



Bruxelles, 30. rujna 2025.  
(OR. en)

10015/1/25  
REV 1 ADD 1

---

---

**Međuinstitucijski predmet:  
2013/0072 (COD)**

---

---

**AVIATION 75  
CONSOM 98  
CODEC 762  
PARLNAT**

### **OBRAZLOŽENJE VIJEĆA**

---

Predmet: Stajalište Vijeća u prvom čitanju s ciljem donošenja UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila o naknadi i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja letova i Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u pogledu zračnog prijevoza putnika i njihove prtljage

- obrazloženje Vijeća
- donijelo Vijeće 29. rujna 2025.

---

## **I. UVOD**

1. Komisija je u ožujku 2013. usvojila prijedlog<sup>1</sup> za reviziju Uredbe (EZ) br. 261/2004 i Uredbe (EZ) br. 2027/97.
2. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je mišljenje 11. srpnja 2013. Odbor regija odlučio je ne dati mišljenje.
3. Europski parlament dovršio je prvo čitanje u veljači 2014.<sup>2</sup>
4. Vijeće je donijelo svoje stajalište u prvom čitanju 29. rujna 2015.

## **II. CILJ**

5. Cilj je tog prijedloga zajamčiti da zračni prijevoznici putnicima u zračnom prometu pružaju visoku razinu zaštite tijekom poremećaja u putovanju, ali pritom osigurati i odgovarajuću ravnotežu između dugoročnih interesa putnika i industrije.

## **III. ANALIZA STAJALIŠTA VIJEĆA U PRVOM ČITANJU**

### **A. Opće odredbe**

6. Europski parlament usvojio je 168 amandmana na prijedlog Komisije. Mnogi su općenito prihvatljivi Vijeću te ih je Vijeće stoga u cijelosti, djelomično ili načelno uključilo u svoje stajalište u prvom čitanju.
7. Vijeće nije prihvatilo ostale amandmane, među ostalim zato što je njihova dodana vrijednost bila nejasna ili zato što nisu bili u skladu s drugim dijelovima njegova stajališta u prvom čitanju, ili zato što nisu u skladu s drugim zakonodavstvom EU-a ili su postali suvišni zbog naknadnih zakonodavnih prijedloga.

---

<sup>1</sup> 7615/13.

<sup>2</sup> 5941/14.

8. Stajalište Vijeća u prvom čitanju uključuje i niz promjena koje su različite od onih predviđenih u stajalištu Europskog parlamenta. U odjeljku D u nastavku opisane su glavne sadržajne promjene. Osim toga, u obzir su uzete važne presude Suda od 2013., a određene odredbe dodatno su precizirane s obzirom na te presude i iskustvo stečeno u primjeni tih uredaba. Nadalje, rokovi i terminologija stajalištem Vijeća u najvećoj se mogućoj mjeri usklađuju s općim pristupima o tim prijedlozima o kojima je Vijeće postiglo dogovor u prosincu 2024. kako bi se osigurala dosljednost s prijedlozima Komisije o izvršenju i multimodalnim putovanjima. Naposljetku, unose se izmjene kako bi se pojasnio tekst i osigurala opća usklađenost predloženih uredaba.

**B. Amandmani EP-a uključeni u stajalište Vijeća u prvom čitanju**

9. Stajalište Vijeća u prvom čitanju uključuje sljedeće amandmane, u cijelosti ili djelomično, ili tekst s istim ili djelomično istim ciljem: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163 i 164.

10. Međutim:

- Planovi zračne luke za nepredvidive situacije definirani su u članku 10.a i obvezni su za zračne luke Unije čiji je godišnji promet veći od pet milijuna putnika, uz mogućnost da države članice uključe svoje zračne luke koje su ispod te granice. Ti se planovi šalju nacionalnim provedbenim tijelima isključivo na njihov zahtjev.
- Iznosi naknade ažuriraju se u okviru redovnog zakonodavnog postupka na temelju prijedloga Komisije.
- Ako se putnik sam preusmjeri, povrat troškova može iznositi do 400 % ukupne cijene te karte.

- Zahtjevi u pogledu obavješćivanja putnika u slučaju poremećaja dodatno su utvrđeni i dodani u člancima 4., 5. i 6. kako bi se povećala jasnoća Uredbe.
- Sve informacije koje se pružaju putnicima na temelju Uredbe 261/2004 moraju biti dostupne u pristupačnom obliku.
- Rokovi utvrđeni u članku 16.a u stajalištu Vijeća povoljniji su za putnike.
- Iako Europski parlament predviđa donošenje delegiranih akata, Vijeće smatra da je, s obzirom na političku važnost, primjerenije da oba suzakonodavca ažuriraju popis izvanrednih okolnosti u okviru redovnog zakonodavnog postupka na temelju prijedloga Komisije.
- Trebalo bi poštovati načelo slobode određivanja cijena iz Uredbe (EZ) 1008/2008.

**C. Amandmani EP-a koji nisu uključeni u stajalište Vijeća u prvom čitanju**

11. Sljedeći amandmani Vijeću nisu bili prihvatljivi: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168 i 169.
12. Nisu bili prihvatljivi zbog sljedećih razloga.

*Međudjelovanje s drugim zakonodavnim aktima EU-a i pravnim načelima*

- Amandmani 40 i 56 nisu u skladu s Direktivom (EU) 2015/2302.
- Amandmani 42 i 55 suvišni su s obzirom na prijedlog Komisije o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja.

- Amandmani 47, 48, 102, 114, 115 i 117 suvišni su s obzirom na prijedlog Komisije o izvršenju prava putnika.
- Amandman 96 nije u skladu s ograničenjima definiranim u Direktivi (EU) 2015/2302.
- Amandmanom 69 utvrđuju se obveze u slučaju nesolventnosti zračnog prijevoznika koje bi se bolje riješile u kontekstu revizije Uredbe (EZ) 1008/2008.
- Amandman 101 u suprotnosti je s obvezom upravnih tijela zračne luke iz članka 7. Uredbe (EZ) 1107/2006.
- Amandman 104 nije u skladu s građanskim pravom i načelima komercijalnih ugovora.
- Amandmani 116 i 156 izvan su područja primjene Uredbe (EZ) 261/2004 i utječu na druge zakonodavne akte EU-a.
- Amandmani 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 i 135 zadiru u načelo postupovne autonomije država članica.
- Amandman 145 odstupa od Montrealske konvencije.
- Amandman 147 u suprotnosti je s obvezama utvrđenima u Uredbi (EZ) 1107/2006.

*Ograničena dodana vrijednost*

- Amandmani 93, 112 i 127 više nisu ažurni.
- Vijeće smatra da bi amandmani 59, 134, 161, 165, 166, 167 i 168 mogli stvoriti pravne nejasnoće.
- Vijeće smatra da amandmani 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 i 159 ne bi donijeli dodanu vrijednost.

### *Odstupanje od sudske prakse*

- U amandmanima 43 i 61 promjena rasporeda smatra se uskraćivanjem ukrcaja, što je Vijeće ocijenilo neprimjerenim.
- Amandmanom 73 nastoji se definirati pravo na povrat iznosa cijene karte i preusmjeravanje u slučaju promjene rasporeda za više od tri sata prije prvotnog vremena polaska, ali načelo jednakog postupanja zahtijeva usklađivanje vremenske granice u slučaju povrata iznosa cijene karte, preusmjeravanja i naknade.
- Stajalište je Vijeća da se preusmjereni let treba smatrati otkazivanjem pod određenim uvjetima koji odstupaju od uvjeta predloženih u amandmanima 44 i 51.

### *Prikladniji prijedlog Komisije*

- Izvanredne okolnosti po svojoj prirodi ne mogu se predvidjeti. Popis izvanrednih okolnosti trebao bi i dalje biti neiscrpan, u skladu s prijedlogom Komisije i u suprotnosti s amandmanima 45 i 160.
- Prava bi trebala biti ograničena na povezane letove na temelju jedinstvenog ugovora o zračnom prijevozu u skladu sa sudskom praksom i prijedlogom Komisije, što je u suprotnosti s amandmanom 46.
- Cijena leta izračunava se u skladu s prijedlogom Komisije, suprotno amandmanu 49.
- Amandmanom 58 brišu se neposredna pomoć i naknada bez zahtjeva koje je predložila Komisija te se ugrožavaju prava putnika.
- U usporedbi s prijedlogom Komisije amandman 98 povećava složenost mogućnosti koje se nude putnicima i stvara pravne nejasnoće u pogledu opsega troškova koji bi se mogli pokriti.

- U amandmanu 100 obavijest obuhvaća sva putovanja s istom kartom, dok Vijeće smatra da obavijest obuhvaća sva putovanja na temelju istog ugovora, kako je predložila Komisija.

#### *Različiti pristup Vijeća*

- Amandmani 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 i 105 nisu u skladu s promjenama koje je uvelo Vijeće, a čiji su ključni elementi navedeni u odjeljku D u nastavku.
- Obveza putnika da dođu na ukrcaj primjenjuje se samo u slučaju uskraćivanja ukrcaja, osim ako su putnici unaprijed obaviješteni, za razliku od amandmana 53 kojim se ta obveza primjenjuje na sve poremećaje.
- Amandman 54 iz područja primjene Uredbe o pravima putnika u zračnom prometu isključuje djecu mlađu od dvije godine za koju nije rezervirano zasebno sjedalo, što bi moglo uzrokovati znatne probleme u pogledu preusmjerenja i pomoći putnicima.
- Amandmanom 60 proširuje se mogućnost ispravka na nekoliko pogrešaka u pisanju, a amandmanom 169 zračnim prijevoznicima ograničava se mogućnost uskraćivanja ukrcaja putniku s nevažećom ispravom. Ti bi amandmani mogli imati znatne pravne i operativne posljedice za zračne prijevoznike.
- Amandmanima 65 i 75 mogućnost pozivanja na izvanredne okolnosti ograničava se na dva leta u rotacijskom redosljedju, dok je stajalištem Vijeća ta mogućnost ograničena na tri leta u rotaciji.
- Amandman 103 nije u skladu s pristupom Vijeća i trenutanim stanjem prava kojim se isključuje dvostruka naknada.
- Amandmani 80 i 118 nisu usklađeni s područjem primjene Uredbe (EZ) 261/2004.
- Amandman 124 nije u skladu s pristupom Vijeća o mehanizmima izvansudskog rješavanja sporova.

### *Nepotrebno opterećenje*

- Amandmanima 67, 68, 106, 110 i 144 uvode se nerazmjerne obveze za upravna tijela zračne luke i zračne prijevoznike.
- Primjena odredaba o povezanim letovima na druge načine prijevoza koji se upotrebljavaju za preusmjerenje predviđeno amandmanom 89 stvara operativne poteškoće.
- Amandmanima 91, 152, 153, 154 i 157 uvodi se nerazmjerno opterećenje za zračnog prijevoznika te se mogu stvoriti ozbiljne operativne poteškoće.
- Za uvođenje amandmana 95 bila bi potrebna procjena učinka.
- Amandman 113 zračnim prijevoznicima nameće nerazmjerne troškove.
- Amandmanima 123 i 148 nacionalnim provedbenim tijelima nametnulo bi se nepotrebno administrativno opterećenje.
- Amandman 125 stvorio bi nepotrebno i nerazmjerno administrativno opterećenje za zračne prijevoznike i nacionalna provedbena tijela.

### **D. Druge promjene uključene u stajalište Vijeća u prvom čitanju**

13. Sadržajne promjene u odnosu na početni prijedlog Komisije uglavnom se odnose na pravila o naknadi:
  - Putnici koji su obaviješteni o otkazivanju leta manje od 14 dana prije polaska sada u većini slučajeva imaju pravo na naknadu. U tu svrhu zračni prijevoznici moraju putnicima na otkazanim letovima pružiti unaprijed ispunjen obrazac za traženje naknade.

- Za izračun kašnjenja i iznosa naknade primjenjuju se iste udaljenosti: (1) za putovanja unutar Unije i putovanja kraća od 3500 km i (2) za putovanja dulja od 3500 km. Te granice udaljenosti odražavaju razlike u operativnim ograničenjima, iskustvima putnika i uvjetima tržišnog natjecanja te osiguravaju jednako postupanje prema putnicima tijekom putovanja unutar Unije.
- U stajalištu Vijeća određuju se rokovi za naknadu od 4 sata i 6 sati kašnjenja, dok je Komisija predložila tri roka – 5, 9 i 12 sati, ovisno o udaljenosti.
- Iznos naknade za letove unutar EU-a ili letove kraće od 3500 km blago je povećan kako bi se kompenziralo povećanje vremenske granice za kašnjenje od jednog sata. Iznos naknade za letove dulje od 3500 km blago je smanjen kako bi se smanjilo narušavanje tržišnog natjecanja koje proizlazi iz međunarodne konkurencije na dugim letovima.
- Zračni prijevoznici ne mogu postići dobrovoljan sporazum s putnikom koji zamjenjuje naknadu u svim slučajevima osim u slučaju uskraćenog ukrcaja.
- U roku od tri godine od početka primjene Uredbe (EZ) 261/2004 u verziji koja će proizaći iz aktualnog zakonodavnog prijedloga Komisija je dužna procijeniti potrebu za prilagodbom granica za naknadu na temelju statističkih podataka o razvoju događaja u pogledu otkazivanja i kašnjenja iz pet prethodnih godina i svake godine od datuma početka primjene ove Uredbe.
- Putnik u roku od najviše šest mjeseci od dana poremećaja može podnijeti zahtjev ili pritužbu zračnom prijevozniku. Uveden je rok od 14 dana od podnošenja zahtjeva u kojem zračni prijevoznik putniku mora isplatiti naknadu ili dostaviti obrazložen odgovor.

14. Ostali materijalni elementi sažeti su u nastavku:

- Povećane su obveze zračnih prijevoznika i posrednika u pogledu predugovornih informacija i informacija u slučaju poremećaja.
- Ako, u slučaju poremećaja, putnik zatraži povrat iznosa cijene karte za svoj let, taj je povrat automatski.
- Znatno su poboljšana pravila o preusmjeravanju. Zračni prijevoznik putnicima mora pružiti zamjene za vlastite usluge (npr. usluge drugog zračnog prijevoznika ili druge vrste prijevoza) tako da putnici što je prije moguće stignu na odredište. Ako zračni prijevoznik ne ponudi preusmjeravanje u roku od tri sata nakon što je putnik potvrdio da želi preusmjeravanje, putnik se može sam organizirati.
- Pojašnjena su i postrožena pravila o pomoći koja se pruža putnicima. Detaljno su utvrđena prava na osvježavajuća pića, hranu i smještaj. Ako zračni prijevoznik ne ispuni svoje obveze u pogledu pomoći, putnici imaju pravo sami se organizirati i u roku od 14 dana dobiti povrat novca od zračnog prijevoznika.
- U skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima, u slučaju izvanrednih okolnosti zračni prijevoznik može ograničiti pružanje smještaja na tri noći, bez gornje granice za cijenu hotela. Ograničenje broja noćenja ne primjenjuje se na osobe s posebnim potrebama.
- U slučaju zadržavanja zrakoplova na zemlji putnici imaju pravo na minimalnu pomoć i moraju se iskrcati nakon tri sata.
- Znatno su ojačana prava putnika s posebnim potrebama, kao što su osobe sa smanjenom pokretljivošću i osobe s invaliditetom, ali i trudnice, djeca i osobe s posebnim zdravstvenim potrebama. Zabranjeno je uskraćivanje ukrcaja osobama s posebnim potrebama. Uvedena je mogućnost da te osobe prate priznati psi pomagači, a osobe s posebnim potrebama mogu sjediti uz osobe koje ih prate. U slučaju oštećenja, gubitka ili uništenja opreme za kretanje ili ozljede ili smrti priznatih pasa pomagača, zračni prijevoznik mora osigurati privremenu zamjenu ili alternativno zamjensko rješenje.

- Kako bi se poboljšali jednaki uvjeti za zračne prijevoznike iz Unije i iz trećih zemalja, Komisija je zadužena da u roku od tri godine od početka primjene Uredbe (EZ) 261/2004 procijeni izvedivost proširenja područja primjene Uredbe na putnike koji dolaze iz trećih zemalja na letove koje izvide zračni prijevoznici iz trećih zemalja i da preporuči moguće daljnje korake za rješavanje sukoba nadležnosti i poteškoće povezane s provedbom.
- Vijeće je pojasnilo dimenzije osobnog predmeta koji predstavlja bitan element putovanja putnika, a koji putnici mogu unijeti u kabinu bez dodatnih troškova.

#### IV. ZAKLJUČAK

15. Vijeće smatra da njegovo stajalište u prvom čitanju predstavlja uravnotežen tekst kojim se uzimaju u obzir svi uključeni različiti interesi. Sa zanimanjem iščekuje konstruktivne rasprave s Europskim parlamentom u drugom čitanju s ciljem donošenja Uredbe.
-