gruppe: For en forbedring af forordningens virkemåde i praksis vil Kommissionen i samarbejde med de interesserede parter sørge for, at der føres en reel oplysningspolitik, og at der iværksættes uddannelsesprogrammer. Kommissionen vil endvidere opmuntre til, at der allerede i forbindelse med reservationen anmodes om assistance.

Tredje gruppe: For en styrkelse af de nationale myndigheders tilsyn og af effektiviteten af sanktionsordninger vil Kommissionen overveje muligheden for at etablere en fælles database for at følge op på klagebehandling. Endvidere vil Kommissionen etablere en handlingsplan med en liste over foranstaltninger, som de nationale myndigheder bør påtage sig at føre ud i livet. Herudover vil Kommissionen tilskynde luftfartsselskaber til at udpege en person på stedet med ansvar for tvistbilæggelse. Endelig vil Kommissionen overveje at offentliggøre en liste over pålagte sanktioner.

Fjerde gruppe: Kommissionen vil tilskynde til, at der forhandles en frivillig aftale mellem alle parter om brugen af ilt til medicinsk brug om bord i fly. Mislykkes dette, vil Kommissionen overveje andre tiltag.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant

3. Høring

Rapporten er ikke sendt i høring.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Rapporten medfører i sig selv ikke nogen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller administrative konsekvenser. I det omfang der iværksættes konkrete initiativer i forlængelse af rapporten, vil konsekvenserne for Danmark blive vurderet i den sammenhæng.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om en rapport.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens foreløbige generelle holdning, at man generelt er positivt indstillet overfor Kommissionens rapport, der blandt andet påpeger et behov for ensartet fortolkning af forordningen og for forhandling af en frivillig aftale om brugen af ilt til medicinsk brug om bord i fly.

Fra dansk side kan regeringen imidlertid ikke umiddelbart genkende Kommissionens påpegning af et særligt behov for en forbedring af forordningens virkemåde i praksis samt for en styrkelse af de nationale myndigheders tilsyn og af effektiviteten af sanktionsordninger. Dette udelukker imidlertid ikke, at der kan være problemer i andre lande. Regeringen vil derfor afvente Kommissionens konkrete forslag til foranstaltninger på disse områder.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rapporten blev kort præsenteret af Kommissionen i transportarbejdsgruppen den 2. maj 2011 uden at dette affødte bemærkninger fra medlemslandene.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om Rapporten.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Rapporten har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.