

Bruxelles, 22. rujna 2025.
(OR. en, lt, pt)

Međuinstitucijski predmet:
2013/0072(COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

NAPOMENA O TOČKI „I/A”

Od: Glavno tajništvo Vijeća
Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Predmet: Nacrt 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 (**prvo čitanje**)
– donošenje stajališta Vijeća u prvom čitanju i obrazloženja Vijeća
= izjave

Izjava Estonije

Estonija cijeni velike napore poljskog predsjedništva u vođenju rasprava o prijedlogu revizije Uredbe (EZ) br. 261/2004 o pravima putnika u zračnom prometu i napore za postizanje kompromisa među državama članicama. Estonija je i dalje predana uspostavi jasnih i jednostavnih pravila kojima se putnicima jamči odgovarajuća skrb i pomoć. Istodobno je važno zadržati uravnotežen pristup kojim se uzimaju u obzir obveze zračnih prijevoznika i time podupire održivost zrakoplovnog sektora.

Uredbom se prvenstveno osigurava da putnici dobiju odgovarajuću skrb i pomoć te da mogu stići na odredište što je prije moguće u razumnom vremenu. Jasan i jednostavan sustav naknada ključan je kako bi se neugodnosti tijekom poremećaja svele na najmanju moguću mjeru i kako bi se prijevoznike potaknulo da obavljaju letove s kašnjenjem umjesto da ih otkazuju.

Tijekom pregovora predloženi su različiti pragovi kašnjenja. Estonija podržava uvođenje jedinstvenog praga kašnjenja od pet sati za sve letove, bez obzira na duljinu putovanja, u skladu s člankom 7. Uredbe 261/2004. Naše je detaljno obrazloženje sljedeće:

1. primjenom jedinstvenog praga pojednostavnjuje se Uredba, olakšavaju izračuni naknada i pojašnjavaju pravila o naknadama za putnike.
2. Sa stajališta putnika, učinak kašnjenja leta u osnovi je isti, neovisno o udaljenosti putovanja. Stoga razlikovanje pragova naknade na temelju udaljenosti nije potrebno jer se iskustvo s neugodnostima zbog kašnjenja ne razlikuje.
3. U većini slučajeva pet sati dovoljno je da zračni prijevoznici poprave zrakoplov, pronađu drugi zrakoplov ili osiguraju alternativne letove.

S obzirom na ta razmatranja, prag od šest sati koji je predsjedništvo predložilo u kompromisnom prijedlogu za nas je neprihvatljiv. Estonija smatra da kašnjenja od pet sati ili više dovode do znatnih neugodnosti za putnike i da bi ih trebalo nadoknaditi.

S obzirom na važnost tog pitanja Estonija ne može podržati politički dogovor o Uredbi o pravima putnika u zračnom prometu te će se stoga suzdržati od glasovanja.

Izjava Litve

Litva ponovno potvrđuje svoju opću potporu ciljevima Prijedloga uredbe o pravima putnika u zračnom prometu i prima na znanje stalne napore predsjedništva Vijeća i država članica da postignu dogovor o ovom važnom predmetu.

Međutim, iako uvažavamo napredak postignut od prethodnih rasprava, Litva je i dalje zabrinuta zbog toga što bi određeni ključni elementi trenutnog nacrtu uredbe ipak mogli oslabiti zaštitu putnika u usporedbi s postojećim regulatornim okvirom. Odredbe članka 7. prijedloga i dalje predstavljaju izazov jer se njima može smanjiti razina zaštite prava putnika u slučaju poremećaja leta ili kašnjenja u dolasku zbog preusmjerenja nakon otkazivanja. Takve promjene mogu dovesti do duljeg vremena čekanja i smanjenja naknade, čime se smanjuju legitimna očekivanja putnika u pogledu kvalitete usluge.

Litva naglašava da bi glavni cilj zakonodavstva o zaštiti prava putnika u zračnom prometu trebao ostati pojednostavnjenje i modernizacija postojećih pravila, čime bi se osigurala pravna jasnoća za sve strane i istodobno zajamčila pravedna i djelotvorna zaštita putnika. Ujedno napominjemo da Europska unija ima druga sredstva za poticanje konkurentnosti svojeg zrakoplovnog sektora. Međutim, taj se cilj ne može ostvariti nauštrb prava putnika.

Naposljetku, Litva ostaje pri stajalištu da je zaštita putnika temelj ove zakonodavne inicijative i da mora ostati u njezinu središtu kako bi se osigurala njezina stvarna i dugoročna vrijednost za europsko društvo.

Izjava Mađarske

Kako su države članice istaknule tijekom rasprave o politikama koju je 2024. organiziralo mađarsko predsjedništvo, glavna je svrha izmjene Uredbe o pravima putnika u zračnom prometu, među ostalim, pojednostavnjenje mjera i postizanje ravnoteže između interesa putnika i interesa industrije.

Mađarska je od samog početka isticala pitanje nedostatka dostatnih podataka i analiza kojima se potvrđuje djelotvornost predloženih mjera i ravnoteža između interesa putnika i interesa industrije. Ujedno je izrazila zabrinutost zbog uvođenja obveze naknade za kašnjenje u Uredbi bez potrebnih popratnih studija u kojima se analiziraju njezina djelotvornost i moguće različite opcije politike.

Mađarska se ne protivi samom uvođenju naknade za kašnjenje. Međutim, smatramo da su potrebna dodatna razmatranja kako bi se mogla uspostaviti prava ravnoteža između interesa industrije i zaštite putnika. Zbog toga smo na sastanku Vijeća za promet u lipnju 2025. poduprli početak pregovora s Europskim parlamentom samo pod uvjetom da Europska komisija za predstojeće međuinstitucijske pregovore pripremi analizu s detaljnijim podacima od onih koje smo prethodno dobili. Prema našem zahtjevu ta bi analiza trebala uključivati ažurirane informacije putnika i industrije te opis i procjenu očekivanih učinaka Uredbe.

„Tehničkim informacijama” koje je dostavila Komisija ne pružaju se potkrijepljeni dokazi kojima se potvrđuje da će se obvezom naknade za kašnjenje djelotvorno smanjiti broj kašnjenja letova i da je ta mjera najprikladnija za postizanje tog rezultata. Komisija i dalje upućuje uglavnom na stare i zastarjele studije, upotrebljava pretpostavke („kašnjenja za koja bi se moglo pretpostaviti da se mogu pripisati zračnim prijevoznicima”) umjesto stvarnih podataka i analize te pruža podatke o kašnjenju samo za srpanj 2025., što očito nije dovoljno da bi poslužilo kao osnova za bilo koju materijalnu mjeru. Nadalje, Komisija smatra da mjere mogu europske zračne prijevoznike staviti u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju i priznaje da u ovom trenutku nema podataka o daljnjim čimbenicima koji bi mogli utjecati na relativnu konkurentnost. Komisija ujedno primjećuje sve veće opterećenje nacionalnih provedbenih tijela. „Pretpostavlja” da uvrštavanje izvanrednih okolnosti na popis može ublažiti to opterećenje, ali je situacija zapravo mnogo složenija od toga, s obzirom na to da kašnjenja nisu uzrokovana samo jednim čimbenikom te se stoga postojanje izvanrednih okolnosti i dalje mora utvrditi ovisno o slučaju.

Naposljetku, smatramo da se tekstom ne pojednostavnjuju, već dodatno kompliciraju mjere, zbog čega je putnicima vrlo teško razumjeti njihova prava.

U tom kontekstu željeli bismo još jednom naglasiti da nećemo moći poduprijeti sporazum koji treba postići s Europskim parlamentom ako se ne pruže jasni dokazi o djelotvornosti mjera i postizanju ravnoteže između interesa putnika i interesa industrije.

Detaljnije objašnjenje našeg stajališta nalazi se u Prilogu.

Prilog

Prijedlog Komisije iz 2001.

Komisijina izvorna namjera nije bila obvezivanje prijevoznika da putnicima isplate naknadu za kašnjenje. Komisija je u svojem izvornom prijedlogu navela sljedeće: „Iako su neugodnosti i frustracije putnika uzrokovane kašnjenjima slične onima uzrokovanim uskraćenim ukrcajem ili otkazivanjem leta, postoji razlika u tome što je operator odgovoran za uskraćivanje ukrcaja i otkazivanje (osim zbog razloga koji su izvan njegove odgovornosti), ali ne uvijek i za kašnjenja. Drugi su zajednički uzroci sustavi upravljanja zračnim prometom i ograničenja kapaciteta zračnih luka. Kako je navedeno u njezinoj Komunikaciji o zaštiti putnika u zračnom prometu, Komisija smatra da u trenutačnim okolnostima operatori ne bi trebali biti obvezni isplatiti naknadu putnicima na letovima koji kasne.”¹

Odluke Suda EU-a

Iako prema vrlo kontroverznom tumačenju Suda zračni prijevoznici moraju putnicima nadoknaditi duga kašnjenja, smatramo da ne postoji obveza kodifikacije odluka Suda.

Čak se i prijedlog Komisije o naknadi za kašnjenje razlikuje od te odluke Suda.

Nedostatak podataka i analiza

Željeli bismo ponoviti da trenutačno nema dovoljno dokaza kojima bi se potkrijepilo to da će se obvezivanjem zračnih prijevoznika na plaćanje naknade za kašnjenja postići željeni cilj smanjenja broja letova koji kasne.

Ako je svrha uvođenja naknade za kašnjenje samo osigurati visoku razinu zaštite putnika (a ne smanjiti broj letova koji kasne), trebalo bi temeljito ocijeniti je li pravedno sav teret staviti na zračne prijevoznike, mogu li zračni prijevoznici potraživati iznose isplaćene kao naknadu za kašnjenje od trećih strana koje uzrokuju kašnjenje ili mu doprinose te postoje li održiva alternativna rješenja. Takva analiza dosad nije provedena.

¹ COM(2001) 784 final, točka 23.

Prije uvođenja obveze naknade za kašnjenje trebalo bi istražiti u kojoj su se mjeri promijenili čimbenici navedeni u prijedlogu Komisije iz 2001. Uvođenje nove obveze u Uredbu zahtijeva analizu njezine djelotvornosti u postizanju željenih ciljeva i njezina učinka na dionike.

Osobito se pozivamo na Smjernice Komisije za bolju regulativu² u skladu s kojima se u procjenama učinka prikupljaju dokazi (uključujući rezultate evaluacije) kako bi se procijenilo jesu li buduće zakonodavne ili nezakonodavne mjere EU-a opravdane i, ako jesu, kako se najbolje mogu osmisliti za postizanje relevantnih ciljeva politike. Njima se mora utvrditi i opisati problem koji treba riješiti; utvrditi ciljevi za djelovanje EU-a, oblikovati opcije politika, procijeniti njihovi mogući učinci i, prema potrebi, utvrditi najpoželjnije opcije te navesti kako će se očekivani rezultati pratiti i evaluirati. Procjena učinka obuhvaća prikupljanje i analizu dokaza kojima se podupire oblikovanje politika. To uključuje provjeru postojanja problema, utvrđivanje njegovih temeljnih uzroka, procjenu potrebe za djelovanjem EU-a te analizu prednosti i nedostataka dostupnih rješenja.

Takvih procjena u pogledu naknade za kašnjenje nema.

Prilično je neuobičajeno da Komisija predloži uvođenje novih zakonodavnih mjera bez prikupljanja i proučavanja potrebnih temeljnih podataka.

Nalazi studija iz 2012. i 2020. u pogledu kašnjenja

U svojem odgovoru na zabrinutost Mađarske Komisija se pozvala na studiju iz 2020.³ i procjenu učinka iz 2013.⁴ (koja se temelji na studiji iz 2012.⁵), ističući da se udio kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima smanjio s 80 % na 70 % i da je teško analizirati učinak naknade na smanjenje kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

U studiji iz 2020. potvrđuje se da se „ukupni broj letova koji kasne znatno povećao posljednjih godina te se gotovo udvostručio od 2014. do 2018.”⁶. Izjava na koju se Komisija poziva⁷ (tj. „Na temelju podataka o kašnjenju koje je dostavio Središnji ured za analizu kašnjenja (CODA), udio kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima u razdoblju od 2011. do 2018. iznosio je između 70 % i 80 %. Udio kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima smanjio se s otprilike 80 % u 2011. na otprilike 70 % u 2018., što je posljedica povećanja kašnjenja koja se smatraju izvanrednim okolnostima, kao što su kašnjenja uzrokovana kontrolom zračnog prometa”) samo pokazuje da je broj kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima manji u usporedbi s brojem kašnjenja uzrokovanih kontrolom zračnog prometa, ali nije poznato je li se njihov broj smanjio u usporedbi s ranijim brojem kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima. Na slici 2.6 te studije jasno je prikazano povećanje kašnjenja koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima.

U studiji je utvrđeno sljedeće: „Iako je moguće da Uredba 261/2004 ima neznatan učinak na udio letova koji kasne, to se ne čini znatnim u usporedbi s drugim čimbenicima.”⁸

Osim toga, u njoj se potvrđuje da nije lako točno utvrditi odgovornosti za kašnjenje⁹ i sva se kašnjenja koja nisu uzrokovana izvanrednim okolnostima smatraju kašnjenjima koja se mogu pripisati zračnim prijevoznicima¹⁰.

U studiji iz 2012. potvrđuje se da postoji znatno neslaganje među dionicima u pogledu tumačenja izvanrednih okolnosti¹¹.

Kad je riječ o troškovima naknade za kašnjenje, studija iz 2012. već je pokazala da su se znatno povećali¹². U tom pogledu željeli bismo napomenuti da se svijest putnika o njihovim pravima možda znatno povećala od 2012., što je dovelo do još većih troškova naknade za zračne prijevoznike.

⁶ Točka 2.31.

⁷ Točka 2.45.

⁸ Točka 2.37.

⁹ Točka 2.46, napomena.

¹⁰ Točka 2.43.

¹¹ Točka 7.41.

¹² Točka 7.53, slika 7.5.

Ključna pitanja

Smatramo da je potrebno dodatno razmotriti sljedeća pitanja:

1. postoji li bilo kakva vrsta kašnjenja koja je u interesu zračnih prijevoznika;
2. je li poželjno obvezati zračne prijevoznike na plaćanje naknade za kašnjenja koja nisu uzrokovana njihovim komercijalnim interesima i za koja nisu odgovorni, imajući na umu da zračni prijevoznici *de facto* ne mogu potraživati te iznose od odgovornih strana¹³;
3. bi li se ravnoteža između zaštite putnika i interesa industrije postigla uvođenjem naknade za kašnjenje, imajući na umu da se zračni prijevoznici ne mogu čak ni pozvati na izvanredne okolnosti u slučaju kašnjenja uzrokovanih drugim kašnjenjima i da je postojanje izvanrednih okolnosti često teško utvrditi s obzirom na mnoštvo čimbenika koji dovode do kašnjenja leta¹⁴;
4. hoće li viši troškovi naknade za zračne prijevoznike dovesti do viših cijena karata, što bi moglo utjecati i na konkurentnost;
5. postoji li bolji način da se osigura visoka razina zaštite potrošača uz istodobno poštovanje interesa industrije;
6. hoće li se povećati radno opterećenje nacionalnih provedbenih tijela.

Smatramo da ta razmatranja zahtijevaju daljnje prikupljanje i analizu podataka.

Nadalje, potrebni su znatni naponi kako bi Uredba (tj. prava putnika) bila lako razumljiva putnicima.

¹³ Vidjeti studiju iz 2012., točke 7.113 i 7.123.

¹⁴ Vidjeti studiju iz 2020., točku 2.46., napomena.

Prijedlog

Prema našem mišljenju, brzo odobravanje izmjena može ponovno dovesti do donošenja Uredbe koja loše funkcionira. Stoga predlažemo da se pitanja navedena u ovom dokumentu temeljito analiziraju kako bi se mogla uspostaviti željena ravnoteža između zaštite putnika i interesa industrije te donijeti Uredba koja će se dugoročno primjenjivati.

Izjava Portugala

Portugal zahvaljuje poljskom predsjedništvu i prethodnim predsjedništvima na njihovu radu u pregovorima o izmjenama Uredbe o pravima putnika u zračnom prometu.

Portugal je oduvijek tvrdio da bi se revizijom Uredbe trebala pojednostavniti njezina primjena, ali i da bi se prije svega trebala zadržati ili ojačati prava putnika, čime bi im se omogućilo da imaju koristi od zaštite kojom su utvrđeni standardi u drugim regijama svijeta.

U tom smislu politički dogovor koji je izglasan većinom glasova ne odgovara očekivanjima putnika, posebno u pogledu pragova za udaljenost ili trajanja putovanja, što posebno utječe na države članice koje su geografski udaljenije od središta europskog kontinenta i na najudaljenije regije. Odobreni pragovi korak su unatrag sa stajališta prava putnika te Portugal glasuje protiv političkog dogovora.

Međutim, Portugal će u pregovorima s Europskim parlamentom koji će uslijediti izraziti svoju spremnost da nastavi konstruktivno zagovarati znatno poboljšanje zakonodavstva Europske unije koje odgovara očekivanjima svih dionika, s posebnim naglaskom na putnicima čiji se interesi štite ovom Uredbom od 2004.