

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

COM(2008) 817 wersja ostateczna – 2008/0237 (COD)

(2009/C 317/18)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 19 stycznia 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 w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2008) 817 wersja ostateczna - 2008/0237 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą była Anna Maria Darmanin.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 75 do 3 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, uznając przy tym, że transport autobusowy i autokarowy jest powszechnie wykorzystywanym rodzajem transportu i że daje pasażerom możliwość tańszego przemieszczania się.

1.2. Omawiany wniosek przedstawia różne prawa podstawowe uznawane w ramach Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, na przykład swobodę przepływu osób, zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz ochronę konsumentów. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia, wysuwając jednocześnie kilka propozycji jego ulepszenia.

1.3. EKES stwierdza konieczność przedstawienia kilku wyjaśnień, których brak prowadzi obecnie do błędnej interpretacji przedmiotowego tekstu. Wyjaśnienia te obejmują, co następuje:

- obowiązek świadczenia usług dla osób niepełnosprawnych, przy czym przedmiotowy tekst powinien w bardziej zrozumiałym sposób wyjaśniać, że głównym celem Komisji jest zmniejszenie dyskryminacji w kontekście przekazywanych pasażerom informacji (lub ich braku) na temat usług dostępnych dla osób niepełnosprawnych;
- należy wyraźnie określić odpowiedzialność operatora za utratę bagażu oraz opracować pewien rodzaj systemu odprawy;
- dużo trudności sprawia udostępnianie informacji na przystankach autobusowych lub autokarowych podczas trwania podróży i w związku z tym należy zapewnić praktyczny sposób pozyskiwania i przekazywania tego typu informacji;

— stosowanie pojęcia „terminal” w kontekście transportu autobusowego i autokarowego jest niewłaściwe, ponieważ bardzo często zamiast terminali występują jedynie przystanki autobusowe, a w przypadku, gdy terminale rzeczywiście występują, nie podlegają one jurysdykcji operatora.

1.4. EKES zwraca uwagę, że rozszerzenie przepisów dotyczących praw pasażerów na transport miejski i podmiejski polepszyłoby jakość usług oraz wizerunek sektora. Niemniej jednak EKES dostrzega szereg różnic pomiędzy usługami miejskiego transportu autobusowego a usługami międzynarodowego transportu autobusowego i w związku z tym uznaje, że praktyczniejszym rozwiązaniem byłoby rozdzielenie praw pasażerów przysługujących im w tych dwóch różnych rodzajach transportu oraz ustanowienie odrębnego zbioru praw pasażerów dla całego transportu miejskiego i podmiejskiego. EKES w związku z tym uważa, że przepisy zawarte w projekcie rozporządzenia niekoniecznie powinny mieć zastosowanie do transportu miejskiego i podmiejskiego.

1.5. Szkolenie personelu ma nadrzędne znaczenie dla świadczenia usług na rzecz osób niepełnosprawnych. Dlatego też EKES wyraźnie popiera włączenie art. 18 określającego rodzaje szkoleń, które powinni przejść kierowcy autobusów i autokarów.

2. Wniosek Komisji

2.1. W 2005 r. Komisja rozpoczęła proces konsultacji w zakresie przepisów dotyczących praw pasażerów korzystających z międzynarodowego transportu autobusowego i autokarowego. Konsultacje te spotkały się z żywą reakcją wyspecjalizowanych organizacji, społeczeństwa obywatelskiego, agencji krajowych oraz państw członkowskich.

2.2. Komisja przeprowadziła również ocenę skutków wariantów polityki, które obejmowały:

- utrzymanie status quo;

- ustanowienie minimalnego poziomu ochrony;
- zapewnienie maksymalnego poziomu ochrony;
- dobrowolne zobowiązania i samoregulację.

Na podstawie przedmiotowej oceny wskazano kombinację wariantów w odniesieniu do różnych aspektów ochrony.

2.3. Omawiany wniosek w zasadzie dotyczy określenia praw pasażerów w transporcie autokarowym i autobusowym w celu zwiększenia atrakcyjności tego rodzaju transportu oraz zwiększenia zaufania do niego, a także zapewnienia równych warunków dla przewoźników z różnych państw członkowskich i oferujących różne rodzaje transportu.

2.4. Zasadniczo wniosek ten zawiera przepisy dotyczące:

- odpowiedzialności w przypadku śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażerów oraz utraty lub uszkodzenia ich bagażu;
- zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość lub miejsce zamieszkania w odniesieniu do warunków transportu oferowanych pasażerom przez przedsiębiorstwa autobusowe lub autokarowe;
- pomocy dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
- obowiązków przedsiębiorstw autobusowych i autokarowych w przypadku odwołania lub opóźnienia podróży;
- obowiązków informacyjnych;
- rozpatrywania skarg;
- ogólnych zasad egzekwowania przepisów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, które to prawa obecnie znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. EKES jest zdania, że w celu zapewnienia ochrony praw pasażerów korzystających z tego rodzaju transportu konieczne jest ustalenie jasnych wytycznych, zwłaszcza że w większości krajów transport autobusowy i autokarowy jest rodzajem transportu uregulowanym w najmniejszym stopniu.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje sposób, w jaki wniosek wzmacnia zasadę niedyskryminacji oraz wspiera osoby niepełnosprawne lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Niemniej jednak EKES wzywa do przedstawienia konkretnych wyjaśnień dotyczących treści tego wniosku Komisji, tak aby zminimalizować liczbę niejasnych fragmentów tekstu, których interpretacja może wprowadzać w błąd.

3.3. Ponieważ niektóre zobowiązania zostały zaczerpnięte z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, państwa członkowskie powinny opracować system kar, który miałby zastosowanie do wszelkich przedsiębiorstw transportowych w przypadku naruszania rzeczonych praw.

3.4. Jeśli chodzi o prawa pasażerów niepełnosprawnych, Komitet stanowczo uważa, że podejście zakładające maksymalną ochronę jest podejściem prawidłowym. Tego typu podejście zapewnia rzeczywisty szacunek oraz poszanowanie godności i praw człowieka. Komitet wyraża jednak wątpliwość dotyczącą prawidłowego wdrażania tego typu przepisów, co wiąże się z koniecznością możliwie szybkiego zastosowania w praktyce proponowanych standardów regulacyjnych oraz ich dokładnego monitorowania.

3.5. Zamieszczenie we wniosku przepisów dotyczących usług autobusowych i autokarowych jest słuszne. Art. 2.2 wniosku dotyczącego rozporządzenia zapewnia porównywalny poziom praw w całej Unii, co odpowiada zasadzie pomocniczości oraz uwzględnia różnorodność sytuacji.

3.6. W kwestii odpowiedzialności przedsiębiorstw autobusowych i autokarowych za pasażerów i ich bagaż należy wyraźnie zaznaczyć, że poziomy odszkodowania określone we wniosku nie powinny uniemożliwiać konsumentom uzyskania ochrony prawnej, w przypadku gdy jej potrzebują. Należy ustanowić system odszkodowań odpowiadający systemowi mającemu zastosowanie do innych rodzajów transportu.

3.7. EKES zwraca uwagę, że bardzo często to właśnie najbardziej zagrożone grupy społeczne decydują się na korzystanie z tego typu transportu transgranicznego, w związku z czym Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe środki ochrony, które Komisja chciałaby wdrożyć.

3.8. EKES uważa, że należy opracować plany działania służące zapewnieniu pomocy osobom o ograniczonej sprawności ruchowej na dworcach i przystankach autobusowych oraz w samym pojeździe, jak również że przedstawiciele osób niepełnosprawnych oraz przedstawiciele przedsiębiorstw autobusowych lub autokarowych powinni odgrywać w tym procesie kluczową rolę.

3.9. Utrzymując zasadę, w myśl której zminimalizowanie niedogodności dla pasażerów zawsze powinno stanowić główny cel, Komitet uważa, że uwagi dotyczące odszkodowania i zwrotu kosztów powinny obejmować następujące aspekty:

- obrażenia lub śmierć w wyniku korzystania z tego typu transportu;
- odwołanie, opóźnienia lub objazdy;
- utrata mienia przez operatora;
- brak informacji.

3.10. Niemniej jednak we wszystkich wyżej wymienionych okolicznościach konieczne jest, aby odpowiedzialność operatora była udowodniona oraz aby obciążenie obowiązkiem wypłaty odszkodowań nie spowodowało jego bankructwa. W związku z tym wysokość odszkodowań powinna być realistyczna, okres ich wypłaty zaś odpowiedni zarówno dla konsumenta, jak i operatora.

3.11. Możliwość dochodzenia zadośćuczynienia powinna być łatwo dostępna, a przepisy dotyczące miejsca, w którym takiego zadośćuczynienia można dochodzić, powinny uwzględniać to państwo członkowskie, do którego pasażer podróżował, jak również jego miejsce zamieszkania.

3.12. Dostęp do informacji jest niezwykle ważny i w związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście zakładające maksymalną ochronę, przede wszystkim dlatego, że informacje są głównym narzędziem służącym ograniczaniu niedogodności dla konsumentów w sektorze transportu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Transport miejski

4.1.1. EKES popiera wniosek Komisji w stopniu, który ogólnie rzecz biorąc zakłada, że stosowanie przedmiotowego rozporządzenia będzie obejmowało usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz wzmocnienie praw pasażerów, a zwłaszcza praw pasażerów niepełnosprawnych.

EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu stosowania przedmiotowego rozporządzenia usługi transportu miejskiego, podmiejskiego i regionalnego, objęte postanowieniami rozporządzenia nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r.

EKES uważa jednak, że ochrona praw konsumentów w stopniu proponowanym w omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia zakładałaby konieczność zmiany szeregu zamówień publicznych na usługi, przyznanych na mocy rozporządzenia nr 1370/2007. Podobnie, biorąc pod uwagę znaczną różnicę pomiędzy warunkami, infrastrukturą i sprzętem niezbędnym do świadczenia usług w zakresie transportu drogowego (objętych rozporządzeniem nr 1370/2007) oraz w zakresie międzynarodowego przewozu pasażerskiego autobusowego i autokarowego, prawa te tak naprawdę nie są porównywalne.

EKES wolałby, aby usługi w zakresie transportu miejskiego, podmiejskiego i regionalnego były w pełni wyłączone z omawianego wniosku oraz aby prawa użytkowników tego rodzaju transportu publicznego zostały uwzględnione w oddzielnym rozporządzeniu.

4.2. Dostępność

4.2.1. EKES ubolewa, że omawiany wniosek nie przedstawia wyraźnie ani bardziej szczegółowo sytuacji osób niepełnosprawnych ani też nie określa bardziej zaawansowanych standardów w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej; niezwykle ważne jest, aby tym grupom zapewnić dostęp do transportu.

Egzekwowanie praw osób niepełnosprawnych w praktyce nie nakładałoby na firmy nowych obowiązków, ponieważ większość zobowiązań określonych w przedmiotowym rozporządzeniu wynika z przepisów zawartych w innych wspólnotowych aktach prawnych, na przykład w dyrektywie 2001/85/WE⁽¹⁾, której punkt 11 preambuły stanowi, że „(...) konieczne jest także zapewnienie warunków technicznych umożliwiających dostęp osobom o ograniczonej możliwości poruszania się do pojazdów objętych dyrektywą, zgodnie z wspólnotową polityką transportową i społeczną. Wszystkie wysiłki muszą być skierowane na poprawę dostępu do tych pojazdów”.

(1) Dz.U. L 42 z 13.2.2002, s. 1–102.

4.2.2. Komitet w związku z tym uważa, że nowe zobowiązania operatora należy postrzegać jako zobowiązania w zakresie usług publicznych oraz że powinno się w związku z tym zapewnić odszkodowanie finansowe zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego.

4.2.3. Celem jest umożliwienie osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym cierpiącym na nadwagę, korzystania z transportu autobusowego i autokarowego w stopniu porównywalnym do możliwości, z jakich korzystają inni członkowie społeczeństwa. EKES w związku z tym popiera stworzenie przepisów mających na celu zapobieganie dyskryminacji oraz zakładających wymóg świadczenia na rzecz tych grup pasażerów pomocy podczas podróżowania zgodnie z zasadami zaproponowanymi – aczkolwiek niewłaściwie – w projekcie rozporządzenia. Dlatego też EKES uważa, że konieczne jest zebranie się przedstawicieli stowarzyszeń przewoźników oraz stowarzyszeń osób niepełnosprawnych celem określenia dostępności usług.

4.2.4. Dostępność może zostać zakwestionowana z ważnych powodów, jak na przykład ze względu na bezpieczeństwo drogowe, przy czym powody czysto ekonomiczne nie powinny być jedynym czynnikiem powstrzymującym przed świadczeniem tego typu usług. Możliwość odmowy dostępu powinna wynikać jedynie z przyczyn obiektywnych, spełniających wymóg niedyskryminacji oraz proporcjonalnych do celu, które to przyczyny zostały wcześniej opublikowane oraz mogą być interpretowane w zawężonym zakresie, ponieważ ograniczają one swobodny przepływ osób. Art. 5 omawianego wniosku wyraźnie – i słusznie – stanowi, że są to prawa niezbywalne.

4.2.5. EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia procesu niezbędnego do standaryzacji produkcji wózków inwalidzkich oraz systemów ich mocowania, tak aby zapewnić bezpieczeństwo przewozu wózków inwalidzkich w autobusach i autokarach.

4.2.6. EKES wspiera inicjatywy typu „transport na żądanie”, które często mogą być odpowiednią alternatywą dla transportu osób niepełnosprawnych. W tym celu Komitet zachęca do uwzględnienia tego typu usługi w zaproszeniach do składania ofert przetargowych w dziedzinie transportu.

4.2.7. Rozdział III omawianego wniosku zabrania odmowy dostępu oraz zawiera przepisy dotyczące prawa do korzystania z pomocy w terminalach oraz w pojazdach, warunków świadczenia tego typu pomocy, przekazywania informacji oraz udzielania odszkodowania dotyczącego wózków inwalidzkich i sprzętu służącego do poruszania się; przepisy te są odpowiednie, ale można je jeszcze ulepszyć. EKES proponuje ustanowienie nagrody dla tych operatorów, których działania wykraczają poza wymagany zakres i którzy rzeczywiście oferują usługi transportowe przyjazne dla osób niepełnosprawnych.

4.3. Szkolenie personelu

4.3.1. EKES jest zdania, że szkolenia są niezwykle istotne w kontekście świadczenia usług dla osób niepełnosprawnych. Dlatego też Komitet w pełni popiera treść art. 18. Ponadto Komitet uważa, że szkolenia oferowałyby doskonałą możliwość dalszej współpracy pomiędzy stowarzyszeniami operatorów transportowych oraz stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych, przy czym za prowadzenie tego typu szkoleń mogłyby odpowiadać te ostatnie.

4.4. Wypłata odszkodowania w przypadku śmierci

4.4.1. EKES uznaje, że wypłacanie członkom rodzin, którzy stracili w wypadku bliską osobę, na której utrzymaniu byli, płatności zaliczkowych z tytułu odszkodowania trwa czasami zbyt długo. Jednak z drugiej strony EKES uważa, że piętnaście dni to rozsądny okres dokonania płatności zaliczkowych na pokrycie natychmiastowych potrzeb ekonomicznych rodzin ofiar wypadków śmiertelnych, biorąc pod uwagę szkody poniesione przez te rodziny, lub samych ofiar, które w wyniku wypadku odniosły obrażenia fizyczne lub psychiczne.

4.4.2. Pod tym względem EKES zaleca przedstawienie wyjaśnień dotyczących art. 8, tak aby członków rodziny będących na utrzymaniu ofiary zdefiniować wyraźnie jako osoby nieletnie, które straciły rodzica (lub w przypadku braku rodzica – opiekuna) zapewniającego im utrzymanie.

4.5. Utrata bagażu

4.5.1. EKES uznaje, że prawa pasażerów powinny zostać utrzymane w mocy w przypadku kradzieży lub utraty bagażu i w związku z tym pasażerowie powinni być uprawnieni do odszkodowania. Operatorzy autobusowi i autokarowi powinni ponosić odpowiedzialność za utratę bagażu, który faktycznie został im powierzony. Komisja powinna w związku z tym przedstawić wyjaśnienia dotyczące przepisów zawartych w art. 9 wniosku pod kątem pewności prawa, ponieważ obecne sformułowanie jest niejasne i umożliwia udzielanie różnych odpowiedzi w różnych okolicznościach.

4.5.2. W związku z tym EKES wyraźnie stwierdza, że świadczenie na rzecz konsumentów usług w zakresie odprawy nie należy do obowiązków operatora.

4.5.3. EKES uważa również, że należy określić szczególne przepisy dotyczące utraty lub uszkodzenia sprzętu użytkowanego przez osoby niepełnosprawne.

4.6. Informacje na temat przerwania świadczenia usług

4.6.1. EKES jest zdania, że należy podjąć wszelkie wysiłki mające na celu zapewnienie, aby informacje na temat opóźnienia lub przerwania podróży były przekazywane pasażerom w odpowiednim czasie. EKES uważa jednak, że przekazanie tego typu informacji sprawia czasami wiele trudności. Art. 21 uznaje się pod tym względem za niewykonalny oraz bardzo trudny do wdrożenia z uwagi na charakter przystanków autobusowych oraz to, że na ogół nie są one obsługiwane przez personel.

4.6.2. EKES proponuje, aby inwestycje realizowane z funduszy Komisji przeznaczonych na badania i rozwój zostały ukierunkowane na opracowanie i wdrożenie narzędzi TIK do systemów udzielania pasażerom w odpowiednim czasie niezawodnych informacji, które to systemy mogą zostać zainstalowane w bezpieczny sposób na przystankach autobusowych, jak również opracowanie lekkich systemów informatycznych instalowanych w pojazdach („inteligentny system transportu” – ITS).

4.7. Terminale w transporcie autobusowym i autokarowym

4.7.1. W omawianym wniosku występuje szereg odniesień do terminali usytuowanych na trasach autobusowych lub autokarowych. Należy zauważyć, że tego typu terminale na ogół w ogóle nie występują, a w miejscach, gdzie rzeczywiście występują, zazwyczaj podlegają one stacji kolejowej lub lotnisku. W większości pozostałych przypadków na określonych trasach występują nie terminale, lecz zwykłe przystanki nieobsługiwane przez personel.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
