

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea 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

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD)
(2009/C 317/16)

Raportor: **Bernardo Hernández BATALER**
Coraportor: **Jörg RUSCHE**

La 12 februarie 2009, în conformitate cu articolul 71 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea 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

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl HERNÁNDEZ BATALER; coraportor: dl RUSCHE.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 65 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE sprijină propunerea Comisiei, în măsura în care, în general, punerea în aplicare a regulamentului va implica o aprofundare a pieței interne și a drepturilor pasagerilor, în special ale persoanelor cu handicap.

1.2. Cu toate acestea, Comitetul regretă că propunerea nu abordează, în mod specific și mai amănunțit, situația persoanelor cu handicap, precum și standarde mai avansate în materie de protecție a drepturilor fundamentale și a drepturilor economice ale consumatorilor.

1.3. În ceea ce privește persoanele cu handicap, va trebui să se stabilească un cadru care să garanteze, în orice caz, accesibilitatea în termenii sugerați de CESE în prezentul aviz.

1.4. În materie de siguranță, va trebui să se țină întotdeauna seama de standardul cel mai ridicat din interiorul cadrelor legislative care sunt în vigoare sau a căror punere în aplicare se intenționează în acest domeniu în statele membre ale Uniunii Europene.

1.5. Va trebui, de asemenea, prevăzută o reglementare specifică în vederea consolidării garanțiilor în ceea ce privește alte drepturi fundamentale ale persoanei, cum ar fi protecția vieții private în contextul bazelor de date.

1.6. În ceea ce privește drepturile economice ale consumatorilor, legislația corespunzătoare va trebui să fie îmbunătățită în mod considerabil referitor la diferite aspecte, cum ar fi redirectionarea

și rambursarea, despăgubirile pentru prețul biletului, informarea pasagerilor sau procedura de depunere a reclamațiilor.

2. Context

2.1. Articolul 38 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene ⁽¹⁾ prevede că politicile Uniunii asigură un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. La rândul său, articolul 3 din Tratatul de instituire a Comunității Europene dispune că, printre acțiunile Comunității, se numără consolidarea protecției consumatorilor, iar articolul 153 din același tratat prevede un mandat pentru a promova interesele consumatorilor și pentru a le asigura acestora un nivel înalt de protecție.

2.2. În Cartea sa albă „Politica europeană în domeniul transporturilor în perspectiva anului 2010: momentul deciziilor” ⁽²⁾, Comisia intenționa să definească drepturile persoanelor care călătoresc, indiferent de modul de transport utilizat, stabilind anumite principii comune tuturor modurilor de transport ⁽³⁾ și sublinia necesitatea de a consolida o serie de drepturi, cum ar fi măsuri specifice în favoarea persoanelor cu mobilitate redusă, soluții automate și imediate în cazul întreprinderii călătoriei (întârzieri mari, anularea sau refuzul la îmbarcare), obligația de informare a călătorilor, tratarea reclamațiilor și căi de atac.

⁽¹⁾ JO C 303, 14.12.2007, p. 1

⁽²⁾ COM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽³⁾ Similare celor prevăzute de 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 a anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor. JO L 46, 17.2.2004.

2.3. În 2006, Comisia a inițiat o consultare publică pe tema drepturilor pasagerilor care utilizează transportul maritim, axată, în parte, pe drepturile persoanelor cu mobilitate redusă în timpul călătoriei pe mare și pe căi navigabile interioare. Majoritatea răspunsurilor primite au fost în favoarea existenței unui nivel minim comun de protecție a drepturilor pasagerilor în întreaga UE, independent de modul de transport utilizat și indiferent dacă călătoria se realizează integral în interiorul unui singur stat membru sau traversează frontiere interioare sau exterioare.

2.4. Pe de altă parte, conform concluziilor generale ale unui studiu independent ⁽⁴⁾, protecția pasagerilor în UE nu este pe deplin satisfăcătoare, acest lucru fiind cauzat, printre altele, de lipsa uniformității în ceea ce privește anvergura și gradul de protecție a drepturilor pasagerilor, de lipsa unui cadru care să permită soluții imediate și predefinite în cazul anulărilor și întârzierilor, dar și de lipsa de informare a pasagerilor în ceea ce privește drepturile pe care le au în eventualitatea unor situații critice.

2.5. Evaluarea impactului s-a referit în esență la principiile privind despăgubirile și asistența în eventualitatea unor anulări și întârzieri, la normele privind accesibilitatea, nediscriminarea și asistența acordată persoanelor cu handicap și persoanelor cu mobilitate redusă, la standardele privind calitatea și obligațiile referitoare la informare și la dispozițiile privind soluționarea reclamațiilor și monitorizarea conformității.

3. Propunerea Comisiei

3.1. Propunerea Comisiei urmărește să stabilească, prin intermediul unui regulament, standarde minime comune privind nediscriminarea pasagerilor în ceea ce privește condițiile de transport oferite de transportatori, nediscriminarea și asistența obligatorie acordată persoanelor cu handicap și persoanelor cu mobilitate redusă, obligațiile transportatorilor față de pasageri în cazuri de anulare sau întârziere, informațiile minime care trebuie furnizate pasagerilor, soluționarea reclamațiilor și punerea efectivă în aplicare a drepturilor pasagerilor.

3.2. Propunerea se aplică serviciilor comerciale de transport de pasageri pe mare și pe căi navigabile interioare, inclusiv croaziere, în sau între porturi sau în orice punct de îmbarcare sau debarcare situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică tratatul.

3.3. Propunerea abordează, de asemenea, obligațiile transportatorilor în cazul întreruperii călătoriei, în ceea ce privește furnizarea de informații, dreptul la asistență, redirecționarea și rambursarea, despăgubirile pentru prețul biletului și măsurile suplimentare în favoarea pasagerilor.

3.4. Este prevăzut ca fiecare stat membru să numească unul sau mai multe organisme independente care să răspundă de aplicarea

regulamentului și care să ia măsurile necesare pentru a garanta respectarea drepturilor pasagerilor, inclusiv respectarea normelor privind accesibilitatea.

4. Observații generale

4.1. CESE salută propunerea de standarde minime comune inclusă în propunerea de regulament, sperând ca acestea să evolueze, pe viitor, către un nivel de protecție mai favorabil și mai ridicat pentru consumatori, în conformitate cu mandatul definit în Tratatul de instituire a Comunității Europene. Comisia ar trebui să specifice în mod expres că excursiile turistice cu o durată inferioară unei zile nu intră în domeniul de aplicare a propunerii examinate.

4.1.1. Este vorba despre o propunere ambițioasă, care, în conformitate cu recentele abordări ale Comisiei Europene, situează consumatorul în centrul funcționării pieței interne, considerându-l beneficiarul ultim al deschiderii piețelor naționale.

4.1.2. Într-adevăr, dincolo de stabilirea unui set de reguli și principii care garantează drepturile economice ale utilizatorilor transportului maritim și fluvial, intern și internațional, regulamentul definește un regim de recunoaștere și protecție a drepturilor cetățenilor și ale persoanelor în general.

4.1.3. Pe de altă parte, propunerea completează legislațiile mai multor state membre ale UE care fie că nu abordează această chestiune, fie că o abordează într-un mod incert, care nu garantează, în practică, drepturile persoanelor cu handicap sau în vârstă. Această problemă afectează, în prezent, sistemele de accesibilitate, de informare și de asistență la bordul navelor, precum și informarea prealabilă, care ar putea fi, în mod evident, îmbunătățită în multe cazuri.

4.1.4. Cu toate acestea, CESE își exprimă dezacordul în ceea ce privește posibilitatea acordată statelor membre de a exclude din domeniul de aplicare a propunerii serviciile acoperite de contractele de servicii publice, tocmai pentru că acestea sunt serviciile cele mai utilizate de cetățeni și de care persoanele cu handicap pot avea cea mai mare nevoie. Comisia ar putea să prevadă la articolul 19 alineatul (1), după literele (a) și (b), un paragraf prin care să solicite autorităților competente ca, pentru acest caz, să aibă în vedere un sistem de rambursare automat.

În pofida legislației existente privind siguranța maritimă (Directivile 1999/35/CE; 98/18/CEE și 98/41/CE), CESE consideră că ar trebui să se includă în mod expres în regulament dreptul la siguranță al pasagerilor ca drept în sine specific acestora.

În acest sens, se estimează că noțiunea de siguranță include și accesibilitatea; cu alte cuvinte, pasagerilor va trebui să li se garanteze siguranța nu doar în momentul îmbarcării și debarcării la bordul navelor de pasageri, ci și pe întreaga durată a călătoriei.

(4) Studiu independent comandat de DG TREN a Comisiei în 2005-2006, intitulat „Analiza și evaluarea nivelului de protecție a drepturilor pasagerilor în sectorul transportului maritim din UE”.

De asemenea, va trebui să se garanteze, în mod expres, pentru toate ambarcațiunile și toate itinerariile care intră în domeniul de aplicare al acestui regulament, accesul la bord al căinilor-ghizi care, împreună cu persoanele cu handicap pe care le însoțesc, reprezintă un tot unitar, astfel încât aceste persoane să-și poată exercita pe deplin dreptul la libera circulație și la mobilitate.

4.1.5. CESE reamintește Comisiei că trebuie să adopte și să propună, la nivel comunitar, toate măsurile necesare pentru ca persoanele cu handicap sau cu mobilitate redusă să aibă dreptul, la fel ca toți ceilalți cetățeni, la libertatea de circulație, la libertatea de alegere și la nediscriminare. Trebuie să se pună în aplicare „modelul social al handicapului”, inclusiv obezitatea, astfel încât toate persoanele să poată utiliza mijloacele de transport.

4.1.6. În ceea ce privește temeiul juridic, constituit de articolele 70 și 81 din tratat, Comitetul consideră că ar trebui să se adauge articolul 153, care prevede ca, prin acțiunile sale, Comunitatea să le asigure consumatorilor un nivel înalt de protecție.

4.1.7. CESE consideră oportună utilizarea regulamentului ca instrument juridic, întrucât normele definite în propunere trebuie puse în aplicare în mod uniform și eficace în întreaga Uniune Europeană, pentru a se garanta un nivel adecvat de protecție pasagerilor care utilizează transportul maritim și condiții egale transportatorilor.

4.1.8. CESE împărtășește punctul de vedere al legiuitorilor europeni, conform căruia mecanismele de coreglementare și autoreglementare „nu sunt aplicabile atunci când sunt în joc drepturile fundamentale sau opțiuni politice importante sau în situații în care regulile trebuie să fie puse în aplicare în mod uniform în toate statele membre” (5), și, în consecință, consideră că propunerea de regulament este în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității.

4.1.9. Cu toate acestea, în ceea ce privește Capitolul III, obiectivul de a le asigura actorilor economici condiții uniforme în cadrul pieței interne nu este realizat decât în parte, dat fiind că regulamentul le acordă statelor membre o marjă de manevră amplă în ceea ce privește drepturile în caz de întârziere sau anulare. Raportul pe care Comisia trebuie să îl elaboreze într-un interval de trei ani de la adoptarea regulamentului (articolul 30) ar trebui să examineze, în mod concret, dacă un eventual decalaj între legislațiile din acest domeniu afectează sau nu concurența sau buna funcționare a pieței interne.

4.1.10. CESE recunoaște că transporturile care au, în principal, un scop turistic, în special excursiile și vizitele turistice, nu intră în domeniul de aplicare a regulamentului. Cu toate acestea, ar trebui să se țină seama de cazul pasagerilor cărora li se creează dificultăți în parcurgerea traseului din cauza deficiențelor de pe una din rutele de legătură.

(5) Acordul interinstituțional „O mai bună legiferare” al Parlamentului European, Consiliului și Comisiei (2003/C 321/01), pct. 17.

4.2. CESE consideră important ca biletul să constituie dovada încheierii contractului de transport și ca obligațiile prevăzute de regulament să fie considerate un drept imperativ și inalienabil în favoarea pasagerilor, fără a aduce atingere *acquis*-ului actual în termeni de protecție, în special în ceea ce privește clauzele abuzive (6) și practicile comerciale neloiale (7).

Va trebui să se caute o soluție specifică pentru a obține o derogare, sau, dacă este cazul, pentru a se modifica, în modul cel mai favorabil posibil persoanelor cu handicap, obligația care le privește în prezent aproape întotdeauna de a comunica transportatorilor, cu cel puțin 48 de ore înainte, intenția de a efectua o anumită călătorie. Este evident că acest termen constrângător impus persoanelor cu handicap le poate împiedica pe acestea să-și exercite pe deplin anumite drepturi legate de libera circulație a persoanelor, cum ar fi dreptul la activități recreative sau dreptul de a face față unor eventuale situații de urgență.

CESE solicită autorizarea unui anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește sistemul de notificare pentru asistența la bordul navelor. Acest mod de călătorie nu impune rezervarea în avans a locurilor de către pasageri; prin urmare, obligarea persoanelor cu handicap de a comunica în avans nevoia lor de asistență ar constitui o încălcare a dreptului acestora de a se bucura de un tratament egal. În consecință, ar trebui să se facă distincție între călătoriile pe distanțe lungi și cele pe distanțe scurte sau între tipul de nave utilizate pentru transport. Comisia Europeană ar trebui să oblige transportatorii să le furnizeze pasagerilor o confirmare de primire a notificării lor, astfel încât aceștia să poată dovedi că au comunicat necesitatea unei asistențe, în cazul unei disfuncționalități a sistemului de transmitere a informațiilor.

4.2.1. Pentru a pune în aplicare drepturile definite în Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, aceste persoane trebuie să beneficieze de asistență în porturi, în punctele de îmbarcare și debarcare și la bordul navelor de pasageri. Comitetul este într-un tot de acord că, pentru a realiza aceste obiective de incluziune socială, asistența trebuie să fie acordată gratuit, în conformitate cu prevederile articolului 26 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene în ceea ce privește dreptul persoanelor cu handicap la integrare.

4.2.2. Prin urmare, CESE consideră că derogările pentru refuzul la îmbarcare în cazul persoanelor cu handicap sau cu mobilitate redusă trebuie să se bazeze pe criterii obiective, nediscriminatorii, transparente și verificabile.

(6) Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii. JO L 95, 21.4.1993, p. 29.

(7) Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor față de consumatori pe piața internă. JO L 149, 11.6.2005, p. 22.

4.3. CESE consideră pozitivă dispoziția de la articolul 8 din propunerea de regulament privind dialogul și cooperarea dintre organizațiile societății civile organizate și autoritățile publice, în temeiul căreia transportatorii stabilesc normele privind accesul, în colaborare cu organizațiile persoanelor cu handicap și cu organisme naționale însărcinate cu punerea în aplicare. În ceea ce privește stabilirea standardelor de calitate, acestea ar trebui, de asemenea, să fie definite în cooperare cu asociațiile de consumatori, în conformitate cu articolul 22 din propunere, ținându-se seama de recomandările Organizației Maritime Internaționale și ale altor organisme internaționale competente în domeniu.

4.4. Încasarea unei anumite taxe de la pasageri, prevăzută la articolul 9 alineatul (3) din propunere, este contrară principiului de gratuitate care stă la baza realizării obiectivelor de incluziune, cu atât mai mult cu cât această prevedere are un caracter unilateral. Cu toate acestea, separarea contabilă este o consecință firească a transparenței minime impuse, deși raportul general anual auditat ar trebui să fie pus la dispoziția organizațiilor de persoane cu handicap și a asociațiilor de consumatori. Cu toate acestea, CESE recomandă să se analizeze dacă este cazul ca povara pe care o implică un astfel de calcul să fie impusă întreprinderilor mici și mijlocii.

4.5. Despăgubirile pentru scaune cu rotile și echipamente folosite pentru deplasare sunt conforme cu obiectivul de protecție al regulamentului, la fel ca și prevedea privind punerea la dispoziția persoanelor interesate a unui echipament de înlocuire. Despăgubirile trebuie să fie totale și să acopere toate daunele și prejudiciile cauzate.

4.6. În contextul actual al lipsei de reglementare în acest domeniu, obligațiile în cazul întreruperii călătoriei par rezonabile, ca standarde uniforme minime. CESE poate înțelege că, într-o primă etapă, se prevede, la nivel comunitar, o anumită armonizare a protecției pasagerilor în transportul aerian cu cea asigurată în cadrul altor moduri de transport, dar dorește să se preconizeze atingerea foarte rapidă a celui mai ridicat nivel de protecție posibil.

4.6.1. Despăgubirea pentru prețul biletului, ca sistem de despăgubire automat, poate fi un dispozitiv echitabil, cu condiția să funcționeze în mod flexibil și eficient. Acest dispozitiv va trebui să evolueze spre procentaje mai ridicate în viitor în cazul întârzierilor.

4.6.2. Ar trebui să se clarifice dispoziția de la articolul 20 alineatul (4) al propunerii, care prevede că acest articol nu se aplică în cazul în care întârzierea este generată de „împrejurări excepționale”. Această dispoziție ar trebui clarificată în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție ⁽⁸⁾, în sensul în care nu se aplică în cazul anulării călătoriei din cauza unei probleme tehnice a navei, cu excepția situației în care această problemă este legată de un eveniment care, prin natura sau originea sa, nu este inerent exercitării normale a activității transportatorului. Mai mult, faptul că

un transportator a respectat standardele minime de întreținere a unei nave nu trebuie să constituie o dovadă suficientă, în sine, pentru a demonstra faptul că acesta a adoptat toate „măsurile rezonabile” sau utile și pentru a-l scuti pe acesta de obligația de a plăti despăgubiri. În acest sens, trebuie să se țină seama și de specificitățile nautice ale serviciului de transport respectiv.

4.6.3. În orice caz, articolul 21 din propunere, conform căruia nicio dispoziție din regulament nu poate împiedica pasagerii să solicite, prin intermediul instanțelor competente naționale, daune pentru pierderi generate de anularea sau întârzierea serviciilor de transport, respectă pe deplin dreptul fundamental la o cale de atac eficientă, definit la articolul 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

4.7. Informația reprezintă un aspect important pentru pasageri și trebuie să fie accesibilă și conformă evoluției tehnologice; prin urmare, propunerea este relevantă în acest sens.

4.8. În ceea ce privește reclamațiile, în măsura în care au ca obiect un prejudiciu de natură civilă și/sau comercială, ele ar trebui adresate organelor responsabile cu soluționarea pe cale amiabilă a litigiilor legate de consum, create deja în temeiul Recomandării 1998/257/CE a Comisiei din 30 martie sau cel puțin unor organe care respectă principiile independenței, transparenței, contradicției, eficienței, libertății și posibilității de reprezentare.

4.9. Organismele naționale responsabile pentru punerea în aplicare trebuie să fie competente pentru a aplica pe deplin un regim de penalități eficient, disuasiv și proporțional, care să includă, în orice caz, posibilitatea de a emite un ordin de plată de despăgubiri persoanelor care au adresat o reclamație.

Regulamentul ar trebui să includă o obligație privind existența unei informări adecvate și relevante, ușor accesibile, în legătură cu sancțiunile și reclamațiile pe care le pot adresa pasagerii.

4.10. În ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal și libera circulație a datelor ⁽⁹⁾, CESE împărtășește preocuparea Comisiei în ceea ce privește necesitatea unei puneri stricte în aplicare a reglementărilor în vigoare, pentru a garanta respectarea vieții private a pasagerilor, în conformitate cu Directiva 95/46/CE și cu jurisprudența Curții de Justiție, în special atunci când este vorba despre date personale care pot fi transmise unor state terțe cu ocazia prestării de servicii de transport. În orice moment, persoanele înscrise într-un fișier trebuie să fie informate în legătură cu includerea lor în fișierul respectiv și cu posibilitatea de a avea acces la acesta și de a solicita rectificarea sau anularea datelor care le privesc.

⁽⁸⁾ Hotărârea din 22 decembrie 2008, cauza C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Dreptul la viața privată și la intimitate, din articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

4.11. CESE reamintește Comisiei necesitatea revizuirii Directivei 90/314/CE, pentru ca aceasta să fie mai coerentă cu propunerea de regulament și cu alte normele de drept comunitar derivat, și, în orice caz, pentru:

- a actualiza definițiile și a clarifica termeni cum ar fi „preț global”, „pachete de servicii” sau „combinație prestabilită”;
- a defini cu o mai mare claritate responsabilitatea exactă a operatorului și a agentului în cazul nerespectării contractului sau a executării nesatisfăcătoare a acestuia, indiferent dacă

operatorul sau agentul a prestat serviciul respectiv în mod direct sau indirect;

- a stabili acordarea unei despăgubiri mai clare și complete consumatorilor în cazul în care organizatorul anulează contractul.

4.12. CESE reamintește, de asemenea, Comisiei necesitatea de a menționa în mod specific în regulament directivele privind navigația maritimă și interioară care au ca obiectiv asigurarea unui nivel ridicat de protecție, în special a persoanelor cu mobilitate redusă, și de a adapta domeniul lor de aplicare geografic, acolo unde este cazul.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI
