RO 2021

15

Raportul special

Drepturile pasagerilor din transportul aerian în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19:

drepturi esențiale care nu au fost protejate, în pofida eforturilor Comisiei

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-V
Introducere	01-13
Drepturile pasagerilor în UE	01-04
Restricții de călătorie în timpul pandemiei de COVID-19	05-07
Efecte ale restricțiilor de călătorie legate de COVID-19 asupra transportului aerian de pasageri	08-12
Audit anterior privind drepturile pasagerilor	13
Sfera și abordarea auditului	14-18
Observații	19-74
În ansamblu, drepturi esențiale ale pasagerilor din transportul aerian nu fost respectate în timpul crizei provocate de COVID-19, iar pasagerii au fost tratați diferit	19-43
Pasagerii din transportul aerian nu își cunosc suficient de bine drepturile și acest lucru poate avea ca rezultat neobținerea unei rambursări	20-24
Modul de asigurare a respectării drepturile pasagerilor din transportul aerian nu este uniform, observându-se o utilizare pe scară largă a voucherelor	25-32
Omiterea intermediarilor din legislația privind drepturile pasagerilor din transportul aerian afectează capacitatea pasagerilor de a obține rambursarea	33-36
Recomandarea Comisiei privind voucherele nu a reușit să împiedice diferențele de tratament pentru pasageri	37-39
Deoarece nu există cerințe în materie de raportare, lipsește o imagine de ansamblu	40-43
Comisia a clarificat faptul că statele membre puteau lega protecția pasagerilor din transportul aerian de ajutorul de stat, dar, în practică, pentru companiile aeriene nu a fost stabilită o astfel de condiție	44-61
Comisia a depus eforturi pentru a sprijini companiile aeriene și organizatorii de pachete de servicii de călătorie, dar nu putea impune ca rambursările către pasageri să fie o condiție pentru aprobarea ajutorului de stat	45-54

Statele membre au acordat sprijin companiilor aeriene și operatorilor de turism, dar, în cazul companiilor aeriene, nu au corelat acest ajutor cu rambursările către pasageri 55-61

Comisia a încercat să protejeze drepturile pasagerilor din transportul aerian, dar competențele sale coercitive sunt limitate 62-74

Comisia a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei asupra pasagerilor din transportul aerian 63-67

Comisia a furnizat călătorilor informații cu privire la situația de pe teren 68-70

Cadrul juridic actual pentru protecția drepturilor pasagerilor din transportul aerian nu este nici complet, nici conceput astfel încât să facă față la crize 71-74

Concluzii și recomandări 75-80

Anexe

Anexa I – Sistemul de rambursare pentru pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri

Anexa II – Sistemul de rambursare pentru călătorii care au achiziționat pachete de servicii de călătorie

Anexa III – Lista deciziilor privind ajutoarele de stat acordate pentru sprijinirea companiilor aeriene

Anexa IV – Lista deciziilor privind ajutoarele de stat pentru sprijinirea organizatorilor de pachete de servicii de călătorie

Anexa V – Acțiunile Comisiei de atenuare a efectelor crizei asupra pasagerilor din transportul aerian: cronologie

Glosar

Acronime

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Pandemia de COVID-19 a avut un impact major asupra multor sectoare economice. Sectorul călătoriilor și sectorul turismului din UE s-au numărat printre primele afectate în mod direct, pe măsură ce pandemia a provocat perturbări majore ale călătoriilor, pe perioada cărora numeroase avioane au fost imobilizate la sol. În consecință, numeroase zboruri au fost anulate, acest lucru fiind urmat de cereri de rambursare din partea pasagerilor care nu au putut zbura. Companiile aeriene și organizatorii de pachete de servicii de călătorie s-au confruntat cu probleme grave și bruște de lichiditate, iar statele membre au intervenit cu niveluri de sprijin fără precedent, pentru a permite companiilor aeriene să continue să funcționeze și să supraviețuiască în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 și după aceasta.

II Curtea a analizat modul în care criza provocată de pandemia de COVID-19 a afectat drepturile pasagerilor din transportul aerian. Deși s-a concentrat asupra rolului Comisiei, Curtea a evaluat și dacă dreptul de acces la informații și dreptul la rambursare al acestor pasageri au fost protejate. A fost examinat, de asemenea, modul în care companiile aeriene au beneficiat de ajutor de stat, dacă acest ajutor era corelat cu protecția drepturilor pasagerilor și dacă deficiențele care existau deja înainte de pandemia de COVID-19 au persistat sau au fost exacerbate de criză.

III Reluarea transportului aerian va fi un aspect important al redresării economice a UE în urma crizei provocate de pandemie. Prezentul raport aduce o serie de informații pentru Comisie, care depune în prezent eforturi pentru a simplifica și a consolida cadrul juridic, astfel încât acesta să devină mai coerent și mai bine adaptat pentru a asigura protecția drepturilor pasagerilor în UE.

IV Per ansamblu, Curtea a constatat că:

(a) criza provocată de pandemia de COVID-19 a adus în centrul atenției faptul că pasagerii din transportul aerian nu erau pe deplin informați cu privire la drepturile lor și că exista așadar riscul ca aceștia să piardă bani la care aveau dreptul. Totodată, criza a pus în lumină limitări în asigurarea de către statele membre a respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian: numeroși pasageri nu au primit rambursări în faza inițială a crizei și mulți alții nu au avut altă alegere decât de a accepta vouchere. Începând din iunie 2020, companiile aeriene au început să efectueze rambursări către pasageri, deși cu întârzieri semnificative. La momentul auditului Curții, capacitatea pasagerilor de a obține rambursări rămânea limitată, atât în cazurile în care erau implicați intermediari (cum ar fi

agenții de voiaj), cât și în situațiile în care pasagerilor le-au fost impuse vouchere. În plus, majoritatea biletelor și a voucherelor pasagerilor nu sunt protejate în caz de insolvență a companiilor aeriene. Lipsa unei imagini de ansamblu la nivelul UE, explicabilă prin faptul că nu există cerințe de raportare, de exemplu cu privire la numărul de pasageri care solicită rambursarea banilor și cu privire la numărul de cazuri nesoluționate în termenele legale, reprezintă, în sine, o parte importantă a problemei care există în materie de asigurare a respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian;

(b) măsurile naționale de combatere a pandemiei, adesea luate în mod necoordonat sau unilateral, au contribuit la colapsul traficului aerian și au condus la probleme grave și bruște de lichiditate pentru companiile aeriene și pentru organizatorii de pachete de servicii de călătorie. Cadrul temporar al Comisiei privind ajutoarele de stat a facilitat acordarea unui nivel record de 34,7 miliarde de euro reprezentând ajutoare de stat furnizate de statele membre companiilor aeriene și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie. Statele membre trebuiau să se asigure că anumiți beneficiari ai ajutoarelor de stat informează Comisia cu privire la modul în care ajutorul a fost utilizat în sprijinul obiectivelor de politică ale UE legate de tranziția verde și de transformarea digitală, dar în ceea ce privește rambursările către pasagerii din transportul aerian nu exista nicio astfel de cerință. Comisia nu poate impune condiții în domeniul drepturilor pasagerilor atunci când aprobă măsuri naționale de ajutor de stat, dar a precizat cu claritate că statele membre puteau decide să impună astfel de condiții. Statele membre nu au stabilit însă o astfel de condiție atunci când au acordat ajutor companiilor aeriene. Acesta este unul dintre motivele pentru care companiile aeriene au avut abordări diferite legate de cum și când acordă rambursări;

(c) site-ul web al Comisiei intitulat „Re-open EU” oferă persoanelor care doresc să călătorească informații valoroase cu privire la toate modurile de transport, dar depinde de informațiile furnizate de statele membre și aceste informații nu sunt întotdeauna la zi;

(d) în cursul pandemiei, Comisia a acționat pentru a proteja drepturile pasagerilor din transportul aerian și a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei, în pofida limitărilor cadrului juridic existent. În special, competențele Comisiei de asigurare a respectării drepturilor pasagerilor din transportul sunt limitate. O propunere din 2013 care viza întărirea competențelor coercitive ale Comisiei nu a fost deocamdată aprobată de Consiliu.

V În acest raport, Curtea adresează Comisiei mai multe recomandări vizând:

(1) o protecție sporită a drepturilor pasagerilor din transportul aerian și o mai bună informare cu privire la acestea;

(2) o mai bună coordonare între măsurile naționale și o mai bună corelare a ajutoarelor de stat acordate companiilor aeriene cu rambursările către pasageri;

(3) îmbunătățirea instrumentelor și a legislației în materie de protejare a drepturilor pasagerilor din transportul aerian;

(4) examinarea pertinenței recomandărilor din prezentul raport și pentru alte moduri de transport.

Introducere

Drepturile pasagerilor în UE

01 În ultimii 30 de ani, călătoriile au cunoscut un adevărat boom în Europa[1]. UE a luat măsuri pentru a asigura un nivel armonizat de protecție a drepturilor pasagerilor, scopul fiind acela de a facilita mobilitatea persoanelor care călătoresc cu avionul, cu trenul, cu vaporul sau cu autobuzul. Aceste drepturi sunt definite la nivelul UE și sunt aplicate de furnizorii de servicii de transport. Respectarea lor este asigurată de organisme naționale.

02 Politica UE privind protecția drepturilor pasagerilor are un impact direct asupra cetățenilor, beneficiind astfel de o vizibilitate foarte ridicată. În același timp, este o politică pe care Comisia o consideră a fi o reușită, deoarece îi capacitează pe consumatori prin garantarea drepturilor acestora.

03 Legislația UE le oferă pasagerilor din transportul aerian dreptul, de exemplu, la rambursarea biletelor de avion, la rerutare și la asistență la sol (cum ar fi gustări și băuturi răcoritoare sau cazare la hotel) în cazul în care zborurile lor sunt anulate sau au întârzieri importante sau dacă li se refuză îmbarcarea (a se vedea ***caseta 1***).

[1] https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

Caseta 1

Legislația UE pentru protejarea drepturilor pasagerilor care utilizează transportul aerian

Pentru a asigura un nivel armonizat de protecție a pasagerilor din cele patru moduri de transport public (aerian, feroviar, pe apă sau cu autobuzul), Comisia Europeană actualizează periodic legislația relevantă pentru toate modurile de transport[2]. Cea mai recentă actualizare de acest tip privește sectorul feroviar[3].

În ceea ce privește sectorul transportului aerian, Regulamentul (CE) nr. 261/2004 privind drepturile pasagerilor care utilizează transportul aerian[4] stabilește normele UE privind compensarea și asistența acordată pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și a anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor. Acest regulament se aplică în cazul tuturor pasagerilor care pleacă dintr-un aeroport situat într-un stat membru sau dintr-un aeroport situat într-o țară din afara UE și se îndreaptă către un aeroport situat într-un stat membru, dar numai dacă operatorul de transport în cauză este un transportator din UE.

Comisia a propus o revizuire a acestui regulament în 2013[5], după perturbările traficului cauzate de erupția vulcanului Eyjafjallajökull. Această propunere a fost susținută de Parlament în 2014, dar nu și de Consiliu[6]. Ea include proceduri revizuite menite să ofere garanții mai bune privind drepturile pasagerilor în perioade de criză, cum ar fi îmbunătățirea procedurilor de tratare a plângerilor, precum și consolidarea mijloacelor coercitive și a celor de monitorizare și sancționare.

Pentru pasagerii care au achiziționat zboruri în cadrul unui pachet de servicii (de exemplu, combinând zborul cu hotelul), Directiva privind pachetele de servicii de călătorie[7], care se aplică din 2018, asigură, printre altele, garanții de recuperare a banilor și repatrierea în cazul în care un organizator de pachete de servicii de călătorie devine insolvabil. Această directivă a înlocuit Directiva privind pachetele de servicii de călătorie din 1990[8].

Atât regulamentul, cât și directiva intră în domeniul de aplicare al Regulamentului din 2017 privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului (Regulamentul CPC)[9].

04 Există numeroase organisme implicate în punerea în aplicare, asigurarea respectării acestor drepturi și supravegherea lor. Companiile aeriene sunt cele care

---

[2] Cu referire la sectorul feroviar: Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar (JO L 315, 3.12.2007, p. 14).

trebuie să aplice drepturile pasagerilor. Comisia monitorizează punerea în aplicare a cadrului juridic, poate propune modificări ale acestuia și emite recomandări sau orientări pentru armonizarea punerii în aplicare, acolo unde este necesar. Organismele naționale de aplicare a legii din statele membre sunt responsabile de asigurarea respectării legislației UE la nivel național. Rețeaua de cooperare în materie de protecție a consumatorilor (CPC) poate trata, de asemenea, plângerile primite de la pasageri. O imagine de ansamblu a tuturor organizațiilor implicate și a rolurilor acestora este prezentată în ***anexa I*** pentru cazul pasagerilor care achiziționează exclusiv zboruri și în ***anexa II*** pentru cazul călătorilor care achiziționează pachete de servicii.

Cu referire la transportul pe apă: Regulamentul (UE) nr. 1177/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind drepturile pasagerilor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 334, 17.12.2010, p. 1).

Cu referire la transportul cu autobuzul: Regulamentul (UE) nr. 181/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 55, 28.2.2011, p. 1).

[3] Regulamentul (UE) 2021/782 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar (reformare) (JO L 172, 17.5.2021, p. 1).

[4] 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 anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (JO L 46, 17.2.2004, p. 1).

[5] COM(2013) 130 final din 13 martie 2013.

[6] https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/air-passenger-rights/.

[7] Directiva (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 90/314/CEE a Consiliului (JO L 326, 11.12.2015, p. 1).

[8] Directiva 90/314/CEE a Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite (JO L 158, 23.6.1990, p. 59).

[9] Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 345, 27.12.2017, p. 1).

Restricții de călătorie în timpul pandemiei de COVID-19

05 La 30 ianuarie 2020, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a declarat epidemia de COVID-19 „o urgență de sănătate publică de importanță internațională”. Cu toate acestea, la sfârșitul lunii februarie 2020, OMS a emis o recomandare[10] în care sublinia importanța neaplicării de restricții comerciale sau de călătorie în contextul epidemiei de COVID-19. La sfârșitul primului trimestru al anului 2020, guvernele din întreaga lume au început să restricționeze și, ulterior, să interzică călătoriile internaționale. Deși inițial au fost aplicate restricții în primul rând pentru călătoriile din China (unde a început pandemia), acestea s-au extins rapid la alte zone. La 11 martie 2020, OMS a descris COVID-19 ca fiind o pandemie[11] și Statele Unite ale Americii au anunțat suspendarea călătoriilor dinspre Europa. O săptămână mai târziu, UE și-a închis frontierele externe pentru pasagerii care călătoreau cu avionul[12]. Pe măsură ce pandemia s-a agravat, diferite state membre ale UE au început, de asemenea, să își închidă frontierele pentru traficul aerian comercial provenit din alte țări din UE. Până în aprilie 2020, 14 state membre din spațiul Schengen introduseseră controale la frontierele interne (a se vedea ***figura 1***). La acel moment, OMS își nuanțase de asemenea poziția, stabilind de exemplu necesitatea de a se institui măsuri adecvate și proporționale privind călătoriile, prin punerea în balanță a consecințelor socioeconomice ale acestor măsuri (sau a restricțiilor temporare) cu posibilele consecințe negative asupra sănătății publice.

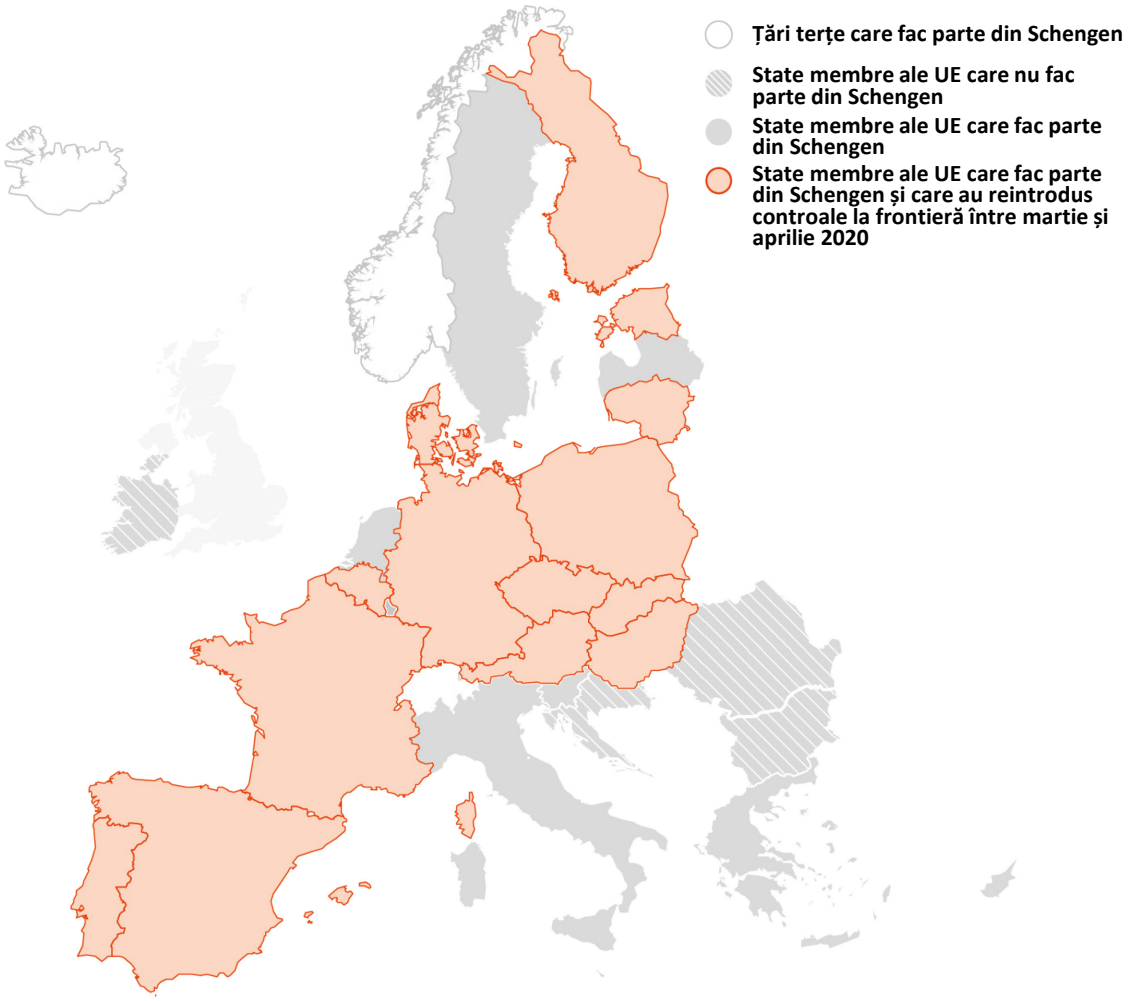
---

[10] *WHO Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 39*, 28 februarie 2020.

[11] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen.

[12] Decizia Consiliului din 17 martie 2020 referitoare la aplicarea unei restricții temporare coordonate asupra călătoriilor neesențiale către UE, aplicabilă până la 30 iunie 2020. Această decizie a fost urmată de Recomandarea 2020/912 a Consiliului din 30 iunie 2020 privind restricția temporară asupra călătoriilor neesențiale către UE și posibila eliminare a acestei restricții, care a fost modificată prin Recomandarea (UE) 2021/132 a Consiliului din 2 februarie 2021 (JO L 41, 2.2.2021, p. 1).

Figura 1 – Prezentare de ansamblu a țărilor din spațiul Schengen care au introdus controale la frontierele interne pentru traficul de pasageri din cauza pandemiei de COVID-19



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

06 Începând din mai 2020, frontierele interne au fost redeschise treptat, dar au continuat să se aplice restricții sanitare (cum ar fi reguli de carantină pentru persoanele care călătoresc din regiuni cu risc ridicat sau cerințe în materie de test de depistare) și, din motive de sănătate publică, a existat o recomandare generală de a nu călători.

07 În octombrie 2020, pe baza unei propuneri a Comisiei, Consiliul a adresat statelor membre o recomandare fără caracter obligatoriu, în care le solicita să coordoneze mai bine restricțiile de călătorie[13]. În special, Comisia a propus utilizarea unei clasificări

[13] Recomandarea (UE) 2020/1475 a Consiliului din 13 octombrie 2020 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19.

comune de tip „semafor” (bazate pe un cod de culori) a țărilor și regiunilor, denumită „EU Traffic Lights”[14], pentru ca cetățenii să își poată planifica mai bine călătoriile. În februarie 2021, Consiliul a descurajat călătoriile neesențiale din zonele cu risc ridicat până la îmbunătățirea situației epidemiologice[15]. Statele membre au continuat, pe toată durata auditului, să ia decizii unilaterale cu privire la restricții în materie de călătorii, adesea cu preavize de ultim moment, după cum se arată în ***caseta 2***.

Caseta 2

Exemple de măsuri naționale aplicate în perioada de Paște din 2021

Belgia a aplicat propriul sistem de tip „semafor” pentru călătoriile din regiunile cu risc ridicat, mediu și scăzut și a continuat să interzică toate călătoriile internaționale „neesențiale” (până la 18 aprilie 2021), deplasările în interiorul țării fiind însă autorizate.

În urma unei evaluări naționale a riscurilor, Țările de Jos au permis, de asemenea, călătoriile în interiorul țării, dar au recomandat insistent să nu se călătorească în străinătate.

Italia a adoptat, de asemenea, propria clasificare națională a zonelor de risc. Posibilitatea de a călători depindea de codurile de culoare atribuite regiunilor și, pe lângă testele obligatorii pentru toți călătorii străini care intrau în țară, a fost adăugată o perioadă de carantină de cinci zile.

Franța, utilizând de asemenea o clasificare națională a zonelor de risc, le-a interzis locuitorilor să călătorească între regiuni, în timp ce turiștii străini puteau intra în țară după efectuarea obligatorie a unui test pentru COVID.

Spania a luat măsuri similare cu cele adoptate de Franța (nu erau permise deplasările în interiorul țării, dar turiștii străini puteau intra în Spania), aplicând abordarea UE de tip „semafor” convenită în ceea ce privește restricțiile de călătorie.

---

[14] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement.

[15] Recomandarea (UE) 2021/132 a Consiliului din 2 februarie 2021 de modificare a Recomandării (UE) 2020/912 privind restricția temporară asupra călătoriilor neesențiale către UE și posibila eliminare a acestei restricții (JO L 41, 4.2.2021, p. 1).

În Germania, restricțiile de călătorie au fost aplicate pe baza informațiilor de la baza abordării UE de tip „semafor” și utilizând o definiție națională a zonelor de risc. Călătoriile în străinătate rămâneau posibile, de exemplu către Mallorca (o insulă spaniolă cu o rată scăzută de infectare), în timp ce, în interiorul Germaniei, s-a recomandat insistent să nu se călătorească (iar structurile de cazare au rămas închise).

Efecte ale restricțiilor de călătorie legate de COVID-19 asupra transportului aerian de pasageri

08 Deși au existat crize anterioare care au încetinit creșterea industriei aeriene, niciuna nu a adus traficul aerian într-un punct mort. De exemplu, în 2002, în urma atacurilor teroriste din Statele Unite, traficul aerian din Europa a scăzut cu 2 %. În 2009, recesiunea financiară a provocat o scădere de 6,6 %. În 2010, erupția vulcanului islandez Eyjafjallajökull a dus la anularea a 111 000 de zboruri în luna aprilie a anului respectiv. ***Caseta 3*** ilustrează importanța transportului aerian pentru economia UE.

Caseta 3

Transportul aerian în economia UE

Transportul aerian este esențial pentru dezvoltarea economică. În 2018, în industria transportului aerian din UE-28 lucrau aproximativ 2 700 000 de persoane, aceasta sprijinind 13,5 milioane de locuri de muncă și o activitate economică în valoare de 840 de miliarde de euro. Aceste cifre reprezintă echivalentul a 3,6 % din forța de muncă și, respectiv, a 4,4 % din produsul intern brut (PIB)[16]. În 2019, 11 milioane de zboruri[17] au transportat peste un miliard de pasageri[18].

09 Pandemia de COVID-19 are însă un impact și o durată fără precedent. În UE, efectul restricțiilor de călătorie asupra numărului de zboruri și de pasageri a fost chiar mai important decât în alte părți ale lumii. Acest lucru se explică prin dimensiunea mai mică a diferitelor piețe naționale din UE și prin restricțiile naționale continue impuse de statele membre asupra călătoriilor internaționale, ca mijloc de combatere

[16] https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/.

[17] https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf.

[18] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828232/default/table?lang=en.

a răspândirii pandemiei. Aproape 7 000 de rute aeriene din rețeaua aeroportuară europeană au fost închise[19]. Multe avioane au rămas imobilizate la sol deoarece zborurile au fost anulate, iar activitatea sectorului a fost practic oprită.

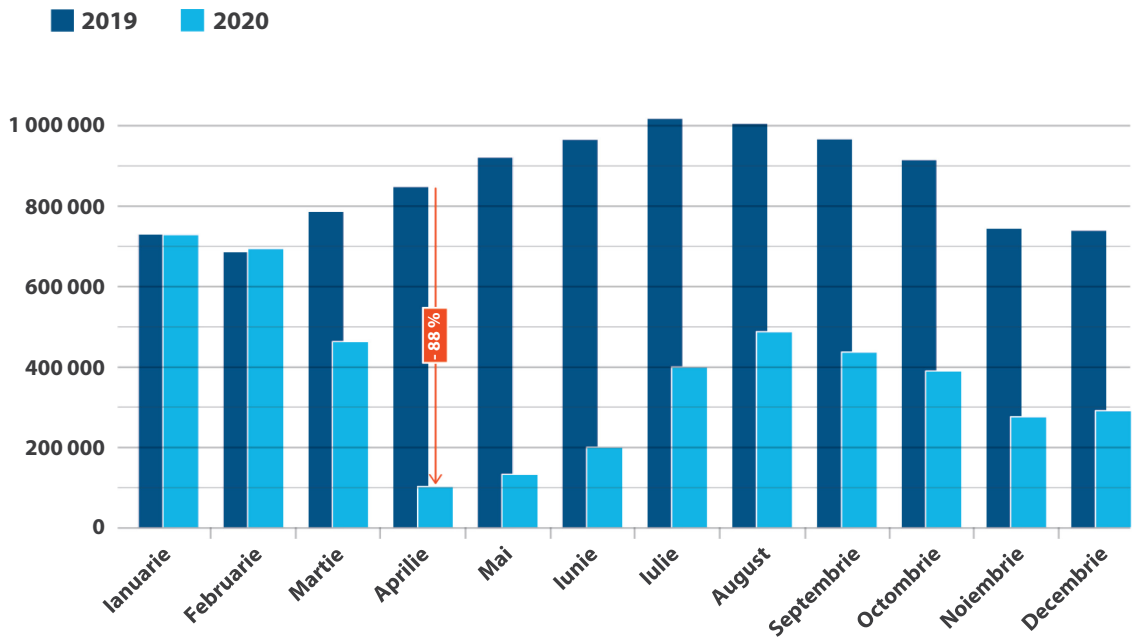
© Getty Images/Vertigo3d.

10 În aprilie 2020, numărul de zboruri din UE a fost cu 88 % mai mic decât în luna aprilie a anului precedent (a se vedea ***figura 2***). În plus, numărul lunar de pasageri a scăzut în UE de la 70 de milioane în ianuarie și februarie 2020 la doar 1 milion în aprilie, cu 99 % mai puțin decât în aprilie 2019 (a se vedea ***figura 3***). Reducerea totală a numărului de pasageri a fost estimată de Eurostat la 346 de milioane pentru primele șase luni ale anului și la 800 de milioane, adică 67 %, pentru întregul an, de către Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI). Curtea estimează că între martie și mai 2020 au fost anulate, în mare, aproximativ 50 de milioane de bilete[20].

[19] https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html.

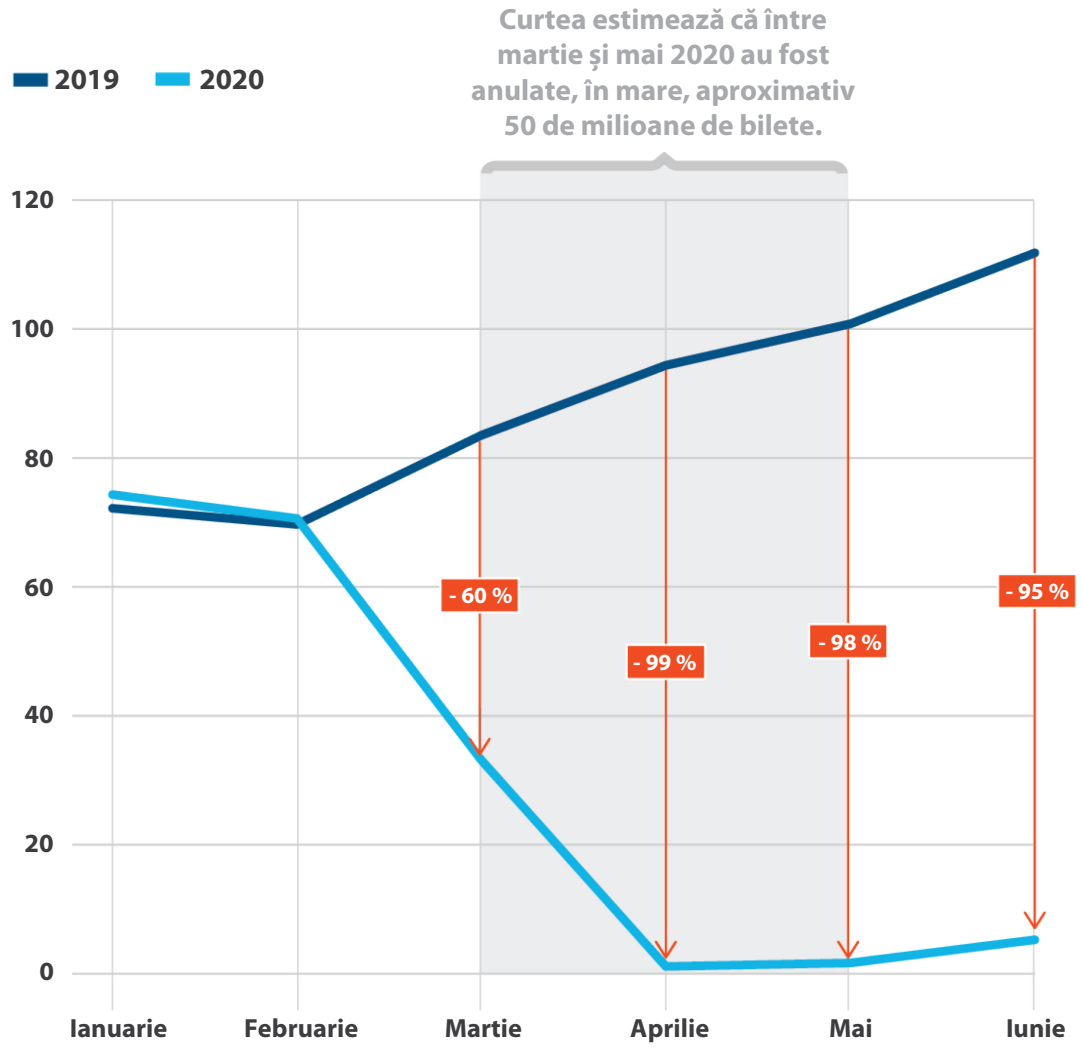
[20] Pe baza comparației între valoarea rambursărilor în numerar și prețul mediu al unui bilet de avion.

Figura 2 – Efectul pandemiei asupra traficului aerian european: comparație între 2019 și 2020 (ca număr de zboruri)



Sursa: analiza Curții de Conturi Europene pe baza datelor din Tabloul de bord privind cerul unic european.

Figura 3 – Efectul pandemiei asupra numărului de pasageri din transportul aerian (exprimat în milioane de pasageri)



Sursa: Eurostat. Date disponibile numai până în iunie 2020.

11 În consecință, se estimează că cel puțin șase milioane de locuri de muncă sunt în pericol în sectorul european al turismului și al călătoriilor[21]. În perioada martie 2020-martie 2021, statele membre au acordat sprijin public în valoare de peste 3 mii de miliarde de euro către întreprinderi din toate sectoarele, pentru a atenua efectele crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra economiilor lor[22].

12 În cazul companiilor aeriene, întreruperea bruscă a călătoriilor a cauzat probleme grave de lichiditate. Întrucât nu mai existau practic noi rezervări, companiile aeriene s-

[21] Rezoluția Parlamentului European referitoare la elaborarea unei strategii a UE pentru turismul sustenabil [2020/2038(INI)], 25 martie 2021.

[22] Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

au regăsit într-o situație în care nu aveau suficient numerar pentru a plăti costurile fixe sau pentru a rambursa pasagerii. Ele au devenit dependente de rezervele lor de lichidități sau de disponibilitatea guvernelor din statele membre de a le salva de la un eventual faliment.

Audit anterior privind drepturile pasagerilor

13 În 2018, Curtea a publicat un raport special privind drepturile pasagerilor, care acoperea toate modurile de transport[23]. În acest raport s-a subliniat că, chiar și înainte de izbucnirea pandemiei de COVID-19:

— exista un nivel relativ scăzut de conștientizare cu privire la existența drepturilor pasagerilor;

— asigurarea respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian varia considerabil de la un stat membru la altul. Acest lucru se explică prin faptul că organismele naționale de aplicare a legii diferă în ceea ce privește structura lor și aplică legislația națională utilizând metode coercitive diferite. De exemplu, nu toate organismele naționale de aplicare a legii tratează plângeri individuale depuse de pasageri: unele astfel de organisme consideră că rolul lor este pur și simplu de a asigura aplicarea generală, în timp ce altele tratează și plângeri individuale;

— Comisia nu avea mandatul de a asigura respectarea deplină a regulamentelor privind drepturile pasagerilor.

De asemenea, raportul conținea recomandări care au fost acceptate în totalitate de Comisie, pentru majoritatea dintre acestea perioada de punere în aplicare fiind încă în curs.

[23] Raportul special nr. 30/2018: „Pasagerii dispun de numeroase drepturi în UE, dar întâmpină în continuare dificultăți la exercitarea acestora”. A se vedea punctele 28-32.

Sfera și abordarea auditului

14 Curtea a examinat dacă Comisia a protejat cu succes drepturile pasagerilor din transportul aerian în primul an al pandemiei de COVID-19. În special, s-a analizat dacă:

— drepturile pasagerilor din transportul aerian din UE au fost efectiv protejate în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, în special în ceea ce privește accesul la informații și dreptul la rambursare;

— Comisia a reușit să încurajeze statele membre să stabilească o legătură între ajutorul de stat acordat companiilor aeriene și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie și protecția drepturilor pasagerilor;

— Comisia a pus în aplicare mecanismele necesare pentru a proteja drepturile pasagerilor în timpul pandemiei de COVID-19.

15 În cadrul activității sale de audit, Curtea:

— a analizat cadrul juridic actual, pentru a vedea ce efecte au avut în timpul pandemiei de COVID-19 deficiențele identificate în raportul său special din 2018;

— a analizat documentația furnizată de Comisie privind monitorizarea și asigurarea respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian;

— a analizat disponibilitatea în timp util și fiabilitatea informațiilor de pe portalul „Re-open EU”;

— a analizat deciziile privind ajutoarele de stat;

— a intervievat membri ai personalului Comisiei;

— a analizat date din sondajul Eurobarometru[24].

16 Curtea a desfășurat, de asemenea, un sondaj în rândul principalelor părți interesate (organisme naționale de aplicare a legii, organisme de protecție a consumatorilor și asociații ale companiilor aeriene) și a evaluat răspunsurile acestora și orice documente suplimentare furnizate. Au fost primite 24 de răspunsuri de la organismele naționale de aplicare a legii și 18 răspunsuri din partea autorităților responsabile de cooperarea în materie de protecție a consumatorilor. Pe baza

[24] Eurobarometru 93, vara anului 2020. A se vedea https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

conținutului acestor răspunsuri, Curtea a intervievat cinci organisme naționale de aplicare a legii și patru autorități responsabile de cooperarea în materie de protecție a consumatorilor. S-a procedat la o verificare încrucișată a datelor cu răspunsurile primite de la federații europene care se ocupă de drepturile pasagerilor, de la organisme de protecție a consumatorilor și de la asociații de companii aeriene și au avut loc interviuri cu șase dintre acestea:

— Federația Europeană a Pasagerilor (EPF – *European Passenger Federation*);

— Organizația Europeană a Consumatorilor (BEUC – *European Consumer Organisation*);

— Asociația Susținătorilor Drepturilor Pasagerilor (APRA – *Association of Passenger Rights Advocates*);

— Asociația Europeană a Agenților de Voiaj și a Operatorilor de Turism (ECTAA – *European Travel Agents' and Tour Operators' Associations*);

— EU TRAVEL TECH (organizația europeană privind tehnologiile în sectorul călătoriilor) și

— Asociația Internațională de Transport Aerian (IATA – *International Air Transport Association*).

17 Perioada acoperită de acest audit a fost cuprinsă între martie 2020 și martie 2021, vizând deci primul an al pandemiei de COVID-19 în Europa.

18 Reluarea transportului aerian va fi un aspect important al redresării economice a UE în urma crizei provocate de pandemie. Prezentul raport aduce o serie de informații pentru Comisie, care depune în prezent eforturi pentru a simplifica și a consolida cadrul juridic, astfel încât acesta să devină mai coerent și mai bine adaptat pentru a asigura protecția drepturilor pasagerilor în UE.

Observații

În ansamblu, drepturi esențiale ale pasagerilor din transportul aerian nu fost respectate în timpul crizei provocate de COVID-19, iar pasagerii au fost tratați diferit

19 Curtea a evaluat dacă pasagerii fuseseră informați cu privire la drepturile lor, cum au asigurat statele membre respectarea acestor drepturi, precum și dacă Comisia și statele membre dispuneau de datele necesare pentru a asigura efectiv respectarea lor.

Pasagerii din transportul aerian nu își cunosc suficient de bine drepturile și acest lucru poate avea ca rezultat neobținerea unei rambursări

20 Pentru a putea beneficia de cadrul privind drepturile pasagerilor, inclusiv de compensațiile financiare prevăzute de acesta, pasagerii trebuie să își cunoască drepturile. Datele din sondajul Eurobarometru[25] arată însă că doar 14 % dintre cetățenii UE știu că în Uniune există drepturi ale pasagerilor care utilizează transportul aerian; mai puțin de jumătate dintre respondenții care au călătorit cu avionul sunt conștienți de existența drepturilor pasagerilor în UE (49 %).

21 Pasagerii au dreptul de a fi informați cu privire la drepturile lor înainte, în timpul și după călătorie. Acest lucru este deosebit de important pentru pasageri atunci când există perturbări importante. Cu toate acestea, datele din sondajul Eurobarometru indică faptul că doar 37 % dintre cei care au suferit o perturbare a călătoriei au declarat că erau mulțumiți de modul în care au fost informați.

22 Pasagerii din transportul aerian au, de asemenea, dreptul la rerutare sau dreptul de a fi rambursați în caz de anulare a unui zbor. Cu toate acestea, în ceea ce privește rambursările, regulile aplicabile sunt diferite în funcție de tipul de serviciu achiziționat,

---

[25] Eurobarometru 93, vara anului 2020. A se vedea https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

și anume numai bilet de avion sau un „pachet de vacanță” care include zbor și cazare. Astfel:

— pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri ar trebui să primească de la compania aeriană rambursarea costului biletului pentru un zbor anulat în termen de 7 zile de la data solicitării primite din partea pasagerului[26];

— pasagerii din transportul aerian care au achiziționat un pachet de servicii de călătorie ar trebui să fie rambursați de organizatorul pachetului în termen de 14 zile de la data rezilierii contractului[27].

23 Criza provocată de pandemia de COVID-19 a însemnat, de asemenea, că pasagerii nu puteau sau nu mai doreau să călătorească. Pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri pe baza unui bilet nerambursabil și care decid să anuleze ei înșiși biletele nu au însă dreptul la rambursare în temeiul dreptului Uniunii, nici măcar în circumstanțe excepționale. În aceste cazuri, dreptul pasagerilor la rambursare este determinat de clauzele și condițiile contractului lor cu operatorul de transport, în conformitate cu legislația națională aplicabilă. În schimb, în temeiul Directivei privind pachetele de servicii de călătorie, pasagerii al căror zbor face parte dintr-un pachet au dreptul la rambursare chiar dacă anulează ei înșiși pachetul.

24 ***Tabelul 1*** oferă o imagine de ansamblu a diferitor scenarii aplicabile pasagerilor care au achiziționat exclusiv zboruri și, respectiv, călătorilor cu pachete de servicii de călătorie, indicând responsabilitățile în caz de perturbări, precum și posibilitățile de rambursare.

---

[26] Articolul 5 alineatul (1) litera (a) și articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 261/2004.

[27] Articolul 12 alineatul (4) din Directiva (UE) 2015/2302.

Tabelul 1 – Scenarii aplicabile pasagerilor din transportul aerian și probabilitatea de rambursare în caz de anulare

Situații cu care se confruntă pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri și cei cu pachete de servicii de călătorie	Cine este responsabil?		Este rambursare a probabilă?
	Statele membre	Compania aeriană/ organizatorul de pachete de servicii de călătorie	Da/Nu
A. Zborul nu poate avea loc, deoarece:			
Compania aeriană a decis să nu efectueze zboruri/organizatorul a anulat pachetul de servicii de călătorie	Nu	Da	Da
Există o interdicție de călătorie în țara de destinație (frontiere închise: măsură luată de țara de destinație)	Da	Nu	Nu[2]
Nu se poate ajunge la aeroportul de plecare (frontieră închisă)	Da	Nu	Nu[2]
Aeroportul de plecare sau cel de destinație este închis	Da	Nu	Nu[2]
Rezervarea asociată la hotel în țara de destinație este anulată din cauza măsurilor de limitare a circulației persoanelor sau a altor măsuri naționale	Da	Nu	Posibilă[3]
B. Pasagerul alege să nu zboare[1], deoarece:			
Există măsuri obligatorii de carantină	Da	Nu	Nu[4]
Testul COVID-19 este obligatoriu, dar:			
(a) nu există nicio posibilitate de a efectua un test de depistare (nu există centre de testare disponibile rapid; lista de așteptare pentru rezervări este prea lungă)	Da	Nu	Nu[4]

Situații cu care se confruntă pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri și cei cu pachete de servicii de călătorie	Cine este responsabil?		Este rambursare a probabilă?
	Statele membre	Compania aeriană/ organizatorul de pachete de servicii de călătorie	Da/Nu
(b) există posibilitatea de a efectua un test de depistare, dar acesta este prea costisitor	Nu	Nu	Nu[4]
Frici personale (de exemplu, de a nu putea reveni acasă, de a fi contaminat cu COVID-19 la aeroport, în timpul călătoriei ori la destinație)	Nu	Nu	Nu[4]
Situația generală instabilă pentru traficul aerian (prea multe schimbări în timp scurt la locul de plecare și/sau la locul de destinație)	Da	Nu	Nu[4]
Formalități administrative mai importante (de exemplu, formularul de localizare a pasagerilor, urmărirea datelor cu caracter personal) și costuri mai ridicate	Da	Nu	Nu[4]

[1] Se pornește de la ipoteza că avioanele decolează.

[2] Cu excepția cazului în care clauzele și condițiile contractului încheiat cu operatorul de transport sunt flexibile și permit o nouă rezervare; în cazul în care organizatorul pachetului/călătorul a reziliat contractul din cauza unor circumstanțe inevitabile și extraordinare, atunci călătorul are dreptul la rambursare.

[3] Fiecare caz va trebui analizat individual (evaluare de la caz la caz). În cazul pachetelor de servicii de călătorie contează dacă, din cauza unor circumstanțe inevitabile și extraordinare, pachetul nu mai poate fi executat. În cazul în care din pachet face parte o rezervare la hotel și organizatorul nu poate oferi o schimbare în contract, de exemplu un hotel diferit, acesta va trebui să rezilieze contractul, ceea ce va da călătorului dreptul la rambursarea avansului plătit (hotel și zbor). În cazul în care zborul și rezervarea la hotel nu fac parte dintr-un pachet, rambursarea biletului de avion depinde de cât de flexibile sunt clauzele și condițiile contractului încheiat cu operatorul de transport și dacă acestea permit o nouă rezervare, în timp ce rambursarea plăților pentru hotel va depinde de contractul relevant și de dreptul contractual aplicabil.

[4] În toate scenariile din secțiunea B, răspunsul este „da” pentru călătorul care a achiziționat un pachet, dar, în funcție de circumstanțe, se poate aplica plata unui comision rezonabil de reziliere. Este necesară o analiză de la caz la caz pentru a se stabili dacă există o justificare obiectivă, aflată în afara controlului călătorului, care permite rezilierea fără perceperea unui comision. Pentru un pasager care a achiziționat exclusiv zboruri, rambursarea prețului unui zbor care nu a fost anulat de compania aeriană depinde de clauzele și condițiile aplicabile biletului (rambursabil sau nu).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propriei analize.

Modul de asigurare a respectării drepturile pasagerilor din transportul aerian nu este uniform, observându-se o utilizare pe scară largă a voucherelor

25 Cu scopul de a evalua situația pentru cetățeni din perspectiva respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, Curtea a desfășurat un sondaj în rândul tuturor celor 27 de organisme naționale de aplicare a legii și autorități responsabile de cooperarea în materie de protecție a consumatorilor.

În perioada inițială a crizei, numeroși pasageri nu au primit rambursări sau nu au avut altă opțiune decât să accepte vouchere

26 Pasagerii au dreptul la rambursare în termen de 7 sau 14 zile. De asemenea, companiile aeriene pot propune un voucher în loc să ofere o rambursare în numerar, însă, în temeiul legislației UE, pasagerii nu sunt obligați să accepte un voucher în locul rambursării în numerar. Răspunsurile primite în cadrul consultării Curții cu organismele naționale de aplicare a legii și cu autoritățile responsabile de cooperarea în materie de protecție a consumatorilor au arătat că, în contextul specific al pandemiei de COVID-19, voucherele prezentau următoarele inconveniente:

— acestea puteau fi utilizate doar pentru un număr limitat de legături aeriene alternative sau nu puteau fi utilizate pentru nicio astfel de legătură;

— voucherele nu sunt în general protejate în caz de insolvență a companiei aeriene (a se vedea punctul ***71 a treia liniuță***).

27 15 state membre[28] au introdus acte legislative sau au adoptat măsuri pentru a permite o derogare de la obligația de rambursare în temeiul Directivei privind

[28] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Directivei (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, COM(2021) 90 final din 26 februarie 2021, punctul 5.1.2.

pachetele de servicii de călătorie. În plus, două state membre (Italia și Grecia) au introdus anumite acte legislative pentru a permite o astfel de derogare de la regulamentul privind drepturile pasagerilor din transportul aerian din cauza crizei provocate de pandemie. Astfel de derogări nu sunt conforme cu dreptul UE (a se vedea punctul ***65***). A se vedea exemplele din ***caseta 4***.

Caseta 4

Exemple de derogări în trei state membre

Guvernul **belgian** a emis un decret (în 19 martie 2020[29]) prin care se suspenda obligația operatorilor de turism de a rambursa pachetele de călătorie anulate între 20 martie și 19 iunie 2020. Pasagerilor nu li s-a oferit posibilitatea de a refuza voucherele în perioada respectivă.

În **Țările de Jos**, ministrul transporturilor a solicitat organismului național de aplicare a legii să nu pună în aplicare Regulamentul (CE) nr. 261/2004 între 1 martie și 14 mai 2020 și să aplice doar vouchere în caz de zbor anulat[30].

În **Franța**, o nouă lege[31] a permis agențiilor de voiaj să emită vouchere fără să ofere posibilitatea unei rambursări pentru pachetele de călătorie anulate între 1 martie și 15 septembrie 2020, împiedicând astfel consumatorii să solicite rambursarea.

28 Numeroase companii aeriene și organizatori de pachete de servicii de călătorie[32] care se confruntau cu probleme de lichiditate au profitat de aceste acte legislative adoptate la nivel național și:

— au suspendat rambursările către pasageri în faza inițială a crizei (în principal din martie 2020 până în iunie 2020) sau

— au oferit vouchere, prezentându-le uneori ca singura posibilitate, împotriva voinței pasagerului.

---

[29] http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2020/3.19.2020040676/staatsblad.

[30] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004.

[31] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/.

[32] Și alte moduri de transport au aplicat aceste practici. De exemplu, în cursul auditului său, Curtea a identificat cazuri similare legate de vouchere pentru croaziere și pentru linii feroviare de mare viteză.

29 Consultarea organizată de Curte a arătat că unele companii aeriene și-au justificat decizia de a nu rambursa prețul zborurilor anulate făcând trimitere la circumstanțele excepționale cauzate de COVID-19. Altele au luat diverse măsuri pentru a încuraja pasagerii să accepte vouchere în locul rambursării, inclusiv prin: distribuirea automată de vouchere; linkuri de rambursare nefuncționale pe site-urile web; acces limitat sau dificil la informații privind drepturile la rambursare. Altfel spus, pasagerilor li s-au impus vouchere.

Rambursările au început în iunie 2020, dar cu întârzieri semnificative, cauzate de o combinație de factori

30 Pentru a evalua durata de rambursare către pasagerii din transportul aerian, Curtea a analizat datele pentru 2019 și pentru primele șase luni ale anului 2020, precum și numărul de plângeri primite de companiile aeriene.

31 S-a constatat că majoritatea companiilor aeriene au început să ramburseze pasagerii în iunie 2020. În general, rambursările au durat mult mai mult decât cele 7 sau 14 zile prevăzute de legislație, parțial din cauza faptului că sistemele utilizate de companiile aeriene pentru procesarea rambursărilor erau concepute pentru un volum scăzut de cereri. Din acest motiv, la care se adaugă absența personalului din cauza COVID-19, companiile aeriene au avut dificultăți în a face față volumului considerabil de cereri. ***Caseta 5*** prezintă câteva date ilustrative legate de impactul crizei asupra asigurării respectării drepturilor pasagerilor în Portugalia. Aceste date au fost obținute de Curte în cadrul sondajului realizat în rândul organismelor naționale de aplicare a legii.

Caseta 5

Impactul crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra rambursărilor către pasagerii din transportul aerian în Portugalia

În 2020, principalii transportatori care operează în Portugalia au anulat 5,5 milioane de bilete (87 % dintre pasagerii cu zboruri înspre sau dinspre Portugalia). Dintre acestea:

— 60 % (3,3 milioane de bilete) au fost rambursate pasagerilor în cursul anului;

— 28 % (1,6 milioane de bilete) au fost convertite în vouchere, fără nicio asigurare că pasagerii erau de acord cu acest lucru;

— pentru 5 % (peste 300 000 de bilete) nu se găsise încă o soluție la sfârșitul anului;

— 7 % (360 000 de bilete) includeau cazuri în care pasagerii nu au urmărit să fie rambursați sau au găsit o posibilitate de rerutare.

Durata de rambursare diferea de la o companie aeriană la alta. În general, întârzierile în ceea ce privește rambursarea:

— au crescut exponențial după martie 2020;

— au atins un nivel maxim în perioada iunie-septembrie (între 31 și 59 de zile) și

— au început treptat să revină la normal din septembrie până în decembrie.

În februarie 2021, companiile aeriene din Portugalia au raportat organismului național de aplicare a legii că rambursau bilete de avion într-un interval variind între 2 și 22 de zile de la anulare.

32 Companiile aeriene au început să ramburseze biletele în urma unei combinații de factori:

(a) ajutoarele de stat acordate pentru a sprijini companiile aeriene și organizatorii de pachete de servicii de călătorie (a se vedea punctele ***55***-***61***);

(b) poziția Comisiei potrivit căreia nu se va avea în vedere nicio derogare de la drepturile pasagerilor (a se vedea punctul ***64***); publicarea recomandării Comisiei din mai 2020 și mesajul ulterior trimis de statele membre atât companiilor aeriene prin intermediul organismelor naționale de aplicare a legii, cât și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie;

(c) acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pe care Comisia le-a inițiat la 2 iulie 2020[33] cu referire la actele legislative naționale prin care se autoriza suspendarea drepturilor la rambursare (a se vedea punctul ***65***).

Omiterea intermediarilor din legislația privind drepturile pasagerilor din transportul aerian afectează capacitatea pasagerilor de a obține rambursarea

33 Pasagerii din transportul aerian recurg adesea la organisme intermediare, cum ar fi agenții de voiaj, pentru a rezerva zboruri sau pentru a le achiziționa ca parte a unui

[33] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_20_1212.

pachet de servicii de călătorie. Curtea și-a propus să evalueze durata de rambursare atunci când sunt implicați intermediari și a analizat în acest scop legislația actuală a UE, precum și datele obținute în urma sondajului realizat în rândul organismelor naționale de aplicare a legii și al autorităților responsabile de cooperarea în domeniul protecției consumatorilor.

34 În aproape toate statele membre, pasagerii care au cumpărat bilete printr-un intermediar au declarat că au fost rambursați parțial, târziu sau deloc. La începutul crizei provocate de pandemia de COVID-19, în martie 2020, un număr mare de companii aeriene și de organizatori de pachete de servicii de călătorie au întârziat rambursările către călători. De exemplu, companiile aeriene au stopat mecanismul de rambursare automată prin care plăteau agențiile de voiaj pentru rambursările efectuate către pasageri. Unele companii aeriene au motivat nerambursarea intermediarilor prin faptul că aceștia nu au furnizat datele privind pasagerii de care era nevoie pentru rambursare (aceste date fiind necesare întrucât pasagerii nu au făcut rezervări directe la companiile aeriene). În ceea ce le privește, unele agenții de voiaj nu au efectuat rambursări către pasageri decât după ce au primit fonduri de la companiile aeriene.

35 Aceste cazuri, ambele părți așteptând informații de la cealaltă, indică o lipsă de coordonare între companiile aeriene și agențiile de voiaj. În plus, activitatea organismelor intermediare nu este reglementată de un cadru juridic unic și acestea trebuie să își exercite dreptul la o rambursare de la o companie aeriană în temeiul legislației naționale, care diferă de la un stat membru la altul.

36 De asemenea, Curtea a constatat că pasagerii care achiziționaseră exclusiv zboruri și care urmăreau să obțină o rambursare se confruntau cu perspectiva de a fi nevoiți să contacteze atât compania aeriană, cât și intermediarul, în condițiile în care niciuna dintre aceste părți nu se considera răspunzătoare pentru rambursarea biletului. Au existat, de asemenea, exemple de cazuri în care ambele părți au recomandat pasagerilor să contacteze cealaltă parte, cu rezultatul că aceștia au fost purtați de la Ana la Caiafa între compania aeriană și agenția de voiaj (a se vedea în ***caseta 6*** un caz real în care numele a fost schimbat).

Caseta 6

Pasageri purtați cu vorba între intermediari și companiile aeriene

Nicolas și-a cumpărat biletele de avion pe site-ul unei agenții de voiaj (online) în decembrie 2019, pentru o călătorie dus-întors între Strasbourg și Insula Réunion, cu plecare pe 20 martie 2020. Măsurile de limitare a circulației persoanelor au început să fie impuse de Franța la 15 martie. Nicolas a primit un e-mail din partea agenției sale de voiaj în decurs de 24 de ore, prin care era informat că zborul său a fost anulat de compania aeriană din cauza pandemiei.

După câteva săptămâni de apeluri și comunicări în scris prin care Nicolas a încercat să își recupereze banii, agenția a răspuns, în iunie 2020, că nu poate face nimic deoarece compania aeriană a anulat zborul, sfătuindu-l pe Nicolas să sune direct la compania aeriană. La începutul lunii septembrie, după solicitări repetate, compania aeriană a confirmat că nici ea nu poate face nimic, pentru că agenția trebuia să solicite rambursarea. După ce a primit acest răspuns, Nicolas a contactat din nou agenția, fără vreun succes nici de această dată. Ulterior, Nicolas a inițiat mai multe proceduri: a completat un formular pe un site web francez consacrat protecției consumatorilor (*signal.conso.gouv.fr*); a apelat la o altă organizație franceză care îi ajută pe consumatorii ce întâmpină probleme; a scris mediatorului francez; și a trimis agenției de voiaj o scrisoare recomandată.

În octombrie, agenția a confirmat că va solicita companiei aeriene rambursarea. În martie 2021, agenția l-a informat pe Nicolas că compania aeriană aprobase o rambursare parțială (jumătate din preț). Nicolas a insistat să primească rambursarea integrală a celor două zboruri anulate. Agenția a răspuns că va contacta din nou compania aeriană pentru a solicita rambursarea totală de această dată, procedură care putea dura mai multe luni.

După un an de demersuri pentru a obține rambursarea biletelor sale, Nicolas nu și-a primit încă banii înapoi.

Recomandarea Comisiei privind voucherele nu a reușit să împiedice diferențele de tratament pentru pasageri

37 Sondajul realizat de Curte în rândul organismelor naționale de aplicare a legii și al autorităților responsabile de cooperarea în domeniul protecției consumatorilor, precum și documentele primite de la organismele de protecție a consumatorilor au furnizat date cu privire la experiențele pasagerilor care au primit vouchere.

38 În mai 2020, Comisia a emis o recomandare menită să facă voucherele pentru zboruri/pachete de călătorie anulate o alternativă mai atractivă și mai sigură la

rambursarea în numerar[34], insistând în același timp asupra faptului că acceptarea acestora nu putea fi decât voluntară. Recomandarea era ca voucherele să includă protecția pasagerilor împotriva insolvenței companiilor aeriene sau a organizatorilor de pachete de servicii de călătorie și să prezinte o serie de caracteristici specifice, printre care:

— o perioadă minimă de valabilitate de 12 luni, combinată cu rambursarea automată în cazul în care voucherul nu a fost folosit;

— posibilitatea ca pasagerii și călătorii să utilizeze vouchere pentru toate rezervările noi efectuate înainte de data expirării acestora, chiar dacă plata sau serviciul are loc după această dată, și pentru plata oricărui produs de călătorie oferit de transportator sau de organizator;

— extinderea posibilității de a utiliza voucherele pentru rezervările făcute la alte entități care fac parte din același grup de societăți și posibilitatea de a le transfera altui călător, fără costuri suplimentare.

Cu toate acestea, întrucât recomandările Comisiei nu au caracter obligatoriu, companiile aeriene și organizatorii pachetelor de servicii de călătorie au continuat să emită vouchere după cum au dorit, cu consecința că pasagerii au fost tratați diferit.

39 Curtea a constatat că companiile aeriene și statele membre aplicau practici diferite, care, adesea, nu respectau recomandarea Comisiei:

— deși organismele naționale de aplicare a legii au comunicat că majoritatea voucherelor erau valabile timp de 12 luni, unele erau valabile mai mult timp, de exemplu în Cipru și Letonia (valabile până la 31 decembrie 2021), în Franța și Grecia (18 luni) și în Slovenia (24 de luni). În același timp, în Slovenia, pentru anulările intervenite între 13 martie și 31 mai 2020, în cazul în care călătorii care achiziționaseră pachete de servicii refuzau să accepte un voucher, aceștia urmau să fie rambursați numai după 12 luni de la data la care Slovenia declară sfârșitul pandemiei. O astfel de dispoziție contravine legislației UE;

[34] Recomandarea (UE) 2020/648 a Comisiei din 13 mai 2020 privind voucherele oferite pasagerilor și călătorilor în locul rambursării pachetelor turistice și serviciilor de transport anulate în contextul pandemiei de COVID-19 (JO L 151, 14.5.2020, p. 10).

— numai trei state membre (a se vedea punctul ***60 a doua liniuță***) au utilizat fonduri provenite din ajutoarele de stat pentru a proteja voucherele împotriva insolvenței organizatorilor. Acest lucru este valabil numai pentru pachetele de servicii de călătorie (pasagerii care achiziționaseră exclusiv zboruri nefiind acoperiți);

— pentru principalele companii aeriene din Finlanda, Letonia, Luxemburg și România, odată ce un pasager a acceptat voucherul, acesta nu mai avea dreptul să solicite rambursarea în numerar. În România, după expirarea termenului de 12 luni, un voucher neutilizat nu mai putea fi folosit;

— principalele companii aeriene din cinci state membre (Belgia, Finlanda, Ungaria, Luxemburg și Slovenia) nu permiteau transferul voucherelor către alte persoane.

Deoarece nu există cerințe în materie de raportare, lipsește o imagine de ansamblu

40 Pentru a evalua asigurarea respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian, Curtea a analizat datele primite de la organizații din statele membre.

41 S-a constatat că nu existau informații suficiente pentru a permite asigurarea efectivă a respectării drepturilor pasagerilor:

— companiile aeriene consideră că întârzierile la rambursare și numărul exact de pasageri care solicită rambursarea banilor pentru zborurile anulate sunt date sensibile din punct de vedere comercial și, de obicei, nu partajează astfel de date;

— majoritatea organismelor naționale de aplicare a legii nu au dreptul de a cunoaște numărul de plângeri adresate de pasageri companiilor aeriene. Prin urmare, acestea trebuie să se bazeze pe plângerile pe care le primesc de la pasageri sau care sunt depuse prin intermediul centrelor europene ale consumatorilor;

— Comisia se bazează pe informațiile raportate voluntar de organismele naționale de aplicare a legii, pe informații din plângerile care îi sunt transmise direct de cetățeni prin intermediul Centrului de contact Europe Direct, prin intermediul Rețelei Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC-Net), precum și pe contactele cu părțile interesate sau cu rețeaua CPC. Spre deosebire de situația corespunzătoare altor moduri de transport, Regulamentul (CE) nr. 261/2004 nu prevede cerințe de raportare către Comisie pentru organismele naționale de aplicare a legii.

42 Analiza Curții indică o creștere importantă, în comparație cu anii precedenți, a numărului de plângeri legate de anulări de zboruri și de cereri de rambursare. De exemplu:

— 24 de organisme naționale de aplicare a legii au raportat 80 000 de plângeri referitoare la rambursarea biletelor pentru zboruri anulate. Nu toate aceste organisme aveau competența de a trata plângeri individuale, iar sancțiunile aplicate companiilor aeriene variau considerabil de la un stat membru la altul;

— Organizația Europeană a Consumatorilor (BEUC) a semnalat, în trei state membre (Germania, Spania și Portugalia), 122 000 de plângeri similare;

— Federația Europeană a Pasagerilor (EPF) a raportat că, în patru state membre (Belgia, Germania, Spania și Portugalia), organizațiilor naționale de protecție a consumatorilor le-au fost transmise 72 500 de plângeri;

— rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC-Net) a oferit asistență în 32 000 de cazuri în care se aplica Regulamentul (CE) nr. 261/2004 și în 12 000 de cazuri legate de Directiva privind pachetele de servicii de călătorie;

— Centrul de contact Europe Direct a raportat 6 700 de incidente în 2020, dintre care 70 % priveau plângeri legate de anulări de zboruri.

43 Există riscul ca aceste date parțiale să nu ofere o imagine completă. Se conturează astfel lipsa unei imagini de ansamblu asupra informațiilor privind plângerile depuse de pasageri, modul în care acestea sunt tratate și felul în care este asigurată respectarea drepturilor pasagerilor.

Comisia a clarificat faptul că statele membre puteau lega protecția pasagerilor din transportul aerian de ajutorul de stat, dar, în practică, pentru companiile aeriene nu a fost stabilită o astfel de condiție

44 Curtea a examinat ce rol a jucat Comisia în aprobarea măsurilor de ajutor de stat și dacă statele membre, atunci când au conceput astfel de măsuri în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19, au stabilit o legătură între ajutorul acordat și protecția drepturilor pasagerilor.

Comisia a depus eforturi pentru a sprijini companiile aeriene și organizatorii de pachete de servicii de călătorie, dar nu putea impune ca rambursările către pasageri să fie o condiție pentru aprobarea ajutorului de stat

45 În timpul pandemiei de COVID-19, multe companii aeriene din UE au fost obligate să își imobilizeze la sol majoritatea avioanelor, dacă nu chiar pe toate, cel puțin pentru anumite perioade. Acest lucru a avut consecințe considerabile asupra finanțelor lor.

© Getty Images/Patrick Foto.

46 Organizația Aviației Civile Internaționale a estimat că, până la sfârșitul anului 2020, veniturile companiilor aeriene europene scăzuseră de la aproximativ 120 de miliarde de euro în 2019 la doar 37 de miliarde de euro în 2020, ceea ce reprezintă o reducere de 69 %[35]. Potrivit IATA[36], în condiții normale, o companie aeriană europeană tipică ar deține rezerve de numerar pentru două luni de operațiuni. Colapsul care a intervenit în martie 2020 la nivelul rezervărilor noi însemna că, în absența unor noi injecții de lichidități și/sau a unor măsuri de reducere a costurilor,

---

[35] Biroul de transport aerian al OACI, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, martie 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf.

[36] IATA, *COVID-19 Cash burn analysis*, martie 2020.

companiile aeriene urmau să rămână fără numerar în mai 2020. Printre ieșirile de numerar cărora au trebuit să le facă față companiile aeriene între martie și mai 2020, restituirile datorate pasagerilor pentru biletele vândute, dar neutilizate, au fost estimate de IATA și de *Airlines for Europe* (A4E) la 9,2 miliarde de euro (pentru UE-27 și Regatul Unit).

47 Există astfel un risc de faliment al companiilor aeriene și, dacă acesta are loc, pasagerii riscă să își piardă banii. Un studiu extern din ianuarie 2020[37] realizat pentru Comisie a enumerat 87 de cazuri de insolvență a unor companii aeriene în deceniul precedent și a estimat că, între 2011 și 2019, 5,6 milioane de pasageri au fost afectați într-un fel sau altul de insolvența unei companii aeriene. În medie, pasagerii afectați în mod direct de insolvențe au suportat fiecare câte un cost de 431 de euro, din care 83 % (357 de euro) nu au putut fi recuperați în cadrul niciunui mecanism de protecție. În ansamblu, aproximativ o treime dintre pasagerii afectați de insolvența unei companii aeriene nu au fost acoperiți de niciun sistem. Aceasta înseamnă că aproximativ 1,8 milioane de pasageri au pierdut bani atunci când diverse companii aeriene au dat faliment.

48 Comisia a recunoscut încă de la început impactul grav pe care pandemia de COVID-19 îl avea asupra companiilor aeriene. Principala măsură instituită de Comisie privea adoptarea de norme privind ajutoarele de stat, ajutoare de care au beneficiat și companii aeriene și organizatori de pachete de servicii de călătorie. Deși elaborarea măsurilor naționale de sprijin ține de competența statului membru respectiv, acesta trebuie să notifice Comisia atunci când întreprinderile îndeplinesc condițiile pentru a beneficia de ajutor de stat în conformitate cu cerințele tratatului.

49 Calificarea unei măsuri drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene necesită îndeplinirea următoarelor condiții cumulative:

(a) măsura trebuie să fie imputabilă statului și să fie finanțată din resurse de stat;

(b) măsura denaturează sau amenință să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre;

(c) măsura trebuie să confere un avantaj beneficiarului său;

---

[37] *Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU*, https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en.

(d) acest avantaj trebuie să fie selectiv.

50 Rolul Comisiei este de a evalua impactul pe care măsurile de ajutor de stat propuse îl au asupra concurenței și, prin urmare, compatibilitatea acestora cu funcționarea eficace a pieței interne. Atunci când aprobă ajutoare de stat, Comisia poate impune numai acele condiții care decurg din dispozițiile din tratat în temeiul cărora ajutorul este notificat[38] și care sunt necesare pentru a atenua denaturările concurenței cauzate de măsurile naționale. Acest principiu nu se aplică și domeniului drepturilor pasagerilor.

51 În martie 2020, Comisia a publicat un „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19”[39], cu scopul de a asigura o abordare armonizată la nivelul statelor membre. Acest cadru a stabilit posibilitățile pe care statele membre le aveau, în temeiul normelor UE, de a acorda sprijin financiar întreprinderilor. Erau incluse criterii temporare privind, de exemplu, limitele monetare, durata și forma măsurilor, precum și obligații de raportare pentru a facilita examinarea și aprobarea de către Comisie.

52 Cadrul temporar a clarificat de asemenea pentru statele membre faptul că puteau utiliza acest sprijin pentru a asigura un răspuns pozitiv la cererile de rambursare în contextul crizei provocate de pandemie, asigurându-se astfel protecția drepturilor pasagerilor și ale consumatorilor, precum și egalitatea de tratament al pasagerilor, atunci când se acordă sprijin operatorilor din sectorul călătoriilor și al turismului[40]. Statele membre trebuiau să se asigure că anumiți beneficiari ai ajutoarelor de stat (mari companii care au beneficiat de ajutor pentru recapitalizare) informează Comisia cu privire la modul în care ajutorul a fost utilizat în sprijinul obiectivelor de politică ale UE legate de tranziția verde și de transformarea digitală[41], dar în ceea ce privește rambursările către pasagerii din transportul aerian nu exista nicio astfel de cerință.

---

[38] Articolul 107 alineatele (2) și (3) TFUE.

[39] Comunicarea Comisiei (2020/C 91 I/01) emisă pentru prima dată la 20 martie 2020 și valabilă inițial până la sfârșitul anului 2020. Ulterior, comunicarea a fost modificată de mai multe ori și este în prezent aplicabilă până la sfârșitul anului 2021.

[40] Comunicare a Comisiei (2020/C 91 I/01), punctul 9.

[41] Comunicare a Comisiei (2020/C 91 I/01), punctele 44 și 83.

53 Cadrul temporar a permis Comisiei să aprobe ajutoarele de stat în timp record: în sectorul transportului aerian, 54 de decizii privind ajutoare de stat au fost adoptate, în medie, într-o perioadă de 13 zile de la data notificării, 23 de decizii fiind aprobate în termen de o săptămână.

54 În plus, în martie 2020, Comisia a propus, de asemenea, o derogare temporară de la normele comune de mult existente cu privire la alocarea sloturilor orare de plecare și de aterizare pe aeroporturi, derogare care a fost adoptată sub forma unui regulament[42]. Acest lucru a fost necesar pentru a evita ca transportatorii să opereze zboruri practic fără pasageri la bord, cu unicul scop de a păstra sloturile orare în aeroporturile de regulă congestionate, deoarece acest lucru nu ar fi făcut decât să le înrăutățească situația financiară și ar fi avut un impact negativ asupra mediului.

Statele membre au acordat sprijin companiilor aeriene și operatorilor de turism, dar, în cazul companiilor aeriene, nu au corelat acest ajutor cu rambursările către pasageri

55 Statele membre au utilizat diferite forme de ajutor de stat în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 pentru a sprijini operatorii din industria turismului și a călătoriilor, motivele invocate fiind în general „calamități naturale sau alte evenimente extraordinare” sau „perturbări grave ale economiei unui stat membru”[43]. Pentru a evalua dacă fusese stabilită o legătură între ajutorul de stat și drepturile pasagerilor, Curtea a examinat 38 de măsuri de ajutor de stat concepute special pentru a sprijini companiile aeriene din UE (a se vedea ***anexa III***) și 16 măsuri de ajutor de stat menite să sprijine organizatorii de pachete de servicii de călătorie din UE (a se vedea ***anexa IV***). Aceste măsuri au fost aprobate de Comisie în perioada martie 2020-aprilie 2021 și reprezentau ajutoare de stat în valoare de 34,7 miliarde de euro. Această sumă include 6 miliarde de euro acordați ca ajutor de stat anumitor companii aeriene în cadrul unor scheme care nu priveau numai sectorul aerian. Mai mult, aceste sume se referă la rata maximă de ajutor care poate fi pusă la dispoziție.

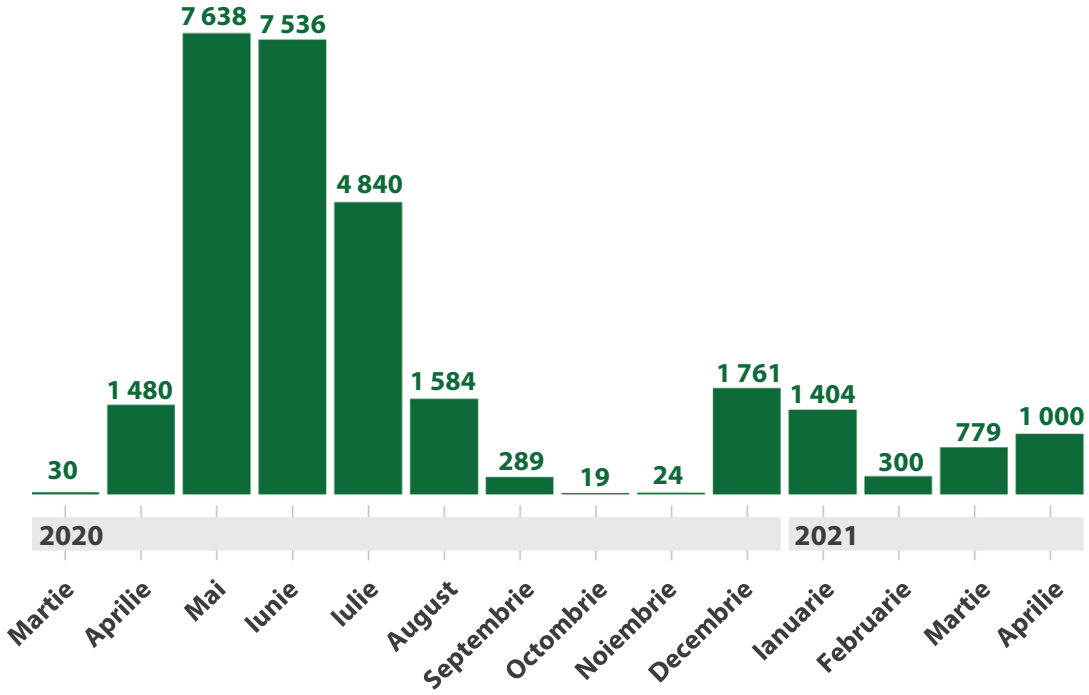
---

[42] Regulamentul (UE) 2020/459 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 martie 2020 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 95/93 al Consiliului privind normele comune de alocare a sloturilor orare pe aeroporturile comunitare (JO L 99, 31.3.2020, p. 1).

[43] Articolul 107 alineatul (2) litera (b) și, respectiv, articolul 107 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

56 Forma și valoarea acestui sprijin au variat semnificativ, de la împrumuturi directe, garanții pentru împrumuturi și granturi la injecții în numerar sub formă de recapitalizări. Ca valoare, sumele aprobate prin fiecare decizie în parte variau între 0,8 milioane de euro și 7 000 de milioane de euro, cea mai mare parte a ajutorului fiind aprobată în lunile mai, iunie și iulie 2020 (a se vedea *figura 4*).

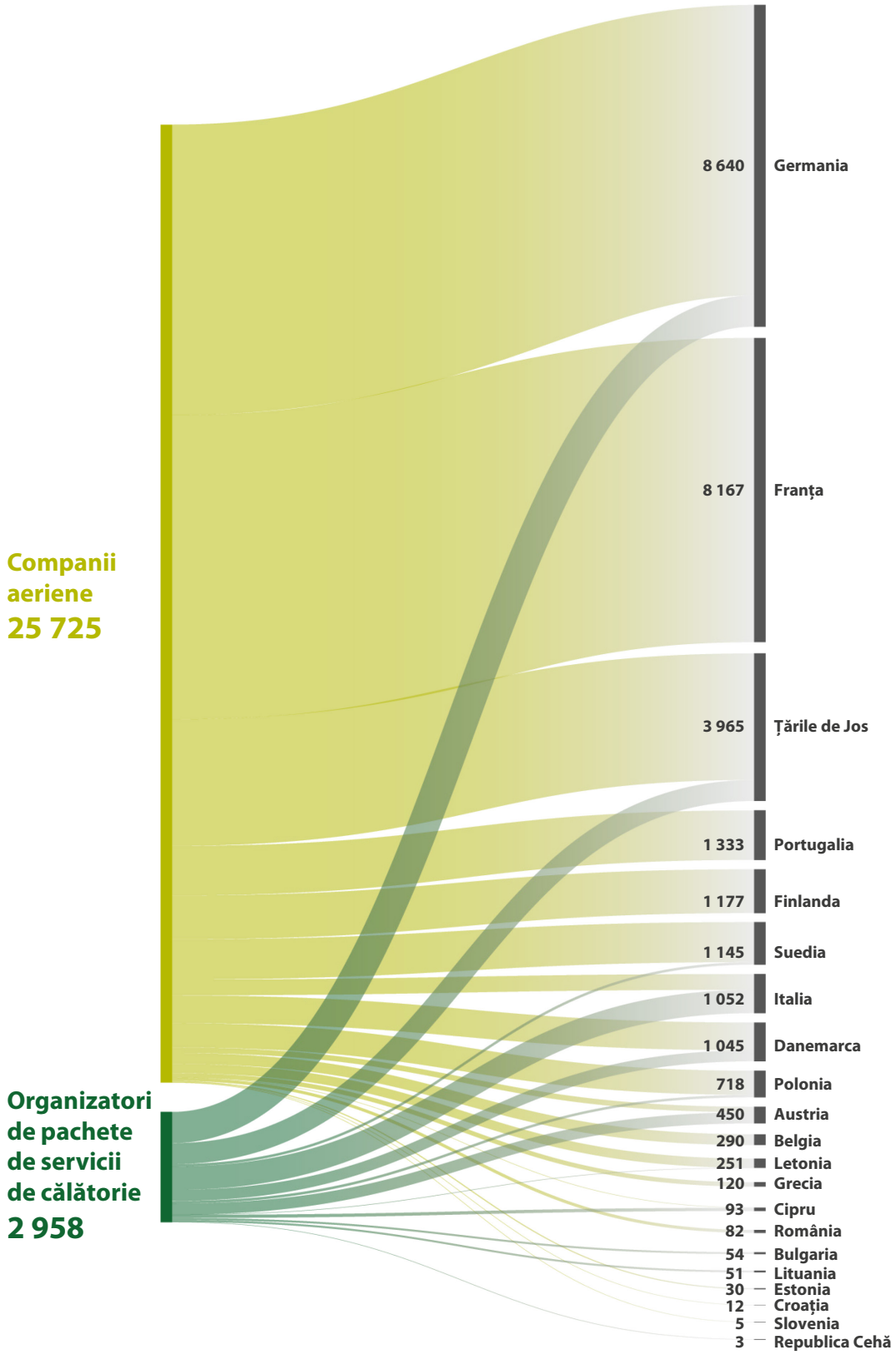
Figura 4 – Ajutorul de stat acordat companiilor aeriene și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie, aprobat de Comisie (în milioane de euro)



Sursa: analiza Curții de Conturi Europene referitoare la deciziile privind ajutoarele de stat.

57 Ajutoarele de stat au variat semnificativ și de la un stat membru la altul (a se vedea *figura 5*).

Figura 5 – Ajutorul de stat acordat companiilor aeriene și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie, per stat membru (în milioane de euro)



Sursa: analiza Curții de Conturi Europene referitoare la deciziile privind ajutoarele de stat.

58 Analiza Curții a arătat că cea mai mare parte a sprijinului acordat de statele membre (31,8 miliarde de euro, adică peste 90 % din totalul ajutoarelor acordate) a ajuns la companii aeriene. Din această sumă, 25,7 miliarde de euro reprezentau ajutor de stat pentru anumite companii aeriene, iar 6,1 miliarde de euro reprezenta ajutor multisectorial. Deși fiecare notificare este diferită, în general acestea abordau toate necesitatea de a compensa companiile aeriene pentru pierderile cauzate de pandemie, necesitatea de a se asigura faptul că respectiva companie aeriană dispunea de suficiente lichidități pentru a-și continua activitatea și/sau că structura sa de capital rămânea adecvată în timpul crizei și după aceasta.

59 De asemenea, Curtea a constatat că statele membre nu au inclus în mod explicit rambursările către pasageri ca obiectiv sau ca o condiție pentru acordarea ajutorului în niciunul dintre cele 38 de cazuri examinate, în pofida sugestiei Comisiei în acest sens[44]. În practică, aceasta înseamnă că statele membre au lăsat rambursarea către pasageri exclusiv în mâinile companiilor aeriene, care și-au urmat propriile priorități în utilizarea ajutorului de stat. Cu toate acestea, prin asigurarea supraviețuirii companiilor aeriene, este posibil ca lichiditățile furnizate prin intermediul acestui ajutor să fi contribuit indirect la rambursările către pasageri [a se vedea punctul ***32*** litera ***(a)***].

60 În ceea ce privește măsurile de ajutor de stat pentru sprijinirea organizatorilor de pachete de servicii de călătorie, situația este diferită. Dintre cele 16 măsuri (prin care s-a acordat un sprijin total de 2,9 miliarde de euro), Curtea a identificat 3 cazuri în care au existat măsuri generale de sprijin pentru lichidități. Pentru restul de 13 cazuri, Curtea a constatat că:

— în 7 dintre acestea (909 milioane de euro)[45], obiectivul de a asigura rambursări prompte către călători a fost menționat în mod explicit în notificare;

— în 3 cazuri (1,1 miliarde de euro)[46], obiectivul a fost creșterea atractivității voucherelor prin oferirea unei garanții de stat pentru protejarea valorii acestora în caz de insolvență a organizatorului;

---

[44] Considerentul 22 și punctul 15 din recomandarea (UE) 2020/648 a Comisiei din 13 mai 2020 privind voucherele oferite pasagerilor și călătorilor în locul rambursării pachetelor turistice și serviciilor de transport anulate în contextul pandemiei de COVID-19 (JO L 151, 14.5.2020, p. 10).

[45] Bulgaria, Danemarca (două cazuri), Lituania, Țările de Jos, Polonia și Suedia.

[46] Cipru, Germania și Țările de Jos.

— 2 cazuri[47] au abordat costurile repatrierilor;

— într-un caz[48], ajutorul a fost acordat pentru a asigura atât repatrierea călătorilor, cât și rambursarea pachetelor anulate înainte de plecare.

61 Aceasta înseamnă că modul în care au fost concepute 13 dintre cele 16 cazuri reflecta o preocupare specifică și explicită pentru drepturile călătorilor care achiziționaseră pachete de servicii. Diferența față de măsurile de ajutor de stat pentru companiile aeriene se datorează cerinței de protecție în caz de insolvență care există în Directiva privind pachetele de servicii de călătorie, precum și faptului că cea mai mare cheltuială în numerar pentru organizatorii de astfel de pachete în timpul pandemiei de COVID-19 a fost rambursarea pachetelor anulate.

Comisia a încercat să protejeze drepturile pasagerilor din transportul aerian, dar competențele sale coercitive sunt limitate

62 De la începutul crizei, Comisia a declarat că drepturile pasagerilor din transportul aerian trebuie să fie respectate și a luat o serie de inițiative pentru a apăra aceste drepturi. ***Anexa V*** conține o cronologie și o prezentare de ansamblu a acestor inițiative. Curtea a analizat dacă diferitele acțiuni întreprinse de Comisie în timpul crizei au fost eficace în a proteja drepturile pasagerilor din transportul aerian. De asemenea, Curtea a verificat exactitatea informațiilor de pe site-ul „Re-open EU”, precum și dacă acestea au fost actualizate în timp util în funcție de sursele naționale oficiale pentru un eșantion de 10 state membre, la 3 date precise (1 februarie, 15 februarie și 28 februarie 2021). În fine, Curtea a analizat, de asemenea, cât de adecvat scopului este în perioade de criză cadrul juridic existent.

Comisia a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei asupra pasagerilor din transportul aerian

63 La 1 martie 2020, Comisia a lansat un site web consacrat răspunsului la criza provocată de coronavirus, cu o secțiune referitoare la transporturi și la călătorii. Site-ul

[47] Letonia și Lituania.

[48] Austria.

conținea fișe informative[49] și linkuri către site-uri web cu informații generale[50], inclusiv către site-ul „Europa ta”[51]. De asemenea, Comisia și-a adaptat orientările interpretative privind reglementările în domeniul drepturilor pasagerilor[52] și a emis o notă de informare[53] legată de Directiva privind pachetele de servicii de călătorie, în care a reiterat faptul că pasagerii aveau dreptul de a alege între rambursare (bani sau voucher) și rerutare (care adesea nu era posibilă). Totodată, ea a clarificat faptul că oferirea unui voucher nu însemna o renunțare la dreptul pasagerului de a opta pentru rambursarea în numerar și a confirmat că pandemia de COVID-19 era o „circumstanță inevitabilă și extraordinară” care poate exclude dreptul la despăgubiri.

64 La 17 aprilie 2020, Parlamentul European a solicitat Comisiei să se asigure că orientările interpretative sunt puse în aplicare în mod corespunzător în contextul evoluției pandemiei de COVID-19[54]. La 29 aprilie 2020, în cadrul reuniunii informale prin videoconferință a miniștrilor transporturilor[55], mai multe state membre au solicitat Comisiei o derogare temporară de la termenul în care companiile aeriene trebuie să ramburseze pasagerii. Comisia nu a fost de acord să reducă drepturile pasagerilor din transportul aerian și a intervenit prin emiterea recomandării din 13 mai 2020 pentru a face din vouchere o alternativă atractivă și sigură la rambursările în numerar și pentru a promova acceptarea acestora de către pasageri. Prin aceste recomandări, Comisia urmărea totodată să ajute la atenuarea problemelor de lichiditate ale companiilor aeriene și ale organizatorilor de pachete de servicii de călătorie (a se vedea punctul ***38***).

---

[49] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_ro#passenger-and-traveller-rights.

[50] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_ro#passenger-and-traveller-rights.

[51] https://europa.eu/youreurope/.

[52] Comunicare a Comisiei: „Orientări interpretative privind reglementările UE în domeniul drepturilor pasagerilor în contextul evoluției situației privind Covid-19”, C(2020) 1830 final din 18 martie 2020.

[53] A se vedea https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf.

[54] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_RO.html.

[55] https://www.consilium.europa.eu/ro/meetings/tte/2020/04/29/.

65 În plus, în iulie 2020, Comisia a lansat, de asemenea, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva mai multor state membre pentru:

— adoptarea de acte legislative naționale care nu respectau Regulamentul (CE) nr. 261/2004 (împotriva Italiei și Greciei)[56]. Aceste proceduri au fost închise între timp, deoarece legislația națională a fost realiniată la legislația UE[57];

— măsuri legate de COVID care contraveneau Directivei privind pachetele de servicii de călătorie. 11 state membre erau vizate[58]. La momentul auditului, șapte proceduri fuseseră închise, fie pentru că măsurile naționale respective fuseseră abrogate/modificate, fie pentru că acestea expiraseră și nu au fost reînnoite. Croația, Lituania și Slovacia nu și-au corectat legislația și, prin urmare, Comisia a procedat la următoarea etapă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și anume avizul motivat. Bulgaria a primit o scrisoare de punere în întârziere din cauza normelor naționale pe care le-a introdus în august 2020 și care încălcau dispozițiile Directivei privind pachetele de servicii pentru călătorii[59]. La data auditului, acestei proceduri erau în continuare deschise (Bulgaria, Croația, Lituania și Slovacia).

66 În plus, sunt în curs o serie de alte activități:

— în august 2020, Comisia a lansat un exercițiu „EU Pilot” cu privire la Regulamentul (CE) nr. 261/2004, pentru a evalua stadiul punerii în aplicare a drepturilor pasagerilor în toate statele membre. EU Pilot este un mecanism de dialog informal între Comisie și statul membru vizat, cu privire la aspecte legate de o posibilă neconformitate cu legislația UE. Acest exercițiu este un prim pas în vederea clarificării sau a soluționării problemelor, pentru a se evita, în măsura posibilului, procedurile formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor;

— începând din mai 2020, Comisia s-a aflat de asemenea într-un dialog regulat cu autoritățile naționale responsabile de cooperarea în domeniul protecției consumatorilor care monitorizau aplicarea drepturilor pasagerilor din transportul

---

[56] A se vedea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/INF_20_1212.

[57] https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=ro.

[58] Pe lângă Grecia și Italia, este vorba despre Bulgaria, Cehia, Cipru, Franța, Croația, Lituania, Polonia, Portugalia și Slovacia. A se vedea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/INF_20_1687.

[59] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_20_1687.

aerian. În februarie 2021, Comisia a inițiat, împreună cu rețeaua CPC, un sondaj coordonat, în rândul a 16 companii aeriene care operează în UE, cu privire la practicile lor de anulare, la modul în care au informat consumatorii cu privire la drepturile lor și la felul în care au tratat cererile de rambursare;

— la 17 martie 2021, Comisia a propus un proiect de regulament vizând instituirea unei „adeverințe electronice verzi". La 20 mai 2021, legiuitorii au căzut de acord asupra unui text referitor la „certificatul electronic al UE privind COVID", care atestă vaccinarea, testarea sau vindecarea și are scopul de a facilita libera circulație.

67 Privind spre viitor, dincolo de actuala pandemie de COVID-19, Comisia a prezentat deja propuneri privind modalități de consolidare a rezilienței UE în caz de perturbări majore ale călătoriilor:

— Noua agendă privind consumatorii[60], lansată în noiembrie 2020, prezintă priorități și acțiuni-cheie pentru următorii cinci ani. În acest context, Comisia va analiza în ce măsură Directiva privind pachetele de servicii de călătorie rămâne adecvată în lumina crizelor recente (pe baza unui raport din 2021 privind aplicarea acesteia[61]) și, de asemenea, va sprijini și va facilita cooperarea dintre rețeaua CPC și alte rețele și părți interesate.

— Strategia pentru o mobilitate sustenabilă și inteligentă[62], lansată în decembrie 2020, vizează reexaminarea cadrului normativ privind drepturile pasagerilor, precum și analizarea unor opțiuni pentru sisteme de protecție financiară, cu scopul de a se asigura faptul că există suficiente lichidități pentru a rambursa pasagerii și, dacă este necesar, să îi repatrieze, inclusiv în perioade de criză. În plus, Comisia intenționează să revizuiască Regulamentul privind serviciile aeriene și pregătirea planurilor de contingență în caz de criză pentru sectorul transporturilor. De asemenea, Comisia urmărește să asigure o mai bună protecție a drepturilor pasagerilor în UE, ca acestea să fie mai clare atât pentru transportatori, cât și pentru pasageri, să ofere asistență adecvată, rambursare și

---

[60] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: „Noua agendă privind consumatorii – Consolidarea rezilienței consumatorilor pentru o redresare durabilă", COM/2020/696 final; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_20_2069.

[61] COM(2021) 90 final din 26 februarie 2021.

[62] Comunicare a Comisiei: „Strategia pentru o mobilitate sustenabilă și inteligentă – înscrierea transporturilor europene pe calea viitorului", COM(2020) 789 final din 9 decembrie 2020, punctele 91 și 92.

eventual despăgubiri atunci când apar perturbări, precum și sancțiuni adecvate în cazul în care normele nu sunt aplicate în mod corespunzător.

Comisia a furnizat călătorilor informații cu privire la situația de pe teren

68 În iunie 2020, Comisia a lansat site-ul „Re-open EU”[63], care oferă călătorilor o imagine de ansamblu a situației sanitare din țările europene, informații referitoare la călătorii și aplicații de depistare a contacților și de avertizare. Site-ul utilizează date provenite de la Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC) și de la statele membre cu privire la restricțiile de călătorie, scopul său fiind de a-i ajuta pe călători să își planifice deplasările. Până în ianuarie 2021, site-ul înregistrase 9 milioane de vizite.

69 Curtea a constatat că site-ul oferă un ajutor valoros persoanelor care doresc să călătorească, referindu-se la toate modurile de transport și acoperind, într-un format standardizat, informații utile privind cerințele de testare înainte de plecare, obligațiile de carantină la sosire și orice reguli aplicabile călătorilor care doar tranzitează un stat membru.

70 De la lansarea sa, site-ul web a făcut obiectul unor ajustări și îmbunătățiri periodice. Cu toate acestea, el depinde încă în mare măsură de furnizarea corectă și la timp a informațiilor de către statele membre. Comisia însăși a avertizat că prezentarea unor informații tardive sau incomplete ar reduce utilitatea instrumentului[64]. Analiza Curții a confirmat acest lucru, dat fiind că site-ul:

— nu era la zi în ceea ce privește restricțiile în vigoare în 2 dintre cele 10 state membre examinate (Belgia și Luxemburg);

— nu reflecta întotdeauna restricțiile adoptate de statele membre care urmau să intre în vigoare la o dată ulterioară;

— conținea uneori informații incomplete (vârsta minimă pentru testare, declarație înainte de călătorie) sau inconsecvente (diferite secțiuni ale site-ului prezentau cerințe diferite în materie de testare).

---

[63] https://reopen.europa.eu/ro.

[64] Comunicare a Comisiei privind măsuri suplimentare de răspuns la pandemia de COVID-19, COM(2020) 687 final.

Cadrul juridic actual pentru protecția drepturilor pasagerilor din transportul aerian nu este nici complet, nici conceput astfel încât să facă față la crize

71 Analiza Curții a arătat că:

— nici Regulamentul (CE) nr. 261/2004 și nici Directiva privind pachetele de servicii de călătorie nu includ un rol al Comisiei de a supraveghea asigurarea respectării drepturilor pasagerilor individuali din transportul aerian. Comisia a propus instrumente pentru a asigura o mai bună respectare în Regulamentul (CE) nr. 261/2004 în 2013 și o recomandare în acest sens a fost formulată în raportul special al Curții din 2018 menționat anterior (a se vedea ***caseta 1*** și punctul ***13***). Această propunere din 2013 a venit și ca reacție la problemele cauzate sectorului aviației de norul de cenușă provocat de erupția unui vulcan islandez în 2010 și includea soluții care ar fi putut contribui la o mai bună asigurare a respectării drepturilor pasagerilor în perioade de criză, cum ar fi îmbunătățirea procedurilor de tratare a plângerilor și consolidarea mecanismelor de asigurare a respectării legislației, de monitorizare și de sancționare cu scopul de a se garanta drepturile pasagerilor.

  Parlamentul European a invitat Comisia să evalueze și, dacă este necesar, să revizuiască Directiva privind pachetele de servicii de călătorie și să deblocheze negocierile din cadrul Consiliului legate de revizuirea Regulamentului (CE) nr. 261/2004 pentru a ține seama de efectele crizei recente, pentru a preveni insecuritatea juridică în viitor și pentru a asigura protecția drepturilor consumatorilor[65].

— În situația în care sunt anulate zboruri, legislația nu acoperă necesitatea unei garanții în caz de insolvență pentru pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri (lucrurile stau diferit în cazul călătorilor care utilizează un pachet de servicii de călătorie și pentru care directiva în materie include garanții de rambursare în cazul în care organizatorii de călătorii devin insolvabili). Parlamentul European a sugerat în 2014 că o astfel de garanție ar trebui să fie instituită și pentru pasagerii care achiziționează exclusiv zboruri. În 2020 și în 2021[66], Parlamentul a invitat Comisia să analizeze posibilitatea de a elabora, pe baza experienței dobândite în timpul crizei cauzate de COVID-19 și a sistemelor similare ale statelor

---

[65] Rezoluția Parlamentului European din 25 martie 2021 referitoare la elaborarea unei strategii a UE pentru turismul sustenabil [2020/2038(INI)], punctul 66.

[66] Rezoluția Parlamentului European din 25 martie 2021 referitoare la elaborarea unei strategii a UE pentru turismul sustenabil [2020/2038(INI)], punctul 67.

membre, un sistem UE de garantare a călătoriilor astfel încât companiile să dispună de lichiditatea financiară necesară pentru a garanta atât rambursarea costurilor achitate de călători, cât și a costurilor de repatriere, împreună cu o compensare corectă pentru posibilele daune suferite în caz de faliment.

— Nu există nicio protecție financiară pentru vouchere, care, atunci când rerutarea nu este posibilă, reprezintă, în esență, o amânare temporară a rambursării către pasager [cu excepția pachetelor de servicii de călătorie, pentru care trei state membre au garantat în mod explicit voucherele prin utilizarea ajutorului de stat (a se vedea punctul ***60***)].

— În Regulamentul (CE) nr. 261/2004 nu există dispoziții specifice privind modul în care pasagerii își pot exercita drepturile atunci când sunt implicați intermediari (a se vedea punctele ***33***-***36***). Mai multe cauze pe acest subiect au fost deschise la Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

72 Curtea a constatat că nici cadrul juridic aplicabil pachetelor de servicii de călătorie nu este pe deplin conceput pentru situații de criză. Potrivit Directivei privind pachetele de servicii de călătorie[67], statele membre trebuie să se asigure că organizatorii stabiliți pe teritoriul lor oferă garanții privind rambursarea tuturor plăților efectuate de către sau pe seama călătorilor, în măsura în care serviciile relevante nu sunt furnizate ca urmare a insolvenței organizatorului. Această garanție acoperă „costurile previzibile în mod rezonabil”.

[67] Articolul 17 alineatele (1) și (2) din Directiva (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 90/314/CEE a Consiliului (JO L 326, 11.12.2015, p. 1).

73 Comisia a raportat[68] că:

— unele bănci nu mai ofereau garanții organizatorilor de pachete și, de asemenea, unele dintre deja relativ puținele societăți de asigurare care oferă protecție în caz de insolvență se retrăgeau de pe piață (de exemplu, în Austria și Belgia). Prin urmare, este important să se găsească un sistem solid care să protejeze în mod eficace călătorii împotriva riscului de insolvență. Printre ideile prezentate pentru a răspunde diferitelor provocări se numără utilizarea mai multor furnizori de garanții pentru un singur organizator sau înființarea unui fond de garantare paneuropean ca un fel de reasigurare pentru garanții de primă linie;

— riscurile legate de pandemii sunt adesea excluse din polițele de asigurare, în special din asigurarea de anulare a călătoriei[69]. Acest lucru limitează posibilitatea călătorilor de a se asigura împotriva eventualelor pierderi cauzate de anularea unei călătorii din cauza unei pandemii.

74 Prin urmare, pentru călătorii care achiziționează pachete de servicii există insecuritate juridică în ceea ce privește măsura în care sistemele naționale de protecție în caz de insolvență oferă protecție deplină pentru călători în contextul unei pandemii, cum ar fi COVID-19, din perspectiva cererilor de rambursare sau a voucherelor. Această insecuritate există deoarece sistemele respective au un caracter foarte diferit, iar interpretarea variază de la un stat membru la altul.

---

[68] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Directivei (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, COM(2021) 90 final din 26 februarie 2021, punctele 4.2.2 și 5.2.6.

[69] A se vedea https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

Concluzii și recomandări

75 Auditul Curții a arătat că, per ansamblu, principalele drepturi ale pasagerilor nu au fost protejate în cursul acestei crize fără precedent, în special în etapele inițiale ale pandemiei de COVID-19. Rambursările pentru zborurile anulate au fost suspendate, iar pasagerii au fost tratați diferit în ansamblul UE. În același timp, statele membre au acordat companiilor aeriene și organizatorilor de pachete de servicii de călătorie niveluri fără precedent de ajutor de stat. În cazul companiilor aeriene, statele membre nu au stabilit niciodată o legătură între acest ajutor și rambursările către pasageri, dar au procedat astfel pentru organizatorii de pachete de servicii de călătorie. Ele au luat aceste decizii în cazul companiilor aeriene deși Comisia precizase cu claritate că normele în materie de ajutor de stat le dădeau posibilitatea de a stabili o astfel de legătură. Comisia a depus eforturi pentru a proteja drepturile pasagerilor din transportul aerian și a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei asupra pasagerilor, însă, în virtutea cadrului juridic existent, Comisia nu are decât competențe limitate pentru a garanta că statele membre asigură respectarea acestor drepturi.

76 Criza provocată de pandemia de COVID-19 a adus în centrul atenției faptul că pasagerii din transportul aerian nu erau bine informați cu privire la drepturile lor și că, în consecință, exista riscul ca aceștia să piardă bani la care aveau dreptul. De asemenea, criza a accentuat limitările semnalate de Curte în 2018 în ceea ce privește modul în care statele membre asigură respectarea drepturilor pasagerilor din transportul aerian. În primele luni ale crizei, numeroși pasageri nu au fost rambursați și mulți alții nu au avut altă opțiune decât să accepte vouchere. Începând din iunie 2020, multe companii aeriene au început să ramburseze pasagerii, deși cu întârzieri semnificative. Capacitatea pasagerilor de a obține rambursarea rămânea însă limitată, atât în cazurile în care erau implicați intermediari (cum ar fi agenții de voiaj), cât și în situațiile în care pasagerilor le-au fost impuse vouchere. În plus, majoritatea biletelor și a voucherelor pasagerilor nu sunt protejate în caz de insolvență a companiilor aeriene. Lipsa unei imagini de ansamblu la nivelul UE, explicabilă prin faptul că nu existe cerințe de raportare, de exemplu cu privire la numărul de pasageri care solicită rambursarea banilor și cu privire la numărul de cazuri nesoluționate în termenele legale, reprezintă, în sine, o parte importantă a problemei care există în materie de asigurare a respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian (punctele ***19***-***43***).

Recomandarea 1 – O protecție sporită a drepturilor pasagerilor din transportul aerian și o mai bună informare cu privire la acestea

Comisia ar trebui:

(a) să ia măsuri, cum ar fi prin elaborarea de orientări și utilizarea platformelor de comunicare socială, și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative pentru a îmbunătăți informarea pasagerilor cu privire la drepturile lor, inclusiv în perioadele caracterizate de perturbări importante ale călătoriilor;

(b) să ia măsuri și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative pentru a consolida monitorizarea proactivă asigurată de organismele naționale de aplicare a legii, de exemplu prin obligații impuse transportatorilor în materie de raportare către aceste organisme sau prin inspecții prin care să se verifice dacă pasagerii sunt informați de companiile aeriene cu privire la drepturile lor în timp util, cu exactitate și în mod complet;

(c) să ia măsuri și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative pentru a da pasagerilor posibilitatea de a-și depune cererile de rambursare adresate companiilor aeriene prin intermediul unui formular standardizat valabil la nivelul UE, similar mecanismului adoptat pentru sectorul feroviar;

(d) să ia măsuri și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative pentru a se asigura faptul că pasagerii sunt rambursați în termenele legale de 7 sau 14 zile, inclusiv în perioade de criză. Măsurile respective ar putea include:

— reducerea nevoii de rambursare a pasagerilor și a călătorilor care au achiziționat pachete de servicii, prin limitarea capacității companiilor aeriene și a organizatorilor de pachete de servicii de călătorie de a cere plata unui avans la momentul rezervării;

— clarificarea faptului că protecția în caz de insolvență oferită de Directiva privind pachetele de servicii de călătorie acoperă și cererile de rambursare și voucherele, precum și extinderea acestei protecții, inclusiv pentru costurile de repatriere, la Regulamentul (CE) nr. 261/2004;

— crearea de fonduri de garantare pentru situațiile de anulare a zborurilor și a pachetelor de servicii de călătorie care conțin zboruri, la care companiile aeriene și organizatorii de astfel de pachete să poată recurge pentru a rambursa și, după caz, pentru a repatria pasagerii în perioade de criză; sau

— punerea deoparte a unui procentaj fix din avansul plătit pentru un bilet (un „fond dedicat”), în fiecare companie aeriană, pentru acoperirea cererilor de rambursare depuse de călători;

(e) să ia măsuri și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative pentru a atenua riscul unei crize de lichidități sau a riscului de insolvență a transportatorilor, de exemplu prin revizuirea normelor privind capacitatea financiară a companiilor aeriene.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2022.

77 Măsurile naționale de combatere a pandemiei, cum ar fi carantinele sau interdicțiile unilaterale de călătorie, au contribuit la colapsul traficului aerian. Acesta a antrenat probleme grave și bruște de lichiditate pentru companiile aeriene și pentru organizatorii de pachete de servicii. Pandemia de COVID-19 a arătat că Tratatul UE nu include dispoziții în temeiul cărora Comisia să poată asigura o coordonare eficace a măsurilor naționale. Mai mult, Comisia nu are competența de a stabili condiții care să trebuiască să fie respectate de beneficiari în schimbul ajutorului de stat, cu excepția cazului în care astfel de condiții sunt necesare pentru a atenua denaturările concurenței cauzate de măsurile naționale. Acest principiu nu se aplică și în domeniul drepturilor pasagerilor.

78 Cadrul temporar al Comisiei privind ajutoarele de stat a facilitat acordarea unui nivel record de ajutoare de stat companiilor aeriene. Statele membre trebuiau să se asigure că anumiți beneficiari ai ajutoarelor de stat informează Comisia cu privire la modul în care ajutorul a fost utilizat în sprijinul obiectivelor de politică ale UE legate de tranziția verde și de transformarea digitală, dar în ceea ce privește rambursările către pasagerii din transportul aerian nu exista nicio astfel de cerință. Statele membre au acordat companiilor aeriene și operatorilor de turism un sprijin sub formă de ajutoare de stat în valoare de 34,7 miliarde de euro. Cu toate acestea, în cazul companiilor aeriene, statele membre nu au legat aceste ajutoare de stat de rambursarea pasagerilor, deși Comisia a precizat în mod clar că puteau face acest lucru. Acesta este unul dintre motivele pentru care companiile aeriene au avut abordări diferite legate de rambursări, inclusiv în ceea ce privește momentul rambursării (punctele ***44***-***61***).

Recomandarea 2 – O mai bună coordonare a măsurilor naționale și o mai bună corelare a ajutoarelor de stat acordate companiilor aeriene cu rambursările către pasageri

Comisia ar trebui:

(a) să caute, împreună cu statele membre, modalități de a îmbunătăți coordonarea între acestea, precum și de a asigura furnizarea în timp util de informații cu privire la măsurile naționale care au consecințe importante pentru companiile aeriene, cum ar fi carantinele sau interdicțiile unilaterale de călătorie;

(b) să ia măsuri suplimentare pentru a reaminti statelor membre posibilitatea utilizării de către companiile aeriene a ajutoarelor de stat primite pentru a acoperi rambursările către pasageri. Astfel de măsuri ar putea include, de exemplu, o comunicare sau o notă specifică legată de acest subiect adresată statelor membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2021.

79 Sfera de acțiune a Comisiei în perioadă de criză este limitată de cadrul juridic existent cu privire la drepturile pasagerilor din transportul aerian. În timpul pandemiei, Comisia a acționat pentru a proteja drepturile acestor pasageri și a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei. Site-ul web al Comisiei intitulat „Re-open EU” oferă persoanelor care doresc să călătorească informații valoroase cu privire la toate modurile de transport, dar depinde de informațiile furnizate de statele membre și nu este întotdeauna la zi. Actualul cadru juridic privind drepturile pasagerilor din transportul aerian acordă Comisiei competențe limitate în materie de asigurare a respectării acestor drepturi. În 2013 au fost prezentate propuneri care puteau contribui la remedierea acestei situații, dar, până în prezent, Consiliul nu a ajuns la un acord cu privire la poziția sa (punctele *62*-*74*).

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea instrumentelor și a legislației în materie de protejare a drepturilor pasagerilor din transportul aerian

Comisia ar trebui:

(a) să ia măsuri astfel încât statele membre să pună la dispoziție informații actualizate și fiabile pe portalul Re-open EU pentru cei care doresc să călătorească, de exemplu cu privire la aplicarea de viitoare restricții sau la eliminarea acestora, de îndată ce s-a luat o decizie cu privire la astfel de modificări;

(b) să ia măsuri și, acolo unde este cazul, să prezinte propuneri legislative:

— pentru a se asigura că primește de la organismele naționale de aplicare a legii rapoarte care îi permit să monitorizeze situația în materie de aplicare și asigurare a respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian, în mod periodic sau, după caz, și pe bază ad-hoc, de exemplu în perioade de criză;

— pentru a pune la dispoziția organismelor naționale de aplicare a legii mijloacele necesare în vederea asigurării respectării drepturilor pasagerilor din transportul aerian;

— a clarifica rolurile și responsabilitățile legate de rambursarea biletelor în cazul în care sunt implicați intermediari;

(c) să verifice dacă statele membre se asigură că autoritățile responsabile de cooperarea în domeniul protecției consumatorilor care asigură respectarea drepturilor pasagerilor și ale călătorilor dispun de competențele coercitive și de investigare necesare, așa cum sunt prevăzute de legislația în materie de cooperare în domeniul protecției consumatorilor, și le utilizează în mod eficace.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2022.

80 În cursul auditului său, Curtea a identificat cazuri similare în care vouchere au fost utilizate pentru croaziere și pentru linii feroviare de mare viteză.

Recomandarea 4 – Aplicare la alte moduri de transport

Comisia ar trebui să ia în considerare relevanța recomandărilor din prezentul raport pentru alte moduri de transport.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2022.

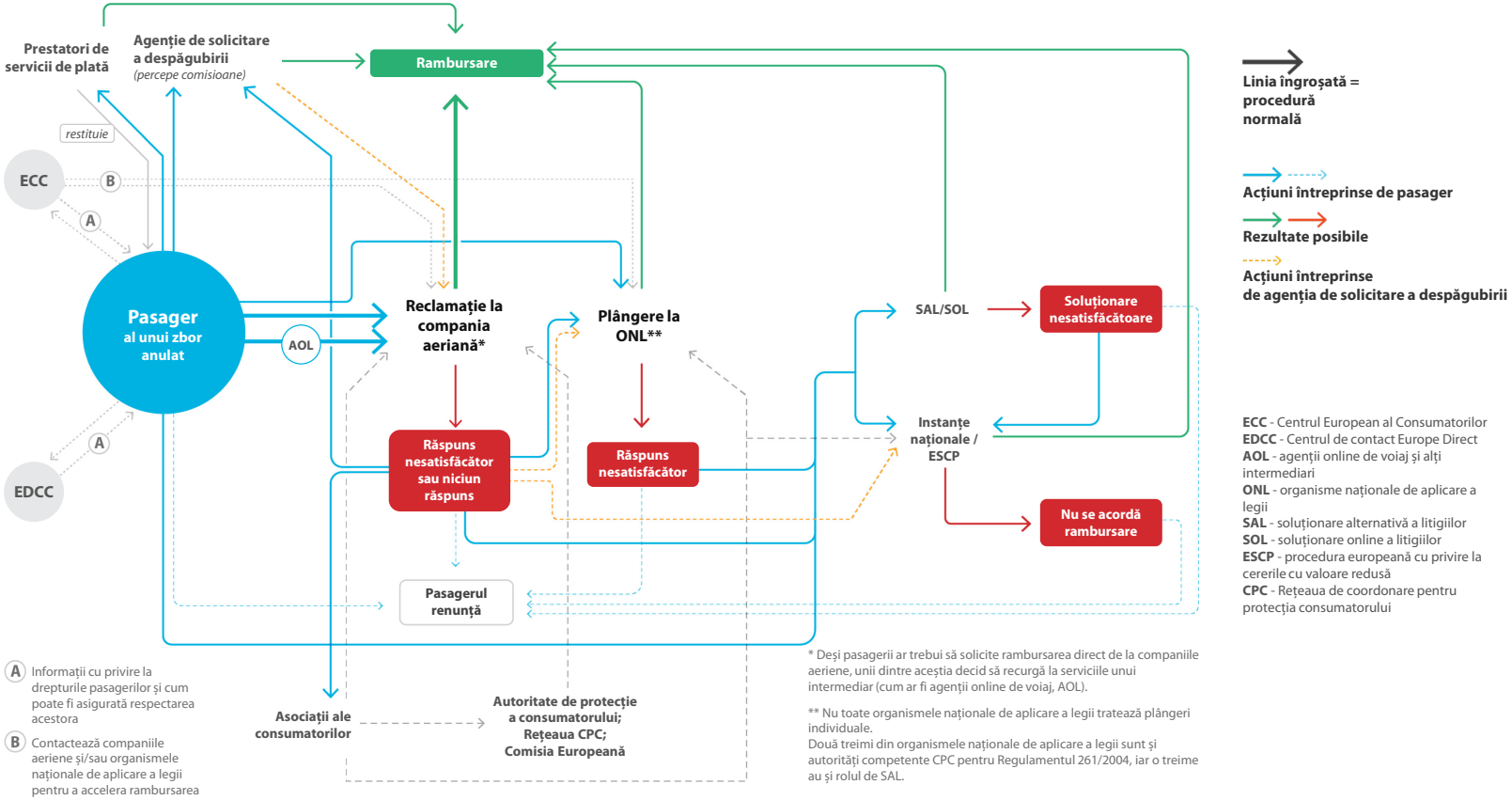
Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, la 9 iunie 2021.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

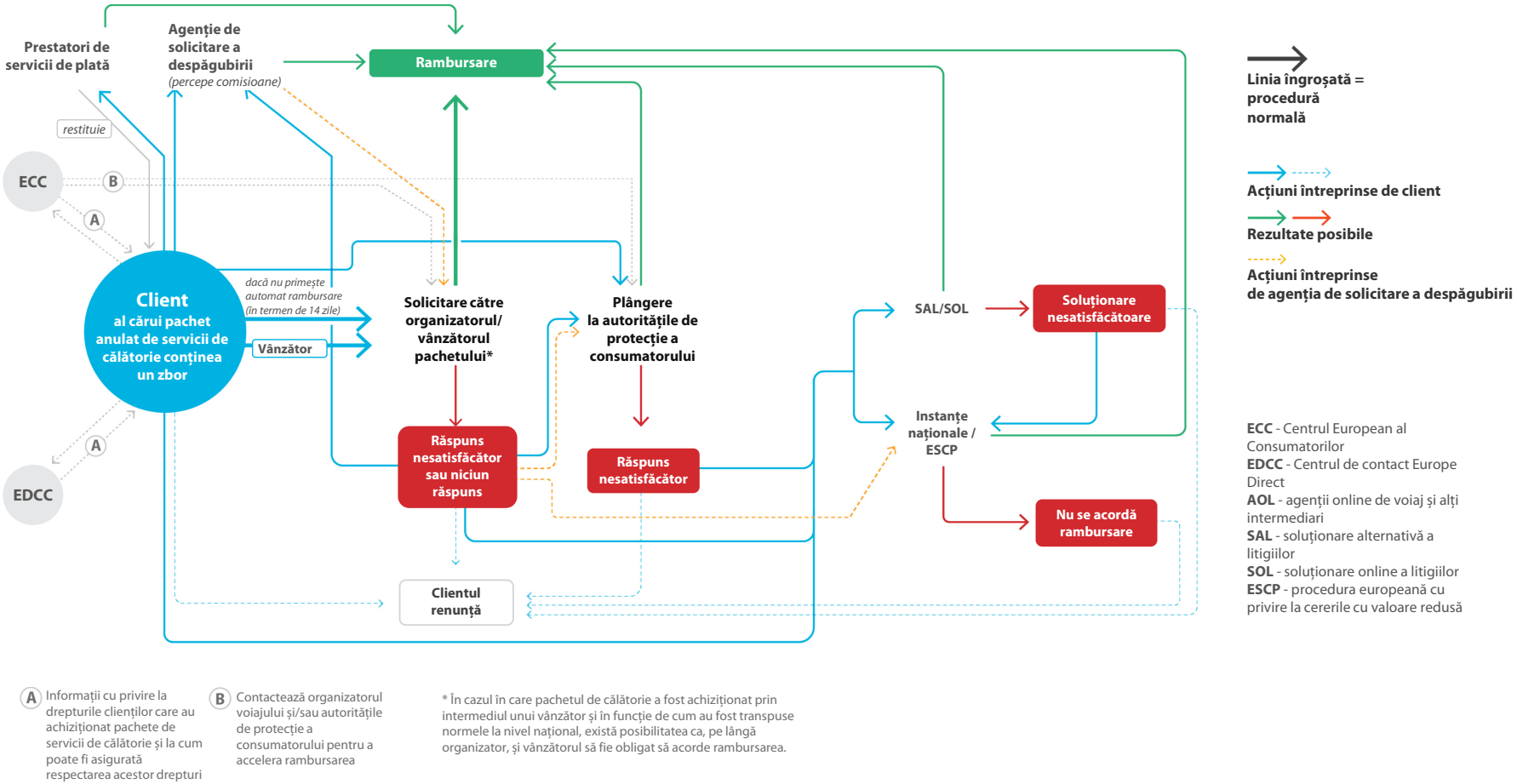
Anexe

Anexa I – Sistemul de rambursare pentru pasagerii care au achiziționat exclusiv zboruri



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa II – Sistemul de rambursare pentru călătorii care au achiziționat pachete de servicii de călătorie



(A) Informații cu privire la drepturile clienților care au achiziționat pachete de servicii de călătorie și la cum poate fi asigurată respectarea acestor drepturi

(B) Contactează organizatorul voiajului și/sau autoritățile de protecție a consumatorului pentru a accelera rambursarea

* În cazul în care pachetul de călătorie a fost achiziționat prin intermediul unui vânzător și în funcție de cum au fost transpuse normele la nivel național, există posibilitatea ca, pe lângă organizator, și vânzătorul să fie obligat să acorde rambursarea.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa III – Lista deciziilor privind ajutoarele de stat acordate pentru sprijinirea companiilor aeriene

Numărul de caz	Măsură	Statul membru	Data deciziei	Buget (în milioane de euro)
SA.55373	COVID-19: Damage compensation to Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56765	COVID-19: Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien	FR	31.3.2020	29,90
SA.56795	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines	DK	15.4.2020	137,00
SA.56809	COVID-19: State loan guarantee for Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56810	COVID-19: Aid to TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56812	COVID-19: Loan guarantee scheme to airlines	SE	11.4.2020	455,00
SA.56867	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Condor Flugdienst GmbH	DE	26.4.2020	550,00
SA.56943	COVID-19: Recapitalisation of Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57026	COVID-19: Aid to Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57061	Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines	SE	24.4.2020	137,00
SA.57082	COVID-19: Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France	FR	4.5.2020	7 000,00

Numărul de caz	Măsură	Statul membru	Data deciziei	Buget (în milioane de euro)
SA.57116	COVID-19: State loan guarantee and State loan for KLM	NL	13.7.2020	3 400,00
SA.57153	COVID-19: Aid to Lufthansa	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57369	COVID 19: Portugal Aid to TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57410	COVID-19: Recapitalisation of Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57539	COVID-19: Aid to Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57543	COVID-19: Recapitalisation of SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57544	COVID-19: Aid to Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57586	COVID-19: Recapitalisation and subsidised interest loan for Nordica	EST	11.8.2020	30,00
SA.57691	COVID-19: Incentive scheme towards airlines	CY	1.7.2020	6,30
SA.57817	COVID-19: Oradea airport support scheme to airlines	RO	27.7.2020	1,00
SA.58101	COVID 19: Portugal Aid to SATA Group – Rescue loan	PT	18.8.2020	133,00
SA.58114	COVID-19: Aid to Alitalia	IT	4.9.2020	199,45
SA.58125	Corsair – Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak	FR	11.12.2020	30,20
SA.58157	COVID-19: Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark	DK	3.9.2020	20,00
SA.58342	COVID-19: Recapitalisation of SAS AB	SE	17.8.2020	486,00

Numărul de caz	Măsură	Statul membru	Data deciziei	Buget (în milioane de euro)
SA.58463	Aide à la restructuration de Corsair	FR	11.12.2020	106,70
SA.59029	COVID-19: Compensation scheme for airlines with an Italian operating license	IT	22.12.2020	130,00
SA.59124	COVID-19: Re-establishment of air connectivity of Slovenia	SI	16.11.2020	5,00
SA.59158	COVID-19: Aid to LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59188	COVID-19: Aid to Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59370	COVID-19: Temporary Framework/3.1 measure to support airlines holding a Danish air operator certificate	DK	27.11.2020	6,00
SA.59378	Aid of a social character to passengers on domestic flights to and from Bornholm and Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30
SA.59462	COVID-19: Damage compensation for Aegean Airlines	GR	23.12.2020	120,00
SA.59812	COVID-19: Recapitalisation of TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59913	COVID-19: Recapitalisation of Air France and the Air France – KLM Holding	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60113	Finland – COVID-19 aid to Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61676	Italy – COVID-19: Aid to Alitalia	IT	26.3.2021	24,70
Suma totală (în milioane de euro)				25 725,11
Numărul total de măsuri				38

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

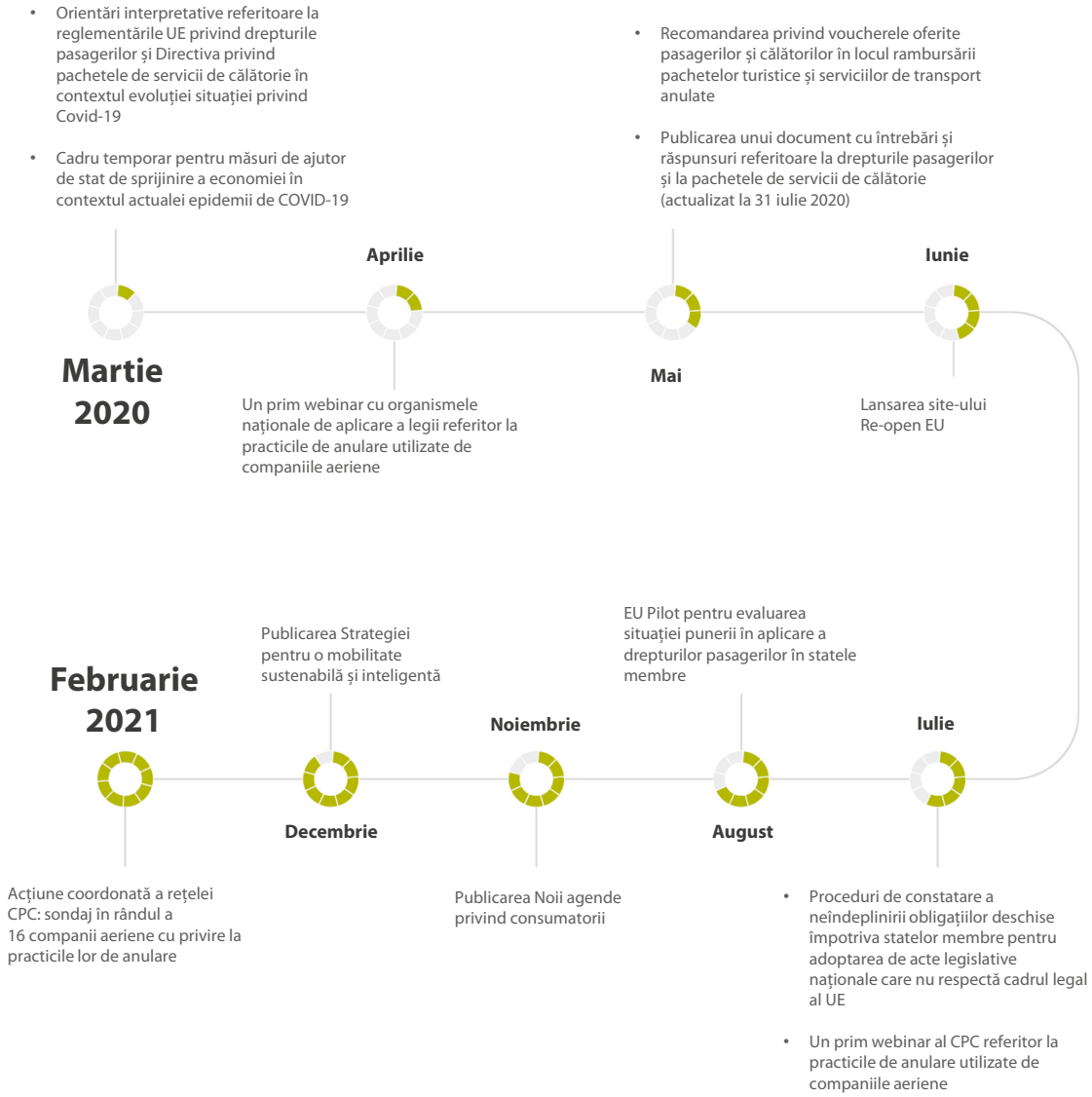
Anexa IV – Lista deciziilor privind ajutoarele de stat pentru sprijinirea organizatorilor de pachete de servicii de călătorie

Numărul de caz	Măsură	Statul membru	Data deciziei	Buget (în milioane de euro)
SA.56856	COVID-19: State loan for the Danish Travel Guarantee Fund	DK	2.4.2020	201,00
SA.57352	COVID-19: Compensation scheme to travel operators for losses incurred by cancellations	DK	29.5.2020	97,00
SA.57423	COVID-19: Grants for the benefit of tourism operators	LV	29.5.2020	0,80
SA.57665	COVID-19: Lithuanian guarantees and loans for tour operators, accommodation and catering service providers	LT	25.6.2020	50,00
SA.57741	COVID-19: Aid in the form of guarantees on vouchers issued for package tours	DE	31.7.2020	840,00
SA.57985	COVID-19: State loans for Travel Guarantee Funds	NL	28.7.2020	165,00
SA.58050	COVID-19: State aid for tour operators	BG	24.7.2020	28,10
SA.58102	COVID-19: Support to tour operators	PL	21.9.2020	68,06
SA.58476	COVID-19: Grants to tour operators for the repatriation of travellers	LT	11.9.2020	1,00
SA.59639	COVID-19: Aid scheme for travel agencies and tour operators	SE	28.1.2021	66,90
SA.59668	COVID-19: Aid in the form of guarantees on credit notes issued	CY	12.1.2021	86,60

Numărul de caz	Măsură	Statul membru	Data deciziei	Buget (în milioane de euro)
	for consumers and package travel organisers			
SA.59755	COVID-19: Aid for tour operators and travel agencies	IT	4.12.2020	625,00
SA.59990	COVID-19: State aid scheme for tour operators and travel agents	BG	18.12.2020	26,00
SA.60280	COVID-19: Support to tour operators	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60521	COVID-19: State guarantee to package travel organisers and facilitators of linked travel services	AT	4.2.2021	300,00
SA.62271	COVID-19: SGR Voucher credit facility	NL	30.3.2021	400,00
Suma totală (în milioane de euro)				2 958,36
Numărul total de măsuri				16

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Anexa V – Acțiunile Comisiei de atenuare a efectelor crizei asupra pasagerilor din transportul aerian: cronologie



Notă:

- Pentru o imagine mai detaliată asupra măsurilor luate de Comisie, a se vedea lista acțiunilor enumerate pe site-ul Comisiei privind răspunsul la criza provocată de coronavirus: Calendarul acțiunilor UE | Comisia Europeană (europa.eu).

- Pentru acțiunile Consiliului, a se vedea Pandemia de COVID-19 provocată de coronavirus: răspunsul UE – Consiliul (europa.eu).

- Pentru acțiunile Parlamentului European, a se vedea Răspunsul UE la coronavirus | Știri| Parlamentul European (europa.eu).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor de la Comisia Europeană.

Glosar

Asociație de companii aeriene: asociație profesională, precum IATA, care reprezintă companiile de transport aerian.

Centrul de contact Europe Direct (EDCC): puncte de contact generale pentru întrebări de natură generală adresate de cetățeni cu privire la Uniunea Europeană. Acestea oferă consiliere generală consumatorilor și nu intervin pe lângă comercianți sau state membre.

Cooperarea în materie de protecție a consumatorilor: cooperarea dintre autoritățile naționale din două sau mai multe țări pentru a aborda cazurile de încălcare a normelor de protecție a consumatorilor în care comerciantul și consumatorul sunt stabiliți în țări diferite.

Organism de protecție a consumatorilor: un organism public sau privat desemnat de un stat membru să ofere consumatorilor, pe bază gratuită, ajutor și consiliere cu privire la drepturile lor privind achizițiile pe care le efectuează.

Organism național de aplicare a legii: autoritatea dintr-un stat membru instituită pentru a asigura respectarea normelor UE privind drepturile pasagerilor.

Pachet de servicii de călătorie: călătorie sau vacanță în cazul căreia două sau mai multe servicii (transport, cazare etc.) sunt combinate, cu respectarea anumitor criterii (de exemplu: un contract unic sau un preț total ori forfetar).

Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC-Net): o rețea creată de Comisie în 2005 pentru a consolida încrederea consumatorilor în piața unică. Rețeaua îi ajută pe consumatorii din întreaga UE, informându-i cu privire la drepturile pe care le au atunci când cumpără bunuri și servicii din altă țară din UE, oferind recomandări cu privire la orice probleme apărute în astfel de situații, ajutându-i cu plângerile și cooperând cu factorii de decizie și cu organismele de aplicare a legii pentru a promova și a proteja interesele consumatorilor. Rețeaua este alcătuită din 30 de centre, câte unul în fiecare stat membru al UE, plus câte unul în Islanda, Norvegia și Regatul Unit. Aceste centre sunt găzduite fie de autoritatea națională pentru protecția consumatorilor, fie de o asociație a consumatorilor.

Servicii de călătorie asociate: o rezervare de călătorie în cadrul căreia, de exemplu, un comerciant vinde un serviciu și facilitează rezervarea unuia sau a mai multor servicii suplimentare pentru aceeași călătorie sau vacanță, în termen de 24 de ore, de la alți comercianți în baza unor contracte separate.

Acronime

CPC: cooperare în materie de protecție a consumatorului

DG COMP: Direcția Generală Concurență

DG JUST: Direcția Generală Justiție și Consumatori

DG MOVE: Direcția Generală Mobilitate și Transporturi

ONL: organism național de aplicare a legii

Răspunsurile Comisiei

https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=58696

Calendar

https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=58696

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul fost condus de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene, sprijinită de: Florence Fornaroli, șefă de cabinet, și Celil Ishik, atașat în cadrul cabinetului; Pietro Puricella, manager principal; Luc T'Joen, coordonator; René Reiterer și Sabine Maur-Helmes, auditori. James Verity a furnizat asistență lingvistică.

Annemie Turtelboom

Florence Fornaroli

Celil Ishik

Pietro Puricella

Luc T'Joen

Rene Reiterer

Sabine Maur-Helmes

James Verity

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

Fotografia de la punctul 09: © Getty Images/Vertigo3d.
Fotografia de la punctul 45: © Getty Images/Patrick Foto.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-6379-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/222902	QJ-AB-21-015-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-6342-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/92661	QJ-AB-21-015-RO-Q

Curtea de Conturi Europeană a analizat modul în care Comisia a protejat în UE drepturile pasagerilor din transportul aerian în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19.

S-a constatat că pasagerii nu au fost informați pe deplin cu privire la drepturile lor în contextul acestei crize. În perioada inițială a crizei, numeroși pasageri nu au primit rambursări sau nu au avut altă opțiune decât să accepte vouchere. Începând din iunie 2020, companiile aeriene au început să efectueze rambursări către pasageri, deși cu întârzieri semnificative. Statele membre nu au legat ajutoarele de stat de rambursarea pasagerilor, deși Comisia a precizat în mod clar că acest lucru era posibil. Comisia a întreprins acțiuni pentru a proteja drepturile pasagerilor din transportul aerian și a luat măsuri pentru a atenua efectele crizei, în pofida limitărilor cadrului juridic existent. În 2013 au fost prezentate propuneri în acest sens care puteau contribui la remedierea situației, dar, până în prezent, Consiliul nu a ajuns la un acord cu privire la poziția sa.

Curtea recomandă Comisiei să protejeze mai bine drepturile pasagerilor din transportul aerian și să îi informeze pe aceștia cu privire la drepturile lor; să amelioreze coordonarea măsurilor naționale și să lege mai bine ajutoarele de stat acordate companiilor aeriene de rambursarea pasagerilor; să îmbunătățească instrumentele și legislația în materie de protejare a drepturilor acestor pasageri.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors