

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejska wizja dotycząca pasażerów: komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”

COM(2011) 898 wersja ostateczna

(2012/C 229/24)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejska wizja dotycząca pasażerów: komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”

COM(2011) 898 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela w szerokim stopniu politykę UE, której celem jest zapewnienie wszystkim pasażerom korzystającym z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzeczno, autokarowego i autobusowego wspólnych, porównywalnych praw i warunków we wszystkich tych środkach transportu zbiorowego oraz popiera wszystkie zaproponowane działania przewidziane w celu usunięcia przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z praw w ramach podejścia intermodalnego.

1.2 Komitet uważa, że do dziesięciu praw szczegółowych wymienionych w komunikacie należy dodać trzy prawa uzupełniające, a mianowicie prawo do bezpieczeństwa i ochrony, w tym zarówno bezpieczeństwa technicznego sprzętu transportowego i fizycznego bezpieczeństwa pasażerów, oraz prawo do minimalnych norm w zakresie jakości usługi, komfortu, ochrony środowiska i dostępności.

1.3 Na podstawie tych 13 praw należy dokonać przeglądu obowiązujących obecnie przepisów prawnych w celu ich udoskonalenia oraz ich wzmocnienia w razie potrzeby.

1.4 W trakcie tego przeglądu powinno się zwrócić szczególną uwagę na poprawę jakości informacji dostarczanych pasażerom, warunki i prawa pasażerów niepełnosprawnych oraz pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, odszkodowania dla pasażerów w przypadku zakłócenia lub odwołania podróży albo utraty bagażu, wyjaśnienie składników ceny końcowej, cesję umowy na usługę transportu oraz warunki składania skarg i dostępne środki odwoławcze, a także określenie praw organizacji pasażerów, które są najlepszym miejscem informowania obywateli i wspierania ich w korzystaniu z ich praw.

1.5 W celu ułatwienia kontroli skuteczności i wydajności usług transportu, ich dostosowania do zmieniających się potrzeb i poszanowania praw pasażerów, EKES proponuje usta-

nowienie procedury niezależnej oceny, zgodnie z zasadą pomocniczości. Będzie to oznaczało opracowanie, w porozumieniu z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, w szczególności organizacji reprezentujących pasażerów (w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej), zharmonizowanej metodologii oceny na szczeblu UE w oparciu o wspólne wskaźniki.

1.6 Jeżeli chodzi o reklamacje, EKES proponuje, aby wszystkie przedsiębiorstwa transportowe używały w tym celu standardowego adresu poczty elektronicznej (reklamacje@...), w uzupełnieniu do innych metod składania reklamacji, oraz by ustalono nieprzekraczalne terminy ich rozpatrywania.

1.7 Na koniec EKES proponuje rozszerzenie procedur pozasądowego rozstrzygania sporów, nie pozbawiając jednocześnie pasażerów prawa wniesienia sprawy do sądu. Zaleca także zapewnienie możliwości ustanowienia, w formie aktu prawnego, mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych na szczeblu UE oraz odpowiednie określenie tego mechanizmu.

2. Wprowadzenie

2.1 Należy, po pierwsze, zauważyć, że omawiany komunikat dotyczy praw pasażerów we wszystkich środkach transportu **zbiorowego** należących do przewoźników publicznych i prywatnych, natomiast przewozy **indywidualne** wykonywane przez zawodowych przewoźników (taksówki, minibusy do przewozu mniej niż 12 pasażerów itp.) nie wchodzą w zakres przepisów omówionych poniżej. Jest to tym bardziej godne ubolewania z uwagi na fakt, że plan działania na rzecz mobilności w miastach (COM(2009) 490 final), który dotyczy zarówno zbiorowego jak i indywidualnego transportu zawodowego, stwierdza, że należy zwrócić uwagę na taryfy, jakość, dostępność dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, informowanie oraz prawa pasażerów.

2.2 Cele zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej obejmują propagowanie i rozwój transportu zbiorowego po to, aby ograniczyć, na ile jest to możliwe, podróże indywidualne.

2.3 Uznanie i zagwarantowanie praw pasażerów, a tym samym przywrócenie równowagi w stosunkach między użytkownikami a przewoźnikami, jest zatem warunkiem wstępnym rozwoju i promocji transportu zbiorowego.

2.4 Od roku 2001 Unia Europejska dokłada usilnych starań na rzecz ochrony pasażerów i wzmocnienia ich praw w odniesieniu do różnych środków transportu. W tym celu wprowadziła ona stopniowo przepisy mające zapewnić wysoki poziom ochrony pasażerów korzystających z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzeczno, autokarowego i autobusowego, w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, poprzez zapewnienie porównywalnych praw i warunków w całej UE. Niemniej jednak przepisy dotyczące transportu drogą wodną oraz transportu autobusem lub autokarem wejdą dopiero w życie odpowiednio w grudniu 2012 r. i marcu 2013 r.

2.5 W 2010 r. Komisja rozpoczęła wielką, zaplanowaną na dwa lata, kampanię pod hasłem: „Prawa pasażerów w zasięgu ręki”, w ramach której uruchomiono stronę internetową: (<http://ec.europa.eu/passenger-rights>) podsumowującą prawa pasażerów w odniesieniu do wszystkich środków transportu, zredagowaną we wszystkich językach urzędowych UE. Rozprowadzono bezpłatne broszury przypominające pasażerom o ich prawach, a na wszystkich stacjach kolejowych i lotniskach państw członkowskich umieszczono odpowiednie plakaty. Komisja postanowiła niedawno przedłużyć tę kampanię do 2014 r.

2.6 Jednak w dalszym ciągu transport zbiorowy odznacza się nierównowagą pomiędzy pasażerami a przewoźnikami w kontekście informacyjnym, kompetencyjnym i sytuacyjnym. Nie można pozbyć się wrażenia, że wielu podróżujących jest wciąż nieświadomych swoich praw lub nie wie, jak w razie potrzeby je realizować lub z nich właściwie korzystać. Badania i analizy Komisji wskazują, że w przypadku sporów, których przedmiot ma wartość mniejszą niż 1 000 EUR, zaledwie jeden europejski konsument na pięciu wnosi sprawę o odszkodowanie do sądu z uwagi na wysokie koszty postępowania oraz złożoność i długotrwałość procedur.

2.7 Należy dodać, że zdaniem Komisji władze krajowe nadal stosują w sposób zróżnicowany ustawodawstwo krajowe, co dezorientuje zarówno pasażerów, jak i przewoźników, a także wywołuje zakłócenia na rynku.

2.8 Komisja zamierza zatem wzmocnić wdrażanie obecnie obowiązujących przepisów i udoskonalić je w miarę potrzeby. W tym celu rozpoczęła niedawno publiczne konsultacje w sprawie ewentualnego przeglądu rozporządzenia w sprawie praw pasażerów linii lotniczych.

3. Treść komunikatu

3.1 W komunikacie streszczono prawa i zasady mające zastosowanie do wszystkich środków transportu publicznego. Określono w nim także potencjalne ograniczenia, jakie należy przezwyciężyć, oraz wskazano na konieczność usunięcia przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z praw przysługujących w świetle prawodawstwa europejskiego.

3.2 W komunikacie zawarte zostały trzy podstawowe zasady, którymi są: niedyskryminacja; dokładne, aktualne i dostępne informacje oraz natychmiastowa i proporcjonalna pomoc. Przekładają się one na dziesięć następujących praw szczegółowych, które, z uwagi na bardziej intermodalne podejście, mają zastosowanie do wszystkich środków transportu.

- 1) prawo do niedyskryminacji w dostępie do transportu;
- 2) prawo do mobilności: dostęp i pomoc dla pasażerów niepełnosprawnych oraz pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej bez dodatkowych kosztów;
- 3) prawo do informacji przed zakupem oraz na różnych etapach podróży, w szczególności w przypadku jej zakłócenia;
- 4) prawo do rezygnacji z podróży (zwrot pełnego kosztu biletu), jeżeli nie odbywa się ona zgodnie z planem;
- 5) prawo do wykonania umowy transportowej w przypadku zakłócenia podróży (zmiana planu podróży i zmiana rezerwacji);
- 6) prawo do uzyskania pomocy w przypadku dużego opóźnienia rozpoczęcia podróży lub w punktach przesiadkowych;
- 7) prawo do odszkodowania na określonych warunkach;
- 8) prawo do odpowiedzialności przewoźników w odniesieniu do pasażerów i ich bagażu;
- 9) prawo do szybko działającego i dostępnego systemu rozpatrywania skarg;
- 10) prawo do pełnego stosowania i skutecznego egzekwowania prawa UE.

3.3 Jakkolwiek warunki i przepisy wykonawcze różnią się i zmieniają w zależności od szczególnych cech różnych środków transportu, obecnie głównym celem jest spowodowanie, aby przepisy te były zrozumiałe oraz skonsolidowanie ich wdrażania i egzekwowania w przypadku wszystkich rodzajów transportu w celu zapewnienia spójnego podejścia w tej dziedzinie.

3.4 Aby poprawić ochronę pasażerów poza granicami UE, kwestie dotyczące praw pasażerów staną się przedmiotem umów dwustronnych i międzynarodowych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Należy wyrazić uznanie dla Komisji z powodu prowadzenia polityki mającej na celu zagwarantowanie pasażerom wszystkich wspólnych lub porównywalnych praw i warunków we wszystkich środkach transportu zbiorowego, co jest zgodne zarówno z celami traktatów w zakresie ochrony konsumenta (art. 169, tytuł XV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) jak i z wytycznymi Karty praw podstawowych oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że komunikat ujmując w pojedynczym dokumencie wszystkie obowiązujące obecnie zasady i przepisy w zakresie praw użytkowników transportu zbiorowego, lecz jednocześnie ubolewa, że nie zawiera on danych liczbowych na temat stwierdzonych przeszkód.

4.3 EKES popiera wszystkie środki mające na celu usunięcie przeszkód utrudniających obywatelom skuteczne korzystanie z przysługujących im praw i gratuluje Komisji z powodu działań przewidzianych, aby zapewnić wszystkim pasażerom korzystającym z transportu kolejowego, powietrznego, morskiego, rzecznoego, autokarowego i autobusowego porównywalnych praw i warunków, niezależnie od wykorzystywanego rodzaju (rodzajów) środka transportu.

4.4 Jedną z tych przeszkód jest często brak informacji o prawach i obowiązkach pasażerów w momencie zakupu biletu, przed podróżą i podczas podróży w przypadku jej zakłócenia, lub też informacje te są niepełne albo niezrozumiałe.

4.5 Aby informować w sposób jasny wszystkich pasażerów o przysługujących im prawach, EKES proponuje, aby przy dokonywaniu każdej rezerwacji lub zakupu biletu pasażerowie byli informowani, poprzez odesłanie do odpowiedniej strony internetowej oraz umieszczenie na każdym bilecie wskazówek napisanych językiem jasnym, zwięzłym, zrozumiałym i dostępnym, w tym także dla osób niepełnosprawnych, gdzie można znaleźć odpowiednie informacje zarówno w formie broszur rozprowadzanych w punktach sprzedaży, jak i w internecie. Rozpoczęta przez Komisję w 2010 r. kampania informowania pasażerów powinna być dalej prowadzona w ścisłej współpracy z organizacjami konsumentów.

4.6 Poza tym istnieją znaczne różnice na niekorzyść pasażerów między różnymi rodzajami transportu, zwłaszcza w odniesieniu do transportu lotniczego. W swojej opinii rozpoznawczej na ten temat⁽¹⁾ EKES stwierdził w odniesieniu do transportu lotniczego, że prawa jego pasażerów pozostają w pewnych dziedzinach w tyle w stosunku do przepisów obowiązujących w innych rodzajach transportu, i w związku z tym żądał, by:

- określić zakres prawa do uzyskania pomocy;
- poprawić informowanie pasażerów, również podczas podróży;
- rozszerzyć prawo do informacji również na obszary wejścia na pokład;
- uściślić definicję tego, co rozumie się przez „nadzwyczajne okoliczności”;

— we współpracy z przedstawicielami osób o ograniczonej sprawności ruchowej opracować wytyczne w celu uściślenia definicji zawartych w rozporządzeniu 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej i poprawić jego wdrażanie;

— określić elementy składowe ceny końcowej;

— ustanowić obowiązek wypłaty odszkodowania poszkodowanym pasażerom przewoźników lotniczych, którzy ogłaszają bankructwo, wdrożyć zasadę „wspólnej odpowiedzialności” innych przewoźników lotniczych za ich powrót do kraju oraz utworzyć fundusz umożliwiający wypłatę odszkodowań pasażerom;

— stworzyć możliwość nieodpłatnej cesji umowy przewozowej na stronę trzecią.

Wszystkie te przepisy powinny stosować się również do innych rodzajów transportu, o ile do tej pory nie zostały stworzone.

4.7 Dziesięć szczegółowych praw wymienionych w omawianym komunikacie stanowi właściwą podstawę, która pomoże pasażerom lepiej ocenić, czego mają prawo oczekiwać jako minimalnego poziomu jakości usług lotniczych, a przewoźnikom pomoże stosować przepisy UE w spójniejszy i skuteczniejszy sposób.

4.8 Komitet uważa jednak, że należy uzupełnić dziesięć wymienionych praw o trzy dodatkowe, mianowicie:

- 1) prawo do ochrony i bezpieczeństwa obejmującego zarówno bezpieczeństwo techniczne sprzętu i wyposażenia wykorzystywanego w transporcie, jak i fizyczne bezpieczeństwo pasażerów;
- 2) prawo do minimalnych norm jakości usług, komfortu i dostępności, a także uprzedniego zawiadomienia przez przewoźnika w wypadku nadkompletu. EKES przypomina, że w komunikacie COM(2009) 490 w sprawie planu działania na rzecz mobilności w miastach Komisja ogłosiła wolę uzupełnienia podejścia regulacyjnego o wspólne wskaźniki jakości w celu ochrony praw podróżnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
- 3) prawo do tego, by przedsiębiorstwa transportowe przestrzegały zasady zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, zgodnie z zapisami Traktatu.

4.9 W oparciu o te 13 praw należałoby dokonać przeglądu obowiązujących obecnie przepisów prawa w tej dziedzinie. Jednocześnie należałoby przeanalizować i rozwiązać znane problemy, takie jak przeszkody, z którymi borykają się osoby niepełnosprawne i o ograniczonej sprawności ruchowej, brak przejrzystości struktury taryf, brak lub niezrozumiałość informacji, niejasne i skomplikowane środki odwoławcze, nieodpowiednie odszkodowania finansowe, nadmierne opóźnienia w rozpatrywaniu reklamacji itp.

⁽¹⁾ Dz.U. 2012/C 24/28 z 28.1.2012, s. 125-130.

4.10 Jako że Komisja sama przyznaje w omawianym komunikacie, że publikacja przeglądów wyników działalności operatorów oraz badań zadowolenia pasażerów ułatwiłaby jednolite monitorowanie i egzekwowanie przepisów przez krajowe organy wykonawcze, EKES opowiada się za takimi przeglądami i uważa, że należałoby włączyć przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron w analizę potrzeb i ocenę wyników działalności oraz przestrzegania praw pasażerów.

4.11 Komitet proponuje zatem wdrożenie systemu regularnej oceny, po to by zwiększyć skuteczność i wydajność usług transportowych oraz poprawić ich dostosowanie do zmieniających się potrzeb pasażerów i sprawdzać przestrzeganie praw pasażerów. Chodzi o określenie na płaszczyźnie wspólnotowej sposobów wymiany, porównywania i koordynacji oraz zainicjowanie systemów niezależnej oceny zgodnie z zasadą pomocniczości przez opracowanie, w porozumieniu z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, w szczególności organizacji reprezentujących pasażerów (w tym pasażerów niepełnosprawnych i pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej), zharmonizowanej metodologii oceny na szczeblu UE w oparciu o wspólne wskaźniki.

4.12 EKES popiera zamiar Komisji, by nie ograniczać się, jak do tej pory, do środków sektorowych, lecz by myśleć o opracowaniu podejścia intermodalnego, z uwzględnieniem potrzeb pasażerów w zakresie mobilności i przemieszczania się, niezależnie od wykorzystywanego rodzaju transportu lub ich kombinacji, po to by zapewnić intermodalną ciągłość. Jedynie przez jak największą harmonizację praw pasażerów można uniknąć zakłóceń konkurencji między różnymi rodzajami transportu.

4.13 W większości przypadków braków i uchybień przytaczanych w komunikacie odsyła się do analizy skutków przygotowanej pod kątem przeglądu rozporządzenia o transporcie lotniczym, które będzie zawierało ewentualne środki wiążące, albo do dobrowolnych ze strony przewoźnika umów. EKES wolałby bardziej zdecydowane podejście, skupiające się na środkach wiążących.

4.14 Komitet wyraża ubolewanie, że w komunikacie nie wspomina się o prawach i uprawnieniach organizacji reprezentujących pasażerów, tym bardziej, że ich pozycja najlepiej umożliwi informowanie i wspieranie obywateli egzekwujących swoje prawa; chodzi tu również o organizacje reprezentujące interesy osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej.

4.15 Co się tyczy reklamacji, należy informować pasażerów w jasny sposób o sposobach ich składania i organach, którym należy je przesyłać, a także o środkach odwoławczych. EKES proponuje, aby wszystkie przedsiębiorstwa transportowe używały w tym celu standardowego adresu poczty elektronicznej (reklamacje@...), przy czym wszelkie inne sposoby składania reklamacji (pocztą, doręczenie w punkcie sprzedaży itp.) byłyby możliwe. Ponadto należy wprowadzić obowiązujący nieprzekraczalny termin rozpatrywania reklamacji.

4.16 EKES wzywa do uzupełnienia komunikatu o ściślejsze informacje dotyczące środków odwoławczych w przypadku nieuwzględnienia skarg i reklamacji zgłaszanych przez pasażerów w poszczególnych państwach członkowskich lub na poziomie europejskim do organów, którym przysługują kompetencje decyzyjne i uprawnienia w zakresie środków przymusu. W żadnym wypadku prawo do odwołań nie powinno wiązać się z ceną danego przewozu.

4.17 EKES przypomina, że prawo do odszkodowania pozostaje często możliwością teoretyczną, zwłaszcza w przypadkach, gdy chodzi o drobne a liczne roszczenia ze względu na trudności praktyczne związane z wykonywaniem tego prawa. Ze względu na to, że środki odwoławcze powinny być wykonywane bez zbędnych komplikacji i kosztów, które zniechęcają pokrzywdzonych, EKES opowiada się za rozszerzeniem procedur pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, nie pozbawiając jednocześnie pasażerów prawa do wniesienia sprawy do sądu.

4.18 EKES (w opinii CESE 803/2012) odnotował możliwość stosowania procedur ADR do pozwów zbiorowych, co jest pierwszym krokiem w kierunku urzeczywistnienia prawnego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych w UE, zaleca jednak wyraźne uwzględnienie tej ewentualności w tekście ustawodawczym i odpowiednie określenie takiego systemu.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON