

Bruselj, 16. maj 2018
(OR. en)

8721/18

Medinstitucionalna zadeva:
2017/0237 (COD)

TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133

POROČILO

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Št. dok. Kom.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu (prenovitev) – poročilo o napredku

1. UVOD

Komisija je zgoraj navedeni predlog Evropskemu parlamentu in Svetu predložila 27. septembra 2017. Predlog je bil predložen kot prenovitev.

Komisija je revizijo predložila predvsem zaradi odprave težav, ki so se pojavile v povezavi s primeri *višje sile*, uporabo izjem, pravicami invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo ter razpoložljivostjo t. i. *enotnih vozovnic* in informacijami o njih.

2. DELO V DRUGIH INSTITUCIJAH

Evropski parlament je za pristojni odbor za ta predlog imenoval Odbor za promet in turizem (TRAN), za poročevalca pa Bogusława LIBERADZKEGA (SD, PL). Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) bo sprejel mnenje o vsebini predloga, Odbor za pravne zadeve (JURI) pa bo sprejel mnenje o postopku prenovitve. TRAN naj bi o poročilu glasoval 21. junija 2018.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje o predlogu sprejel na 531. plenarnem zasedanju 18. januarja 2018. Odbor regij je sklenil, da mnenja ne bo dal.

Posvetovalna skupina pravnih služb Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije je dala 19. februarja 2018 mnenje o uporabi postopka prenovitve.

3. DELO V OKVIRU PRIPRAVLJALNIH TELES SVETA

Delo na predlogu v Delovni skupina za kopenski promet se je s splošno predstavitvijo predloga začelo 29. septembra 2017. 5. oktobra 2017 je bila analizirana ocena učinka, ker pa dokumentacija ni bila popolna, ocene učinka ni bilo mogoče podrobno preučiti.

Pregled posameznih členov se je začel 17. oktobra 2017 in se nadaljeval 25. oktobra 2017 in 12. decembra 2017. Čeprav je imela Delovna skupina za kopenski promet precej dela, si je predsedstvo prizadevalo, da bi na delovnih sestankih 16. februarja 2018 in 27. marca 2018 dosegli kar največji napredek pri tej zadevi. Na sestanku 27. marca 2018 je Komisija poleg številnih drugih nerešenih vprašanj na kratko ponovno obravnavala tudi oceno učinka. S tem sestankom se je končalo delo na zadevi med bolgarskim predsedovanjem.

Predlog je bil informativno predstavljen tudi Delovni skupini za varstvo in informiranje potrošnikov. Delovna skupina je o predlogu razpravljala 11. oktobra 2017, na podlagi predstavitve na seji Delovne skupine za kopenski promet 29. septembra 2017.

Svet (PTE, promet) je bil pod točko *Razno* obveščen o vmesnem stanju prvega pregleda 5. decembra 2017 (dok. 14637/17).

4. **OPAŽANJA V OKVIRU PRVEGA PREGLEDA**

Glavni cilj predsedstva je bil končati prvi pregled po posameznih členih. Še vedno je veliko preučitvenih pridržkov, so pa države članice izrazile svoja prva stališča o vsebini najpomembnejših vprašanj.

V zvezi z *oceno učinka* so države članice opozorile na nizko raven ocene stroškov in analizo koncepta *višje sile*, za katero se zdi, da je v predlogu Komisije opredeljena drugače kot v prilogi, ki je izvleček iz veljavne mednarodne konvencije (CIV/COTIF).

Komisija je razložila, da je ocena stroškov za nadomestila ekstrapolirana na podlagi statističnih podatkov dveh držav članic. V zvezi z *višjo silo* je Komisija izjavila, da gre po njenem mnenju za različna namena, saj CIV ureja primere, v katerih nastane škoda, predlagana spremenjena uredba pa ureja nadomestila.

Vprašanja in druge pripombe, ki so jih države članice izpostavile med prvim pregledom, so po poglavjih predstavljeni v nadaljevanju. Navedena opažanja zaenkrat morda še niso kompatibilna, zbrana so bila le zato, da se olajša nadaljnje delo pri oblikovanju stališča Sveta do tega predloga.

Glede štirih temeljev predloga je mogoče ugotoviti naslednje:

- predlog, da se doda koncept *višje sile*, ima široko podporo, vendar bi bilo treba opredelitev morda spremeniti, tako da bo točno določala primere, v katerih bi bili prevozniki v železniškem prometu izvzeti plačevanja nadomestila;
- v zvezi z zmanjšanjem števila *odstopanj* so bile čezmejne regionalne storitve in storitve dnevnega prevoza na delo izpostavljene kot primer, v katerih bi bile posledice nesorazmerne za države članice, ki ponujajo takšne storitve, in zadevne prevoznike. To bi lahko vplivalo tudi na veljavne pogodbe o opravljanju javne službe;

- kar zadeva *pravice invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo*, so si države članice edine glede cilja predloga. Več držav članic pa poleg tega želi, da bi bile nekatere določbe jasnejše in konkretnjše, saj ima pravni akt obliko uredbe. In končno, povečanje števila postaj in vlakov brez osebja predstavlja praktičen problem z vidika nudenja pomoči ter zahteva sorazmerno in pravično rešitev;
- mnenja glede obveznosti, da se ponudi *enotna vozovnica*, so različna. Morda bo treba analizirati ali jasneje predstaviti, kako bi tovrstne vozovnice lahko ponudili širše.

Opažanja, ki so zelo različna, so bila zbrana, da se olajša nadaljnje delo pri oblikovanju stališča Sveta do predloga. Po prvem krogu razprav ni mogoče reči še nič dokončnega o splošnih stališčih držav članic. Nakazano je bilo, da bi bilo treba predlog izboljšati, da bo pravno bolj jasen in bolj sorazmeren. Zato bo dela na kompromisu še veliko.

Pomisleki glede najpomembnejših nerešenih vprašanj, poleg drugih pripomb, izraženih med prvim pregledom, so po poglavjih podrobno predstavljeni v nadaljevanju. Cilj je zagotoviti zadostno usmeritev glede pojasnitev in izboljšav, ki so potrebne, da se pripravi kompromisni predlog.

4.1. Poglavje I – Splošne določbe

- Številne države članice so izjavile, da se na nekaterih območjih *regionalne storitve* večinoma opravljajo *čezmejno*; če bi bile vključene v uredbo, bi to imelo nesorazmeren učinek na prevoznike in opravljanje javne službe. S takšno vključitvijo bi bile v slabšem položaju kot nacionalne regionalne storitve. Zlasti bi bila draga vzpostavitev mehanizmov za reševanje pritožb za storitve z velikim številom potnikov.
- Nekatere države članice zaradi pravne stabilnosti in stabilnosti dolgoročnega načrtovanja nasprotujejo omejitvi odstopanja za notranje storitve železniškega prevoza potnikov, ki ga je po veljavni uredbi mogoče odobriti do leta 2024.

- Ocenjeno je bilo, da je področje uporabe nejasno zaradi sklicevanja na storitve, pri katerih se „znaten del“ *izvaja izven Unije*, ki jih je mogoče izvzeti iz uredbe.
- Nekaterе države članice so opozorile, da ključni koncept „postaja“ ni opredeljen, čeprav je opredelitev na voljo v tehničnih specifikacijah za interoperabilnost (TSI).
- Predlagano je bilo tudi, da bi morala biti končna zamuda za potnike pomembnejša od opredelitve „zamujene povezave“ .

4.2. *Poglavje II – Pogodba o prevozu, informacije in vozovnice*

- Nekaterе države članice so trdno prepričane, da bi bilo treba *nediskriminatorne pogoje pogodbe o prevozu* zaradi uredbe o geografskem blokiranju storitev¹, sklicevanja na *prebivališče* potnikov, uporabe različnih valut in preferencialnih tarif za nekaterе skupine po regiji preoblikovati.
- Nekaterе države članice menijo, da prevoz *koles* pod predlaganimi pogoji morda ne bo izvedljiv na nekaterih vlakih, zlasti hitrih. Poleg tega predlagani pogoji niso dovolj jasni, da bi jih lahko uporabili v praksi, prav tako pa je nejasno, kdo odloča o tem, v katerih primerih in kdaj se lahko uporabijo omejitve. Še posebej vprašljiva je vloga upravljavcev postaj.
- Možnost ponuditi *ugodnejše pogoje pogodbe o prevozu* bi morali imeti tudi prodajalci vozovnic in organizatorji potovanj.
- Nekaterе države članice so menile, da bi se morali namesto na *evropski akt o dostopnosti*, ki še ni bil sprejet, sklicevati na tehnične specifikacije za interoperabilnost v zvezi z dostopnostjo železniškega sistema Unije za invalide in funkcionalno ovirane osebe (PRM TSI).

¹ Uredba (EU) 2018/302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. februarja 2018 o naslovitvi neupravičenega geografskega blokiranja in drugih oblik diskriminacije na podlagi državljanstva, kraja prebivališča ali kraja sedeža strank na notranjem trgu ter o spremembi uredb (ES) št. 2006/2004 in (EU) 2017/2394 ter Direktive 2009/22/ES, UL L 60, 2.3.2018.

- Nekaj držav članice je pozvalo, naj se jasneje določijo akterji in način sporočanja *potovalnih informacij*, vključno z obveznostmi prodajalcev vozovnic.
- Več držav članic je pripomnilo, da je obveznost, da si morajo „po najboljših močeh prizadevati“ ponuditi enotne vozovnice, nejasna, in da bi bilo treba preučiti pogoje za zahtevo, da se morajo ponuditi enotne vozovnice. Poleg tega so nekatere države članice poudarile, da je pomembno, da se potnikom zagotovijo jasne informacije, ko kupujejo vozovnico, zlasti glede vrste vozovnice in z njo povezanih pravic. Izpostavljeno je bilo tudi, da pravne posledice neinformiranja o lastnostih različnih vozovnic niso dovolj jasne.
- Opozorjeno je bilo, da bi bilo zagotavljanje pravice invalidnim osebam in osebam z omejeno mobilnostjo, da lahko v vsakem primeru, brez dodatnih pogojev, kupijo vozovnice na vlaku lahko zelo drago. Nekatere države članice so spomnile na obveznosti iz Konvencije ZN o pravicah invalidov, ki jih bo morda treba pri tem upoštevati.

4.3. *Poglavje III – Odgovornost prevoznikov v železniškem prometu za potnike in njihovo prtljago*

- V Prilogi I (CIV) je uporabljena drugačna terminologija za „prevoznika“ (angl. *carrier*). Opozorjeno je bilo, da ni nedvoumno jasno, da ta izraz pomeni isto kot *prevoznik v železniškem prometu* (angl. *railway undertaking*) v pravnem izrazoslovju Unije. Zato bi bilo treba preučiti, ali je treba ta izraz opredeliti. Poleg tega ni jasna uporaba V. dela, ki je naveden v Prilogi I, ni pa omenjen v členih.
- Nekatere države članice so nakazale, da ocena tveganja za zavarovalniške namene ni jasna, zlasti ne njena povezava z Direktivo 2012/34/EU.
- V določbah o *predplačilih* niso upoštevani primeri samomorov. Poleg tega je bilo opozorjeno, da bo morda treba vključiti tudi nesreče s hudimi telesnimi poškodbami.

4.4. Poglavje IV – Odgovornost glede zamud, zamujenih povezav in odpovedi

- Kar nekaj držav članic je menilo, da bi bilo treba *odpovedi* urediti tudi v okviru povračil in preusmeritev, da bi v celoti upoštevali delo na smernicah glede pravic potnikov v železniškem prometu.
- Nekatere države članice so tudi poudarile, da bi bilo treba povrniti *razliko v ceni*, če je zaradi preusmeritve kakovost storitev *slabša*.
- Revidirano besedilo o *pogojih povračila* je sicer ugodnejše za imetnike enotnih vozovnic, vendar bi lahko okrnilo obstoječe pravice potnikov, ki potujejo z drugimi vrstami vozovnic.
- Določbe o *preusmeritvi potnikov, zlasti invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo*, bi morale biti jasnejše in konkretnije, so menile nekatere države članice.
- Številne države članice so menile, da pravila o *povračilu* v primeru, da potnik zaradi odpovedi ali zamude opusti potovanje, niso razumljiva in da ni jasno, ali se povračilo lahko zavrne s sklicevanjem na *višjo silo*.
- Pravilo 60 minut kot predpogoj za upravičenost do nadomestila bi bilo treba opredeliti kot zamudo na koncu potovanja, tako da bi veljalo tudi, če do zamude pride med potovanjem.
- V zvezi z nadomestilom za *seštete zamude* so nekatere države članice izpostavile več praktičnih vprašanj, ki zadevajo potnike s sezonskimi ali letnimi vozovnicami, zlasti v regionalnem in mestnem prometu. Vzpostavitev in delovanje sistema, ki bi bil potreben za preverjanje in evidentiranje skupnih zamud, bi pomenila nesorazmeren strošek. Poleg tega bi bilo treba preučiti, kako naj se obravnavajo potniki, ki so zaradi socialne politike upravičeni do brezplačnih vozovnic.

- Koncept *višje sile* kot razlog, da se prevoznike v železniškem prometu izvzame iz obveznosti, da potnikom plačajo nadomestilo, je bi ocenjen kot pozitiven, vendar je kar nekaj držav članic izjavilo, da je potrebna posebna pozornost pri opredelitvi takšne situacije, zlasti v povezavi s terorističnimi napadi in vandalizmom.
- Nekaterе države članice so nakazale, da bi od prevoznikov v železniške prometu zahtevale, da plačajo nadomestilo za zamudo, ne glede na razlog za zamudo. Druge pa želijo zagotoviti, da dejavniki, kot je slabo vzdrževanje vozil ali infrastrukture, ne bi mogli pomeniti *višje sile*.
- V zvezi z *načrti ravnanja v nepredvidljivih razmerah za upravljavce postaj* imajo nekaterе države članice načelne in praktične pomisleke glede praga 10 000 potnikov dnevno. Določitev praga ni utemeljena z oceno učinka in nekaterе države članice morda sploh nimajo postaj, ki bi spadale v področje uporabe uredbe. Po drugi strani pa bi bil izračun praga lahko nepravičen v primeru postaj, ki so na primer del nakupovalnega središča ali se uporabljajo samo sezonsko.
- Glede *pravice do povračila* je bilo zastavljeno temeljno vprašanje, ali je ta določba potrebna in kakšne bi bile lahko njene posledice. Ker to področje že ureja civilno pravo, bi imel predlagani člen lahko neželene posledice.

4.5. Poglavje V – Pomoč invalidnim osebam in osebam z omejeno mobilnostjo

- Nekaterе delegacije so opozorile, da pravica, da se na vlak prinese *opremo za gibanje*, ni zagotovljena, medtem ko so izrecno omenjeni osebni pomočniki in psi.
- Poleg tega je več držav članic opozorilo, da je treba preveriti celo vrsto terminoloških vprašanj, ki zadevajo to uredbo, druge modalne uredbe o pravicah potnikov in osnutek evropskega akta o dostopnosti.
- Več držav članic je nasprotovalo črtanju člena 21 o dostopnosti iz veljavne uredbe.

- Kar zadeva *pomoč* na postajah in vlakih, je več držav članic menilo, da je zahteva, da se mora pomoč nuditi *v vsakem trenutku*, zasnovana tako, da je danes na postajah in vlakih brez osebja ni mogoče uporabljati. Nekaj držav članic pa je menilo, da bi morala biti obveznost pomoči *v vsakem trenutku* pogojena s predhodno zahtevo potnika, da se zmanjša dodatno breme. Poleg tega zahteva po *razumnih prizadevanjih*, da se omogoči mobilnost, ni skladna s pomočjo v vsakem trenutku.
- Zaradi preoblikovanja določbe o *nadomestilu za opremo za gibanje* se postavlja redakcijsko vprašanje glede „povzročitve“ izgube ali poškodbe in implicitne odprave finančne omejitve za nadomestilo.
- Več držav članic meni, da je mogoče uporabo novih določb glede *nadomestne opreme* različno razlagati.
- Več držav članic je v zvezi z *usposabljanjem osebja* menilo, da je zahteva, da so vanj vključeni vsi zaposleni, tudi tisti, ki niso v stiku z invalidnimi osebami in osebami z omejeno mobilnostjo, nesorazmerna.
- Za vključitev *usposabljanja tretjih oseb in organizacij* v usposabljanje osebja je bilo ocenjeno, da je preveč preskriptivna ter da presega načelo sorazmernosti in subsidiarnosti.

4.6. Poglavje VI – *Kakovost, pritožbe in varnost prevozne storitve*

- V zvezi z mehanizmi za *pritožbe* je precej držav članic zelo kritičnih, zlasti glede vzpostavitve štirih različnih vrst mehanizmov za reševanje pritožb z različnimi naslovniki, saj potnik na koncu ne bo vedel, na koga naj se obrne; dolgotrajnega hranjenja podatkov o incidentih (dve leti); dolgega roka (šest mesecev) za oddajo pritožbe in vključitve prodajalcev vozovnic.

- Zahteva po določitvi *standardov kakovosti storitev* za manjše upravljavce postaj z manj kot 10 000 potniki dnevno je bila ocenjena kot nesorazmerna. Po drugi strani pa je bilo opozorjeno, da so v delu II v Prilogi III določene obveznosti za upravljavce infrastrukture, ki pa niso omenjeni v členu v normativnem delu.

4.7. *Poglavje VII – Obveščanje in izvrševanje*

- Na splošno so številne države članice kritizirale sklicevanje na evropski akt o dostopnosti, saj je besedilo še v fazi pogajanj, poleg tega pa je prometni sektor določil sektorsko specifična pravila, vključno s tehničnimi specifikacijami za interoperabilnost.
- Mnogo držav članic je bilo iz povsem praktičnih razlogov skeptičnih glede *zagotavljanja informacij na vozovnici*, saj so vozovnice včasih zelo majhne ali jih pogosto celo ni (so v elektronski obliki).
- Vsakoletno *poročanje* o pravicah potnikov je bilo ocenjeno kot preveliko upravno breme; več držav članic je predlagalo dvoletni cikel. Predlagano je bilo tudi skupno poročilo o pravicah potnikov pri različnih oblikah prevoza, da bi se zmanjšalo upravno breme.
- Nekatere države članice so menile, da je treba podrobneje preučiti *vlogo prodajalcev vozovnic* v mehanizmu za poročanje.
- Nekatere države članice so izjavile, da bi bilo treba podrobneje opredeliti delo *nacionalnih izvršilnih organov* v zvezi z možnostjo, da svoje delo v celoti ali deloma prenesejo na drug organ, in da je treba pred končanjem obravnave zadeve jasneje določiti začetek določenih faz. Poleg tega je treba uskladiti terminologijo o kršitvah in incidentih. Več držav članic je menilo tudi, da je treba temeljito preučiti tudi določitev različnih rokov.

- V zvezi z izmenjavo informacij med nacionalnimi izvršilnimi organi je nekaj držav članic menilo, da bi bilo treba vlogo in pooblastila *vodilnega organa* dodatno pojasniti, saj ni nujno, da bi bil to nacionalni izvršilni organ. Tudi posledice za različne organe zaradi sklicevanja na uredbo o varstvu osebnih podatkov ((EU) 2016/679) so bile vprašljive.

4.8. *Poglavje VIII – Končne določbe*

- Mehanizem *kazni*, zlasti navzkrižna sklicevanja na različne nacionalne izvršilne organe, je več držav članic ocenilo kot nerazumljiv in kot „vrtenje v krogu“.
- V zvezi z *delegiranimi akti* je več držav članic nasprotovalo širokemu prenosu pooblastil na Komisijo.
- V zvezi z *začetkom uporabe* uredbe je jasno, da skoraj takojšnji začetek veljavnosti ne dopušča dovolj časa za prilagoditev nacionalnih sistemov. Daljše obdobje postopnega uvajanja, na primer dve leti, je bilo za več držav članic ključno.

4.9. *Priloge*

- Kar zadeva *Prilogo II*, so številne države članice zavrnile sklicevanje na evropski akt o dostopnosti. Vlogo prodajalcev vozovnic, glede katere so mnenja različna, je treba podrobneje preučiti.
- *Prilogo III* ki je bila ocenjena kot zapletena in kot birokratsko breme brez jasne dodane vrednosti, bi bilo treba kritično preučiti.

Precej držav članic je vztrajalo, da je treba bolje pojasniti in izboljšati določbe osnutka uredbe, zlasti da se bodo bolj navezovala na cilje predloga.

5. ZAKLJUČEK

Predsedstvo zaključuje, da bo prvi pregled predloga o pravicah potnikov v železniškem prometu dobra podlaga za prihodnje delo. Države članice so opozorile na precej vprašanj, ki bi jih bilo treba podrobneje preučiti. Ta segajo od ključnih odločitev politike do številnih praktičnih posledic za zasebne in javne deležnike, pa tudi za potnike. Poleg tega se zdi, da bo potrebnih več redakcijskih prilagoditev in s tem povezanih sprememb.

Bolgarsko predsedstvo meni, da zaradi drugih prioritet politike trenutno ni na voljo dovolj pogajalskih virov za oblikovanje zadovoljivega kompromisa glede predloga. To delo bodo morala najverjetneje opraviti naslednja predsedstva.
