

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów**

COM(2008) 816 wersja ostateczna – 2008/0246 COD

(2009/C 317/16)

Sprawozdawca: **Bernardo Hernández BATALLER**

Współsprawozdawca: **Jörg RUSCHE**

Dnia 12 lutego 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów*

COM(2008) 816 wersja ostateczna – 2008/0246 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER, a współsprawozdawcą Jörg RUSCHE.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 65 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet popiera wniosek Komisji, jako że wdrożenie rozporządzenia oznaczać będzie ogólnie wzmocnienie rynku wewnętrznego i praw pasażerów, a zwłaszcza osób niepełnosprawnych.

1.2. Jednakże Komitet ubolewa, że we wniosku nie przedstawiono bardziej wnikliwie i konkretnie sytuacji osób niepełnosprawnych ani też nie zaproponowano bardziej zaawansowanych norm w dziedzinie ochrony praw podstawowych i praw gospodarczych konsumentów.

1.3. Opierając się na propozycjach wysuniętych w niniejszej opinii, należy ustanowić ramy gwarantujące osobom niepełnosprawnym bezwarunkowy dostęp do usług.

1.4. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo, zawsze należy mieć na względzie najwyższe możliwe standardy w ramach istniejących bądź planowanych systemów prawnych w państwach członkowskich UE.

1.5. Pozostałe prawa podstawowe, jak np. ochrona danych osobowych w bazach danych, również muszą być przedmiotem konkretnych uregulowań, które wzmocnią zabezpieczenia w tej dziedzinie.

1.6. Jeśli chodzi o prawa gospodarcze konsumentów, istniejące przepisy muszą zostać znacznie ulepszone pod wieloma względami, a mianowicie w odniesieniu do zmiany trasy i zwrotu kosztów, odszkodowania związanego z ceną biletu, informowania pasażerów lub systemu rozpatrywania skarg.

## 2. Kontekst

2.1. W art. 38 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej <sup>(1)</sup> stwierdzono, że w polityce UE zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów. W art. 3 jako jeden z obszarów działalności Wspólnoty wymienia się wzmocnienie ochrony konsumentów, a w art. 153 traktatu WE przewiduje się środki na rzecz popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony.

2.2. W swojej białej księdze „Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje” <sup>(2)</sup> Komisja planowała ustalić prawa wszystkich pasażerów, opracowując wspólne przepisy dla wszystkich rodzajów transportu <sup>(3)</sup>. Wskazała również na konieczność wzmocnienia niektórych praw, np. poprzez przyjęcie konkretnych środków na rzecz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, automatyczne i natychmiastowe rozwiązania na wypadek przerwania podróży (duże opóźnienia, odwołanie czy odmowa przewozu), zobowiązanie do informowania pasażerów, a także rozpatrywanie skarg i środki naprawcze.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 303 z 14.12.2007, s. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.

<sup>(3)</sup> Wzorując się na prawach rozważanych w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r., ustanawiającym wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów; Dz.U. L 46 z 17.2.2004.

2.3. W 2006 r. Komisja rozpoczęła konsultacje publiczne na temat praw pasażerów podróżujących drogą morską, które częściowo obracały się wokół zapewnienia ochrony praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej podczas podróży drogą morską i wodną śródlądową. W większości opowiedziano się za przyjęciem minimalnego wspólnego poziomu ochrony praw pasażerów w całej UE, bez względu na rodzaj transportu oraz to, czy podróż odbywa się w całości na terytorium jednego państwa członkowskiego czy też wychodzi poza granice wewnętrzne lub zewnętrzne.

2.4. Z drugiej strony, we wnioskach ogólnych niezależnego badania <sup>(4)</sup> stwierdza się, że ochrona praw pasażerów nie jest w pełni zadowalająca, m.in. z powodu jej nierównego zasięgu i zróżnicowanego poziomu, braku ram obejmujących natychmiastowe i ustalone wcześniej rozwiązania w przypadku odwołania i opóźnienia oraz braku informacji dla pasażerów o przysługujących im prawach na wypadek zaistnienia poważnej sytuacji.

2.5. Ocena wpływu objęła przede wszystkim kwestie odszkodowania i pomocy na wypadek odwołania i opóźnień, przepisy dotyczące dostępu i pomocy dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz ich niedyskryminacji, normy jakości i obowiązek informacji, jak też przepisy w zakresie rozpatrywania skarg i nadzorowania przestrzegania prawa.

### 3. Wniosek Komisji

3.1. Wniosek ma na celu ustanowienie, za pośrednictwem rozporządzenia, minimalnych wspólnych norm dotyczących następujących zagadnień: niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków transportu oferowanych przez przewoźników; niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz udzielenie im obowiązkowej pomocy; obowiązków przewoźników wobec pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia; minimalnych informacji należnych pasażerom; rozpatrywania skarg oraz wykonywania praw pasażerów.

3.2. Rozporządzenie ma zastosowanie do komercyjnych usług transportu morskiego i wodnego śródlądowego – w tym rejsów wycieczkowych – świadczonych między portami bądź przystaniami pasażerskimi lub w portach bądź na przystaniach pasażerskich położonych na terytorium państwa członkowskiego, do którego stosuje się Traktat.

3.3. Rozważa się obowiązki przewoźników w przypadku przerwania podróży, odnoszące się do dostarczania informacji, prawa do uzyskania pomocy, zmiany trasy i zwrotu kosztów, odszkodowania związanego z ceną biletu oraz innych środków dodatkowych na rzecz pasażerów.

3.4. Każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć co najmniej jeden niezależny organ odpowiedzialny za wdrażanie rozporządzenia, który mógłby przyjmować niezbędne środki w celu

zagwarantowania przestrzegania praw pasażerów, w tym wypełniania przepisów regulujących kwestie dostępności.

### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawartą w rozporządzeniu propozycję przyjęcia wspólnych minimalnych przepisów i ma nadzieję, że w przyszłości ewoluują one w kierunku wyższego i bardziej przyjaznego konsumentom poziomu ochrony, zgodnie z postanowieniami traktatu WE. Komisja powinna wyraźnie wskazać, że wycieczki turystyczne trwające krócej niż jeden dzień nie są objęte zakresem obowiązywania omawianego wniosku.

4.1.1. Ta odważna propozycja, zgodnie z najnowszym podejściem Komisji Europejskiej, umieszcza konsumentów w centrum funkcjonowania rynku wewnętrznego i przedstawia ich jako ostatecznych beneficjentów otwarcia rynków krajowych.

4.1.2. W rzeczy samej, w rozporządzeniu nie tylko ustanawia się szereg przepisów i zasad gwarantujących prawa gospodarcze użytkownikom krajowego i międzynarodowego transportu drogą morską i wodną śródlądową, lecz również ustanawia system uznawania i poszanowania praw obywateli i ogólnie praw jednostki.

4.1.3. Z drugiej strony wniosek uzupełnia przepisy wielu państw członkowskich UE, które albo nie zajmują się tą kwestią, albo podchodzą do niej z wahaniem, co powoduje, że prawa osób niepełnosprawnych lub osób starszych nie są tak naprawdę zagwarantowane. Wpływa to na systemy dostępności, informacji oraz pomocy na statku, a także na wstępne informacje, które w wielu wypadkach można by zdecydowanie usprawnić.

4.1.4. Jednakże EKES nie zgadza się z umożliwieniem państwom członkowskim wyłączenia z zakresu stosowania wniosku usług objętych umowami o świadczenie usługi publicznej, gdyż to właśnie z nich najczęściej korzystają obywatele i mogą być one najbardziej potrzebne osobom niepełnosprawnym. Komisja mogłaby dodać kolejny akapit w art. 19 po ust. 1 lit. a) i b), w którym zwracałaby się do właściwych organów władzy o ustanowienie systemu automatycznego odszkodowania w takich przypadkach.

Mimo istnienia przepisów w sprawie bezpieczeństwa morskiego (dyrektywy 1999/35/WE; 98/18/EWG oraz 98/41/WE), zdaniem EKES-u w rozporządzeniu należy wyraźnie nawiązać do przysługującego pasażerom prawa do bezpieczeństwa.

W tym kontekście pojęcie bezpieczeństwa obejmuje tu również dostępność, którą należy zagwarantować nie tylko podczas wchodzenia pasażerów na statek i opuszczania go, lecz także na całej trasie.

<sup>(4)</sup> Niezależne badanie zlecone przez DG TREN Komisji w latach 2005–2006 „Analiza i ocena poziomu ochrony praw pasażerów w sektorze morskim w UE”.

Ponadto należy wyraźnie zapewnić na wszystkich statkach i trasach objętych zakresem stosowania omawianego rozporządzenia możliwość wprowadzania psów przewodników, nierozłącznie związanych z osobami niepełnosprawnymi, tak aby osoby te mogły w pełni korzystać z prawa do swobody przemieszczania się i mobilności.

4.1.5. EKES przypomina Komisji o obowiązku przyjęcia na szczeblu wspólnotowym wszystkich niezbędnych środków, by osoby niepełnosprawne bądź osoby o ograniczonej sprawności ruchowej miały takie same prawa jak pozostali obywatele w zakresie swobody przemieszczania się, wolności wyboru i niedyskryminacji. Należy wdrożyć społeczny model niepełnosprawności, dotyczący również otyłości, w celu umożliwienia wszystkim osobom korzystania ze środków transportu.

4.1.6. Jeśli chodzi o podstawę prawną wynikającą z art. 70 i 81 traktatu, zdaniem Komitetu należałoby dodać jeszcze art. 153, w którym mówi się o zapewnieniu wysokiego stopnia ochrony konsumentów w działaniach Wspólnoty.

4.1.7. Komitet uważa za właściwe wykorzystanie rozporządzenia jako instrumentu prawnego, gdyż przepisy zawarte we wniosku powinny być stosowane jednolicie i skutecznie w całej Unii Europejskiej, by zapewnić właściwy poziom ochrony pasażerów podróżującym drogą morską oraz jednakowe warunki działalności przewoźników.

4.1.8. Komitet podziela punkt widzenia prawodawców europejskich, zgodnie z którym mechanizmy współregulacji i samoregulacji „nie będą miały zastosowania w sytuacji, gdy zagrożone byłyby prawa podstawowe bądź istotne opcje polityczne lub w sytuacjach wymagających jednolitego stosowania przepisów we wszystkich państwach członkowskich” (5). Dlatego też we wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględnia się zasady pomocniczości i proporcjonalności.

4.1.9. Niemniej jednak w odniesieniu do rozdziału III, cel zapewnienia równych warunków podmiotom gospodarczym na rynku wewnętrznym realizowany jest tylko w nieznacznym stopniu, ponieważ w rozporządzeniu przyznaje się państwom członkowskim spory margines w zakresie praw na wypadek opóźnień lub odwołań. W sprawozdaniu, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia (art. 30), należy zbadać konkretnie, czy ewentualne rozbieżności między przepisami krajowymi w tym obszarze wpływają na konkurencję lub sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

4.1.10. EKES odnotowuje, że transport o charakterze głównie turystycznym, zwłaszcza wycieczki i wizyty turystyczne, nie jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia. Niemniej jednak należałoby uwzględnić pasażerów narażonych na utrudnienia w przesiadkach, w przypadku gdy zawiedzie transport na jednym z etapów ich podróży.

4.2. Komitet sądzi, że należy uznać bilet za dowód zawarcia umowy transportowej a przepisy rozporządzenia za wiążące i niepodważalne prawo pasażerów, bez uszczerbku dla istniejącego już dorobku w zakresie ochrony, w szczególności uregulowań dotyczących nieuczciwej konkurencji (6) i nieuczciwych praktyk handlowych (7).

Należy poszukiwać konkretnych rozwiązań, by usunąć bądź zmienić na korzyść osób niepełnosprawnych praktycznie powszechne zobowiązanie tychże osób do poinformowania przewoźnika o chęci odbycia podróży na danej trasie najpóźniej 48 godzin przed wyjazdem. Oczywiście jest, że ten rygorystyczny termin może wpłynąć negatywnie na korzystanie przez te osoby z pewnych praw związanych ze swobodą przemieszczania się, jak np. prawa do wypoczynku czy radzenia sobie z wynikłą nagle sytuacją wyjątkową.

EKES wzywa do zapewnienia pewnej elastyczności w systemie powiadamiania o potrzebie pomocy na pokładzie. Ta forma podrózowania nie wymaga od pasażerów dokonywania rezerwacji z wyprzedzeniem, jednak nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek wcześniejszego informowania o potrzebie pomocy, co może naruszać ich prawo do równego traktowania. Dlatego należy rozróżnić między podróżami na krótkie i długie odległości lub między statkami bądź łodziami wykorzystywanymi do transportu. Komisja Europejska powinna zobowiązać przewoźników do dostarczania pasażerom potwierdzenia otrzymania powiadomienia, by w razie problemów z systemem przekazywania informacji pasażer mógł udowodnić, że faktycznie wnioskował o pomoc.

4.2.1. By zapewnić przestrzeganie praw zawartych w Konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych, osobom tym trzeba zapewnić pomoc na przystaniach pasażerskich i na pokładzie statku. Komitet jest całkowicie przekonany, że wszystkie środki na rzecz integracji społecznej, wymagające świadczenia pomocy, powinny być bezpłatne, zgodnie z art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w którym mówi się o integracji osób niepełnosprawnych.

4.2.2. Dlatego też zdaniem EKES-u wyjątkowe przypadki odmowy wpuszczenia na pokład osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej powinny opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych, przejrzystych i możliwych do sprawdzenia kryteriach.

(5) Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa (2003/C 321/01), punkt 17.

(6) Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29.

(7) Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

4.3. EKES uważa, że zasada, przewidziana w art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia, dotycząca dialogu i porozumienia między organizacjami i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i władzami publicznymi, polegająca na tym, że przewoźnicy i organizacje osób niepełnosprawnych oraz krajowe organy wykonawcze określają zasady dostępu. Normy jakości należy również ustalać we współpracy ze stowarzyszeniami organizacji konsumentów, zgodnie z art. 22 wniosku, z uwzględnieniem zaleceń Międzynarodowej Organizacji Morskiej i innych organizacji międzynarodowych właściwych ze względu na dziedzinę.

4.4. Przepis dotyczący nałożenia opłaty zgodnie z art. 9.3 wniosku jest całkowicie sprzeczny z zasadą niepobierania opłat w ramach środków na rzecz integracji społecznej, szczególnie ze względu na jednostronny charakter określony w tym artykule. Oddzielenie księgowości jest jednak naturalną konsekwencją wymaganej minimalnej przejrzystości, zaś sprawozdanie roczne poddane audytowi powinno zostać udostępnione organizacjom osób niepełnosprawnych i stowarzyszeniom konsumentów. Niemniej EKES zaleca zbadanie, czy nakłady wymagane do przeprowadzenia takiej kalkulacji powinny spoczywać na małych i średnich przedsiębiorstwach.

4.5. Odpowiednie odszkodowania za wózki inwalidzkie i sprzęt ułatwiający poruszanie się są zgodne z celami zapewnienia ochrony określonymi w rozporządzeniu, podobnie jak w przypadku przepisu dotyczącego udostępnienia sprzętu zastępczego zainteresowanym osobom. Odszkodowanie powinno być pełne i pokrywać wszystkie poniesione szkody.

4.6. Wziąwszy pod uwagę aktualny brak przepisów, obowiązki w wypadku przerwania podróży okazują się rozsądne, jako jednolite minimalne normy. EKES rozumie, że na szczeblu wspólnotowym należy przewidzieć początkowo jedynie taką zgodność z przepisami w zakresie ochrony pasażerów transportu lotniczego, ale pragnie, aby zalecić bardzo szybkie osiągnięcie jak najwyższego poziomu ochrony.

4.6.1. System automatycznego odszkodowania związanego z ceną biletu może okazać się sprawiedliwy pod warunkiem, że będzie funkcjonować sprawnie i skutecznie. W przyszłości system ten powinien się rozwinąć w kierunku wyższych odsetek w wypadku opóźnień.

4.6.2. Należy wyjaśnić postanowienia zawarte w art. 20 ust. 4 wniosku, zgodnie z którymi przepisy nie będą miały zastosowania w wypadku, gdy opóźnienie jest spowodowane „wyjątkowymi okolicznościami”. Postanowienia te należy wyjaśnić zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości<sup>(8)</sup>, gdyż nie stosują się one do problemu technicznego występującego na statku, który powodowałby odwołanie podróży, o ile problem ten nie wynika ze zdarzeń – które ze względu na swój charakter lub pochodzenie – nie są nieodłącznie związane z normalną działalnością

przewoźnika. Ponadto fakt, że przewoźnik przestrzegł minimalnych norm w zakresie konserwacji statku, nie powinien sam w sobie stanowić dowodu, że przyjął one wszystkie „rozsądne” lub stosowne środki wystarczające do zwolnienia go z obowiązku odszkodowania. W tym względzie należy również wziąć pod uwagę warunki nawigacyjne, w których świadczona jest dana usługa transportowa.

4.6.3. W każdym razie postanowienie zawarte w art. 21 wniosku mówiące o tym, że rozporządzenie nie uniemożliwia pasażerom dochodzenia odszkodowania za straty wynikające z odwołania lub opóźnienia usług transportowych przed sądami krajowymi, jest całkowicie zgodne z podstawowym prawem do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

4.7. Informacja jest istotnym aspektem dla pasażerów i powinna być dostępna oraz zgodna z rozwojem technologicznym, a zatem wniosek ma znaczenie w tym zakresie.

4.8. Jeżeli chodzi o skargi, to o ile ich przedmiot pozostaje szkodą w rozumieniu prawa cywilnego lub handlowego, powinny być one przesyłane do pozasądowych organów ochrony konsumentów, utworzonych już na mocy zalecenia Komisji 1998/257/WE z 30 marca lub przynajmniej do organów przestrzegających zasady niezależności, przejrzystości, sprzeciwu, skuteczności, legalności, wolności i możliwości reprezentacji.

4.9. Krajowe organy wykonawcze powinny posiadać kompetencje w zakresie pełnego wdrożenia skutecznego systemu kar, które byłyby proporcjonalne i działały zniechęcająco. W systemie tym należy uwzględnić możliwość nakazu zapłaty odszkodowania pasażerem, którzy złożyli skargę.

Do rozporządzenia trzeba włączyć zobowiązanie do zapewnienia odpowiednich, przydatnych i łatwo dostępnych informacji na temat kar i skarg ze strony pasażerów.

4.10. Jeśli chodzi o ochronę danych osobowych i swobodny obieg danych<sup>(9)</sup>, EKES podziela przekonanie Komisji o konieczności rygorystycznego wdrażania istniejących przepisów, by zagwarantować prywatność pasażerów, zgodnie z dyrektywą 95/46/WE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Dotyczy to szczególnie danych osobowych, które mogą zostać przekazane państwom trzecim w wyniku świadczenia usług transportowych. W każdym momencie osoby, których dane znajdują się w rejestrze, powinny być o tym informowane i muszą mieć możliwość wglądu do swoich danych, wniesienia o ich zmianę lub usunięcie.

<sup>(8)</sup> Orzeczenie z 22 grudnia 2008 r., sprawa C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

<sup>(9)</sup> Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

4.11. EKES przypomina Komisji o potrzebie przeglądu dyrektywy 90/314/WE, by uczynić ją bardziej spójną z omawianym wnioskiem i pozostałymi przepisami wtórnego prawa wspólnotowego, a przede wszystkim w celu:

- zaktualizowania definicji i wyjaśnienia terminów, takich jak „cena łączna”, „łączone podróże” lub „wcześniej ustalona kombinacja”;
- jaśniejszego zdefiniowania dokładnego zakresu odpowiedzialności operatora i agenta na wypadek naruszenia postanowień umowy lub niewłaściwej realizacji, bez względu na

to, czy operator lub agent świadczył daną usługę pośrednio czy bezpośrednio;

- ustalenia wyraźnego i szerzej stosowanego odszkodowania dla użytkowników w wypadku anulowania umowy.

4.12. Ponadto EKES przypomina Komisji o konieczności wymienienia wyraźnie w rozporządzeniu dyrektyw dotyczących nawigacji dla transportu morskiego i śródlądowego mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony w szczególności osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz w razie konieczności dostosowanie geograficznego zakresu jego obowiązywania.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---