



Funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor

Näringsdepartementet

2005-04-11

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 47 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor

Sammanfattning

Den gemensamma flygmarknaden har inneburit stora fördelar för europeiska flygpassagerare. Det är en självklarhet att möjligheten att komma i åtnjutande av flygets fördelar skall vara öppen även för personer med funktionshinder. Kommissionens förslag till förordning innehåller av den anledningen, dels regler som förbjuder diskriminering i form av att funktionshindrade nekas att resa utan att detta är motiverat av tydliga säkerhetsskäl, dels regler om ett system för finansiering av assistansservicen på flygplatserna. Utöver det innehåller förslaget vissa kvalitetskrav på assistansservicen till funktionshindrade. Regeringen stödjer syftet med förslaget och anser att det ligger väl i linje med regeringens strävanden på kollektivtrafikområdet.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Den inre marknaden för lufttransporter har gett EU-medborgarna stora fördelar, bland annat i form av ett ökat utbud av destinationer och lufttrafikföretag samt lägre biljettpriser. Kommissionens mening är att dålig tillgång till lufttransporttjänster kan utgöra ett allvarligt hinder för integrationen, vilket är till skada för samhället som helhet. Det är en självklarhet att funktionshindrade personer bör ha samma möjligheter att resa med flyg som andra medborgare, oavsett om deras funktionshinder beror på handikapp, ålder eller andra faktorer. Funktionshindrade resenärer måste

kunna känna sig säkra på att deras behov tillgodoses i hela Europeiska gemenskapen, oavsett vilket flygbolag eller vilken flygplats som de planerar att använda. Med anledning av detta föreslår kommissionen att förordningen om funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor antas. Syftet med förordningen är att uppnå två grundläggande mål. För det första förhindras att personer nekas att resa med flyg på grund av funktionshinder. För det andra garanteras att funktionshindrade passagerare kostnadsfritt får den assistans de behöver för att i praktiken ha möjlighet att resa med flyg. Utöver det innehåller förslaget vissa kvalitetskrav rörande den nämnda assistansen.

Konkret innebär förslaget att flygbolagen, när det gäller flygningar som avgår från flygplatser belägna i en medlemsstat som omfattas av fördraget, inte skall ha rätt att vägra att godta bokningar eller neka ombordstigning för passagerare på grund av funktionshinder. Förbudet mot att vägra att godta bokningar eller neka någon ombordstigning föreslås också gälla för passagerare som avreser från en flygplats belägen i ett tredjeland till en flygplats belägen i en medlemsstat som omfattas av fördraget, om denna flygning är ett led i en resa som inleddes i gemenskapen och det lufttrafikföretag som utför flygningen är ett EG-lufttrafikföretag. Kommissionen framhåller dock att denna garanti inte kan vara absolut. Transport av personer med mycket allvarliga funktionshinder eller av många passagerare med funktionshinder på samma flygning kan strida mot vederbörligen fastställda säkerhetskrav. På grund av detta kommer flygbolagen och lufttrafikföretagen att ha rätt att vägra transporten av resenärer när detta sker för att följa föreskrivna säkerhetsregler. För att förhindra missbruk skall de dock vara skyldiga att skriftligen underrätta de resenärer som nekas transport om skälen för detta och se till att de säkerhetsregler som de tillämpar på transport av personer med funktionshinder görs allmänt tillgängliga.

För att kunna resa med flyg kan funktionshindrade personer behöva assistans som fyller deras särskilda behov. Exempelvis kan de behöva hjälp för att ta sig från träffpunkten för avresande på en flygplats till sitt flygplan och, vid ankomsten, för att ta sig från flygplanet till flygplatsens träffpunkt för ankommande. På grund av detta föreslås att assistansen ges en bred tolkning. Alla typer av assistans skall alltid finnas tillgängliga och av den anledningen anser kommissionen att förordningen bör innehålla en standarförteckning över de tjänster som skall tillhandahållas på flygplatser i gemenskapen.

Resenärer med funktionshinder måste även kunna känna sig säkra på att de kommer att få samma hjälp och samma höga standard på assistansen oavsett vilket flygbolag de reser med. Kommissionen föreslår att assistansen erbjuds i sömlös form på alla flygplatser. Detta innebär att avbrott i servicen och överföring från en leverantör till en annan i möjligaste mån skall undvikas.

Enligt kommissionens mening blir det betydligt enklare att tillhandahålla en sömlös tjänst till rimlig kostnad om endast ett organ har ansvaret på varje flygplats. Då flygplatsernas ledningsenheter har många olika ansvarsområden anser kommissionen att de har en lämplig position för tillhandahållandet av en omfattande och sömlös assistansservice. Ledningsenheten föreslås således ansvara för organisering och finansiering av assistansen. Den kan välja att tillhandahålla den i egen regi eller lägga ut den på underleverantörer. Kommissionens förslag innebär inte att kvalitetsstandarder skall införas centralt utan varje ledningsenhet skall själv definiera dessa och ange vilka resurskrav som de ger upphov till, efter samråd med de lufttrafikföretag som använder flygplatsen och organisationer som företräder resenärer med funktionshinder. Detta innebär att man får möjlighet att anpassa standarder och specifikationer till de olika flygplatsernas och flygplanstypernas storlek och särdrag. När dessa standarder fastställs skall full hänsyn tas till internationellt erkända strategier och uppförandekoder som syftar till att underlätta resandet för funktionshindrade personer.

Enligt förslaget skall funktionshindrade personer inte behöva betala för assistansservice. Ledningsenheterna kommer dock inte själva att finansiera den utan ta ut en avgift av de lufttrafikföretag som använder flygplatsen i proportion till det antal passagerare som lufttrafikföretaget transporterar till och från flygplatsen.

En del tjänster för funktionshindrade passagerare tillhandahålls ombord på flygplanet och tillhör därmed på ett naturligt sätt lufttrafikföretagens ansvarsområden. Några exempel är transport av rullstolar och annan rörlighetsutrustning samt transport av ledarhundar för synskadade, som de flesta flygbolag tillåter i kabinen. När det gäller flygningar som avgår från en flygplats belägen i en medlemsstat föreslår kommissionen att flygbolagen skall åläggas att tillhandahålla dessa tjänster kostnadsfritt.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ingen reglering finns på området.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den huvudsakliga ekonomiska effekten är att förordningen kommer att ändra sättet att organisera och finansiera assistansen på gemenskapens flygplatser. Ansvaret överförs från lufttrafikföretagen till flygplatsernas ledningsenheter. Kostnaden för assistans på flygplatsen för en rullstolsburen resenär har uppskattats till 24 eller 30 euro per avgång och lika mycket per ankomst, vilket får betraktas som försumbart om dessa kostnader fördelas på alla flygresenärer i Europa (omkring 590 miljoner passagerare år 2003). Redan i

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer syftet med förslaget och anser att det ligger väl i linje med regeringens strävanden på kollektivtrafikområdet som, har uttalats i den handikappolitiska propositionen (Prop. 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända. Arbetet befinner sig i ett tidigt skede.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas eventuella synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Sveriges kommuner och landsting (SKL) som företräder de kommunala flygplatserna och i viss mån de privatägda, framför som generell synpunkt att ansvaret för service gentemot funktionshindrade personer borde åligga flygbolagen då de har en ekonomisk/juridisk relation till passagerarna vilket inte flygplatserna har. SKL befärar också att de flygplatser som nära nog uteslutande trafikeras av lågprisbolag kommer att ha svårt att ta betalt av flygbolagen för de tjänster som utförs.

Luftfartsverket (LFV) som företräder de statliga flygplatserna konstaterar att principen att flygplatshållaren ansvarar för assistansen på flygplatserna redan tillämpas på LFVs flygplatser. Kostnaden för servicen tas ut genom passageraravgiften.

Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) konstaterar att förslaget förefaller vara bra.

SAS är principiellt emot att reglering av internationell flygtrafik sker på EU-nivå. För att säkerställa ett harmoniserat regelverk borde arbetet enligt SAS mening ske på global nivå genom ICAO. Avseende förslaget framför SAS att det är bristfälligt vad gäller organisering och finansiering av servicen på flygplatserna. SAS befärar att förslaget kommer att innebära att flygbolagen hindras att konkurrera om den funktionshindrade kundgruppen genom ett för den gruppen väl utvecklat serviceupplägg. SAS vill se en möjlighet till self-handle för att kunna erbjuda sina kunder en högre servicenivå.

Handikappombudsmannen (HO) är generellt positiv till förslaget men ser vissa problem med tillämpningen. HO ser otydlighet i de delar av förslaget som anger det geografiska tillämpningsområdet. Vidare fruktar HO att möjligheten att neka personer med funktionshinder ombordstigning p.g.a. säkerhetskrav ger flygbolagen allt för fria händer och inte innebär någon förbättring. Dessutom anser HO att förslaget borde innehålla regler om när ett flygbolag får kräva läkarintyg av funktionshindrade som förutsättning för bokning. HO vill se regler som anger hur många personer med funktionshinder som får flyga på samma flygning beroende av flygplanstyp och bemanning. Vad gäller kvalitetskraven anser HO att undantag inte bör föreligga för några flygplatser. Dessutom anförs att den assistans som föreslås tillhandahållas av lufttrafikföretaget är för begränsad.

Airports Council International (ACI) Europe framhåller att det är en förutsättning att det inte skall finnas en möjlighet för flygbolagen att ställa sig utanför systemet för egenhantering (self-handle) eller använda ett annat bolag för marktjänster (ground handlingbolag). Den föreslagna avgiften måste, enligt ACI, täcka samtliga kostnader för servicen och vara särskilt specificerad. Vidare anses att det uttryckligen måste anges att endast funktionshindrade personer med en bekräftad bokning har rätt till assistans på flygplatserna. Enligt ACI är det vidare viktigt att det tydligt anges att de platser där servicen kan börja och avslutas skall vara inom flygplatsområdet.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet har ännu inte behandlats i rådsarbetsgruppen för luftfartsfrågor.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fördragets artikel 80 punkt 2 samt, vad avser beslutsförfarande, artikel 251.

3.3 Fackuttryck/termer

Funktionshindrad person: en person vars rörelseförmåga är nedsatt på grund av fysiskt (sensoriskt eller motoriskt) eller psykiskt funktionshinder eller på grund av annat handikapp, ålder eller sjukdom, vid användning av transportmedel, och vars situation förutsätter att särskild hänsyn tas och att utbudet av de tjänster som erbjuds resenärerna anpassas till personens behov.

Lufttrafikföretag: ett lufttransportföretag med giltig operativ licens.

EG-lufttrafikföretag: ett lufttrafikföretag med giltig operativ licens utfärdad av en medlemsstat i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag.

Flygplatsens ledningsenhet: en enhet som i enlighet med nationell lagstiftning framför allt har till uppgift att administrera flygplatsens infrastruktur samt att samordna och kontrollera den verksamhet som aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller berört flygplatssystem bedriver.

Användare av en flygplats: varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare från eller till den berörda flygplatsen.

Bokning: det faktum att en passagerare har en biljett eller annat bevis som visar att bokningen har godkänts och registrerats av lufttrafikföretaget eller researrangören.

Egenhantering: en situation där en användare av en flygplats skaffar sig en eller flera typer av markttjänster utan att ingå något avtal om detta med tredje man. Användare anses dock inte som tredje man, i förhållande till varandra, om den ena innehar aktiemajoritet i den andra, eller samma enhet innehar aktiemajoriteten i var och en av dem.

Markttjänst: en tjänst som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats.