



CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 27 novembre 2013
(OR. en)

16577/13

Fascicolo interistituzionale:
2013/0072 (COD)

AVIATION 225
CONSOM 201
CODEC 2663

RELAZIONE

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti (parte prima)/Consiglio
n. doc. prec.:	16459/13 AVIATION 222 CONSOM 199 CODEC 2638
Oggetto:	<i>Preparazione della sessione del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" del 5 dicembre 2013</i> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli - Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

I. INTRODUZIONE

Il 13 marzo 2013 la Commissione ha presentato la summenzionata proposta al fine di rivedere e migliorare la normativa europea in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo alla luce dell'esperienza acquisita nell'applicazione delle norme esistenti, nonché di tenere conto delle implicazioni dei rapidi cambiamenti che si registrano nel mercato europeo del trasporto aereo.

La presente proposta intende promuovere gli interessi dei passeggeri del trasporto aereo, garantendo che i vettori aerei offrano effettivamente un livello elevato di protezione ai passeggeri durante le interruzioni del viaggio. Al tempo stesso essa intende tenere conto delle implicazioni finanziarie dei diritti dei passeggeri per il settore del trasporto aereo e garantire in tal modo che i vettori aerei europei operino secondo condizioni armonizzate in un mercato liberalizzato.

In particolare, si propone di combinare il chiarimento delle zone d'ombra presenti nella normativa esistente e il rafforzamento dei meccanismi di gestione dei reclami a disposizione dei passeggeri. La Commissione si adopera inoltre per introdurre disposizioni volte a fornire incentivi alle compagnie aeree affinché riproteggano rapidamente i passeggeri, consentano loro di raggiungere la destinazione finale e riducano al minimo i disagi subiti negli aeroporti a causa di gravi ritardi. Si affrontano anche i costi finanziari sproporzionati che possono derivare alle compagnie aeree da alcuni degli obblighi imposti dal regolamento in determinate circostanze eccezionali. La Commissione propone inoltre di introdurre norme dettagliate riguardo ad alcuni dei diritti esistenti, come il diritto all'informazione, il diritto all'assistenza e alla compensazione, oltre a proporre nuovi diritti, per esempio in materia di attrezzature per la mobilità.

La commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo ha nominato relatore il sig. George BACH (PPE) e dovrebbe votare sul progetto di relazione il 17 dicembre 2013.

II. LAVORI SVOLTI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI DEL CONSIGLIO

Sotto la presidenza irlandese la Commissione ha presentato la proposta in materia di diritti dei passeggeri del trasporto aereo ai ministri dei trasporti durante il Consiglio TTE del 10 giugno 2013. Il 19 giugno 2013 il Gruppo "Trasporti aerei" ha discusso e vagliato le valutazioni d'impatto che accompagnano la proposta e nel luglio 2013, sotto la presidenza lituana, ha avviato un esame dettagliato della proposta. Per consentire agli organi preparatori del Consiglio di portare avanti i lavori sulla proposta, la presidenza ha tenuto un dibattito orientativo in occasione del Consiglio "Trasporti" del 10 ottobre 2013.

Nel dibattito orientativo i ministri hanno espresso il loro accordo sugli obiettivi della proposta e sull'esigenza di rivedere e migliorare le norme esistenti. Hanno sottolineato l'importanza di norme semplici e chiare e hanno convenuto con la Commissione che il principio guida del regolamento dovrebbe essere quello di far sì che i passeggeri raggiungano la loro destinazione. Nel contempo hanno espresso grave preoccupazione per le nuove norme in materia di coincidenze. Si è inoltre sottolineato che, per ciò che riguarda ritardi e cancellazioni, occorre trovare un buon equilibrio delle disposizioni dettagliate al fine di assicurare la desiderata equità sia per i passeggeri che per le compagnie aeree. La maggioranza degli Stati membri ha manifestato scetticismo riguardo all'introduzione di disposizioni relative al collegamento della compensazione al prezzo del biglietto. Secondo l'opinione di alcune delegazioni, far rientrare nel campo di applicazione del regolamento i viaggi effettuati con altri modi di trasporto è contrario al principio di chiara e semplice legislazione. La presidenza lituana si è adoperata attivamente perché fosse possibile raggiungere un orientamento generale sulla proposta nella sessione del Consiglio TTE di dicembre. Tuttavia, in considerazione della complessità e dell'importanza politica del fascicolo, nonché del fatto che vi sono tra le delegazioni opinioni divergenti riguardo all'approccio da adottare su talune questioni importanti, nonostante gli interessi generali condivisi non è stato possibile raggiungere tale obiettivo.

Al fine di compiere progressi sul fascicolo, la presidenza ha elaborato varie proposte di compromesso tenendo conto delle indicazioni ricevute dai ministri e dei commenti espressi dagli Stati membri. In particolare la presidenza ha deciso di non includere le disposizioni concernenti il collegamento al prezzo del biglietto e ha realizzato progressi positivi relativamente alla proposta di modifica del regolamento (CE) 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti. Inoltre il concetto di circostanze eccezionali e l'allegato contenente un elenco non esaustivo di tali circostanze sono stati oggetto di discussione dettagliata e sono stati compiuti progressi significativi per venire incontro alle preoccupazioni delle delegazioni. Nel testo attuale si propone altresì di sopprimere le disposizioni che prevedrebbero l'applicazione del regolamento (CE) 261/2004 ai viaggi effettuati con altri modi di trasporto.

Le proposte di compromesso sono state esaminate da ultimo il 26 novembre dal Gruppo "Trasporti aerei" e figurano nell'addendum 1 della presente relazione. Le ultime modifiche figurano in **grassetto** e le soppressioni sono indicate con [...].

Poiché l'esame della proposta di compromesso della presidenza è ancora in corso da parte degli Stati membri, questi ultimi mantengono una riserva d'esame generale sull'intero testo. La Commissione ha inoltre formulato una riserva d'esame generale sui vari suggerimenti che modificano la sua proposta iniziale. UK ha formulato una riserva di esame parlamentare sul testo.

III. PRINCIPALI QUESTIONI IN SOSPEO

Extraterritorialità e concetto di ritardo all'arrivo

La Commissione non ha proposto alcuna modifica del campo di applicazione del regolamento. Nel contempo, la proposta contiene nuove disposizioni sui ritardi all'arrivo, basate sulla valutazione del ritardo all'arrivo da parte della Corte di giustizia europea¹. Sin dall'avvio delle discussioni, varie delegazioni hanno espresso grave preoccupazione riguardo all'utilizzo del concetto di ritardo all'arrivo e ritengono che, prima di approvare le disposizioni interessate, sia necessario valutare le conseguenze giuridiche della regolamentazione dei ritardi all'arrivo. In particolare, dal momento che agli articoli 19 e 29 della convenzione di Montreal² figurano disposizioni in materia, mettono in discussione la misura in cui le nuove proposte sul ritardo all'arrivo sono compatibili con tali norme a livello internazionale. Inoltre le delegazioni hanno formulato riserve sulle modalità con cui le nuove disposizioni sul ritardo all'arrivo possono essere applicate al di fuori del territorio dell'UE e qualora siano interessati vettori di paesi terzi, sollevando la questione dell'extraterritorialità. E' stato richiesto il parere scritto del Servizio giuridico su tali questioni che necessiteranno di un ulteriore esame particolareggiato a livello di Gruppo.

¹ Sturgeon C-402/07 e C-432/07, Nelson C-581/10 e C-629/10.

² Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale (GU L 194 del 18.7.2001)

Parità di trattamento in caso di cancellazione o di ritardi prolungati

La proposta della Commissione mira ad assicurare parità di trattamento tra i passeggeri in caso di cancellazione e di ritardi prolungati. Ciò fa seguito alle sentenze emesse dalla Corte di giustizia europea, in cui si è stabilito che tali passeggeri devono essere considerati in situazioni comparabili, dal momento che subiscono disagi analoghi. Nel complesso le delegazioni sono soddisfatte dei livelli di attivazione di 5-9-12 ore proposti relativamente alla compensazione per ritardo e si sono dette disponibili ad equiparare le distanze relative al ritardo a quelle relative alla cancellazione, in modo da rispettare il principio di parità di trattamento e dar luogo a un testo più semplice. Tuttavia varie delegazioni ritengono che sia necessario un ulteriore esame dettagliato, anche della giurisprudenza, al fine di trovare il giusto equilibrio delle disposizioni che risponda altresì all'interesse dei passeggeri. Hanno anche ammonito che occorre un'attenta analisi in relazione agli adeguamenti da operare su determinati articoli che possono avere un effetto significativo su altri punti, con un potenziale impatto sul soggiacente principio della parità di trattamento.

Mancata corrispondenza

Il nuovo articolo proposto dalla Commissione sulle mancate corrispondenze costituisce una preoccupazione essenziale per le delegazioni. Seppure tutte riconoscano l'esigenza di assistere i passeggeri in caso di mancata corrispondenza, la maggioranza delle delegazioni ha espresso preoccupazione riguardo all'impatto di tali nuove disposizioni sul regime di cooperazione già esistente tra le compagnie aeree e sui collegamenti regionali. La proposta di compromesso della presidenza attribuisce la responsabilità dell'assistenza e della compensazione al primo vettore aereo, misura che è stata considerata un progresso. Alcune delegazioni tuttavia ritengono che nell'interesse della semplificazione l'articolo potrebbe essere soppresso nella sua interezza, dal momento che i passeggeri con mancate corrispondenze dovrebbero già essere coperti dalle disposizioni sui ritardi o rientrerebbero nel caso della modifica dell'orario. Nel contempo, molte delegazioni considerano le mancate corrispondenze strettamente collegate al problema del "ritardo all'arrivo" e mantengono la riserva fino all'adozione di un approccio comune sui ritardi all'arrivo e sull'applicabilità del regolamento in caso di coinvolgimento di vettori di paesi terzi. Inoltre, anche le delegazioni secondo le quali il diritto alla compensazione può applicarsi per ciascun volo hanno formulato riserve su detto articolo.

Circostanze eccezionali

In caso di circostanze eccezionali, il regolamento prevede che i vettori aerei siano esentati dall'obbligo di versare la compensazione, qualora abbiano adottato tutte le misure del caso al fine di evitare che tali circostanze determinino la cancellazione o il ritardo dei voli. La mancanza di precisione in merito alle circostanze eccezionali nel regolamento in vigore ha causato numerose difficoltà nelle controversie giuridiche. Pertanto la Commissione ha proposto di aggiungere una definizione di circostanze eccezionali, accompagnata da un elenco non esaustivo di siffatte circostanze. Tutte le delegazioni concordano sull'approccio adottato e accolgono con favore l'idea della chiarezza giuridica. Le proposte di compromesso della presidenza hanno migliorato il testo in tal senso, in particolare per quanto riguarda il fatto di considerare i guasti tecnici come circostanze eccezionali. Tuttavia alcune delegazioni mantengono riserve sul testo e continuano a riscontrare difficoltà in merito all'inclusione di determinati casi nell'allegato, nonché al carattere pienamente vincolante dello stesso. Preferirebbero lasciare agli organismi nazionali di applicazione e agli organi giurisdizionali nazionali la possibilità di discostarsi dall'elenco in casi eccezionali debitamente motivati. La Commissione è riluttante ad apportare al testo siffatte importanti modifiche che reintrodurrebbero incertezze nel regolamento. Anche alcune delegazioni condividono tali preoccupazioni e mantengono l'obiettivo di raggiungere la certezza del diritto.

Altre preoccupazioni

Oltre alle importanti preoccupazioni di cui sopra, le delegazioni hanno opinioni divergenti sulle modalità per affrontare varie altre questioni del regolamento. Da un lato, la maggioranza delle delegazioni sostiene la certezza e la chiarezza del diritto. D'altra parte, tra le priorità delle delegazioni rientrano anche la semplicità e una legislazione di facile applicazione. Partendo da tali premesse, occorrono ulteriori discussioni per trovare il giusto equilibrio su questioni quali la riduzione del numero di definizioni e l'adozione di disposizioni esplicite o complementari relativamente a scenari (ad es. modifica dell'orario, atterraggio in un aeroporto alternativo) considerabili come variazioni delle norme esistenti in materia di cancellazioni e ritardi.

Per quanto riguarda il bagaglio a mano, alcune delegazioni ravvisano la necessità di adottare disposizioni specifiche relativamente alla cosiddetta "regola del bagaglio unico", mentre altre delegazioni considerano la disposizione separata come un eccesso di regolamentazione, e ritengono che debbano essere sufficienti le informazioni ai passeggeri come proposto dalla Commissione. In caso di esenzioni dall'obbligo di offrire una sistemazione, varie delegazioni mettono in discussione l'equità del limite di 100 EUR per notte, tenendo conto dei diversi prezzi degli alberghi intorno agli aeroporti. Preferirebbero esplorare altre modalità più pratiche per introdurre tale limite nel testo. Nei casi in cui il campo di applicazione dei due regolamenti di cui alla proposta riguarda vettori di paesi terzi, le delegazioni hanno manifestato l'esigenza di esaminare nei dettagli l'effettiva applicabilità di tali disposizioni. La maggioranza delle delegazioni ha inoltre espresso l'esigenza di chiarire ulteriormente le norme relative alla gestione dei reclami dei passeggeri, comprese le modalità di risoluzione alternativa delle controversie. Ciò dovrebbe essere accompagnato da una applicazione effettiva ed efficace da parte delle autorità nazionali, con una notevole attenzione per evitare la creazione di ulteriori oneri amministrativi.

IV. CONCLUSIONE

Alla luce di quanto sopra esposto e per consentire agli organi preparatori del Consiglio di continuare il loro lavoro sulla proposta in oggetto, il Coreper e il Consiglio sono invitati a prendere atto della presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori e del documento di cui all'addendum 1.
