

Brusel 16. května 2018
(OR. en)

8721/18

Interinstitucionální spis:
2017/0237 (COD)

TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133

ZPRÁVA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. předchozího dokumentu:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Č. dok. Komise:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Předmět:	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě (přepracované znění) – zpráva o pokroku

1. ÚVOD

Komise předložila výše uvedený návrh Evropskému parlamentu a Radě dne 27. září 2017. Návrh byl předložen za využití metody přepracování právních aktů.

Hlavním důvodem, který Komisi k předložení revize vedl, byla snaha vyřešit zjištěné problémy týkající se zejména situací způsobených *vyšší mocí*, využívání výjimek, práv osob se zdravotním postižením a s omezenou schopností pohybu a orientace a dostupnosti takzvaných *přímých přepravních dokladů* a souvisejících informací.

2. ČINNOST V RÁMCI JINÝCH ORGÁNŮ A INSTITUCÍ

Evropský parlament určil jako výbor odpovědný za tento návrh Výbor pro dopravu a cestovní ruch (TRAN) a jako zpravodaje pana Bogusława LIBERADZKÉHO (SD, PL). Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO) přijme stanovisko k věcným prvkům návrhu a Výbor pro právní záležitosti (JURI) přijme stanovisko k metodě přepracování právních aktů. Očekává se, že výbor TRAN bude o zprávě hlasovat dne 21. června 2018.

Evropský hospodářský a sociální výbor přijal k návrhu stanovisko na 531. plenárním zasedání dne 18. ledna 2018. Evropský výbor regionů se rozhodl stanovisko nevydat.

Poradní skupina složená z právních služeb Evropského parlamentu, Rady a Komise vydala stanovisko k využití metody přepracovávání právních aktů dne 19. února 2018.

3. ČINNOST V RÁMCI PŘÍPRAVNÝCH ORGÁNŮ RADY

Pracovní skupina pro pozemní dopravu svou činnost ohledně návrhu zahájila dne 29. září 2017 obecnou prezentací týkající se daného návrhu. Dne 5. října 2017 bylo analyzováno posouzení dopadů. Dokumentace však nebyla kompletní a posouzení dopadů nebylo možno projednat do všech podrobností.

Posuzování návrhu podle jednotlivých článků bylo zahájeno dne 17. října 2017 a pokračovalo ve dnech 25. října 2017 a 12. prosince 2017. I přes značnou pracovní zátěž Pracovní skupiny pro pozemní dopravu se předsednictví při pracovních zasedáních ve dnech 16. února 2017 a 27. března 2018 pokusilo dosáhnout ohledně návrhu co největšího pokroku. Na zasedání dne 27. března 2018 se Komise rovněž stručně znovu zabývala analýzou dopadů spolu s řadou dalších nevyřešených otázek. Tímto zasedáním byla dokončena činnost ohledně tohoto návrhu během bulharského předsednictví.

Návrh byl pro informaci předložen rovněž Pracovní skupině pro ochranu a informování spotřebitele. Uvedená pracovní skupina návrh projednala dne 11. října 2017 na základě prezentace přednesené na zasedání Pracovní skupiny pro pozemní dopravu dne 29. září 2017.

Rada pro dopravu, telekomunikace a energetiku (doprava) byla dne 5. prosince 2017 v rámci části „*Jiné záležitosti*“ informována o současném stavu prvního posuzování návrhu (dokument 14637/17).

4. PŘIPOMÍNKY VZNESENÉ V RÁMCI PRVNÍHO POSOUZENÍ NÁVRHU

Hlavním cílem předsednictvím bylo dokončit první posouzení návrhu podle jednotlivých článků. Ačkoli i nadále přetrvává velký počet výhrad přezkumu, členské státy vyjádřily svá výchozí stanoviska k věcným aspektům hlavních otázek.

Pokud jde o *posouzení dopadů*, členské státy poukázaly na otázky týkající se nízké výše odhadů nákladů a analýzy konceptu *vyšší moci*, u nějž se zdá, že je v návrhu Komise samotném definován odlišně od definice uvedené v příloze, která vychází z platné mezinárodní úmluvy (Mezinárodní úmluva o přepravě cestujících a cestovních zavazadel po železnicích (CIV) / Úmluva o mezinárodní železniční přepravě (COTIF)).

Komise vysvětlila, že odhady nákladů na odškodnění byly extrapolovány na základě statistických údajů od dvou členských států. Pokud jde o *vyšší moc*, Komise uvedla, že podle jejího názoru jsou účely rozdílné – úmluva CIV je zaměřena na případy týkající se škod, zatímco navrhované pozměněné nařízení je určeno pro účely odškodnění.

Níže jsou podle jednotlivých kapitol zaznamenány otázky a další připomínky, které během prvního posuzování návrhu členské státy vznesly. Je možné, že připomínky uvedené ve výčtu nejsou v této fázi vzájemně slučitelné, a jejich účelem je pouze dále usnadnit práci na zformování názoru Rady na tento návrh.

Pokud jde o čtyři základní prvky návrhu, zdá se, že:

- doplnění konceptu *vyšší moci* má širokou podporu, ale definici bude zřejmě zapotřebí přeformulovat, tak aby přesně popisovala případy, v nichž by byly železniční podniky vyňaty z povinnosti vyplatit odškodnění;
- pokud jde o snížení počtu *výjimek*, bylo poukázáno na přeshraniční regionální spoje a přeshraniční spoje pro dojíždějící osoby jakožto případ, kdy by pro státy, které těmito spoji disponují, a pro zapojené podniky byly dopady nepřiměřené. Dotčeny by mohly být rovněž stávající smlouvy o poskytování veřejných služeb;

- pokud jde o *práva osob se zdravotním postižením a s omezenou schopností pohybu a orientace*, členské státy cíl návrhu podporují. Několik členských států si navíc přeje, aby vzhledem k tomu, že daným právním nástrojem je nařízení, byla některá ustanovení vyjasněna a učiněna operativnějšími. V neposlední řadě představuje zvýšení počtu zastávek a vlaků bez obsluhy praktický problém z hlediska poskytování pomoci a vyžaduje přiměřené a spravedlivé řešení;
- ohledně povinnosti nabízet *přímé přepravní doklady* panují smíšené názory. Bude zřejmě zapotřebí analyzovat nebo jasněji prezentovat způsoby, jak tento druh přepravních dokladů nabízet.

I přes rozmanitou povahu připomínek uvedených v této zprávě je jejich účelem dále usnadnit činnost ohledně zformování názoru Rady na tento návrh. Po první fázi diskusí nelze dosud činit žádné konečné závěry ohledně obecných postojů členských států. Existují náznaky, že by návrh měl být vylepšen s cílem dosáhnout vyšší právní jasnosti a proporcionality. Dosažení kompromisu tak bude zapotřebí věnovat dalšího značného úsilí.

Níže jsou podle jednotlivých kapitol podrobně uvedeny připomínky k hlavním nedořešeným otázkám spolu s dalšími poznámkami, které byly během prvního posuzování vzneseny. Cílem je poskytnout dostatečné pokyny ohledně nezbytných vyjasnění a vylepšení za účelem přípravy kompromisního návrhu.

4.1. Kapitola I – Obecná ustanovení

- Řada členských států uvedla, že v některých oblastech jsou *regionální spoje* do značné míry spoji *přeshraničními*, což by v případě, že by se na ně toto nařízení vztahovalo, mělo na dopravce a poskytování veřejných služeb nepřiměřené dopady. Zahrnutí těchto spojů do oblasti působnosti tohoto nařízení by je uvedlo do nerovného postavení vůči vnitrostátním regionálním spojům. Zejména by bylo nákladné zavést pro spoje s velkým počtem cestujících mechanismy pro vyřizování stížností.
- Z důvodů právní stability a stabilního dlouhodobého plánování jsou některé členské státy proti zkrácení platnosti výjimky pro vnitrostátní železniční přepravu cestujících, která může být podle platného nařízení udělena až do roku 2024.

- Bylo konstatováno, že oblast působnosti je nejasná, neboť se v souvislosti se spoji, které by mohly být z uplatňování tohoto nařízení vyňaty, odkazuje na spoje, jejichž „významná část“ je *provozována mimo Unii*.
- Některé členské státy poukázaly na to, že není definován klíčový pojem „zastávka“, ačkoli v technických specifikacích pro interoperabilitu (TSI) je definice snadno dostupná.
- Bylo rovněž navrženo, aby místo na definici pojmu „zmeškání přípoje“ byl důraz kladen na konečné zpoždění pro cestující.

4.2. *Kapitola II – Přepavní smlouva, informace a přepravní doklady*

- Některé členské státy jsou pevně přesvědčeny, že bude zřejmě zapotřebí revidovat ustanovení o *nediskriminačních podmínkách přepravní smlouvy*, a to vzhledem k nařízení o zeměpisného blokování služeb ¹, odkazu na místo *bydliště* cestujících, používání různých druhů měny a zvýhodněným sazbám pro určité skupiny platným v jednotlivých regionech.
- Některé členské státy se domnívají, že je možné, že za navrhovaných podmínek nebude proveditelné přepravovat v některých spojích, a to zejména vysokorychlostních, *jízdní kola*. Navrhované podmínky nejsou navíc dostatečně jasné k tomu, aby je bylo možné uplatňovat v praxi, a není jasné, kdo rozhoduje o tom, kdy a kde mohou daná omezení platit. Pochybnosti vzbuzuje zejména úloha provozovatele stanice.
- Mělo by být možné, aby *příznivější podmínky přepravní smlouvy* poskytovaly rovněž prodejci přepravních dokladů a poskytovatelé souborných služeb cestovního ruchu.
- Některé členské státy trvají na tom, aby namísto odkazů na *Evropský akt přístupnosti*, který dosud nebyl přijat, byly jako odkaz použity technické specifikace pro interoperabilitu týkající se přístupnosti železničního systému Unie pro osoby se zdravotním postižením a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/302 ze dne 28. února 2018 o řešení neoprávněného zeměpisného blokování a dalších forem diskriminace založených na státní příslušnosti, místě bydliště či místě usazení zákazníků v rámci vnitřního trhu a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a (EU) 2017/2394 a směrnice 2009/22/ES (Úř. věst. L 60, 2.3.2018).

- Některé členské státy požádaly o to, aby byly vyjasněni aktéři a prostředky komunikace, pokud jde o *cestovní informace*, včetně povinností týkajících se prodejců přepravních dokladů.
- Řada členských států konstatovala, že povinnost vynaložit „co možná největší úsilí“ s cílem nabídnout *přímé přepravní doklady* je nejednoznačná a že je třeba posoudit podmínky pro uložení povinnosti tyto doklady nabízet. Některé členské státy navíc poukázaly na to, že je důležité cestujícím při zakoupení přepravního dokladu poskytnout jasné informace, a to zejména pokud jde o druh přepravního dokladu a související práva. Bylo rovněž upozorněno na to, že nejsou dostatečně vyjasněny právní důsledky, které z neinformování o povaze různých přepravních dokladů vyplývají.
- Bylo zdůrazněno, že bez stanovení dalších podmínek může být velice nákladné zaručit právo osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace zakoupit si v jakémkoli případě přepravní doklady přímo ve vlaku. Některé členské státy připomněly povinnosti stanovené v Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením, které bude možná v této souvislosti nutné vzít v potaz.

4.3. *Kapitola III – Odpovědnost železničních podniků vůči cestujícím a za jejich zavazadla*

- V příloze I (CIV) se v souvislosti s pojmem „dopravce“ používá odlišná terminologie. Bylo zdůrazněno, že není zřejmé, zda tento pojem odpovídá pojmu „*železniční podnik*“ používanému v právní terminologii Unie. Je proto třeba analyzovat, zda je nutné tento termín definovat. Nejasné je dále i uplatňování hlavy V, která je uvedena v příloze I, ale v člancích se na ni neodkazuje.
- Některé členské státy konstatovaly, že posouzení rizik pro účely pojištění není jasné, a to zejména z hlediska jeho vztahu se směrnicí 2012/34/EU.
- Ustanovení o *zálohových platbách* neberou v potaz případy sebevraždy. Dále bylo rovněž konstatováno, že bude možná zapotřebí zahrnout rovněž nehody, při nichž dojde k vážným zraněním.

4.4. Kapitola IV – Zpoždění spoje, zmeškání přípoje a odřeknutí spoje

- Podle řady členských států by otázka *odřeknutí spoje* měla být pokryta rovněž z hlediska náhrady jízdného a přesměrování s cílem plně zpracovat výsledky činnosti provedené ohledně pokynů týkajících se práv cestujících v železniční přepravě.
- Některé členské státy také zdůraznily, že by se mělo poskytovat odškodnění za *rozdíly v ceně* v případě, že jsou spoje z důvodu přesměrování *nahrazeny spoji nižší třídy*.
- Revidované znění ohledně *podmínek pro poskytnutí náhrady*, které upřednostňuje držitele přímých přepravních dokladů, by mohlo omezit stávající práva cestujících, kteří jsou držiteli jiných druhů přepravních dokladů.
- Ustanovení o *přesměrování cestujících, a to zejména cestujících se zdravotním postižením a s omezenou schopností pohybu a orientace*, by podle řady členských států měla být jasnější a operativnější.
- Velký počet členských států uvedl, že pravidla ohledně *náhrady* v případě, že cestující upustí od cesty z důvodu odřeknutí nebo zpoždění spoje, nejsou jasná, neboť není zřejmé, zda by bylo možné poskytnutí náhrady odmítnout z důvodu *vyšší moci*.
- Podmínka, podle které nárok na odškodnění vzniká v případě zpoždění v délce 60 minut, by měla být definována jako zpoždění *na konci* cesty, tak aby se vztahovala rovněž na situace, kdy ke zpoždění dojde během cesty.
- Pokud jde o odškodnění za *kumulovaná zpoždění*, některé členské státy vznesly řadu praktických otázek týkajících se cestujících se sezónními či celoročními předplacenými jízdenkami, a to zejména v případě regionálních a příměstských spojů. Systém nezbytný k ověřování a zaznamenávání kumulativních zpoždění vyžaduje ke svému vytvoření a provozování nepřiměřené náklady. Je rovněž třeba analyzovat zacházení s cestujícími, kteří jsou z důvodů sociální politiky držiteli bezplatných přepravních dokladů.

- *Koncept vyšší moci* jako důvod pro vynětí železničních podniků z jejich povinnosti odškodňovat cestující byl sice uvítán, ale značný počet členských států uvedl, že je potřeba věnovat bližší pozornost podrobnostem definice takové situace, a to zejména pokud jde o teroristické incidenty a vandalismus.
- Některé členské státy uvedly, že by od železničních podniků požadovaly, aby odškodnění za zpoždění vyplácely bez ohledu na důvody daného zpoždění. Jiné členské státy chtějí zajistit, aby *vyšší moc* nemohly představovat faktory, jako je špatná údržba vozidel nebo infrastruktury.
- Pokud jde o *pohotovostní plány pro provozovatele stanic*, minimální počet 10 000 cestujících denně je pro některé členské státy problematický ze zásadních i z praktických důvodů. Volba daného minimálního počtu cestujících nemá v posouzení rizik žádnou oporu a je možné, že některé členské státy by neměly vůbec žádné stanice, na něž by se nařízení vztahovalo. Na druhé straně je možné, že výpočet minimálního počtu cestujících není spravedlivý v případech, kdy jsou stanice například součástí nákupního střediska nebo jsou využívány pouze po určitou část roku.
- Pokud jde o *právo na nápravu*, vyvstala zásadní otázka ohledně nutnosti a potenciálních důsledků tohoto ustanovení. Jelikož se na tuto oblast již vztahuje občanské právo, může mít navrhovaný článek nežádoucí důsledky.

4.5. Kapitola V – Osoby se zdravotním postižením a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace

- Některé delegace upozornily na to, že není zajištěno právo vzít si sebou do vlaku *vybavení pro mobilitu*, zatímco osobní asistenti a asistenční psi jsou explicitně zmíněni.
- Několik členských států dále poukázalo na to, že je zapotřebí ověřit celou škálu terminologických otázek ve vztahu mezi tímto nařízením, dalšími předpisy pro jednotlivé druhy přepravy týkající se práv cestujících a návrhu Evropského aktu přístupnosti.
- Zrušení článku 21 o přístupnosti uvedeného v platném nařízení bylo řadou členských států odmítnuto.

- Pokud jde o *pomoc* na stanicích a ve vlaku, velký počet členských států vyjádřil názor, že požadavek nabízet pomoc *po celou dobu* je formulován způsobem, který v současnosti nelze na stanicích a ve vlacích bez obsluhy uplatňovat. Některé členské státy však uvedly, že povinnost poskytovat pomoc „po celou dobu“ by v zájmu snížení administrativní zátěže měla být podmíněna předem podanou žádostí ze strany cestujícího. Dále je třeba uvést, že požadavek vynaložit *náležité úsilí* s cílem umožnit mobilitu není v souladu s požadavkem poskytovat pomoc po celou dobu.
- Přepřarování ustanovení týkajících se *odškodnění ohledně vybavení pro mobilitu* vyvolává otázku, pokud jde o formulaci ohledně „způsobení“ ztráty, poškození či újmy a o implicitní důsledek odstranění finančního stropu pro odškodnění.
- Uplatňování nových ustanovení, která jsou navrhována ohledně *dočasných náhrad*, umožňuje podle řady členských států různou interpretaci.
- Několik členských států uvádí, že ustanovení o *školení zaměstnanců* je nepřiměřené, neboť požaduje, aby školení absolvovali všichni pracovníci, a to i ti, kteří nejsou v přímém kontaktu s osobami se zdravotním postižením a osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.
- Panuje názor, že zahrnutí *školení třetích osob a organizací* do školení zaměstnanců je příliš preskriptivní a že jde nad rámec kritérií proporcionality a subsidiarity.

4.6. ***Kapitola VI – Bezpečnost, stížnosti a kvalita dopravních služeb***

- Pokud jde o mechanismy pro vyřizování *stížností*, značný počet členských států vznesl širokou škálu kritických připomínek, a to zejména ohledně vytvoření čtyř různých druhů mechanismů pro vyřizování stížností s různými adresáty, přičemž by cestující nevěděl, koho má kontaktovat; uchovávání údajů o událostech po dlouhou dobu (dva roky); umožnění dlouhé lhůty (šest měsíců) pro podání stížnosti a zahrnutí prodejců přepravních dokladů.

- Požadavek na stanovení *norem kvality služeb* pro provozovatele malých stanic, které odbaví méně než 10 000 cestujících denně, byl označen za nepřiměřený. Na druhé straně bylo poukázáno na to, že příloha III oddíl II stanoví povinnosti pro provozovatele infrastruktury, které ale nejsou v normativním článku zmíněny.

4.7. Kapitola VII – Informace a prosazování

- V obecné rovině značný počet členských států kritizoval odkaz na Evropský akt přístupnosti, neboť znění je předmětem jednání a odvětví dopravy stanovilo odvětvová pravidla, včetně technických specifikací ohledně interoperability.
- *Poskytování informací na přepravním dokladu* většina členských států z praktických důvodů v široké míře zpochybnila, neboť přepravní doklady mohou být v řadě případů malé velikosti nebo dokonce nemusejí mít hmotnou podobu, tj. jsou elektronické.
- *Každoroční podávání zpráv* o právech cestujících v železniční přepravě bylo označeno za nadměrnou administrativní zátěž; řada členských států navrhla dvouletý cyklus. Jako způsob, jak bojovat proti administrativní zátěži, byl představen rovněž návrh na podávání kombinované zprávy o právech cestujících v rámci všech druhů přepravy.
- Některé členské státy se domnívají, že je zapotřebí dále analyzovat *úlohu prodejců přepravních dokladů* v rámci mechanismu podávání zpráv.
- Některé členské státy uvedly, že je zapotřebí, aby do dokončení projednávání návrhu byla podrobněji stanovena činnost *vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování*, pokud jde o možnost pověřit výkonem činnosti nebo její části jiný orgán a jasněji určit začátek některých fází. Dále je zapotřebí sladit terminologii ohledně porušení a událostí. Podle řady členských států vyžaduje pečlivou analýzu a koordinaci rovněž otázka načasování jednotlivých časových lhůt.

- Pokud jde o výměnu informací mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro prosazování, některé členské státy uvedly, že by bylo zapotřebí dále vyjasnit úlohu a pravomoci *hlavního subjektu*, neboť tímto hlavním subjektem by mohla být jiná organizace než vnitrostátní subjekt příslušný pro prosazování. Byly rovněž vzneseny pochybnosti ohledně důsledků, které pro jednotlivé subjekty vyplývají z odkazu na nařízení o ochraně osobních údajů ((EU) 2016/679).

4.8. *Kapitola VIII – Závěrečná ustanovení*

- Několik členských států uvedlo, že podle jejich názoru je mechanismus pro *sankce*, a to zejména jednotlivé křížové odkazy na různé vnitrostátní orgány příslušné pro prosazování, příliš matoucí a jeho definice se pohybuje v kruhu.
- Pokud jde o *akty v přenesené pravomoci*, řada členských států nepodpořila široké svěření pravomocí Komisi.
- Pokud jde o *datum použití* nařízení, je jasné, že téměř okamžitý vstup v platnost neposkytuje dostatek času na přizpůsobení vnitrostátních systémů. Podle několika členských států je zásadní stanovit delší období pro postupný vstup v platnost, například dva roky.

4.9. *Přílohy*

- Pokud jde o *přílohu II*, velký počet členských států v široké míře odmítl odkazy na Evropský akt přístupnosti. Názory na úlohu prodejců přepravních dokladů se různí a je zapotřebí její důkladnější analýza.
- *Příloha III* byla označena za zbytečně složitou jakožto administrativní zátěž bez jakékoli zřetelné přidané hodnoty a vyžaduje kritickou analýzu.

Značný počet členských států trval na tom, že je ustanovení návrhu nařízení zapotřebí lépe vysvětlit a zdokonalit, a to zejména s cílem lépe je provázat s cíli návrhu.

5. ZÁVĚRY

Předsednictví konstatuje, že první posouzení návrhu o právech cestujících v železniční přepravě bude představovat dobrý základ pro budoucí práci na jeho znění. Členské státy poukázaly na značný počet otázek, které si vyžadují bližší pozornost. Tyto otázky sahají od klíčových variant politiky až po četné praktické důsledky pro soukromé i veřejné zainteresované subjekty, jakož i pro cestující. Zdá se rovněž, že bude nezbytné provést řadu technických formulačních sladění a následných změn.

Bulharské předsednictví se domnívá, že vypracování uspokojivého kompromisu ohledně návrhu by vyžadovalo úroveň zdrojů pro účely vyjednávání, která v současnosti není vzhledem k dalším politickým prioritám k dispozici. Tuto práci bude pravděpodobně nutné provést během budoucích předsednictví.
