COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

# REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

*care însoţeşte documentele*

**Propunere 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**

**Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile pasagerilor în contextul călătoriilor multimodale**

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

## A. Necesitatea de a acționa

**Care este problema și de ce este o problemă la nivelul UE?**

Drepturile pasagerilor se aplică unei piețe în creștere de aproximativ 13,4 miliarde de pasageri care efectuează 107 milioane de călătorii în fiecare an utilizând transportul public. Aceste drepturi protejează pasagerii înaintea călătoriei, precum și în timpul acesteia și după încheierea sa și se află în centrul politicii UE în domeniul transporturilor și al protecției consumatorilor, devenind o inițiativă emblematică a Uniunii.

Cadrul privind drepturile pasagerilor este format din cinci regulamente ale UE, dintre care două vizează transportul aerian, iar celelalte, transportul feroviar, transportul naval, respectiv călătoriile cu autobuzul și autocarul. Punerea în aplicare a acestor regulamente a condus la o îmbunătățire semnificativă a protecției pasagerilor în ultimii douăzeci de ani. Cu toate acestea, în pofida progreselor substanțiale înregistrate, inclusiv prin reformarea regulamentului privind transportul feroviar în 2021, există în continuare provocări majore. În primul rând, pasagerii din toate modurile de transport nu beneficiază pe deplin de drepturile lor ca urmare a deficiențelor în ceea ce privește punerea în aplicare și asigurarea respectării acestora. În al doilea rând, cadrul juridic actual nu oferă protecție pasagerilor care realizează o călătorie multimodală. În al treilea rând, astfel cum s-a observat în timpul pandemiei de COVID-19, normele de rambursare a biletelor de avion sunt neclare atunci când zborurile au fost rezervate printr-un intermediar.

**Care este rezultatul urmărit?**

Această inițiativă urmărește să asigure buna funcționare a pieței unice a transportului de pasageri, precum și un nivel ridicat de protecție a consumatorilor pentru pasageri în timpul călătoriilor. În acest scop, obiectivele sale specifice sunt: (1) asigurarea aplicării eficace și eficiente a legislației privind drepturile pasagerilor în toate statele membre, (2) asigurarea unei gestionări eficace a plângerilor pentru pasageri, (3) creșterea protecției pasagerilor care se confruntă cu perturbări ale călătoriilor în contextul călătoriilor multimodale, (4) creșterea nivelului de informare și asistență pentru persoanele cu handicap sau cu mobilitate redusă (PMR) atunci când schimbă modurile de transport și (5) asigurarea unui proces clar de rambursare atunci când pasagerii din transportul aerian și-au rezervat biletele printr-un intermediar.

**Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?**

Pasagerii trebuie să își poată exercita drepturile în același mod și să beneficieze de aceeași protecție în Uniunea Europeană, indiferent de statul membru în care călătoresc. Din aceste motive, problemele menționate mai sus necesită o acțiune la nivelul UE. Pe de altă parte, sarcinile de asigurare a respectării legii și de monitorizare a aplicării le revin statelor membre.

## B. Soluții

**Care sunt diferitele opțiuni disponibile pentru atingerea obiectivelor? Există o opțiune preferată? Dacă nu, de ce?**

În cadrul prezentei evaluări a impactului au fost evaluate trei seturi de opțiuni de politică (OP 1, OP 2 și OP 3). Fiecare set de opțiuni propune soluții la una dintre cele trei probleme identificate, însă diferă în ceea ce privește domeniul de aplicare al acțiunilor avute în vedere la nivelul UE.

Opțiunile OP 1.1 și OP 1.2 se axează pe identificarea unor soluții la deficiențele legate de punerea în aplicare și asigurarea respectării cadrului de reglementare existent privind drepturile pasagerilor. OP 1.1 urmărește să asigure armonizarea principalelor norme existente în acest domeniu, în special pe baza măsurilor incluse în noul regulament privind transportul feroviar, care a intrat în vigoare în iunie 2023. OP 1.2 se bazează pe OP 1.1 și urmărește consolidarea conformității.

Opțiunile OP 2.1, OP 2.2 și OP 2.3 abordează aspecte legate de nivelul de protecție a pasagerilor care realizează o călătorie multimodală, inclusiv a PMR, reflectând o serie de măsuri deja puse în aplicare în temeiul regulamentelor existente pentru călătoriile în contextul unui singur mod de transport. Măsurile de politică țin seama de mai multe categorii de bilete multimodale, și anume contracte de transport unice oferite de un transportator (categoria A), bilete separate grupate în pachete de intermediari (categoria B) și bilete separate achiziționate de pasageri separat din propria inițiativă (categoria C). OP 2.1 le oferă pasagerilor un nivel de protecție de bază pentru a se asigura că aceștia beneficiază de un nivel minim de informații și asistență, în special pentru pasagerii cu un contract de transport unic (categoria A). OP 2.2 oferă un nivel de protecție mai cuprinzător decât OP

2.1: pasagerii (categoriile A și B) ar trebui să primească informații în timp real cu privire la perturbări și la posibilele legături viitoare. În plus, asistența acordată PMR la schimbarea modurilor de transport ar urma să devină mai eficientă și mai cuprinzătoare odată cu introducerea „ghișeelor unice” în nodurile multimodale. OP 2.3 introduce un nivel superior de protecție prin adăugarea unui drept suplimentar pentru pasagerii cu un contract de transport unic (categoria A), și anume de a încheia un contract de transport alternativ în cazul pierderii unei legături.

Opțiunile OP 3.1, OP 3.2 și OP 3.3 abordează normele neclare privind rambursarea biletelor de avion rezervate printr-un intermediar. Acestea includ obligații pentru transportatori și intermediari de a informa pasagerii cu privire la procesul de rambursare și de a pune la dispoziția pasagerilor mijloace de contact. În cadrul OP 3.1, pasagerii pot solicita rambursarea doar de la transportator, intermediarul nefăcând parte din procesul de rambursare; intermediarii trebuie să le permită pasagerilor să acționeze astfel, furnizându-le datele necesare în acest sens. În cadrul OP 3.2, transportatorul poate decide dacă pasagerii trebuie să solicite rambursarea de la intermediar sau de la transportator, în timp ce OP 3.3 le permite pasagerilor să aleagă între rambursarea prin intermediar sau de către transportator.

Pachetul de politici preferat combină opțiunile de politică OP 1.2, OP 2.2 și OP 3.2.

**Care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate? Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?**
Părțile interesate sunt de acord, în general, cu relevanța problemelor identificate, precum și cu obiectivele.

În ceea ce privește OP 1, numeroase organisme naționale de aplicare a legii, transportatori și operatori ai terminalelor sprijină OP 1.1, deoarece nu include obligații privind evaluări ale riscurilor și programe de sensibilizare cu privire la drepturile pasagerilor pentru aceste părți interesate. OP 1.2 este sprijinită de asociațiile pentru protecția consumatorilor, deoarece opțiunea merge mai departe în ceea ce privește obligațiile transportatorilor și ale operatorilor terminalelor de a furniza pasagerilor informații cu privire la drepturile lor. Organismele naționale de aplicare a legii, transportatorii, operatorii terminalelor și intermediarii cu performanțe bune sprijină, de asemenea, OP 1.2, deoarece aceasta asigură faptul că activitățile de monitorizare și de asigurare a respectării legii ale organismelor naționale de aplicare a legii sunt mai transparente și mai previzibile.

În ceea ce privește OP 2, asociațiile pentru protecția consumatorilor sprijină OP 2.3, deoarece aceasta ar implica un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. Transportatorii și intermediarii sprijină mai degrabă OP 2.1, având în vedere nivelul actual de dezvoltare a pieței biletelor multimodale. Organismele naționale de aplicare a legii se poziționează mai degrabă în favoarea OP 2.2.

În ceea ce privește OP 3, companiile aeriene și intermediarii sprijină OP 3.2; o asociație europeană a pasagerilor sprijină, de asemenea, OP 3.2. OP 3.3 ar putea fi preferată de o asociație europeană pentru protecția consumatorilor, aceasta totodată poziționându-se și în favoarea OP 3.2, deoarece pasagerul se poate adresa întotdeauna transportatorului în ultimă instanță (atunci când intermediarul nu efectuează plata în termenul stabilit). Organismele naționale de aplicare a legii sprijină OP 3.1.

## C. Impactul opțiunii preferate

**Care sunt avantajele opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, în cazul în care nu există o opțiune preferată)?**

Obiectivul general al acestei intervenții este de a asigura buna funcționare a pieței unice a transportului de pasageri, precum și un nivel ridicat de protecție a consumatorilor pentru pasageri în timpul călătoriilor în cadrul unui singur mod de transport sau la schimbarea modurilor de transport pe parcursul călătoriei lor, permițându-le pasagerilor, transportatorilor, intermediarilor și (în special pentru PMR) operatorilor terminalelor și administrațiilor naționale să aplice și să asigure respectarea acestor drepturi în mod eficient și eficace.

Se preconizează că beneficiile pachetului de politici preferat le vor reveni diferitelor grupuri de părți interesate, și anume: transportatorilor, vânzătorilor intermediari de bilete, operatorilor terminalelor, organismelor naționale de aplicare a legii și pasagerilor.

***Pasagerii:*** beneficiarii finali ai acestei inițiative sunt pasagerii, a căror informare cu privire la drepturile lor ar trebui să crească în urma acțiunii transportatorilor, a administratorilor terminalelor și a autorităților de aplicare a legii. În plus, pasagerii (inclusiv PMR) ar beneficia de mai multe drepturi la informare și asistență atunci când realizează o călătorie multimodală și ar beneficia de rambursarea

facilă a costului biletelor de avion. Se estimează că beneficiile totale pentru pasageri se ridică la 2 187 de milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință, din care 2 165,3 milioane EUR corespund economiilor de costuri în legătură cu formalitățile anevoioase. Economiile de costuri în legătură cu formalitățile anevoioase sunt determinate de timpul economisit datorită: unei mai mari claritățiîn ceea ce privește procedura de rambursare (1 679,1 milioane EUR), ghișeului unic pentru PMR (277,3 milioane EUR), utilizării unui formular standardizat la nivelul UE pentru cererile de rambursare și de despăgubire (147 de milioane EUR), mecanismului de gestionare a plângerilor pentru pasagerii care realizează călătorii multimodale (43,3 milioane EUR) și asistenței pentru pasagerii PMR care călătoresc cu bilete multimodale din categoria A (18,6 milioane EUR). În plus, pasagerii beneficiază de drepturi la asistență în cazul pierderii unei legături în timpul unei călătorii multimodale (în special dreptul la rambursare și la redirecționare, precum și dreptul la servicii de îngrijire, de exemplu, asigurarea băuturilor răcoritoare, a meselor și a cazării), estimate la 20,1 milioane EUR, și de utilizarea opțiunii mai ieftine a unui organism de soluționare alternativă a litigiilor (SAL), estimată la 1,6 milioane EUR.

***Transportatorii*:** vor beneficia de proceduri mai rapide și mai eficiente, de o mai mare transparență cu privire la conformitatea operatorilor, de norme pentru întreprinderi în relația cu intermediarii de servicii de transport aerian atunci când prelucrează rambursările împreună cu aceștia, de un avantaj competitiv datorită bunei lor reputații, de investigații coordonate la nivel transfrontalier, precum și de o cooperare eficace între organismele naționale de aplicare a legii și organismele SAL. Aceștia vor beneficia în mod indirect de pe urma unor norme mai clare privind răspunderea în contextul călătoriilor multimodale, precum și de pe urma informațiilor publicate pentru evaluările riscurilor, deoarece acest lucru va asigura condiții de concurență echitabile pentru industrie în toate statele membre și va spori transparența factorilor de monitorizare. În plus, economiile de costuri în legătură cu formalitățile anevoioase pentru transportatori ca urmare a mecanismului de gestionare a plângerilor pentru pasagerii care realizează călătorii multimodale sunt estimate la 35,3 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință.

***Intermediarii:*** vor beneficia de un rol oficial în procesul de rambursare a biletelor de avion rezervate prin intermediul lor – în cazul în care transportatorul decide astfel și aceștia sunt de acord. De asemenea, intermediarii pot beneficia în mod indirect de pe urma unor norme mai clare privind răspunderea în contextul călătoriilor multimodale, în special atunci când informează în mod corespunzător pasagerii cu privire la natura separată a biletelor de transport pe care acești intermediari le-au combinat și le-au vândut pentru o anumită călătorie multimodală. În plus, economiile de costuri în legătură cu formalitățile anevoioase pentru intermediari ca urmare a mecanismului de gestionare a plângerilor pentru pasagerii care realizează călătorii multimodale sunt estimate la 24 de milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință.

***Autoritățile publice naționale:*** economiile de costuri recurente în legătură cu asigurarea respectării legii pentru autoritățile publice naționale sunt estimate la 5,9 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință. Economiile de costuri se datorează unei modalități mai ușoare de evaluare a conformității pentru transportatori și operatorii terminalelor, fără a trebui desfășurate activități de monitorizare mai aprofundate și mai costisitoare, utilizării formularelor standard pentru cereri care facilitează activitățile de monitorizare și scăderii preconizate a numărului de acțiuni în instanță. În plus, se preconizează că acestea vor înregistra economii de costuri în legătură cu formalitățile anevoioase ca urmare a mecanismului de gestionare a plângerilor pentru pasagerii care realizează călătorii multimodale (71,4 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință).

Beneficiile totale ale opțiunii de politică preferate sunt estimate la 2 323,6 milioane EUR în raport cu scenariul de referință, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050.

**Care sunt costurile aferente opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, în cazul în care nu există o opțiune preferată)?**

Costurile totale ale pachetului de politici preferat sunt estimate la 575,2 milioane EUR în plus față de scenariul de referință pentru perioada 2025-2050, exprimate ca valoare actualizată.

Pentru ***transportatori***, costurile totale sunt estimate la 144,5 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050, în raport cu scenariul de referință, din care 51,2 milioane EUR reprezintă costuri de ajustare și 93,3 milioane EUR, costuri administrative. Cea mai mare parte a costurilor de ajustare este determinată de dreptul la rambursare sau la redirecționare, de dreptul la

servicii de îngrijire și de dreptul la asistență al PMR pentru pasagerii cu un contract de transport unic (categoria A), precum și de necesitatea de a institui sistemul de informare în timp real a pasagerilor pentru categoriile de bilete multimodale A (contracte de transport unice) și B (bilete separate grupate în pachete de intermediari). Costurile administrative sunt determinate în mare măsură de cerința de raportare, ca urmare a instituirii unor standarde de calitate a serviciilor și a unui sistem de management al calității.

Pentru operatorii terminalelor, costurile totale sunt estimate la 321,9 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050, în raport cu scenariul de referință, din care 319,5 milioane EUR reprezintă costuri de ajustare și 2,3 milioane EUR, costuri administrative. Cerința de a institui un „ghișeu unic” pentru PMR în nodurile multimodale determină o mare parte din costurile de ajustare (316,5 milioane EUR), în timp ce costurile administrative sunt determinate de cerința de raportare cu privire la rezultate, în urma instituirii unor standarde de calitate a serviciilor și a unui sistem de management al calității.

Pentru intermediari, costurile totale sunt estimate la 75,2 milioane EUR, din care 17,8 milioane EUR reprezintă costuri de ajustare și 57,5 milioane EUR, costuri administrative. Costurile administrative sunt determinate în principal de necesitatea modificării sistemelor de informare în vederea informării pasagerilor cu privire la procesul de rambursare. Agențiile care gestionează cererile de despăgubire pot suferi pierderi, estimate la 1,6 milioane EUR, ca urmare a utilizării opțiunii mai ieftine a unui organism de soluționare alternativă a litigiilor (SAL).

Pentru autoritățile publice naționale, costurile totale sunt estimate la 32 de milioane EUR, din care 30,6 milioane EUR reprezintă costuri de asigurare a respectării legii, 1,4 milioane EUR, costuri administrative și 0,02 milioane EUR, costuri de ajustare.

**Care sunt efectele asupra IMM-urilor și asupra competitivității?**

Pachetul de politici preferat va avea efecte asupra întreprinderilor de dimensiuni mai mari și mai mici, IMM-urile putând, de asemenea, să se confrunte cu un impact semnificativ din cauza dimensiunii lor și a resurselor limitate. Acest lucru este valabil în special în cazul vânzătorilor intermediari de bilete și al micilor operatori de transport, cum ar fi operatorii de transport cu autobuzul și autocarul și de transport naval. În acest context, s-a inclus o exceptare pentru IMM-uri pentru o măsură de politică ce implică o serie de costuri deosebit de mari pentru IMM-uri [și anume furnizarea de informații în timp real pasagerilor pentru categoriile de bilete multimodale A (contracte de transport unice) și B (bilete separate grupate în pachete de intermediari)].

**Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?**

Pachetul de politici preferat permite o mai bună punere în aplicare și asigurare a respectării drepturilor pasagerilor, eficientizând activitatea autorităților naționale. Informarea pasagerilor cu privire la posibilitatea de a înainta cereri de rambursare și de despăgubire către un organism de soluționare alternativă a litigiilor (SAL) va reduce costurile administrative pentru instanțe, ca urmare a reducerii numărului de acțiuni în justiție și, prin urmare, a scăderii cheltuielilor de judecată. Costurile totale pentru autoritățile publice naționale sunt estimate la 32 de milioane EUR, în timp ce economiile de costuri sunt de 77,3 milioane EUR, ceea ce conduce la beneficii nete de 45,3 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată în perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință.

**Vor exista alte efecte semnificative?**

Pachetul de politici preferat va avea unele efecte la nivel social: deși impactul asupra ocupării forței de muncă va fi marginal, beneficiile legate de drepturile fundamentale ar urma să se materializeze într-un nivel mai ridicat de protecție a consumatorilor, inclusiv pentru PMR (de exemplu, instituirea unor ghișee unice pentru PMR în nodurile multimodale). Se preconizează, de asemenea, că pachetul de politici preferat va avea efecte pozitive asupra mediului; acesta va face mobilitatea cu soluții de transport în comun mai atractivă și poate contribui la reducerea numărului de persoane care aleg să utilizeze autoturismele individuale, ceea ce poate avea un impact pozitiv în ceea ce privește reducerea emisiilor de $CO_2$ și a altor poluanți, precum și asupra congestionării traficului.

**Proporționalitate**

Pachetul de politici preferat nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului general de politică, și anume asigurarea bunei funcționări a pieței unice a transportului de pasageri, precum și a unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor pentru pasageri în timpul călătoriilor.

## D. Acțiuni ulterioare

**Când va fi revizuită politica?**
Politica va fi revizuită după o perioadă de timp adecvată de la adoptarea propunerii. Va fi nevoie de timp pentru ca măsurile de politică să intre în vigoare și să genereze efecte; Comisia va dispune de o bază solidă pentru a monitoriza punerea în aplicare eficace prin intermediul activităților de asigurare a respectării legii și de raportare ale organismelor naționale de aplicare a legii. Dacă nu apar probleme legate de punerea în aplicare, acest termen nu va fi mai scurt de cinci ani de la intrarea în vigoare a legislației.