

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona)”

[COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD)]

(2018/C 197/10)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS** (NL-I)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 5.10.2017 Rada Unii Europejskiej, 10.10.2017
Podstawa prawna	Art. 91 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.1.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.1.2018
Sesja plenarna nr	531
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	164/1/4

1. Wnioski

1.1. EKES popiera propozycje Komisji, zwłaszcza te, które doprecyzowują obowiązujące przepisy, zapewniają lepsze informowanie podróżnych i sprzyjają jednolitemu stosowaniu praw pasażerów w całej Unii Europejskiej przez zniesienie odstępstw krajowych. Ponadto dodanie klauzuli siły wyższej wydaje się o tyle uzasadnione, iż stanowi harmonizację z innymi rodzajami transportu.

1.2. Jednak nowy przepis (art. 22 ust. 4 dotyczący pomocy na stacjach osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej) może okazać się problematyczny. Dlatego EKES zdecydowanie zaleca uzupełnienie art. 22 ust. 4 sformułowaniem: „z wyjątkiem stacji bez personelu, o których mowa w ust. 3”.

1.3. Komitet przedstawił jeszcze szereg innych propozycji w celu wzmocnienia treści projektu. Dla większej zwięzłości odsyłamy do części 4.3, w której dokładnie je przedstawiono.

2. Wprowadzenie

2.1. Już w białej księdze w sprawie transportu w 2001 r. jako unijny cel uznano ochronę praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu, włączając transport kolejowy. Odnośne rozporządzenie kolejowe⁽¹⁾, przyjęte w 2007 r., weszło w życie w 2009 r.

2.2. Rozporządzenie to przewiduje minimalną ochronę pasażerów w ruchu kolejowym. Zobowiązuje ono państwa członkowskie, ich odpowiednie organy i przedsiębiorstwa kolejowe do praktycznego wdrożenia jego przepisów, aby zagwarantować prawa pasażerów. Pod tym względem rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 stanowi ważny instrument harmonizacji, który powinien zagwarantować, że wszyscy pasażerowie w UE mają takie same prawa.

2.3. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej z 2011 r. dotyczącym europejskiej wizji w zakresie praw pasażerów („Komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”)⁽²⁾ prawa te opierają się na trzech filarach: niedyskryminacji, dokładnych, aktualnych i dostępnych informacjach oraz natychmiastowej i proporcjonalnej pomocy.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007.

⁽²⁾ COM(2011) 898 final.

2.3.1. Wymieniono tam też dziesięć praw, które stanowią podstawę unijnych praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu:

- 1) prawo do niedyskryminacji w dostępie do transportu;
- 2) prawo do mobilności;
- 3) prawo do informacji;
- 4) prawo do rezygnacji z podróży (zwrot pełnego kosztu biletu);
- 5) prawo do wykonania umowy transportowej w przypadku zakłócenia podróży;
- 6) prawo do uzyskania pomocy;
- 7) prawo do odszkodowania;
- 8) prawo do odpowiedzialności przewoźników w odniesieniu do pasażerów i ich bagażu;
- 9) prawo do szybko działającego i dostępnego systemu rozpatrywania skarg;
- 10) prawo do pełnego stosowania i skutecznego egzekwowania prawa UE.

2.3.2. Prawa pasażerów w ruchu kolejowym objęte rozporządzeniem z 2007 r. odzwierciedlają już powyższe dziesięć podstawowych praw pasażerów odnoszących się do wszystkich rodzajów transportu.

2.3.3. Niemniej rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w stosowaniu zawartych w nim przepisów. Państwa członkowskie mogą udzielać szerokich zwolnień od stosowania rozporządzenia. Mimo iż chodzi o czasowe zwolnienia do 15 lat, mają one znaczny wpływ na jednolite stosowanie tego rozporządzenia.

2.3.4. Obecnie jedynie cztery państwa członkowskie stosują rozporządzenie w całości, a pozostałe 24 państwa członkowskie udzieliły licznych zwolnień swoim krajowym, miejskim, podmiejskim lub regionalnym przewozom kolejowym. Szerokie stosowanie tych zwolnień, mimo że dozwolone przez prawo, utrudnia jednolite stosowanie i egzekwowanie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, a tym samym powoduje, że pasażerowie mają różne prawa w różnych państwach członkowskich.

2.3.5. W swoim sprawozdaniu z 2013 r. dotyczącym stosowania rozporządzenia ⁽³⁾ Komisja zwróciła uwagę na niektóre problematyczne obszary, których istnienie potwierdzono w ocenie skutków przeprowadzonej w 2016/2017 r. ⁽⁴⁾

2.4. W 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł (sprawa C 509/11 *ÖBB-Personenverkehr*), że obecny art. 17 rozporządzenia wyklucza możliwość zwolnienia przedsiębiorstw kolejowych z obowiązku wypłaty odszkodowania pasażerom za opóźnienia spowodowane działaniem siły wyższej. Ten aspekt odróżnia kolej od innych rodzajów transportu.

2.5. Wreszcie należy mieć na uwadze, że dotyczy to jedynie przedsiębiorstw kolejowych posiadających licencję zgodnie z dyrektywą 95/18/WE; tramwaje czy metro nie są zatem objęte. Podstawę stanowią tu również przepisy ujednolicone o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV).

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Wniosek dotyczący przekształcenia dąży do równowagi między wzmocnieniem praw pasażerów w ruchu kolejowym a ograniczeniem obciążeń dla przedsiębiorstw kolejowych.

3.2. Przewidziano w nim cofnięcie zwolnień dla krajowych przewozów dalekobieżnych do 2020 r. W przypadku przewozów wykonywanych poza granicami UE państwom członkowskim zezwolono na udzielanie zwolnień tylko wówczas, gdy są w stanie dowieść, że pasażerom na ich terytorium zapewniono odpowiednią ochronę. W celu zapewnienia pewności prawa w regionach transgranicznych rozporządzenie będzie w pełni stosować się do przewozów miejskich, podmiejskich i regionalnych, których wykonywanie wiąże się z przekraczaniem granic.

⁽³⁾ COM(2013) 587.

⁽⁴⁾ SWD (2017) 317 final.

3.3. **Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej** zostaną wzmocnione, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD). Państwa członkowskie nie mogą już wprowadzić zwolnienia z wymogu zapewnienia pomocy i odszkodowania za uszkodzony sprzęt ułatwiający poruszanie się⁽⁵⁾. Informacje muszą być przekazywane w przystępnych formatach zgodnie z wymogami przewidzianymi w europejskim akcie w sprawie dostępności⁽⁶⁾. Personel kolejowy będzie musiał przejść odpowiednie szkolenia.

3.4. Pasażerowie otrzymują **podstawowe informacje** na temat przysługujących im praw w momencie rezerwacji. Ogłoszenia informujące pasażerów o przysługujących im prawach muszą być umieszczone w widocznych miejscach na dworcach oraz w pociągu.

3.5. Zgodnie z wytycznymi interpretacyjnymi z 2015 r.⁽⁷⁾ i czwartym pakietem kolejowym z 2016 r.⁽⁸⁾ przedsiębiorstwa kolejowe i sprzedawcy biletów muszą dołożyć starań, aby oferować bilety bezpośrednie, lecz mogą również udowodnić, że przekazali pasażerom informacje, jeżeli ich prawa nie będą miały zastosowania w odniesieniu do całości podróży.

3.6. We wniosku określono zakres obowiązków krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, również w sprawach transgranicznych, oraz zobowiązano je do skutecznej współpracy ze sobą nawzajem.

3.7. Wniosek zawiera klauzulę generalną, która zakazuje wszelkich form **dyskryminacji**, podobnie jak w przypadku innych rodzajów transportu.

3.8. Aby ograniczyć obciążenia spoczywające na przedsiębiorstwach kolejowych, we wniosku zobowiązano również zarządców stacji i zarządców infrastruktury do sporządzania planów awaryjnych.

3.9. Przedsiębiorstwa kolejowe otrzymują prawo do dochodzenia roszczeń, jeżeli opóźnienie nastąpiło z winy lub w wyniku zaniedbania osoby trzeciej. Ten środek ujednocila prawa pasażerów w ruchu kolejowym z prawami pasażerów linii lotniczych⁽⁹⁾.

3.10. Aby uniknąć sytuacji, że przedsiębiorstwa kolejowe muszą wypłacać odszkodowania w sytuacjach, których nie spowodowały i którym nie mogły zapobiec, wprowadzono we wniosku klauzulę dotyczącą siły wyższej, która ma zastosowanie jedynie w bardzo wyjątkowych sytuacjach wywołanych przez ekstremalne warunki pogodowe i kłęski żywiołowe⁽¹⁰⁾.

3.11. Rozporządzenie to zostało uwzględnione w załączniku do zmienionego rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów⁽¹¹⁾.

3.12. We wniosku zawarto odniesienia do COTIF (przepisy ujednoczone CIV), obejmując tym samym ich zakresem krajowe przewozy kolejowe w UE.

4. Uwagi

4.1. EKES popiera propozycje Komisji, zwłaszcza te, które doprecyzowują obowiązujące przepisy, zapewniają lepsze informowanie podróżnych i sprzyjają jednolitemu stosowaniu praw pasażerów w całej Unii Europejskiej przez zniesienie odstępstw krajowych. Ponadto dodanie klauzuli siły wyższej wydaje się o tyle uzasadnione, iż stanowi harmonizację z innymi rodzajami transportu.

4.2. Przekształcenie istniejącego środka prawnego⁽¹²⁾ nie musi stanowić niepodważalnej zasady. Czasami, szczególnie jeśli dotychczasowy środek prawny – dyrektywa – jest odmiennie interpretowany i stosowany przez różne państwa członkowskie UE, najbardziej odpowiednia wydaje się jego zmiana na inny środek prawny – w tym wypadku na rozporządzenie. Obecnie sprawa dotyczy już jednak rozporządzenia, więc przekształcenie powinno prowadzić do wyraźnych zasad uniemożliwiających różną interpretację, o jednolitym zastosowaniu, uzupełnionych o nowe spostrzeżenia, co w dużej mierze ma tu miejsce. Poniższe uwagi dotyczą pozostałej części, którą należałoby jeszcze dopracować.

⁽⁵⁾ COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD).

⁽⁶⁾ COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD).

⁽⁷⁾ Dz.U. C 220 z 4.7.2015, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 352 z 23.12.2016, s. 1.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1.

⁽¹⁰⁾ SWD(2017) 318 final.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 283.

⁽¹²⁾ COM(2017) 548 final – 2017/0237 (COD).

4.3. Sugestie

4.3.1. Personelowi pokładowemu pociągów może być czasem trudno rozpoznać pasażerów z niepełnosprawnością, zwłaszcza że proponuje się objąć definicją osoby o ograniczonej możliwości poruszania również niepełnosprawność psychiczną lub umysłową. W przypadku podejrzenia oszustwa może to prowadzić do sytuacji kryzysowych i praktycznych problemów. Kwestia ta powinna też zostać należycie uwzględniona w szkoleniu personelu (art. 26).

4.3.2. Zgodnie z wymogami obowiązującego rozporządzenia pozostałe zwolnienia dla **krajowych usług dalekobieżnych** powinny zostać częściowo zniesione do 2024 r. Wcześniejsze zakończenie w 2020 r., tak jak proponuje to Komisja, mogłoby okazać się zbyt wczesne w niektórych państwach członkowskich. Gdyby tak się faktycznie stało, należy znaleźć odpowiednie rozwiązanie dla pojedynczych przypadków, tak by umożliwić płynne przejście na nowy system.

4.3.3. Minimalna kwota odszkodowania (art. 17 ust. 1) jest uzależniona również od minimalnego okresu czasu, tj. 60 minut opóźnienia. W praktyce znane są jednak przypadki krótszego minimalnego czasu opóźnienia. Należy zachować tę możliwość i zawrzeć o tym wyraźny zapis w artykule.

4.3.4. Do przekazywanych informacji o podróży należy dodać, że w przypadku prawdopodobieństwa graniczącego z pewnością, że minimalny czas wymagany do odszkodowania za spóźnienie zostanie osiągnięty lub przekroczony, informuje się o tym pasażerów i w miarę możliwości rzeczywiście udostępnia im odpowiednie formularze wniosków o odszkodowanie.

4.3.5. Art. 22 dotyczy pomocy na stacjach kolejowych. W ust. 3 opisano, jak należy zapewnić odpowiedni system pomocy na stacjach, na których nie ma personelu. W proponowanym nowym ust. 4 niesłusznie nie wzięto tego pod uwagę. Komitet proponuje uzupełnić zdanie w ust. 4 po słowie „kolejowe” w następujący sposób: „z wyjątkiem stacji bez personelu, o których mowa w ust. 3”.

Bruksela, dnia 18 stycznia 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Załącznik

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące punkty opinii sekcji zostały odrzucone w wyniku poprawek przyjętych przez Zgromadzenie, ale uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej głosów oddanych za pozostawieniem tekstu opinii sekcji (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

4.3.6. Niektóre przepisy we wniosku mogą okazać się problematyczne, wprowadzać w błąd lub być mylące, a jeden z nich stoi nawet w sprzeczności z innymi.

Wynik głosowania nad poprawką

Za: 73

Przeciw: 50

Wstrzymało się: 24

4.3.6.1. Na przykład prawo do kupowania biletów w pociągu bez dodatkowych opłat (art. 10 ust. 5) może być kwestionowane w przypadkach, gdy w pociągu nie sprzedaje się żadnych biletów, a pasażerowie są informowani na stacji początkowej o innych możliwościach zakupu biletu, jak już przewidziano w art. 10 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 10 ust. 4.

Wynik głosowania nad poprawką

Za: 80

Przeciw: 51

Wstrzymało się: 13

4.3.6.2. Podobnie przepis (art. 23 ust. 4), zgodnie z którym w pociągach powinna być dostępna pomoc przez cały czas świadczenia usługi, może nastroczać problemów w przypadkach, gdy pociągi kursują zasadniczo bez personelu – takiej sytuacji dotyczy art. 23 ust. 2.

Wynik głosowania nad poprawką

Za: 91

Przeciw: 48

Wstrzymało się: 12

4.3.6.3. Aby uniknąć zbędnych sporów i nieuzasadnionych zobowiązań, EKES zdecydowanie zaleca skreślenie art. 10 ust. 5 i art. 23 ust. 4.

Wynik głosowania nad poprawką

Za: 90

Przeciw: 48

Wstrzymało się: 14

Następujący punkt został zmieniony, by oddać treść poprawek przyjętych przez Zgromadzenie.

1.2. Jednakże niektóre z nowych przepisów (proponowany art. 10 ust. 5 dotyczący zakupu biletu w pociągu, art. 22 ust. 4 dotyczący pomocy na stacjach kolejowych i art. 23 ust. 4 dotyczący pomocy w pociągu; wszystkie wspomniane przepisy odnoszą się do osób niepełnosprawnych i o ograniczonej możliwości poruszania się) mogą okazać się problematyczne, wprowadzać w błąd lub być mylące, a jeden z nich stoi nawet w sprzeczności z poprzednimi ustępami wspomnianych artykułów, kiedy mowa o stacjach i pociągach bez personelu. Dlatego EKES zdecydowanie zaleca usunięcie art. 10 ust. 5 i art. 23. ust. 4 oraz uzupełnienie art. 22 ust. 4 sformułowaniem: „z wyjątkiem stacji bez personelu, o których mowa w ust. 3”.