

Bruxelles, 16. svibnja 2018.
(OR. en)

8721/18

**Međuinstitucijski predmet:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

IZVJEŠĆE

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Br. dok. Kom.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Predmet:	Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu (preinaka) – izvješće o napretku

1. UVOD

Komisija je 27. rujna 2017. podnijela navedeni prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću. Prijedlog je predstavljen s pomoću metode preinačavanja.

Glavni razlozi zbog kojih je Komisija predstavila reviziju bili su rješavanje uočenih problema povezanih posebno sa situacijama više sile, primjenom izuzeća, pravima osoba s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću te dostupnošću jedinstvenih karata (tzv. *through-tickets*) i informacijama u vezi s njima.

2. RAD U DRUGIM INSTITUCIJAMA

Europski Parlament imenovao je Odbor za promet i turizam (TRAN) odborom odgovornim za taj prijedlog, a g. Bogusława LIBERADZKOG (SD, PL) izjaviteljem. Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) donijet će mišljenje o sadržaju prijedloga, a Odbor za pravna pitanja (JURI) donijet će mišljenje o metodi preinačavanja. Očekuje se da će TRAN 21. lipnja 2018. glasovati o izvješću.

Europski gospodarski i socijalni odbor donio je mišljenje o prijedlogu na 531. plenarnoj sjednici 18. siječnja 2018. Europski odbor regija odlučio je da neće izdati mišljenje.

Savjetodavna skupina pravnih službi Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije 19. veljače 2018. donijela je mišljenje o upotrebi metode preinačavanja.

3. RAD U PRIPREMNIM TIJELIMA VIJEĆA

Radna skupina za kopneni promet 29. rujna 2017. započela je s radom na prijedlogu općenitom prezentacijom prijedloga. Procjena učinka analizirana je 5. listopada 2017. Međutim, dokumentacija nije bila potpuna te procjenu učinka nije bilo moguće detaljno proučiti.

Analiza članaka započela je 17. listopada 2017., a nastavljena je 25. listopada 2017. i 12. prosinca 2017. Unatoč znatnom radnom opterećenju Radne skupine za kopneni promet predsjedništvo je nastojalo postići što veći napredak u vezi s predmetom tijekom radnih sastanaka 16. veljače 2018. i 27. ožujka 2018. Na sastanku 27. ožujka 2018. Komisija je također nakratko preispitala analizu učinka zajedno s nizom drugim otvorenih pitanja. Tim sastankom završen je rad na predmetu tijekom bugarskog predsjedništva.

Prijedlog je također u svrhu informiranja predstavljen Radnoj skupini za zaštitu i informiranje potrošača. Radna skupina 11. listopada 2017. raspravljala je o prijedlogu na temelju prezentacije održane 29. rujna 2017. na sastanku Radne skupine za kopneni promet.

Vijeće (Vijeće za promet, telekomunikacije i energetiku / promet) obaviješteno je pod točkom „Razno” o trenutnom stanju prvog ispitivanja 5. prosinca 2017. (dok. 14637/17).

4. OPAŽANJA U PRVOM ISPITIVANJU

Glavni cilj predsjedništva bio je dovršetak prvog ispitivanja predmeta prema člancima. Iako i dalje postoji velik broj analitičkih rezervi, države članice izrazile su svoja početna stajališta o sadržaju glavnih pitanja.

U vezi s *procjenom učinka* države članice postavile su pitanja koja se odnose na nisku razinu procijenjenih troškova i analizu pojma više sile, koja se čini različito definiranom u samom prijedlogu Komisije i prilogu preuzetom iz primjenjive međunarodne konvencije (CIV/COTIF).

Komisija je objasnila da su procjene troškova nadoknade ekstrapolirane na temelju statističkih podataka dviju država članica. U vezi s višom silom Komisija je ukazala na to kako smatra da se svrhe razlikuju, odnosno da se CIV odnosi na slučajeve koji uključuju naknade štete, dok je svrha predložene izmijenjene uredbe nadoknada.

Pitanja i ostale napomene država članica tijekom prvog preispitivanja zabilježene su u nastavku prema poglavljima. Moguće je da navedena opažanja u ovoj fazi nisu u skladu jedna s drugima i njima se jedino nastoji olakšati daljnji rad na oblikovanju stajališta Vijeća o dotičnom prijedlogu.

U vezi s četirima temeljnim aspektima prijedloga čini se da:

- dodavanje pojma *više sile* ima široku potporu, no možda je potrebno ponovno izraditi nacrt definicije kako bi se precizno opisali slučajevi u kojima bi željeznički prijevoznici bili izuzeti od plaćanja nadoknada,
- kad je riječ o smanjenju *izuzeća*, usluge prekograničnog regionalnog i prigradskog prometa istaknut je kao slučaj u kojem bi implikacije za države članice koje imaju takve usluge i s njima povezane prijevoznike bile nerazmjerne. To bi također moglo imati utjecaj na postojeće ugovore o pružanju javnih usluga,

- što se *tiče prava osoba s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću*, države članice dijele zajednički cilj prijedloga. Nadalje, nekoliko država članica želi da se određene odredbe izmijene kako bi bile jasnije i operativnije s obzirom na to da je pravni instrument uredba. Naposljetku, porast postaja bez osoblja i vlakova bez vozača predstavlja praktičan problem u smislu pružanja pomoći te zahtijeva razmjerno i pravedno rješenje,
- stajališta o obvezi pružanja *jedinstvenih karata* različita su. Moglo bi biti potrebno analizirati i/ili jasnije predstaviti načine za širu ponudu tih vrsta karata.

Unatoč njihovoj raznolikosti, opažanjima zabilježenima u ovom izvješću nastoji se dodatno olakšati rad na oblikovanju stajališta Vijeća o dotičnom prijedlogu. Nakon prve faze rasprava i dalje se ne mogu donijeti konačni zaključci o općim stajalištima država članica. Postoje naznake da bi trebalo poboljšati prijedlog kako bi se postigla pravna jasnoća i proporcionalnost. Stoga će biti potreban znatan daljnji rad na kompromisu.

Zabrinutost u vezi s glavnim neriješenim pitanjima zajedno s drugim napomenama izraženima tijekom prvog ispitivanja iscrpno su zabilježena u nastavku prema poglavljima. Cilj je pružiti dostatne smjernice o potrebnim pojašnjenjima i poboljšanjima s obzirom na pripremu kompromisnog prijedloga.

4.1. Poglavlje I. – Opće odredbe

- Brojne države članice izjavile su kako su *usluge regionalnog prometa* u određenim područjima uglavnom *prekogranične* te da bi slijedom toga učinci na prijevoznike i pružanje javnih usluga bili nerazmjerni obuhvate li se dotičnom uredbom. Tim obuhvaćanjem stavilo bi ih se u neravnopravan položaj u odnosu na usluge nacionalnog regionalnog prometa. Osobito bi bilo skupo uspostaviti mehanizam za postupanje s pritužbama za usluge povezane s velikim brojem putnika.
- Zbog pravne stabilnosti i stabilnog dugoročnog planiranja određene države članice protive se ograničavanju izuzeća za putničke usluge u domaćem željezničkom prijevozu koje je u okviru uredbe na snazi moguće odobriti do 2024.

- Utvrđeno je da je opseg nejasan kad je riječ o uslugama koje se „velikim dijelom” *pružaju izvan Unije*, a koje bi mogle biti izuzete iz uredbe.
- Određene države članice napomenule su da ključan pojam „kolodvora” nije definiran, iako je u tehničkim specifikacijama za interoperabilnost (TSI) njegova definicija već dostupna.
- Također je predloženo da bi se umjesto na definiciju pojma „propuštena veza” trebalo usredotočiti na cjelokupno kašnjenje koje ima utjecaj na putnike.

4.2. *Poglavlje II. – Ugovor o prijevozu, informacije i karte*

- Neke države članice čvrstog su stajališta kako bi moglo biti potrebno revidirati odredbe o *nediskriminirajućim uvjetima ugovora o prijevozu* zbog uredbe o geografskom blokiranju usluga¹, pozivanja na *mjesto boravišta* putnika, upotrebe raznih valuta i povlaštenih tarifa za određene skupine s obzirom na regiju.
- Neke države članice smatraju da u okviru predloženih uvjeta prijevoz *bicikala* možda nije izvediv kad je riječ o određenim oblicima prijevoza, osobito onima velikih brzina. Nadalje, predloženi uvjeti nisu dovoljno jasni za primjenu u praksi te je nejasno tko odlučuje o tome gdje i kada se ograničenja mogu primijeniti. Osobito je upitna uloga upravitelja kolodvora.
- Prodavatelji putnih karata i organizatori putovanja također bi trebali moći pružiti *povoljnije uvjete ugovora o prijevozu*.
- Određene države članice smatraju da bi umjesto pozivanja na *Europski akt o pristupačnosti* koji se tek treba donijeti kao referentnu točku trebalo rabiti tehničke specifikacije za interoperabilnost u vezi s pristupačnošću željezničkog sustava Unije osobama s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću (PRM TSI).

¹ Uredba (EU) 2018/302 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. veljače 2018. o rješavanju pitanja neopravdanoga geografskog blokiranja i drugih oblika diskriminacije na unutarnjem tržištu na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana klijenata te o izmjeni uredbi (EZ) br. 2006/2004 i (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ, SL L 60, 2.3.2018.

- Neke države članice zatražile su pojašnjavanje aktera i sredstava komunikacije u vezi s *informacijama o putovanju*, uključujući obveze prodavatelja putnih karata.
- Niz država članica primijetio je da je obveza ulaganja „svih razumnih koraka” u pogledu ponude *jedinstvenih karata* dvosmislena te da bi trebalo ispitati uvjete u vezi sa zahtjevom za ponudom jedinstvenih karata. Nadalje, neke države članice naglasile su važnost pružanja jasnih informacija putnicima prilikom kupnje karata, odnosno informacija koje se tiču vrste karte i povezanih prava. Također su istaknule da pravne posljedice zbog neinformiranja o naravi različitih karata nisu dovoljno jasno utvrđene.
- Naglasile su da bi u svakom slučaju jamčenje prava osoba s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću na kupnju karata u prijevoznim vozilima bez utvrđivanja dodatnih uvjeta moglo biti vrlo skupo. Neke države članice podsjetile su na obveze iz Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom koje će u tom pogledu možda trebati uzeti u obzir.

4.3. Poglavlje III. – Odgovornost željezničkih prijevoznika prema putnicima i za njihovu prtljagu

- U Prilogu I. (CIV) rabi se različita terminologija za pojam „prijevoznik”. Istaknuto je kako nije očito da taj pojam odgovara *željezničkom prijevozniku* iz pravnog rječnika Unije. Stoga bi trebalo analizirati potrebu za definiranjem tog pojma. Nadalje, nejasna je primjena Glave V. koja se nalazi u Prilogu I., ali na koju se ne poziva u člancima.
- Neke države članice ukazale su na to da je nejasna procjena rizika u svrhu osiguranja, osobito u odnosu na Direktivu 2012/34/EU.
- Odredbama o *predujmovima* ne uzimaju se u obzir slučajevi samoubojstava. Nadalje, također je rečeno kako bi moglo biti potrebno obuhvatiti nesreće u kojima ima teško ozlijeđenih.

4.4. Poglavlje IV. – Kašnjenja, propuštene veze i otkazivanja putovanja

- Više država članica smatra da bi *otkazivanja putovanja* također trebala biti obuhvaćena u smislu povrata novca i preusmjeravanja kako bi rad na smjernicama o pravima putnika u željezničkom prometu bio u potpunosti uključen.
- Određene države članice također su istaknule kako bi u slučajevima *smanjenja kategorije* usluga zbog preusmjeravanja trebalo nadoknaditi *razliku u cijeni*.
- Iako se revidiranim tekstom o *uvjetima za nadoknadu* u povoljan položaj stavljaju vlasnici jedinstvenih karata, njime bi se mogla smanjiti postojeća prava putnika koji putuju s kartama druge vrste.
- Više država članica smatra da bi odredbe o *preusmjeravanju putnika, osobito onih s invaliditetom i sa smanjenom pokretljivošću* trebale bi biti jasnije i operativnije.
- Velik broj država članica primijetio je da pravila o *nadoknadi* u slučajevima u kojima putnik odustane od putovanja zbog njegova otkazivanja ili kašnjenja nisu očita s obzirom na to da nije jasno može li se nadoknada odbiti na temelju više sile.
- Uvjet od 60 minuta kojim se aktivira pravo nadoknade trebalo bi definirati kao kašnjenje *na kraju* putovanja, čime bi se također obuhvatile situacije u kojima se kašnjenje dogodi tijekom putovanja.
- Što se tiče nadoknada za *zbrojna kašnjenja*, neke države članice postavile su niz praktičnih pitanja u vezi s putnicima koji imaju sezonske ili godišnje pretplate, osobito za usluge regionalnog i gradskog prometa. Stvaranje i funkcioniranje sustava potrebnog za provjeru i bilježenje zbrojnih kašnjenja troškovno je nerazmjerno. Također bi trebalo analizirati postupanje prema putnicima koji besplatno putuju zbog socijalne politike.

- Iako su pozdravile *pojam* „*viša sila*” kao temelj za izuzimanje željezničkih prijevoznika od njihove obveze isplate nadoknada putnicima, znatan broj država članica izjavio je kako je potrebno pridati posebnu pozornost detaljima u definiciji takve situacije, posebice kada je riječ o terorističkim napadima i vandalizmu.
- Neke države članice napomenule su da će od željezničkih prijevoznika zahtijevati isplatu nadoknada za kašnjenja bez obzira na razlog kašnjenja. Druge države članice žele osigurati da se čimbenici poput lošeg održavanja vozila ili infrastrukture ne mogu svrstati u višu silu.
- U vezi s *planovima za izvanredne situacije za upravitelje kolodvora* određene države članice izrazile su duboku zabrinutost kao i zabrinutost povezanu s praktičnim pitanjima zbog praga za dnevni protok putnika utvrđenog na 10 000. Odabir tog praga nije utemeljen na procjeni učinka, a moglo bi se dogoditi da kolodvori u nekim državama članicama uopće ne budu obuhvaćeni Uredbom. S druge strane, moguće je da izračun praga u slučajevima u kojima su kolodvori primjerice dio trgovačkog centra ili se upotrebljavaju samo sezonski ne bude pravedan.
- Što se tiče *prava na pravnu zaštitu*, pojavilo se ključno pitanje o nužnosti i mogućim implikacijama te odredbe. Budući da je to područje već obuhvaćeno građanskim pravom, predloženi članak mogao bi imati neželjene implikacije.

4.5. Poglavlje V. – Osobe s invaliditetom i osobe sa smanjenom pokretljivošću

- Određene delegacije istaknule su kako nije zajamčeno pravo unošenja *opreme za kretanje* u vozila, dok se izričito spominju osobni asistenti i psi.
- Nadalje, nekoliko država članica napomenulo je kako je potrebno provjeriti niz terminoloških pitanja između ove Uredbe, drugih oglednih propisa u vezi s pravima putnika i Nacrta europskog akta o pristupačnosti.
- Više država članica odbilo je brisanje članka 21. o pristupačnosti u Uredbi koja je na snazi.

- U vezi s pružanjem *pomoći* na kolodvorima i u vlakovima velik broj država članica smatrao je da je zahtjev za pružanje pomoći u *svakom trenutku* utvrđen na način koji danas nije primjenjiv na postajama bez osoblja i u vlakovima bez vozača. No, neke države članice napomenule su da bi obvezu pružanja pomoći „u svakom trenutku” trebalo primjenjivati kada putnik unaprijed podnese zahtjev kako bi se smanjilo dodatno opterećenje. Nadalje, zahtjev za ulaganje *razumnih napora* u svrhu osiguravanja kretanja nije dosljedan u odnosu na pružanje pomoći u svakom trenutku.
- U okviru izrade novog nacrtu koji se odnosi na *nadoknade u vezi s opremom za kretanje* postavlja se pitanje o „uzrokovanju” gubitka ili štete te prešutnom značenju uklanjanja gornje granice za nadoknade.
- Više država članica smatra da je primjena novih odredbi predloženih u vezi s *privremenim zamjenama* uglavnom prepuštena slobodnom tumačenju.
- Nekoliko država članica tvrdi da je u vezi s *izobrazbom osoblja* zahtjev za uključivanje cjelokupnog osoblja, među ostalim onoga koje nije u doticaju s osobama s invaliditetom i osobama sa smanjenom pokretljivošću, nerazmjern.
- Uključivanje *obuke trećih osoba i organizacija* u izobrazbu osoblja smatra se suviše preskriptivnim, odnosno izvan okvira kriterija proporcionalnosti i supsidijarnosti.

4.6. Poglavlje VI. – Zaštita, pritužbe i kakvoća usluge

- Kad je riječ o mehanizmu za *pritužbe*, znatan broj država članica izrazio je niz kritika, osobito u vezi s uspostavljanjem četiriju različitih mehanizama za postupanje s pritužbama s različitim adresatima, pri čemu putnik ne bi znao kome se obratiti, dugotrajnim čuvanjem podataka o incidentima (dvije godine), omogućavanjem dugog razdoblja (šest mjeseci) za pritužbe i uključivanjem prodavatelja putnih karata.

- Zahtjev za određivanje *standardâ kakvoće usluge* koji se tiču upravitelja manjih kolodvora, odnosno kolodvora s dnevnim protokom putnika manjim od 10 000, naveden je kao nerazmjernan. S druge strane, napominje se kako se u odjeljku II. Priloga III. predviđaju obveze upravitelja infrastrukture, no ne spominju se u operativnom članku.

4.7. **Poglavlje VII. – Informiranje i provedba**

- Sveukupno gledajući, velik broj država članica kritizirao je pozivanje na Europski akt o pristupačnosti s obzirom na to da se o tekstu još pregovara te činjenicu da su u prometnom sektoru utvrđena posebna sektorska pravila, uključujući tehničke specifikacije za interoperabilnost.
- Većina država članica dovela je u pitanje *pružanje informacija o kartama* zbog praktičnih razloga s obzirom na to da karte mogu biti malog formata ili u mnogim slučajevima čak nepostojeće, odnosno elektroničke.
- *Godišnje izvješćivanje* o pravima željezničkih putnika ocijenile su prekomjernim administrativnim opterećenjem. Više država članica predložilo je izvješćivanje svake dvije godine. Kao način administrativnog rasterećivanja također je predstavljena ideja objedinjenog izvješća o pravima putnika u različitim načinima prijevoza.
- Određene države članice smatraju da potrebno dodatno razmotriti *ulogu prodavatelja karata* u sustavu izvješćivanja.
- Neke države članice izjavile su da treba detaljnije opisati rad *nacionalnih provedbenih tijela* u vezi s mogućnošću delegiranja zadaća ili dijela zadaća drugom tijelu te jasnije utvrditi početak određenih faza prilikom iščekivanja dovršetka rada na predmetu. Nadalje, potrebno je ujednačiti terminologiju povreda i incidenata. Konačno, niz država članica smatra da je također potrebna pomnija analiza i koordinacija vremenskog rasporeda različitih rokova.

- U vezi s razmjenom informacija među nacionalnim provedbenim tijelima neke države članice ukazale su na to da će biti potrebno dodatno pojasniti ulogu i ovlasti *vodećeg tijela* te da bi slijedom toga takvo vodeće tijelo mogla biti neka druga organizacija, a ne nacionalno provedbeno tijelo. Također se dovelo u pitanje značenje pozivanja na Uredbu o zaštiti osobnih podataka ((EU) 2016/679) za različita tijela.

4.8. *Poglavlje VIII. – Završne odredbe*

- Nekoliko država članica ocijenilo je mehanizam povezan s *kaznama*, odnosno različita unakrsna upućivanja na različita nacionalna provedbena tijela, zbunjujućim i cirkularnim.
- Što se tiče *delegiranih akata*, više država članica nije poduprlo davanje širih ovlasti Komisiji.
- Kad je riječ o *datumu početka primjene* Uredbe, očito je da gotovo neposredno stupanje na snagu nije dovoljno za prilagodbu nacionalnih sustava. Nekoliko država članica smatralo je kako je razdoblje uvođenja promjena, primjerice u trajanju od dvije godine, ključno.

4.9. *Prilozi*

- U vezi s *Prilogom II.* velik broj država članica odbio je pozivanja na Europski akt o pristupačnosti. Stajališta o ulozi prodavatelja karata razlikuju se te je potrebna njihova pornija analiza.
- *Prilog III.* ocijenjen je zamršenim, odnosno birokratskim opterećenjem bez jasne dodane vrijednosti. Smatraju da je potrebna njegova kritička analiza.

Znatan broj država članica inzistirale su na potrebi boljeg pojašnjavanja i poboljšanja odredbi Nacrta uredbe, osobito radi njihova boljeg povezivanja s ciljevima prijedloga.

5. ZAKLJUČCI

Predsjedništvo zaključuje da će prvo ispitivanje prava putnika u željezničkom prometu biti dobra osnova za budući rad na tekstu. Države članice istaknule su popriličan broj pitanja koje je potrebno pomnije razmotriti. Raspon je tih pitanja širok: od ključnih političkih odabira do brojnih praktičnih implikacija i za privatne i za javne dionike, kao i za putnike. Čini se da je usto potreban niz tehničkih ujednačavanja nacrtati te, slijedom toga, izmjena.

Bugarsko predsjedništvo smatra da bi za oblikovanje zadovoljavajućeg kompromisa u vezi s prijedlogom bila potrebna određena razina pregovaračkih resursa koja u ovom trenutku nije dostupna zbog drugih prioriteta politika. Vrlo je vjerojatno da će buduća predsjedništva morati raditi na tome.
