

**Bruxelles, 22 noiembrie 2024
(OR. en)**

15399/24

**Dosar interinstituțional:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTĂ

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. ant.:	WK 13861/24 REV1
Nr. doc. Csie:	07615/13
Subiect:	Drepturile pasagerilor din transportul aerian – Dezbateri de orientare

1. La reuniunea Consiliului (Transporturi) din 5 decembrie 2024, miniștrii vor fi invitați să desfășoare o dezbateri de orientare cu privire la drepturile pasagerilor din transportul aerian. Președinția a pregătit un document de referință și întrebări (în anexă) pentru a contribui la structurarea discuției.
2. Sub rezerva confirmării de către Comitetul Reprezentanților Permanenți, miniștrii sunt invitați să desfășoare o dezbateri de orientare pe baza documentului de referință și a întrebărilor din anexă.

DREPTURILE PASAGERILOR DIN TRANSPORTUL AERIAN – DOCUMENT DE REFERINȚĂ**1. Introducere**

Drepturile pasagerilor din transportul aerian sunt specificate în diferite acte legislative ale UE. De asemenea, în 2023, Comisia a prezentat două propuneri suplimentare care se vor aplica și pasagerilor din transportul aerian. Cadrul juridic al UE privind drepturile pasagerilor din transportul aerian, prezentat în addendum, este complex, ceea ce face dificilă interpretarea și punerea în aplicare eficace a acestuia.

În numeroase ocazii, instanțele naționale au solicitat Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) să clarifice anumite dispoziții ale Regulamentului (CE) nr. 261/2004 privind drepturile pasagerilor care utilizează transportul aerian. Comisia actualizează periodic o prezentare generală tematică a hotărârilor relevante cu privire la drepturile pasagerilor din transportul aerian. Versiunea din martie 2022 a Sintezelor celor mai relevante hotărâri ale CJUE conține 86 de hotărâri, iar CJUE însuși a publicat o broșură care face un rezumat al unora dintre deciziile sale de interpretare a diferitelor dispoziții ale reglementărilor privind drepturile pasagerilor din transportul aerian.

Ar trebui remarcat faptul că, în unele dintre hotărârile sale, CJUE s-a îndepărtat de intenția inițială a legiuitorilor (și anume, despăgubirea în cazul unei întârzieri prelungite, interpretarea circumstanțelor extraordinare).

Având în vedere dificultățile de interpretare a reglementărilor privind drepturile pasagerilor din transportul aerian, Comisia a emis orientări interpretative (a se vedea addendumul).

În martie 2013, Comisia a propus o revizuire a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 2027/97¹. Obiectivele propunerii sunt de a garanta că transportatorii aerieni oferă un nivel ridicat de protecție a pasagerilor din transportul aerian în caz de perturbări ale traficului aerian, asigurând în același timp un echilibru adecvat între interesele pasagerilor și ale industriei. În acest scop, Comisia a propus clarificarea zonelor gri și eliminarea lacunelor, simplificarea soluționării plângerilor, o mai bună coordonare a politicilor de asigurare a respectării legii și asigurarea unui cost financiar realist pentru companiile aeriene.

Parlamentul European și-a finalizat prima lectură în februarie 2014.

În cadrul Consiliului, președințiile LT, EL și LV au înregistrat progrese semnificative înainte ca dosarul să fi stagnat în 2015 din cauza unor considerente care nu au legătură cu acesta. Președinția FI a început din nou să lucreze la acest dosar în 2019, iar președinția HR era pe cale să ajungă la o posibilă abordare generală în iunie 2020, când progresele au fost împiedicate din cauza crizei provocate de pandemia de COVID-19.

2. Probleme identificate în aplicarea și asigurarea respectării Regulamentului privind drepturile pasagerilor care utilizează transportul aerian

Un studiu mandatat de Comisie în 2018 și publicat în 2020² a identificat următoarele deficiențe și a sprijinit o relansare a discuțiilor privind propunerea Comisiei din 2013:

a. Din punctul de vedere al pasagerilor

Regulamentul (CE) nr. 261/2004 este dificil de înțeles și de interpretat, iar jurisprudența aferentă i-a sporit complexitatea. În ansamblu, pasagerii se așteaptă la un sistem simplu care să asigure rezultate corecte. În

¹ Doc. ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Studiu privind nivelul actual de protecție a drepturilor pasagerilor din transportul aerian în UE\) – Oficiul pentru Publicații al UE](#)

schimb, ei se confruntă cu un sistem complex, cu transparentă limitată. În plus, lacunele din cadrul juridic actual, cum ar fi absența unor termene-limită pentru despăgubiri, îngreunează exercitarea de către pasageri a drepturilor lor.

Regulamentul privind drepturile pasagerilor care utilizează transportul aerian este complementar altor acte legislative ale UE (de exemplu, Directiva privind pachetele de servicii de călătorie). În plus, interacțiunea dintre sistemul de căi de atac dedicat drepturilor pasagerilor din transportul aerian (de exemplu, cererile inițiale de despăgubire adresate companiilor aeriene, apoi plângerile adresate organismelor naționale de aplicare a legii atunci când cererea inițială nu a fost soluționată) și instrumentele private de asigurare a respectării legislației disponibile pe scară mai largă (mecanisme pentru soluționarea alternativă a litigiilor, instanțe), împreună cu implicarea agențiilor de despăgubire³, creează o complexitate suplimentară și poate genera întârzieri și costuri suplimentare. O serie de practici utilizate de agențiile de despăgubire au fost evidențiate ca fiind problematice de către organismele naționale de aplicare a legii și de către reprezentanții părților interesate.

În plus, sunt necesare îmbunătățiri cu privire la drepturile pasagerilor cu handicap. Despăgubirile pentru echipamente de mobilitate deteriorate sau pierdute sunt reglementate în prezent de Convenția de la Montreal și de Regulamentul (CE) nr. 889/2002. Plafonul actual al valorii maxime a despăgubirii (în prezent, aproximativ 1 400 EUR) împiedică adesea pasagerii cu handicap să primească despăgubiri integrale de la o companie aeriană în cazul în care echipamentele lor de mobilitate scumpe, adesea fabricate la comandă, sunt pierdute sau deteriorate. În cazul altor moduri de transport (feroviar, cu autobuzul și pe apă), aceștia au deja dreptul la o despăgubire integrală. Propunerea din 2013 include o modificare a Regulamentului (CE) nr. 2027/97, inclusiv modificarea titlului acestuia.

b. Din punctul de vedere al autorităților de reglementare și al autorităților de aplicare a legii

Există diferențe semnificative la nivelul tuturor statelor membre, atât în ceea ce privește gestionarea plângerilor de către organismele naționale de aplicare a legii, cât și în ceea ce privește competențele de asigurare a respectării legii de care dispun organismele naționale de aplicare a legii. Aceste diferențe la nivel de competențe, precum și referitoare la caracterul obligatoriu/neobligatoriu al deciziilor organismelor naționale de aplicare a legii și la competențele de sancționare conduc la diferențe de tratament pentru pasageri pe teritoriul UE și la denaturări ale concurenței pentru companiile aeriene. De-a lungul anilor, s-a observat o creștere substanțială a numărului de plângeri primite în temeiul Regulamentului (CE) nr. 261/2004, ceea ce poate genera întârzieri în gestionarea plângerilor și/sau neaplicarea acestora în mod sistematic de către organismele naționale de aplicare a legii.

Dificultățile legate de aplicarea legii pot fi rezultatul unei formulări care permite o evaluare de la caz la caz (de exemplu, redirectionarea în „condiții de transport comparabile” „în cel mai scurt timp posibil”), ceea ce creează interpretări diferite cu privire la ceea ce constituie o încălcare a Regulamentului (CE) nr. 261/2004. Absența unei definiții și diferențele de evaluare a circumstanțelor extraordinare de către organismele naționale de aplicare a legii reprezintă o sursă suplimentară de diferențe în ceea ce privește tratamentul pasagerilor în întreaga UE și de denaturări ale concurenței pentru companiile aeriene. În plus, anumite aspecte ale regulamentului rămân dificil de evaluat *ex post* pentru organismele naționale de aplicare a legii (de exemplu, cerința de a solicita voluntari pentru refuzul la îmbarcare).

Ar trebui remarcat faptul că noul Regulament UE privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului (Regulamentul CPC), care a intrat în vigoare în 2020, după efectuarea studiului, conferă autorităților de protecție a consumatorilor competențe de executare sporite.

³ O întreprindere care oferă servicii de gestionare a cererilor de despăgubire în temeiul Regulamentului (CE) nr. 261/2004.

c. Din punctul de vedere al industriei

Costurile suportate de companiile aeriene în temeiul Regulamentului (CE) nr. 261/2004 au crescut semnificativ, depășind, în cazul transportatorilor low-cost, costul activităților de marketing și distribuție în baza de cost. Costul per pasager afectat de perturbări este atât de ridicat încât poate, de fapt, să descurajeze companiile aeriene să opereze zboruri cu întârzieri foarte mari, pentru a nu suporta și costuri de operare în plus față de costurile de perturbare.

În plus, dreptul la o cale de atac definit în Regulamentul (CE) nr. 261/2004 nu este eficace și există multe cazuri în care companiile aeriene nu reușesc să recupereze costurile suportate pentru acordarea de asistență și despăgubiri pasagerilor pentru perturbările generate de părți terțe (cum ar fi furnizorii de servicii de navigație aeriană, furnizorii de servicii de handling la sol, aeroporturile și alte părți). Atunci când este posibil, companiile aeriene încearcă să transfere creșterile de costuri către clienți printr-o creștere a tarifelor pentru transportul aerian de pasageri. În cazul în care acest lucru nu este posibil din motive concurențiale, costurile respective au un impact asupra profitabilității și pot conduce, pe termen mai lung, la o reducere a conectivității.

Există anumite discrepanțe între cadrul legislativ al UE și principiile de bază ale OACI (de exemplu, în ceea ce privește informarea pasagerilor pe tot parcursul călătoriei). În țările din afara UE, abordarea drepturilor pasagerilor din transportul aerian poate fi bazată pe măsuri de reglementare sau voluntare. De regulă, atât regimurile de reglementare, cât și cele voluntare recunosc o obligație de redirecționare/rambursare. Această situație generează denaturări ale concurenței și diferențe de tratament între pasageri, în funcție de rută și de transportatorul aerian.

3. Rapoarte speciale ale Curții de Conturi

a. Raportul special ale Curții de Conturi intitulat: „Pasagerii dispun de numeroase drepturi în UE, dar întâmpină în continuare dificultăți la exercitarea acestora” (30/2018)

Curtea de Conturi Europeană (CCE) a evidențiat probleme legate de asigurarea respectării drepturilor pasagerilor, precum și gradul prea mic de conștientizare a drepturilor lor de către pasageri: mai multe recomandări ale CCE (de exemplu, cu privire la îmbunătățirea eficacității cadrului privind drepturile pasagerilor și la o mai mare autonomie a organismelor naționale responsabile cu asigurarea aplicării) sprijină măsurile care au fost propuse de Comisie în propunerea din 2013 sau care au fost deja abordate în propunerile din 2023, și al căror scop este consolidarea și clarificarea drepturilor pasagerilor care utilizează transportul aerian.

b. Raportul special al Curții de Conturi privind drepturile pasagerilor din transportul aerian în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 (15/2021)

Problemele identificate în studiul din 2018 au fost exacerbate și au apărut noi probleme în timpul pandemiei de COVID-19.

Raportul special indică faptul că pandemia a ilustrat în mod clar faptul că pasagerii din transportul aerian nu erau pe deplin informați cu privire la drepturile lor.

Potrivit Raportului special, pandemia a arătat, de asemenea, limitări ale capacității statelor membre de a asigura respectarea drepturilor pasagerilor care utilizează transportul aerian, existând numeroși pasageri care nu au primit rambursări în faza inițială a crizei și mulți alții care nu au avut altă alegere decât de a accepta vouchere. În general, capacitatea pasagerilor de a obține rambursări rămânea limitată, atât în cazurile în care erau implicați intermediari (cum ar fi agenții de voiaj), cât și în situațiile în care pasagerilor le-au fost impuse vouchere.

Potrivit Raportului special, absența unor cerințe de raportare, de exemplu cu privire la numărul de pasageri care solicită rambursarea banilor și cu privire la numărul de cazuri nesoluționate în termenele legale, reprezintă, în sine, o parte importantă a problemei care există în materie de asigurare a respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian. Acest raport sprijină, de asemenea, măsurile care au fost propuse de Comisie în propunerea din 2013 sau care au fost abordate în propunerile din 2023.

La un nivel mai general, pandemia de COVID-19 a ridicat problema în rândul autorităților de reglementare dacă ar trebui adoptat un regim specific de răspundere în perioade de criză, deoarece reglementările privind drepturile pasagerilor din transportul aerian s-au axat doar pe anularea zborurilor individuale, dar nu și pe anularea pe termen lung a tuturor sau a majorității zborurilor.

4. Întrebări adresate delegațiilor

Progresele înregistrate în negocierile privind propunerile Comisiei din 2023 referitoare la regulamentele privind drepturile pasagerilor reprezintă o ocazie valoroasă de a consolida și actualiza normele actuale privind drepturile pasagerilor din transportul aerian. În sprijinul acestui proces și având în vedere întrebările și chestiunile nesoluționate descrise mai sus, președinția așteaptă cu interes să primească orientări politice din partea miniștrilor cu privire la următoarele întrebări, în cadrul reuniunii Consiliului Transporturi din 5 decembrie.

1. Sunteți de acord cu necesitatea de a simplifica cadrul juridic privind drepturile pasagerilor din transportul aerian pentru a asigura protecția uniformă a pasagerilor din transportul aerian printr-o legislație lipsită de ambiguitate?
2. Care sunt cele mai importante aspecte ale normelor privind drepturile pasagerilor din transportul aerian care ar trebui abordate?

CADRUL JURIDIC PRIVIND DREPTURILE PASAGERILOR DIN TRANSPORTUL AERIAN**1. Regulamente și directive aplicabile drepturilor pasagerilor din transportul aerian**

- Regulamentul (CE) nr. 261/2004 de stabilire a unor norme comune de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor⁴
- Regulamentul (CE) nr. 2027/97 privind răspunderea operatorilor de transport aerian în caz de accidente⁵
- Regulamentul (CE) nr. 1107/2006 privind drepturile persoanelor cu handicap și ale persoanelor cu mobilitate redusă pe durata călătoriei pe calea aerului⁶
- Directiva (UE) 2015/2302 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate⁷
- Directiva 2013/11/UE privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum⁸
- Regulamentul (UE) 2017/2394 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului⁹

2. Revizuirea cadrului privind drepturile pasagerilor propusă de Comisie

În Cartea albă din 2011¹⁰, Comisia a stabilit ca obiective: „Elaborarea de principii comune, aplicabile drepturilor pasagerilor indiferent de modul de transport (Carta drepturilor fundamentale), în special „dreptul de a fi informat” și clarificarea în detaliu a drepturilor existente. Examinarea, într-o etapă ulterioară, a posibilității de a adopta un regulament-cadru unic la nivel de UE referitor la drepturile pasagerilor pentru toate modurile de transport (Codexul UE). ”

⁴ Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91, JO L 46, 17.2.2004, p. 1.

⁵ Regulamentul (CE) nr. 2027/97 al Consiliului din 9 octombrie 1997 privind răspunderea operatorilor de transport aerian în caz de accidente, JO L 285, 17.10.1997, p. 1.

⁶ Regulamentul (CE) nr. 1107/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind drepturile persoanelor cu handicap și ale persoanelor cu mobilitate redusă pe durata călătoriei pe calea aerului, JO L 204, 26.7.2006, p. 1.

⁷ Directiva (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 90/314/CEE a Consiliului, JO L 326, 11.12.2015, p. 1.

⁸ Directiva 2013/11/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2009/22/CE (Directiva privind SAL în materie de consum), JO L 165, 18.6.2013, p. 63.

⁹ Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 345, 27.12.2017, p. 1.

¹⁰ Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor.

Propunerea din 2013 a Comisiei clarifică principii-cheie, cum ar fi dreptul la despăgubire în cazul întârzierilor prelungite, dreptul la despăgubire în cazul pierderii zborurilor de legătură, dreptul la cazare în circumstanțe extraordinare, o listă neexhaustivă obligatorie a circumstanțelor extraordinare, interzicerea parțială a politicii de neprezentare a biletelor de întoarcere, planificarea de urgență pentru aeroporturile cu peste 3 milioane de pasageri, o măsură de garantare a despăgubirii integrale pentru persoanele cu handicap în cazul pierderii sau deteriorării echipamentelor lor de mobilitate. Aceasta urmărește, de asemenea, să asigure sancționarea consecventă de către organismele naționale de aplicare a legii, prin coordonarea și gestionarea eficace a reclamațiilor individuale și a plângerilor de către transportatorii aerieni. Aceasta introduce posibilitatea ca pasagerii să recurgă la soluționarea extrajudiciară a litigiilor și vizează o mai bună asigurare a respectării drepturilor pasagerilor în ceea ce privește bagajele manipulate necorespunzător.

În Strategia sa pentru o mobilitate durabilă și inteligentă din 2020¹¹, Comisia a identificat necesitatea ca UE „să își transforme cadrul juridic pentru a sprijini serviciile multimodale de informare, de rezervare și de emitere a biletelor, analizând totodată drepturile și obligațiile intermediarilor online și ale furnizorilor de servicii digitale multimodale care vând servicii de emitere a biletelor și/sau servicii de mobilitate”.

În conformitate cu aceste obiective, Comisia a adoptat două propuneri la 29 noiembrie 2023:

- Propunere de regulament de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 261/2004, (CE) nr. 1107/2006, (UE) nr. 1177/2010, (UE) nr. 181/2011 și (UE) 2021/782 în ceea ce privește asigurarea respectării drepturilor pasagerilor în Uniune¹²
- Propunere de regulament privind drepturile pasagerilor în contextul călătoriilor multimodale¹³

Aceste propuneri completează propunerea Comisiei din 2013 în ceea ce privește următoarele domenii problematice:

- rambursarea costului biletelor pentru pasagerii din transportul aerian în cazul unei rezervări prin intermediul unui vânzător intermediar de bilete. Obiectivul este de a asigura o procedură clară de rambursare pentru toți actorii implicați (de exemplu, transportatori, intermediari și pasageri).
- aplicarea insuficientă a drepturilor pasagerilor pentru toate modurile de transport. Obiectivul este să se asigure cu eficacitate și eficiență respectarea acestora în toate statele membre, permițând organismelor naționale de aplicare a legii să dispună de instrumente mai eficace pentru monitorizarea respectării de către operatori a drepturilor pasagerilor, precum și să li se asigure pasagerilor o gestionare mai eficace a plângerilor, oferindu-le un sistem rapid, simplu și accesibil.
- drepturile pasagerilor care efectuează călătorii multimodale.

3. Comunicări ale Comisiei

- Orientări interpretative privind Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2027/97 al Consiliului privind răspunderea operatorilor de transport aerian în caz de accidente din 25 septembrie 2024

¹¹ Strategia pentru o mobilitate durabilă și inteligentă – înscrierea transporturilor europene pe calea viitorului.

¹² Doc. ST 16284/23.

¹³ Doc. ST 16307/23.

- Orientări interpretative privind reglementările UE în domeniul drepturilor pasagerilor în contextul evoluției situației legate de COVID-19 din 18 martie 2020
 - Orientări interpretative privind Regulamentul (CE) nr. 1107/2006 privind drepturile persoanelor cu handicap și ale persoanelor cu mobilitate redusă pe durata călătoriei pe calea aerului din 4 octombrie 2024
 - Aviz de informare către pasagerii din transportul aerian cu privire la legislația relevantă a UE în materie de protecție a consumatorilor, marketing și protecție a datelor aplicabilă activităților agențiilor de despăgubire din 9 martie 2017.
-