

Bruxelles, 16 mai 2018
(OR. en)

8721/18

**Dosar interinstituțional:
2017/0237 (COD)**

**TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133**

RAPORT

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți/Consiliul
Nr. doc. ant.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Nr. doc. Csie:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Subiect:	Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar (reformare) – Raport intermediar

1. INTRODUCERE

Comisia a transmis propunerea sus-menționată Parlamentului European și Consiliului la 27 septembrie 2017. Propunerea este prezentată prin tehnica de reformare.

Comisia a prezentat revizuirea în primul rând pentru a soluționa problemele constatate referitoare mai ales la situațiile de forță majoră, la utilizarea derogărilor, la drepturilor persoanelor cu handicap și a celor cu mobilitate redusă și la disponibilitatea așa-numitelor *bilete directe* și informațiile despre aceste bilete.

2. COLABORAREA CU ALTE INSTITUȚII

Parlamentul European a desemnat Comisia pentru transport și turism (TRAN) drept comisie responsabilă de propunere, iar dl Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) a fost desemnat raportor. Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor (IMCO) va adopta un aviz privind fondul propunerii, iar Comisia pentru afaceri juridice (JURI) va adopta un aviz referitor la tehnica de reformare. TRAN urmează să voteze asupra raportului la 21 iunie 2018.

Comitetul Economic și Social European și-a adoptat avizul asupra propunerii în cadrul celei de a 531-a sesiuni plenare, din 18 ianuarie 2018. Comitetul European al Regiunilor a decis să nu emită un aviz.

La 19 februarie 2018, Grupul de lucru consultativ al serviciilor juridice ale Parlamentului European, Consiliului și Comisiei a emis un aviz privind utilizarea tehnicii de reformare.

3. LUCRĂRILE DESFĂȘURATE ÎN CADRUL GRUPURILOR DE PREGĂTIRE ALE CONSILIULUI

Grupul de lucru pentru transport terestru și-a început lucrările asupra propunerii la 29 septembrie 2017 cu o prezentare generală a acesteia. La 5 octombrie 2017 a fost analizată evaluarea de impact. Cu toate acestea, documentația nu era completă, iar evaluarea de impact nu a putut fi examinată în toate detaliile.

Analiza fiecărui articol în parte a început la 17 octombrie 2017 și a continuat la 25 octombrie 2017 și la 12 decembrie 2017. Deși Grupul de lucru pentru transport terestru se confrunta cu un mare volum de muncă, Președinția a depus eforturi pentru a obține un maximum de progrese în legătură cu dosarul în timpul sesiunilor de lucru din 16 februarie 2018 și din 27 martie 2018. Tot în cadrul reuniunii din 27 martie 2018 Comisia a revenit sumar asupra analizei de impact, precum și asupra unei serii de alte chestiuni deschise. Respectiva reuniune a marcat încheierea lucrărilor asupra dosarului în timpul președinției bulgare.

Propunerea a fost prezentată și Grupului de lucru pentru protecția și informarea consumatorului, spre informare. Grupul de lucru a discutat propunerea la 11 octombrie 2017, pe baza prezentării în cadrul reuniunii Grupului de lucru pentru transport terestru din 29 septembrie 2017.

La 5 decembrie 2017, Consiliul (TTE, Transporturi) a fost informat, la punctul *Diverse*, despre stadiul intermediar al primei examinări (doc. 14637/17).

4. **CONSTATĂRI ÎN URMA PRIMEI EXAMINĂRI**

Principalul obiectiv al Președinției a fost de a încheia prima examinare a dosarului, articol cu articol. Deși au rămas numeroase rezerve de examinare, statele membre și-au exprimat pozițiile inițiale asupra fondului principalelor chestiuni.

În ceea ce privește *evaluarea de impact*, statele membre au adus în discuție aspecte legate de nivelul scăzut al estimărilor de costuri și de analiza noțiunii *forță majoră*, care pare definită diferit în propunerea propriu-zisă a Comisiei și în anexa extrasă din convenția internațională aplicabilă (CIV/COTIF).

Comisia a explicat că estimările privind costurile de despăgubire sunt extrapolate pe baza statisticilor furnizate de două state membre. În ceea ce privește *forța majoră*, Comisia a arătat că, în opinia sa, scopurile sunt diferite, CIV vizând cazurile care implică daune-interese, iar propunerea de modificare a regulamentului fiind concepută în scopul despăgubirii.

Chestiunile și alte observații formulate de statele membre în timpul primei examinări sunt consemnate în cele ce urmează, pentru fiecare capitol în parte. Este posibil ca observațiile enumerate să nu mai fie compatibile între ele în acest stadiu, dar scopul lor este numai de a facilita lucrările ulterioare în vederea ajungerii la poziția Consiliului asupra acestei propuneri.

Din analiza celor patru elemente de bază ale propunerii reiese că:

- există un sprijin larg pentru adăugarea noțiunii *forță majoră*, dar ar putea fi nevoie să se reformuleze definiția pentru a descrie cu precizie cazurile în care întreprinderilor feroviare li s-ar acorda o derogare de plata despăgubirilor;
- în ceea ce privește reducerea numărului *derogărilor*, s-a subliniat că, în cazul serviciilor regionale și de navetă transfrontaliere, implicațiile ar fi disproporționate pentru statele membre care au astfel de servicii și pentru întreprinderile implicate. De asemenea, ar putea fi afectate contractele existente privind furnizarea de servicii publice;

- în ceea ce privește *drepturile persoanelor cu handicap și ale persoanelor cu mobilitate redusă*, statele membre sunt de acord cu obiectivul propunerii. În plus, mai multe state membre doresc ca anumite dispoziții să fie clarificate și să dobândească un caracter mai operațional, dat fiind că instrumentul juridic în cauză este un regulament. În cele din urmă, creșterea numărului de gări și de trenuri fără personal pune o problemă practică în ceea ce privește oferirea de asistență și necesită o soluție proporțională și echitabilă;
- opiniile privind obligația de a oferi *bilete directe* nu sunt bine conturate. Este posibil să trebuiască să se analizeze și/sau să se prezinte mai clar modalitățile prin care se pot oferi aceste tipuri de bilete la scară mai largă.

Deși au un caracter variat, observațiile consemnate în prezentul raport urmăresc să faciliteze lucrările ulterioare în vederea ajungerii la poziția Consiliului asupra propunerii. După prima etapă a discuțiilor, nu se pot trage încă concluzii definitive despre pozițiile generale ale statelor membre. Există indicii că propunerea ar trebui îmbunătățită pentru a ajunge la un nivel mai ridicat de claritate juridică și proporționalitate. Prin urmare, vor fi necesare lucrări suplimentare considerabile privind compromisul.

Preocupările legate de principalele chestiuni restante, împreună cu celelalte observații din cursul primei examinări sunt consemnate mai jos în detaliu, capitol cu capitol. Obiectivul urmărit este de a oferi suficiente orientări privind clarificările și îmbunătățirile necesare în vederea pregătirii unei propuneri de compromis.

4.1. Capitolul I - Dispoziții generale

- Numeroase state membre au afirmat că, în anumite zone, *serviciile regionale* sunt în mare parte *servicii transfrontaliere*, ceea ce ar avea efecte disproporționale asupra operatorilor și a furnizării de servicii publice dacă ar intra sub incidența regulamentului. O astfel de includere în domeniul de aplicare al regulamentului le-ar pune într-o poziție neechitabilă față de serviciile regionale naționale. În mod deosebit, instituirea sistemelor de tratare a plângerilor în cazul serviciilor pentru un număr ridicat de pasageri ar fi costisitoare.
- Din motive care țin de stabilitatea juridică și de stabilitatea planificării pe termen lung, anumite state membre se opun limitării derogării pentru serviciile interne de transport feroviar de călători, care pot fi acordate până în 2024 în temeiul regulamentului în vigoare.

- S-a considerat că sfera de întindere nu este clară, deoarece se prevede ca serviciile în cazul cărora „o parte semnificativă” *este exploatată în afara Uniunii* să poată fi excluse din domeniul de aplicare a regulamentului.
- Anumite state membre au constatat că noțiunea-cheie „gară” nu este definită, chiar dacă specificațiile tehnice de interoperabilitate (STI) includ o astfel de definiție.
- De asemenea, s-a propus ca în locul definiției „legăturii pierdute”, să se pună accentul pe întârzierea finală suferită de călători.

4.2. *Capitolul II - Contractul de transport, informațiile și legitimațiile de transport*

- Unele state membre sunt convinse că ar putea fi nevoie să se revadă dispozițiile referitoare la *condițiile nediscriminatorii ale contractului de transport*, având în vedere Regulamentul privind geoblocarea serviciilor¹, menționarea locului de *rezidență* al călătorilor, utilizarea diferitelor monede și tarifele preferențiale acordate anumitor grupuri în funcție de regiune.
- Unele state membre sunt de părere că transportul *bicicletelor* poate să nu fie posibil în cazul anumitor servicii, mai ales în cazul trenurilor de mare viteză, în condițiile propuse. În plus, condițiile propuse nu sunt suficient de clare pentru a fi puse în practică, fiind de asemenea neclar cine decide unde și când să se aplice restricțiile. Mai ales rolul gestionarului de gară suscită întrebări.
- Vanzătorii de legitimații de transport și operatorii de turism ar trebui la rândul lor să poată oferi *condiții contractuale mai favorabile*.
- Anumite state membre susțin că în locul trimerilor la *Actul european privind accesibilitatea*, neadoptat încă, ar trebui să se menționeze specificațiile tehnice de interoperabilitate referitoare la accesibilitatea sistemului feroviar al Uniunii pentru persoanele cu handicap și persoanele cu mobilitate redusă.

¹ Regulamentul (UE) 2018/302 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 februarie 2018 privind prevenirea geoblocării nejustificate și a altor forme de discriminare bazate pe cetățenia sau naționalitatea, domiciliul sau sediul clienților pe piața internă și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 2006/2004 și (UE) 2017/2394, precum și a Directivei 2009/22/CE, JO L 60, 2.3.2018.

- Unele state membre au solicitat să se aducă clarificări în privința actorilor care intervin în *furnizarea de informații asupra călătoriei* și în privința mijloacelor de comunicare a acestor informații, inclusiv a obligațiilor ce le revin vânzătorilor de legitimații de transport.
- Unele state membre au constatat că obligația de a se depune „toate eforturile posibile” pentru a oferi *bilete directe* este ambiguă și că ar trebui examinate condițiile pentru solicitarea biletelor directe. De asemenea, unele statele membre au subliniat că este important să li se ofere călătorilor informații clare atunci când cumpără o legitimație de transport, mai ales în ceea ce privește tipul de legitimație și drepturile aferente acesteia. S-a făcut de asemenea observația că nu sunt prezentate suficient de clar consecințele juridice ale neinformării despre tipul diferitelor legitimații de transport.
- S-a subliniat că ar putea fi foarte costisitor să se garanteze dreptul persoanelor cu handicap și al persoanelor cu mobilitate redusă de a achiziționa legitimații de transport la bordul trenului în orice circumstanțe, fără precizarea altor condiții. Unele state membre au reamintit de obligațiile prevăzute în Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, de care ar putea fi necesar să se țină seama.

4.3. Capitolul III - Răspunderea întreprinderilor feroviare față de călători și de bagajele lor

- Anexa I (CIV) utilizează o terminologie diferită în privința termenului „operator de transport”. S-a subliniat că nu este evident că acest termen corespunde unei *întreprinderi feroviare* în vocabularul juridic al Uniunii. Din acest motiv ar trebui analizată necesitatea definirii respectivului termen. În plus, nu este clară aplicarea titlului V, prezent în anexa I, dar nementionat în articole.
- Unele state membre au arătat că evaluarea riscurilor în scopul asigurării nu este clară, mai ales în ceea ce privește legătura sa cu Directiva 2012/34/UE.
- Dispozițiile referitoare la *plățile în avans* nu țin seama de cazurile de sinucidere. În plus, s-a menționat de asemenea că ar putea fi nevoie să fie incluse și accidente soldate cu răniri grave.

4.4. Capitolul IV - Întârzierile, pierderea legăturii și anulările

- Potrivit unor state membre, *anulările* ar trebui incluse la rândul lor în scopul rambursării și al redirecționării, pentru a încorpora în totalitate lucrările desfășurate asupra orientărilor privind drepturile călătorilor din transportul feroviar.
- Anumite state membre au subliniat și faptul că *diferența de preț* ar trebui compensată atunci când serviciile sunt *declasate* din cauza redirecționării.
- Textul revizuit referitor la *condițiile de rambursare*, deși îi favorizează pe deținătorii de bilete directe, ar putea reduce drepturile existente ale călătorilor care dețin alte legitimații de transport.
- Potrivit unor state membre, dispozițiile *privind redirecționarea călătorilor, mai ales a celor cu handicap și a celor cu mobilitate redusă* ar trebui clarificate și să dobândească un caracter mai operațional.
- Numeroase state membre au constatat că normele privind *rambursarea* în cazul în care călătorul renunță la călătorie din cauza anulării sau a întârzierii nu sunt evidente, precum și că nu este clar dacă s-ar putea refuza rambursarea din motivul *forței majore*.
- Întârzierea de 60 de minute drept condiție pentru a avea dreptul la despăgubiri ar trebui definită drept întârziere înregistrată *la sfârșitul călătoriei*, pentru a include astfel și situațiile în care întârzierea survine în timpul călătoriei.
- În ceea ce privește despăgubirile pentru *întârzieri cumulate*, unele statele membre au ridicat o serie de chestiuni practice referitoare la călătorii cu un abonament sezonier sau anual, mai ales în cazul serviciilor regionale și urbane. Crearea și funcționarea sistemului necesar pentru a verifica și a înregistra întârzierile cumulate implică un cost disproporțional. De asemenea, ar trebui analizat modul de tratare al călătorilor care călătoresc cu legitimații de transport gratuite din motive de politică socială.

- Deși noțiunea *forță majoră* ca motiv de scutire a întreprinderilor feroviare de obligația de a oferi călătorilor despăgubiri a fost bine primit, un număr considerabil de state membre au afirmat că ar trebui să se acorde mai multă atenție detaliilor definirii unei astfel de situații, mai ales în ceea ce privește incidentele teroriste și vandalismul.
- Unele state membre au indicat că ar cere întreprinderilor feroviare să plătească despăgubiri în caz de întârziere indiferent de motivul întârzierii. Alte state membre doresc să se asigure că factori precum întreținerea deficitară a vehiculelor sau a infrastructurii nu pot constitui *forță majoră*.
- În ceea ce privește *planurile pentru situații neprevăzute destinate gestionarilor de gară*, pragul de 10 000 de călători pe zi suscită îngrijorări atât de fond, cât și de ordin practic pentru anumite state membre. Alegerea pragului nu își găsește fundament în evaluarea impactului și este posibil ca unele state membre să nu aibă nicio gară care să intre sub incidența regulamentului. Pe de altă parte, calcularea pragului ar putea să nu fie echitabilă în cazul garilor care sunt integrate, de exemplu, într-un centru comercial sau a căror utilizare are un caracter sezonier.
- În ceea ce privește *dreptul la reparații*, a fost ridicată o chestiune fundamentală privind necesitatea și eventualele implicații ale acestei dispoziții. Întrucât dreptul civil acoperă deja acest domeniu, articolul propus ar putea avea consecințe nedorite.

4.5. *Capitolul V - Persoanele cu handicap și persoanele cu mobilitate redusă*

- Unele delegații au subliniat că dreptul de a lua la bord *echipamente de mobilitate* nu este garantat, în schimb sunt menționați în mod explicit persoanele de asistență și câinii.
- De asemenea, mai multe state membre au remarcat că trebuie verificate o serie de neconcordanțe terminologice între regulamentul în cauză, alte regulamente modale privind drepturile călătorilor și proiectul de act european privind accesibilitatea.
- O serie de state membre au respins eliminarea din regulamentul în vigoare a articolului 21 privind accesibilitatea.

- În ceea ce privește *asistența* în gări și la bord, numeroase state membre au considerat că obligația de a oferi asistență *în orice moment* este formulată în așa fel încât nu este aplicabilă în prezent în cazul gărilor și al trenurilor fără personal. Unele state membre au indicat totuși că obligația de a oferi asistență „în orice moment” ar trebui să fie condiționată de o solicitare prealabilă din partea călătorului, pentru a reduce sarcina suplimentară. În plus, există o incoerență între obligația de a depune *eforturi rezonabile* pentru a sprijini mobilitatea și obligația de a oferi asistență în orice moment.
- Reformularea privind *despăgubirea pentru echipamentul de mobilitate* ridică probleme în ceea ce privește „cauzarea” pierderii sau a avarierii, precum și în ceea ce privește implicația tacită a eliminării plafonului financiar pentru despăgubiri.
- Potrivit mai multor state membre, aplicarea noilor dispoziții propuse privind *înlocuitorii temporari* lasă loc de interpretare.
- Mai multe state membre susțin că, în ceea ce privește *formarea personalului*, obligația de a instrui toți membrii personalului, inclusiv pe aceia care nu au contact cu persoanele cu handicap sau cu mobilitate redusă, este disproporțională.
- Includerea *formării persoanelor și organizațiilor terțe* în formarea personalului este considerată prea prescriptivă, depășind criteriile proporționalității și subsidiarității.

4.6. Capitolul VI - Securitatea, plângerile și calitatea serviciilor

- În ceea ce privește mecanismele legate de *plângeri*, o gamă largă de critici au fost exprimate de un număr considerabil de state membre, în special referitor la crearea a patru tipuri diferite de sisteme de tratare a plângerilor având destinatari diferiți, încât călătorul nu ar ști pe cine să contacteze; păstrarea datelor referitoare la incident pentru o perioadă îndelungată (doi ani); acordarea unei termen îndelungat (șase luni) pentru depunerea plângerii și implicarea vânzătorilor de legitimații de transport.

- Obligația care revine gestionarilor de gări mici, cu mai puțin de 10 000 de călători pe zi, de a stabili *standarde de calitate a serviciilor* a fost considerată disproporționată. Pe de altă parte, a fost remarcat faptul că în secțiunea II a anexei III sunt prevăzute obligații pentru administratorii de infrastructură, dar acestea nu sunt menționate în articolul operativ.

4.7. *Capitolul VII - Informarea și aplicarea legii*

- Trimiterea la Actul european privind accesibilitatea a fost criticată în general de numeroase state membre, întrucât textul este în curs de negociere, iar sectorul transporturilor a stabilit norme sectoriale specifice, inclusiv specificații tehnice de interoperabilitate.
- *Furnizarea de informații pe legitimația de transport* a fost pusă sub semnul întrebării de majoritatea statelor membre din motive practice, întrucât este posibil în numeroase cazuri ca legitimațiile de transport să aibă dimensiuni mici sau chiar să nu existe, cum se întâmplă în cazul legitimațiilor de transport electronice.
- *Prezentarea de rapoarte anuale* privind drepturile călătorilor din transportul feroviar a fost considerată o sarcină administrativă excesivă; o serie de state membre au propus o frecvență bienală. De asemenea, a fost prezentată ideea unor rapoarte combinate privind drepturile călătorilor pe diferite mijloace de transport, ca modalitate de reducere a sarcinii administrative.
- Unele state membre au considerat că *rolul vânzătorilor de legitimații de transport* în cadrul mecanismelor de raportare necesită o analiză suplimentară.
- Unele state membre au afirmat că activitatea *organismelor naționale de aplicare a legii* trebuie să fie mai detaliată în ceea ce privește posibilitatea acestora de a-și delega atribuțiile sau o parte a acestora unui alt organism, precum și pentru a stabili cu mai multă claritate când debutează anumite etape, în așteptarea finalizării unui dosar. În plus, terminologia privind încălcările și incidentele trebuie armonizată. În sfârșit, potrivit unor state membre, și stabilirea diferitelor termene-limită trebuie analizată și coordonată cu mai multă atenție.

- În ceea ce privește schimbul de informații dintre organismele naționale de aplicare a legii, unele state membre au precizat că rolul și competențele *organismului principal* trebuie mai bine clarificate, având în vedere că acest organism principal ar putea fi o altă organizație decât organismul național de aplicare a legii. De asemenea, s-au ridicat întrebări în legătură cu implicațiile pe care trimiterea la Regulamentul privind protecția datelor cu caracter personal [(UE) 2016/679] le va avea asupra diferitelor organisme.

4.8. Capitolul VIII - Dispoziții finale

- Mai multe state membre au apreciat că mecanismul privind *sancțiunile*, în special diferitele trimiteri încrucișate la diferite organisme naționale de aplicare a legii, creează confuzie și are un caracter circular.
- În ceea ce privește *actele delegate*, o serie de state membre nu au fost de acord cu conferirea de competențe extinse Comisiei.
- În ceea ce privește *data aplicării* regulamentului, este evident că intrarea în vigoare aproape imediată nu permite adaptarea sistemelor naționale. Mai multe state membre au considerat că este esențial să existe o perioadă mai lungă de introducere treptată, de exemplu doi ani.

4.9. Anexe

- În ceea ce privește *anexa II*, trimiterile la Actul european privind accesibilitatea au fost respinse de numeroase state membre. Opiniile privind rolul vânzătorilor de legitimații de călătorie sunt variate și necesită o analiză mai aprofundată.
- *Anexa III* a fost considerată complicată, o sarcină birocratică fără o valoare adăugată clară și necesitând o analiză critică.

Un număr considerabil de state membre au insistat asupra necesității de a explica mai clar și de a îmbunătăți dispozițiile proiectului de regulament, în special în vederea unei mai bune corelări a acestora cu obiectivele propunerii.

5. CONCLUZII

Președinția concluzionează că prima examinare a propunerii privind drepturile călătorilor din transportul feroviar va constitui o bază solidă pentru lucrările ulterioare asupra textului. Statele membre au evidențiat un număr semnificativ de chestiuni care necesită mai multă atenție. Aceste chestiuni acoperă o gamă largă, de la alegeri fundamentale în materie de politică până la numeroase implicații practice atât pentru părțile interesate din mediul public și privat, cât și pentru călători. De asemenea, este necesar să se realizeze o serie de armonizări de ordin tehnic legate de formulare, precum și modificările subsecvente.

Președinția bulgară consideră că elaborarea unui compromis satisfăcător privind această propunere ar necesita resurse de negociere care nu sunt disponibile în prezent, din cauza altor priorități de politică. Cel mai probabil, va fi nevoie ca aceste lucrări să se desfășoare pe parcursul președințiilor viitoare.
