



C/2024/3382

31.5.2024

Aviz Comitetul Economic și Social European

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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 Uniune

[COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD)]

și

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile pasagerilor în contextul călătoriilor multimodale

[COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD)]

(C/2024/3382)

Raportoare: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 29.1.2024 și 1.2.2024 Parlamentul European, 8.2.2024
Temei juridic	Articolele 91 alineatul (1), 100 alineatul (2) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
Data adoptării în secțiune	28.2.2024
Data adoptării în sesiunea plenară	20.3.2024
Sesiunea plenară nr.	586
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotriva/ abțineri)	212/1/2

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) sprijină noile propuneri de regulament ale Comisiei, care urmăresc îmbunătățirea drepturilor pasagerilor și o mai bună informare a lor. Aceste noi reglementări (privind pachetele de servicii de călătorie, drepturile pasagerilor și călătoriile multimodale) trebuie considerate complementare între ele.

1.2. CESE este de părere că printr-o reglementare adecvată și eficace nu numai că se va îmbunătăți situația pasagerilor, ci se va și consolida industria europeană din acest sector, care va deveni mai competitivă.

1.3. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la necunoașterea profundă/gravă de către cetățeni a propriilor drepturi și a problemelor legate de exercitarea lor și, prin urmare, consideră că informațiile reprezintă instrumentul cel mai util și eficient pentru ca pasagerii să cunoască aceste drepturi și să le poată exercita în cazul în care sunt încălcate. Prin urmare, CESE recomandă Comisiei ca furnizorii de servicii turistice să ofere informații cuprinzătoare și de înaltă calitate, accesibile și furnizate personalizat, chiar dacă ar putea fi transmise și prin alte canale, cum ar fi cele digitale.

1.4. CESE invită Comisia să depună eforturi pentru îmbunătățirea informațiilor puse la dispoziția pasagerilor înainte de achiziționarea călătoriei, în special dacă există întreruperi ale acesteia, și să garanteze că informațiile respective sunt ușor de înțeles pentru toți utilizatorii. Comitetul sugerează ca difuzarea informațiilor să fie intensificată prin intermediul campaniilor de informare.

1.5. CESE salută călduros consolidarea protecției pasagerilor cu handicap și cu mobilitate redusă (PMR) și recomandă Comisiei să extindă această protecție sporită la pasagerii care călătoresc însoțiți de copii, având în vedere dificultățile evidente cu care ei se confruntă adesea în timpul călătoriilor.

1.6. CESE își exprimă satisfacția că regulamentul consolidează Pactul verde prin stimularea mobilității durabile și recomandă, de asemenea, ca importanța de a avea lucrători bine pregătiți și bine tratați în acest sector să fie recunoscută.

1.7. CESE insistă ca reglementările să fie cu adevărat eficiente și respectate și ca, în acest sens, să fie monitorizate rapoartele pe care întreprinderile trebuie să le prezinte o dată la doi ani și să se aplice sancțiuni în caz de nerespectare a lor.

2. Sinteza documentului Comisiei

2.1. Comisia a adoptat o serie de propuneri care au fost incluse în pachetul privind mobilitatea durabilă, care vizează îmbunătățirea experienței pasagerilor prin consolidarea drepturilor lor. La elaborarea acestor norme s-a ținut seama de experiențele recente trăite în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 și de falimentele mai multor operatori, care au evidențiat necesitatea de a consolida respectarea drepturilor pasagerilor și de a încuraja utilizarea transportului în comun în locul celui privat pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor Pactului verde.

2.2. Propunerea Comisiei se axează pe trei aspecte. Primul este revizuirea și îmbunătățirea drepturilor pasagerilor în ceea ce privește asigurarea respectării drepturilor lor în UE [COM(2023) 753]. Al doilea constă în propunerea de regulament european privind drepturile pasagerilor în contextul călătoriilor multimodale, iar al treilea este legat de revizuirea directivei din 2015 privind pachetele de servicii de călătorie. Primul și cel de-al doilea dintre aspectele vizate de pachetul de măsuri adoptat de Comisie fac obiectul prezentului aviz.

2.3. Impactul călătoriilor multimodale va fi, în viitor, din ce în ce mai mare. Estimările Comisiei arată că 91 de milioane de pasageri au efectuat călătorii multimodale în 2019; se preconizează că numărul lor va ajunge la 103,6 milioane în 2030 și la 150,9 milioane în 2050.

3. Observații generale

3.1. CESE salută revizuirea legislației europene care reglementează drepturile pasagerilor în transportul aerian, feroviar, naval și rutier, deoarece consideră că o abordare cuprinzătoare este cea mai potrivită modalitate de a promova aceste reglementări, încurajând utilizarea transportului în comun și, prin urmare, promovând Pactul verde.

3.2. CESE este pe deplin de acord cu principalele obiective ale revizuirii regulamentelor, și anume dreptul la accesibilitate și la asistență pentru persoanele cu handicap și mobilitate redusă; dreptul la îndeplinirea contractului de transport în caz de perturbări, dacă este posibil, și dreptul la despăgubiri; și dreptul la un sistem rapid și accesibil de tratare a plângerilor.

3.3. CESE consideră că propunerea este în concordanță cu angajamentul asumat de Comisie în cadrul Strategiei pentru o mobilitate durabilă și inteligentă de a garanta că drepturile pasagerilor din UE sunt puse în aplicare într-un mod adecvat, că sunt clare pentru părțile implicate, asigurând asistența și rambursarea în cazurile în care există probleme, într-un cadru multimodal și, în special, că se aplică sancțiuni adecvate dacă prin încălcarea acestor norme se aduce atingere drepturilor pasagerilor și concurenței.

3.4. CESE consideră totuși că propunerea Comisiei nu este suficient de ambițioasă și că ea vizează doar înlăturarea deficiențelor observate prin intermediul mai multor studii și organisme ale Uniunii în punerea în aplicare și respectarea drepturilor pe care le au deja pasagerii, fără să instituie propriu-zis vreun drept nou pentru pasageri, și că are drept obiectiv principal găsirea unui echilibru care nu a existat până în prezent între protecția pasagerilor și obligațiile operatorilor de transport și ale administratorilor de infrastructură; propunerea nu recunoaște nici rolul vital al lucrătorilor din acest sector, care trebuie să fie bine pregătiți și tratați.

3.5. CESE este îngrijorat că cetățenii își cunosc într-o prea mică măsură drepturile și este preocupat de problemele legate de exercitarea acestor drepturi. Sondajul Eurobarometru special din 2019 arată că mai puțin de jumătate dintre cetățenii UE știu că pasagerii au drepturi. Doar o treime dintre cetățeni își cunosc drepturile atunci când călătoresc. Aceasta este o problemă recurentă, care nu le permite cetățenilor să contribuie la obiectivele Uniunii de a construi o economie în serviciul oamenilor. CESE consideră că propunerea Comisiei ar trebui să contribuie la îmbunătățirea situației utilizatorilor în Uniunea Europeană.

3.6. În avizul său privind funcționarea și aplicarea drepturilor în vigoare ale pasagerilor care utilizează transportul aerian, CESE a recomandat deja îmbunătățirea informațiilor cu privire la drepturile lor și instituirea unor mecanisme rapide și eficiente pentru acțiunile de rambursare în caz de întârzieri sau anulări. În pofida acestei recomandări, problemele menționate persistă sau au fost agravate de diferitele crize din sectorul transportului aerian.

3.7. CESE consideră că propunerea legislativă trebuie să fie finalizată în mod obligatoriu într-o manieră armonizată și coerentă cu revizuirea Directivei (UE) 2015/2302 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, întrucât, deși este vorba despre servicii de natură juridică diferită, este dificil pentru consumatori să le diferențieze atunci când le cumpără. CESE recomandă ca ambele propuneri să armonizeze protecția consumatorilor pentru a nu genera diferențe care să afecteze nivelul concurenței între diferiții operatori de pe piață.

3.8. Punerea în aplicare a legislației privind protecția consumatorilor reprezintă o problemă care nu a fost rezolvată prin instrumentele aflate la dispoziția consumatorilor. Introducerea acțiunilor colective în justiție este foarte dificilă în practică. Soluționarea conflictelor în instanță într-un sector atât de mare implică probleme, costuri suplimentare și acțiuni ineficiente pentru toți cei implicați. CESE consideră că ar trebui promovate mecanisme publice, rapide și eficiente, care să asigure conformitatea în toate opțiunile pe care le are la dispoziție consumatorul pentru a achiziționa serviciul de transport (direct cu furnizorul, prin intermediari fizici sau digitali sau cu caracter intermodal), astfel încât să se garanteze egalitatea între toți operatorii de pe piață. Prin urmare, CESE recomandă ca documentele de călătorie să menționeze (1) unde i se poate prezenta operatorului de servicii de călătorie plângerea respectivă și (2) la ce sistem alternativ de soluționare a litigiilor poate recurge consumatorul dacă nu obține un răspuns satisfăcător.

3.9. CESE solicită să se intensifice eforturile de eficientizare a mecanismelor de soluționare a conflictelor transfrontaliere, întrucât o parte substanțială a călătoriilor și contractarea acestora se realizează prin intermediul unor operatori de piață stabiliți într-o țară diferită de cea a utilizatorului care le contractează. În acest sens, CESE reamintește existența rețelei TRAVEL-NET, care are rolul de a facilita soluționarea litigiilor transfrontaliere, și recomandă Comisiei să ia în considerare observațiile sale în această propunere legislativă.

3.10. CESE reamintește, în aceeași ordine de idei, că nivelul de protecție a pasagerilor a crescut substanțial în urma armonizării drepturilor pasagerilor la nivelul UE, care are ca obiectiv garantarea unor condiții egale pentru toți actorii implicați în furnizarea de servicii de transport. Asemenea Comisiei, CESE consideră că un nivel mai ridicat de protecție a pasagerilor reprezintă un stimulent pentru utilizarea transportului public, care va contribui în mod decisiv la îndeplinirea obiectivelor Pactului verde. În plus, va promova concurența loială și reală între diferiții actori (operatori de transport, administratori de infrastructură, intermediari), ceea ce va încuraja dezvoltarea unei industrii puternice în jurul transportului de pasageri, favorizând ocuparea forței de muncă.

3.11. În pofida creșterii nivelului de protecție menționat, falimentele companiilor aeriene și ale operatorilor și – mai ales – impactul pandemiei de COVID-19 au demonstrat inegalitatea obligațiilor legate de contractarea de asigurări de insolvență sau de fonduri de garantare de către diferiții operatori implicați într-o călătorie. Deși Comisia propune ca această chestiune să fie analizată în viitoarele acte legislative, CESE consideră că este necesar să se creeze regimuri solide de insolvență aplicabile tuturor agenților și operatorilor implicați în călătorii, indiferent de dimensiunea lor (IMM-uri și întreprinderi mari), astfel încât să se aplice norme similare pentru riscuri similare.

4. Observații specifice

4.1. CESE consideră adecvată propunerea Comisiei de a reglementa în mod clar dreptul la o rambursare în numerar atunci când biletele au fost rezervate printr-un intermediar. Posibilitatea ca operatorul de transport să decidă, cu acordul intermediarului, cine primește cererea din partea consumatorului, este adecvată, deoarece îi permite consumatorului să știe încă din momentul în care a efectuat rezervarea cui ar trebui să solicite despăgubiri sau rambursarea în cazul în care apar probleme. Cu toate acestea, CESE consideră că reglementarea clară a intermediarilor care se aplică transportului aerian ar trebui extinsă la toate celelalte mijloace de transport pentru a asigura armonizarea și egalitatea între diferitele mijloace de transport.

4.2. CESE este de acord cu reglementarea propusă privind rambursarea prin intermediari, prevăzută în actul legislativ. Propunerea oferă claritate pentru că include obligativitatea informării consumatorului într-un mod clar și simplu în momentul efectuării rezervării și al confirmării condițiilor de rambursare, garantând că aceasta este gratuită și că are loc în termen de paisprezece zile.

4.3. CESE consideră că, pentru a asigura un mecanism eficient de rambursare, este esențial ca între intermediari și companiile aeriene să aibă loc un transfer adecvat de informații referitoare la consumatori, garantându-se, de asemenea, nivelurile adecvate de competență. Prin urmare, CESE consideră adecvată reglementarea acestui aspect, în special garanțiile privind perioada maximă de păstrare a datelor și delimitarea scopului, care permit respectarea Regulamentului general privind protecția datelor (RGPD).

4.4. Diferitele activități ale Comisiei au evidențiat în mod repetat nivelul scăzut de respectare a drepturilor pasagerilor în diferitele moduri de transport. Unul dintre motive este că utilizatorii nu știu că există aceste drepturi. CESE salută crearea unei proceduri standardizate de rambursare și de compensare pentru toate modurile de transport. Adoptarea acestui model va conduce la scăderea costurilor pentru întreprinderi și va facilita înțelegerea sa de către toți consumatorii. În plus, organismele naționale de punere în aplicare (ONE) trebuie să se asigure că acest formular este întotdeauna disponibil pentru consumatori, ceea ce va încuraja generalizarea lui și va contribui la îmbunătățirea conformității, obiectivul principal al reformei propuse. De asemenea, ar trebui să li se solicite operatorilor de transport să aplice în mod transparent argumentul forței majore în timpul procedurilor de tratare a plângerilor. Dacă se arată că întârzierea sau anularea unei călătorii a fost cauzată de un caz de forță majoră, ar trebui ca transportatorul să furnizeze dovezi că s-a întâmplat astfel (de exemplu, prognoza meteo la locul și ora stabilite pentru vehiculul în cauză). Argumentul forței majore nu trebuie folosit în mod arbitrar pentru respingerea plângerilor.

4.5. De asemenea, CESE consideră adecvată abordarea „bazată pe riscuri” avută în vedere în legislație. Potrivit acesteia, organismele naționale de aplicare a legii elaborează programe de monitorizare pentru a supraveghea respectarea obligațiilor prevăzute de regulamentul de către operatorii de transport, operatorii de infrastructură și intermediari, pe baza plângerilor consumatorilor și a activităților de monitorizare. Acest sistem trebuie să ofere transparență și să îmbunătățească eficacitatea mecanismelor de protecție prevăzute de lege.

4.6. Sarcina monitorizării respectării dispozițiilor regulamentului de către operatorii individuali ar trebui să revină organismelor naționale de aplicare a legii, care ar trebui să aibă funcții armonizate în toate statele membre. Comisia trebuie însă să își rezerve un rol activ, în special în acele practici care au efect în mai multe state ale Uniunii. CESE consideră că este necesar să se extindă sfera de acțiune a Comisiei în investigarea și sancționarea practicilor suspectate a fi contrare regulamentului. Textul propus include posibilitatea solicitării de informații, fără a detalia posibilitățile de acțiune în acest sens. În plus, această posibilitate este prevăzută doar pentru transportul rutier, feroviar și maritim. Excluderea transportului aerian nu este justificată în mod adecvat; prin urmare, trebuie evitate diferențele în tratarea diferitelor alternative de transport.

4.7. CESE consideră binevenită propunerea Comisiei privind drepturile pasagerilor în călătoriile multimodale. Posibilitatea de a efectua călătoria multimodală este în concordanță cu promovarea utilizării transportului în comun ca opțiune alternativă utilizării vehiculului privat. Mobilitatea multimodală eficientă este un element esențial pentru ca transportul să devină mai durabil și contribuie la îndeplinirea obiectivelor Pactului verde european.

4.8. CESE subliniază că pasagerii care se gândesc să aleagă o călătorie multimodală pentru a parcurge distanțe lungi se confruntă în prezent cu o problemă majoră, cum ar fi lipsa unei protecții adecvate, în special în cazul întreruperii călătoriei. CESE consideră că îmbunătățirea și echivalarea acestor călătorii din acest punct de vedere va face ca această opțiune să devină, fără îndoială, mai atractivă pentru călători. CESE subliniază că această reglementare îmbunătățește substanțial protecția persoanelor cu mobilitate redusă (PMR), întrucât ia în considerare în mod specific dreptul la asistență atât în cazul transportului, cât și în cel al centrelor multimodale de pasageri.

4.9. CESE salută structura regulamentului propus, deoarece el facilitează armonizarea normelor privind protecția utilizatorilor de transport, indiferent de categoria lor, evitând inegalitățile și încurajând concurența și complementaritatea între diferitele moduri de transport.

4.10. Deși inițiativa este binevenită, CESE consideră că protecția oferită călătorilor prin regulamentul propus este limitată. Ar trebui ca ea să fie îmbunătățită în cazul contractelor unice multimodale. În opinia CESE, ar fi necesar, de asemenea, să se definească mai clar obligațiile de îngrijire și de asistență, pentru a evita ca cei care sunt obligați să le acorde în fiecare situație să li se sustragă cu ușurință. Riscul pe care îl implică nedelimitarea mai clară a condițiilor în care se acordă asistența este că aceasta rămâne în întregime la latitudinea operatorului de transport responsabil și că, în practică, această asistență nu este oferită, provocându-i pasagerului prejudicii foarte greu de reparat. În același sens, CESE ridică problema dezavantajului de a nu lua în considerare compensarea pentru biletele complet integrate.

4.11. CESE consideră că este esențial să se creeze în mod efectiv un spațiu european al datelor privind mobilitatea, care să permită depășirea barierelor impuse de fragmentarea datelor între diferite întreprinderi, operatori și administratori, ceea ce îngreunează punerea informațiilor la dispoziția utilizatorilor în timp real. Acesta este un obstacol major în calea beneficiilor digitalizării transporturilor și a creării unor condiții adecvate de concurență în furnizarea de servicii digitale de mobilitate și de transport în UE, care să permită îmbunătățirea calității serviciilor, a multimodalității, a siguranței rutiere și a sustenabilității, totodată permițându-le actorilor de pe piață să beneficieze de noi oportunități de afaceri și de inovare pentru un transport mai eficient și mai rentabil.

4.12. În mod similar, deși nu face obiectul prezentului aviz, CESE consideră că este necesar să semnaleze problema gravă a denaturării concurenței, cauzată de lipsa unei reglementări specifice privind bagajele de mână și includerea acestora în prețul biletului. CESE reamintește hotărârea CJUE în cauza C-487/12 ⁽¹⁾, potrivit căreia bagajul de mână nu ar trebui să facă obiectul unui supliment de preț; din acest motiv, subliniază că este necesar să se definească cât mai curând posibil domeniul de aplicare și cerințele specifice pentru greutatea și dimensiunile bagajelor de mână. În concordanță cu cele solicitate în avizele anterioare, *acquis*-ul Curții de Justiție a Uniunii Europene în această chestiune ar trebui inclus în legislația privind protecția consumatorilor.

Bruxelles, 20 martie 2024.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Hotărârea Curții (Camera a cincea) din 18 septembrie 2014. *Vueling Airlines SA împotriva Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia*, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.