

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 4.12.2008
SEC(2008) 2951

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

De însoțire a

Propunerii de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

privind drepturile persoanelor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

{COM(2008) 816 final}
{SEC(2008) 2950}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

privind drepturile persoanelor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

1. ASPECTE PROCEDURALE ȘI CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE

Organizare

Prezenta evaluare a impactului a fost realizată în vederea examinării situației privind protecția drepturilor pasagerilor în sectorul maritim și necesitatea adoptării unei legislații care să acorde pasagerilor drepturi generale. Aceasta vizează domeniile de interes principale subliniate de Comisie în documentele sale politice, și anume: drepturile persoanelor cu mobilitate redusă (denumite, în continuare, PMR), calitatea serviciilor, asistența și despăgubirile acordate pasagerilor atunci când călătoria le este întreruptă în caz de întârziere sau anulare, dreptul la informare și aspecte legate de nediscriminare.

Consultare și expertiză

În 2005 și 2006, DG TREN a comandat un studiu independent care a examinat nivelul actual al protecției drepturilor pasagerilor din sectorul transporturilor maritime din Uniunea Europeană, în situația apariției unor perturbări. De asemenea, Comisia Europeană a lansat o consultare publică în 2006. Concluzia la care s-a ajuns în urma ambelor acțiuni a fost că ar trebui să existe un nivel minim de protecție a drepturilor pasagerilor la nivelul UE, indiferent de mijlocul de transport sau de spațiul în care se desfășoară călătoria, pe teritoriul unui singur stat membru sau dincolo de o frontieră internă sau externă.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

Problemele PMR în calitate de pasageri

Cei mai mulți (79%) dintre cetățenii care trăiesc în Uniunea Europeană consideră că a fi o persoană cu handicap reprezintă un dezavantaj. În toate statele membre (91%) există un consens general cu privire la faptul că mai sunt multe de făcut și că trebuie cheltuiți mai mulți bani pentru îmbunătățirea accesibilității. În serviciile de transport, drepturile PMR nu pot fi limitate la accesibilitatea mijloacelor de transport, deoarece acestea includ, de asemenea, nediscriminarea, asistența permanentă pe durata întregii călătorii și furnizarea de informații.

Problemele sectorului maritim pentru pasagerii din UE

Protecția efectivă a drepturilor pasagerilor atunci când călătoresc pe mare sau pe căi navigabile interioare afectează întregul sector maritim, și anume traficul național, traficul intra-comunitar, traficul internațional și traficul cu nave de croazieră.

Deschiderea pieței nu a avut efectul scontat, acela de a spori calitatea standardelor și serviciilor, inclusiv de a ameliora drepturile pasagerilor și de a oferi mijloace de rezolvare a

disputelor, accesibile pentru utilizatori. Călătorii care trebuie să facă față diferitelor proceduri și termene limită, în funcție de companie, trebuie să poată să recurgă la proceduri comune pentru a-și manifesta nemulțumirea, dacă este cazul. Lipsa unor proceduri comune izolează pasagerii și îi împiedică să-și exprime nemulțumirea atunci când vor să facă acest lucru.

Factorii care stau la baza problemei

- Există o lipsă de uniformitate privind anvergura și complexitatea protecției drepturilor pasagerilor.
- Nu există un cadru comun care să prevadă soluții imediate și predefinite în caz de anulare și de întârziere.
- Pasagerii în general și pasagerii PMR în special nu sunt informați în cazul unei situații critice.
- Există o potențială discriminare a PMR, precum și o lipsă a facilităților speciale în transportul maritim.

Cine și cum este afectat?

Numărul pasagerilor care folosesc transportul maritim este în creștere ca urmare a deschiderii piețelor în acest sector, ceea ce a dus la o ofertă mai largă de destinații turistice, la prețuri din ce în ce mai mici. În 2006, numărul total anual de pasageri care au călătorit pe mare, pentru statele luate în considerare, a fost estimat la 199 milioane, din care aproximativ 60% trafic la nivel național, 35% trafic intracomunitar, iar restul călătorii internaționale și croaziere. Numărul total de PMR din UE-27 a fost de aproximativ 136,2 milioane persoane în 2005¹.

Are Uniunea Europeană dreptul să intervină?

Protecția pasagerilor și mai ales protecția celor mai vulnerabile grupuri de pasageri face parte din politicile comune ale Uniunii Europene în domeniul pieței interne și al transporturilor. Piața unică poate fi considerată realizată atunci când consumatorii și companiile beneficiază de avantaje maxime de pe urma acesteia. Deoarece piața comună în sectorul transportului maritim a fost realizată, protecția drepturilor pasagerilor care călătoresc pe mare în cadrul acestei piețe europene comune trebuie să se realizeze, la rândul său, în mod corespunzător. Această dimensiune europeană a fost deja confirmată, iar legislatorul european a acționat deja, la nivel comunitar, atât în sectorul transportului, cât și al transportului feroviar². Mai mult, o propunere de regulament privind drepturile pasagerilor ce călătoresc cu autobuzul și autocarul face în prezent obiectul consultării interservicii.

Călătorii și întreprinderile au nevoie de un set de principii comune care să guverneze aspectele legate de responsabilitate la nivelul tuturor modurilor de transport: responsabilitatea în caz de accidente, informarea și asigurarea unei protecții de calitate pentru persoanele cu handicap și persoanele cu mobilitate redusă, asistența și rambursarea costurilor în caz de întârziere și anulare.

¹ Analiza PwC a datelor obținute de la Eurostat și OSSATE (One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe): "Accessibility Market and Stakeholder Analysis".

² Regulamentul (CE) nr. 261/2004, JO L46, și Regulamentul (CE) nr. 1107/2006, JO L204, privind transportul aerian, privind transportul feroviar, a se vedea Regulamentul 1371/2007.

3. OBIECTIVE

Obiectivele generale ale stabilirii drepturilor călătorilor au la bază obiectivele generale ale UE în ceea ce privește nivelul ridicat de protecție a consumatorilor, o mai bună coeziune socială și economică, incluziunea socială a diferitelor grupuri și asigurarea libertății de deplasare a persoanelor în Uniunea Europeană.

4. OPȚIUNI

„Business as usual” (Opțiunea 1)

Nu se întreprinde nicio acțiune la nivelul UE, iar situația existentă, caracterizată de legislații diferite la nivel național și internațional, se perpetuează.

Acțiune legislativă la nivel comunitar, menită să îmbunătățească drepturile persoanelor care călătoresc cu ambarcațiuni (Opțiunea 2)

O altă opțiune care ar putea fi luată în considerare este aceea a acțiunii de reglementare la nivelul UE, deoarece acest tip de reglementare este obligatoriu și se aplică cu efect imediat. Un asemenea regulament s-ar aplica nu doar rutelor internaționale ce acoperă cel puțin un port din UE, ci și oricărui serviciu intern dintr-un anumit stat membru. O asemenea lege la nivelul UE ar avea următoarele efecte:

- Ar stabili drepturile PMR: accesibilitatea în porturi, asistența în porturi și la bordul navelor, precum și cerințele privind informarea.
- Ar stabili drepturile pasagerilor în cazul întreruperii călătoriei ca urmare a anularilor sau întârzierilor.
- Ar stabili standardele pentru furnizarea de informații legate de drepturile pasagerilor care călătoresc pe mare, informații adresate publicului larg și în special călătorilor, inclusiv PMR
- Ar asigura soluționarea reclamațiilor, monitorizarea și controlul respectării drepturilor pasagerilor.

Coordonarea la nivelul UE și schimbul de bune practici pentru îmbunătățirea legislațiilor naționale (Opțiunea 3)

În cadrul acestui scenariu, reglementarea la nivelul UE se limitează la promovarea unui cadru juridic comun neobligatoriu (*soft-law*) pentru statele membre. Acest cadru legislativ neobligatoriu s-ar baza pe cele mai bune practici și ar oferi un reper pentru legislațiile naționale în vederea aplicării drepturilor pasagerilor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare.

Acorduri voluntare (Opțiunea 4)

Eficiența acordurilor voluntare în transportul de pasageri este încă discutabilă: opiniile ferme exprimate de organizațiile de consumatori confirmă faptul că puținele coduri de conduită elaborate până în prezent nu și-au atins scopul. Experiența anterioară privind reglementarea

sectorului transportului aerian pare să confirme faptul că rezultatele pozitive ale acordurilor de acest tip sunt foarte limitate.

5. ANALIZA IMPACTULUI ECONOMIC

Opțiunea 1: „Business as usual”

În cadrul acestei opțiuni strategice, operatorii, autoritățile portuare, administrațiile și autoritățile locale nu suportă niciun cost suplimentar. Totuși, acestea ar putea, practic, să înregistreze pierderi, deoarece nu ar mai derula trafic suplimentar. În absența unor măsuri favorabile pasagerilor care călătoresc pe mare, este puțin probabil ca numărul acestora să crească.

Un alt efect semnificativ asupra operatorilor, autorităților portuare, administrațiilor și autorităților locale din interiorul și din afara UE îl au costurile generate de discrepanțele dintre legislațiile naționale.

Opțiunea 2: Intervenția legislativă comunitară

1) Costul măsurilor legate de PMR

Un nivel acceptabil de accesibilitate în porturi se poate atinge cu costuri minime pentru operatori atunci când un terminal face obiectul unor lucrări importante de renovare sau când este nou construit.

În ceea ce privește costul asistenței în porturi, singurele costuri pe care ar trebui probabil să le suporte operatorii navelor ar fi cele aferente cursurilor de formare profesională. Transportatorii sunt deja obligați să asigure personalului lor cursuri de formare profesională privind „asistența pe nave”. Costul anual estimat pentru formarea personalului care lucrează la ghișeu este de aproximativ 2,9 milioane euro. Totuși, pentru îmbunătățirea gradului de conștientizare, poate fi nevoie ca și personalul auxiliar să participe la aceste cursuri de formare. În acest caz, costurile suplimentare au fost calculate la aproximativ 1 milion de euro.

Obligațiile privind informarea pot fi considerate un cost minor, deoarece acest element poate fi adăugat ca parte a altor informații deja furnizate / difuzate de operatori.

2) Costul măsurilor care se impun atunci când călătoria este întreruptă în caz de întârziere sau anulare

Este puțin probabil ca acțiunile orientate spre definirea unor scheme de despăgubiri și spre informarea și conștientizarea pasagerilor cu privire la drepturile lor să implice costuri foarte mari, deși acest lucru este greu de prevăzut. Totuși, efectele asupra veniturilor și profiturilor par a fi ne semnificative; mai mult, impactul asupra concurenței dintre companiile din Comunitate ar trebui să fie destul de redus, deoarece toți operatorii activi în acest sector ar fi implicați.

3) Costurile care derivă din obligațiile de a furniza informații

Obligația de a furniza informații nu pare să genereze costuri suplimentare deosebite pentru operatori.

4) Costul serviciului de soluționare a reclamațiilor și monitorizarea acestuia

Se estimează că procesul de gestionare a diferendelor nu va genera sarcini economice suplimentare majore pentru operatori.

5) Impactul asupra pasagerilor care călătoresc pe mare

Costurile ridicate ar putea conduce fie la o reducere a marjelor operaționale pentru operatorii navelor, fie la o creștere a costului biletelor de călătorie pentru pasageri. Orice impact asupra costului biletelor ar depinde de costurile suplimentare pe care ar trebui să le suport operatorii navelor.

6) Impactul asupra industriei turistice

Există probabilitatea ca măsurile propuse să aibă un impact pozitiv asupra poziției concurențiale a întreprinderilor din UE.

Opțiunea 3: Coordonarea la nivelul UE și schimbul de bune practici pentru îmbunătățirea legislațiilor naționale

Beneficiile și costurile anticipate care derivă din măsurile propuse vor depinde de măsura în care statele membre UE se angajează să adopte norme naționale și să le pună în aplicare. Acolo unde se aplică măsuri la nivel național se estimează că va exista un impact pozitiv asupra industriei turistice. Totuși, eventualele venituri suplimentare obținute din turism ar fi mai mici decât în cazul opțiunii 2, deoarece serviciile ar fi accesibile integral doar în statele membre care aderă pe deplin la recomandările UE.

Opțiunea 4: Acorduri voluntare

Tipurile de costuri sunt aceleași ca pentru opțiunile anterioare. Totuși, se estimează că, de fapt, costurile totale vor fi mai mici decât pentru celelalte opțiuni, deoarece doar un număr redus de operatori va putea probabil să suporte costurile suplimentare în mod voluntar.

6. ANALIZA IMPACTULUI SOCIAL

Opțiunea 1: „Business as usual”

Încrederea călătorilor în alte moduri de transport, bazată pe drepturi deja aprobate la nivel comunitar, s-ar putea transforma în neîncredere dacă sectorul transportului maritim refuză să ofere pasagerilor acest nivel minim de uniformitate, claritate și eficiență în ceea ce privește drepturile lor. Consecințele negative din punct de vedere social ar putea duce, în cele din urmă, la pierderea de locuri de muncă și la o lipsă de integrare a persoanelor în vârstă și a persoanelor cu handicap.

Opțiunea 2: Acțiunea legislativă comunitară

Pasagerii care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare vor beneficia astfel de servicii de o calitate mai bună. De asemenea, ei vor beneficia de asistență în cazul în care, pe durata călătoriei lor, apar diverse inconveniente.

În ceea ce privește locurile de muncă suplimentare din porturi, un număr tot mai mare de pasageri care călătoresc cu vaporul va necesita personal suplimentar în porturi și la

terminalele pentru pasageri. Numărul probabil de angajați suplimentari în porturi va fi de aproximativ 176 400, în ipoteza cea mai moderată. Numărul locurilor de muncă suplimentare din domeniul turistic ar putea varia între aproximativ 12 000 și peste 24 000 angajați cu normă întreagă.

Opțiunea 3: Coordonarea la nivelul UE și schimbul de bune practici pentru îmbunătățirea legislațiilor naționale

Prin această opțiune, posibilele beneficii și costuri vor depinde de nivelul de angajament din partea statelor membre UE în adoptarea și aplicarea noilor reguli.

Opțiunea 4: Acorduri voluntare

Posibilele beneficii și costuri vor depinde de nivelul de angajament din partea operatorilor în adoptarea drepturilor călătorilor, acceptarea lor dacă sunt adoptate colectiv și, în orice caz, respectarea lor în practică.

7. IMPACTUL ASUPRA MEDIULUI

Opțiunea 1: „Business as usual”

Dacă transportul maritim nu îndeplinește așteptările pasagerilor, aceștia își vor exprima probabil nemulțumirea optând pentru un mod alternativ de transport, în cazul în care acesta este disponibil. Transportul naval de marfă este de opt ori mai puțin poluant decât transportul aerian, care poate fi considerat ca fiind singura opțiune alternativă de transport. Costurile opțiunii „business as usual” în raport cu mediul sunt, așadar, demne de luat în considerare.

Opțiunea 2: Intervenția legislativă comunitară

O calitate mult mai bună a serviciilor oferite pasagerilor ar duce la o creștere a cererii de servicii de transport maritim. Dacă numărul pasagerilor ar crește, principalele efecte ar putea fi creșterea factorilor medii de ocupare și o mai bună gestionare a flotei europene existente. Totuși, în cazul în care ar crește numărul de servicii în transportul maritim, acest lucru ar avea un impact pozitiv nesemnificativ asupra mediului, deoarece cei mai mulți dintre noii pasageri ar proveni din alte moduri de transport (mai poluante).

Opțiunea 3: Coordonarea la nivelul UE și schimbul de bune practici pentru îmbunătățirea legislațiilor naționale

În țările care nu au adoptat măsurile propuse de UE, nu se estimează nicio îmbunătățire a serviciilor. Pasagerii își vor exprima, probabil, nemulțumirea optând pentru modalități alternative de transport, care sunt mai poluante decât transportul maritim.

Opțiunea 4: Acorduri voluntare

Nu se așteaptă ca serviciile maritime să se îmbunătățească. Rezultatul ar fi similar cu cel prevăzut în cadrul opțiunii 3 de mai sus.

8. COSTURI ADMINISTRATIVE

Entitatea responsabilă pentru aplicarea și monitorizarea regulilor propuse și pentru soluționarea reclamațiilor ar fi foarte asemănătoare în ceea ce privește sfera de activitate, sarcinile și structura cu cea desemnată de fiecare stat membru pentru aplicarea „Regulamentului privind drepturile și obligațiile pasagerilor pe rutele feroviare internaționale”³ sau a „Regulamentului privind drepturilor pasagerilor pe rutele aeriene”.⁴ Experiența deja acumulată în transportul aerian este așadar foarte valoroasă în acest caz. Costul total previzibil ar fi de aproximativ 568 000 milioane euro la nivelul UE.

9. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Concluziile studiului de evaluare a impactului indică faptul că, dintre cele patru opțiuni evaluate, acțiunea legislativă la nivelul UE este opțiunea prin intermediul căreia sunt atinse toate obiectivele.

Pornind de la exemplul altor moduri de transport, este evident faptul că numai la nivelul UE se poate realiza o îmbunătățire reală a protecției pasagerilor. Beneficiile pentru pasageri sunt evidente, însă armonizarea drepturilor fundamentale conferă, de asemenea, un avantaj considerabil pentru sectorul transporturilor, dacă acesta funcționează în cadrul unei piețe unice. Normele naționale fragmentate, prevăzute de texte legislative și contracte fără legătură între ele, tind să genereze costuri de adaptare și să limiteze flexibilitatea geografică a operatorilor în ceea ce privește utilizarea personalului și a mijloacelor de transport.

³ COM (2004) 143 final

⁴ Regulamentul (CE) 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.