

**Bruxelles, 1. listopada 2025.
(OR. en)**

13442/25

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

**AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	30. rujna 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije o stajalištu Vijeća o donošenju Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u vezi s prijevozom putnika i njihove prtljage

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 630 final.

Priloženo: COM(2025) 630 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.9.2025.
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE
EUROPSKOM PARLAMENTU**

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u vezi s prijevozom putnika i njihove prtljage

(Tekst značajan za EGP)

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE
EUROPSKOM PARLAMENTU**

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u vezi s prijevozom putnika i njihove prtljage

(Tekst značajan za EGP)

1. KONTEKST

Datum prosljeđivanja prijedloga Europskom parlamentu i Vijeću (dokument COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD): 13. ožujka 2013.

Datum mišljenja Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora: 11. srpnja 2013.

Datum stajališta Europskog parlamenta, prvo čitanje: 5. veljače 2014.

Datum prosljeđivanja izmijenjenog prijedloga: Nije primjenjivo.

Datum usvajanja stajališta Vijeća: 29. rujna 2025.

2. CILJ PRIJEDLOGA KOMISIJE

Cilj prijedloga je poboljšati zaštitu prava putnika. U njemu se prvo pojašnjavaju ključna načela i relevantna prava putnika zbog kojih je u prošlosti došlo do brojnih sporova između zračnih prijevoznika i putnika. Drugo, poboljšavaju se i koordiniraju provedbene politike koje se provode na nacionalnoj razini. Prijedlogom se također nastoji bolje uzeti u obzir financijske mogućnosti zračnih prijevoznika te osigurati bolju zaštitu prava putnika u slučaju problema s prtljagom.

3. PRIMJEDBE NA STAJALIŠTE VIJEĆA

Stajalište Vijeća kako je doneseno u prvom čitanju 29. rujna 2025. odražava politički dogovor postignut 5. lipnja 2025.

Glavne točke dogovora su:

Uredba (EZ) 261/2004 (prava putnika u zračnom prometu)

Pragovi za odštetu: Vijeće je smanjilo broj pragova udaljenosti s tri na dva: jedan za putovanja do 3 500 km i jedan za putovanja dulja od 3 500 km. Kad je riječ o kašnjenjima, utvrđeni su pragovi od 4 sata (za putovanja do 3 500 km) i 6 sati (za

putovanja dulja od 3 500 km). Iznosi odštete prilagođeni su na 300 EUR odnosno 500 EUR, što Komisija treba preispitati u prvom izvješću tri godine nakon datuma početka primjene revidirane uredbe. Tim se odredbama nastoje zaštititi prava putnika istodobno uzimajući u obzir financijsko opterećenje zračnih prijevoznika.

Pravo na odštetu u slučaju **otkazivanja leta** proširuje se na slučajeve u kojima su putnici obaviješteni o otkazivanju leta manje od 14 dana prije polaska i odaberu povrat novca ili preusmjeravanje na kasniji datum, po mogućnosti. U slučaju otkazivanja zračni prijevoznik mora putnicima dostaviti unaprijed ispunjene obrasce zahtjeva za odštetu. Na taj se način jačaju prava putnika.

Prava na povrat troškova, preusmjeravanje i naknadu proširuju se na slučajeve **dužeg kašnjenja u polasku i propuštenih veza**, kako je predložila Komisija.

Uloga nacionalnih provedbenih tijela i izvansudskih tijela: Kao što je predložila Komisija, pojašnjava se uloga nacionalnih provedbenih tijela (opće praćenje) u odnosu na tijela koja se bave pojedinačnim pritužbama (izvansudsko rješavanje sporova).

Međutim, Vijeće je uklonilo mogućnost da Komisija zatraži od nacionalnih provedbenih tijela da istraže konkretne sumnjive prakse pojedinačnog zračnog prijevoznika ili više njih i da o svojim nalazima izvijeste Komisiju. Uloga nacionalnih provedbenih tijela stoga je manje ojačana nego u prijedlogu Komisije. (Vijeće je isto postupilo sa sličnom odredbom predloženom za prava putnika za druge vrste prijevoza i za multimodalna prava putnika u svojim općim pristupima u vezi s dokumentima COM(2023) 752 i 753).

Kad je riječ o **izvansudskom rješavanju sporova** (članak 16.a), odabir mehanizma prepušten je državama članicama. Komisija smatra da je potrebno izbjeći da postupak nacionalnih provedbenih tijela nema postupovna jamstva. U tom pogledu stajalište Vijeća nije u skladu s prijedlogom Komisije.

Osim toga, treba dodatno prilagoditi odnos s Direktivom 2013/11/EU o alternativnom rješavanju sporova kako bi se osiguralo da ništa u Uredbi ne sprečava potrošače da pokrenu pojedinačne sporove pred tijelima za alternativno rješavanje sporova u skladu s Direktivom 2013/11/EU niti ograničava obvezu država članica da osiguraju pristup alternativnom rješavanju sporova u zračnom prijevozu.

Izvjješćivanje nacionalnih provedbenih tijela: Nacionalna provedbena tijela obvezna su izvješćivati o svojim aktivnostima tek svakih pet godina. To je manje ambiciozno od godišnjeg izvješćivanja u prijedlogu Komisije i onemogućuje redovitije praćenje aktivnosti nacionalnih provedbenih tijela. (Za druge vrste prijevoza nacionalna provedbena tijela moraju izvješćivati svake dvije godine – za najnovije pojedinosti vidjeti Uredbu (EU) 2021/782 o pravima putnika u željezničkom prometu.)

Odšteta: Jasnija pravila o pritužbama i rokovima za isplatu odštete za pritužbe putnika protiv prijevoznika i posrednika, s jasnim rokovima i obvezom obavješćivanja putnika o tim pravilima i odgovaranja putnicima o sadržaju. Putnici imaju rok od šest mjeseci da zračnom prijevozniku podnesu zahtjev za odštetu ili pritužbu; zračni prijevoznik mora platiti odštetu ili dostaviti obrazloženi odgovor u roku od 14 dana. To je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Međutim, obveza plaćanja odštete ograničena je na zračnog prijevoznika koji izvodi konkretni poremećeni let, dok u skladu s važećim pravilima, kako ih tumači Sud Europske unije u predmetima C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* i C-561/20 *United Airlines*, putnici mogu tražiti naknadu od bilo kojeg prijevoznika koji obavlja dio putovanja. Komisija nije predložila to ograničenje.

Izvanredne okolnosti: Vijeće je proširilo neiscrpni popis izvanrednih okolnosti koje mogu dovesti do izuzeća zračnih prijevoznika od plaćanja odštete i dodalo zahtjev da prijevoznici odgovore u određenom roku s jasnim i potkrijepljenim objašnjenjem. Komisija bi bila obvezna preispitati popis svake tri godine i prema potrebi predložiti njegovo ažuriranje.

To se ažuriranje može donijeti samo redovnim zakonodavnim postupkom, a ne postupkom odbora kako je utvrđeno u prijedlogu Komisije. To onemogućuje brzo pojašnjenje tumačenja popisa ili ažuriranje popisa radi pravne sigurnosti. Iskustvo pokazuje da zakonodavni postupak za prava putnika u zračnom prometu obično traje više od tri godine. To znači da bi zakonodavac stalno revidirao Uredbu ako bi se popis morao ažurirati svake tri godine.

Kašnjenje na stajanci: Nakon tri sata putnici mogu birati između preusmjerenja i povrata karte te imaju pravo na iskrcaj. To je kraće od pet sati koje je predložila Komisija.

Nedolazak na let („no-show“): U potpunosti se zabranjuju bezuvjetna poništenja povratnih letova u slučaju nedolaska na let, za razliku od djelomične zabrane koju je predložila Komisija. U prijedlogu Komisije zračnim prijevoznicima bilo bi dopušteno da od putnika zahtijevaju plaćanje naknade za povratni let ako se ne ukrcaju na odlazni let. Komisija se nije odlučila za potpunu zabranu sankcioniranja nedolaska na let jer bi se time narušila ili oslabila sposobnost zračnih prijevoznika da nude neizravne letove po nižim cijenama od izravnih letova, čime bi se naštetilo tržišnom natjecanju. Ta je odredba ipak prihvatljiva Komisiji jer se njome jačaju prava putnika.

Pravo na pomoć: Ojačana su prava putnika na skrb tijekom čekanja zbog poremećaja u letu; dodane su pojedinosti o opskrbi osvježavajućim pićima i hranom te pružanju smještaja. Time su prava putnika dodatno ojačana u odnosu na prijedlog Komisije.

Veća prava putnika s posebnim potrebama: Znatno su ojačana **prava osoba s invaliditetom ili osoba smanjene pokretljivosti**, ali i trudnica, djece i osoba s posebnim zdravstvenim potrebama. Zabranjeno je uskraćivanje ukrcaja osobama s posebnim potrebama. Uvodi se mogućnost pratnje priznatog psa pomagača, a osobama koje prate osobu s posebnim potrebama ili dijete mora se besplatno ponuditi mogućnost sjedenja na susjednim sjedalima, ovisno o raspoloživosti. Time su prava putnika dodatno ojačana u odnosu na prijedlog Komisije.

Pravo na informacije: Jačaju se prava putnika na informacije o njihovim pravima, obvezama zračnih prijevoznika i posrednika u pogledu predugovornih informacija i informacija u slučaju poremećaja. Time su prava putnika dodatno ojačana u odnosu na prijedlog Komisije.

Ispravak imena putnika: Pogreške u pisanju koje su putnici napravili tijekom rezervacije ili promjene imena nakon rezervacije mogu se besplatno ispraviti do 48 sati prije polaska, kako je utvrđeno u prijedlogu Komisije; to je pravo prošireno i na slučajeve administrativne promjene imena.

Ako je let dio paket aranžmana u skladu s Direktivom (EU) 2015/2302, pojašnjeno je da se od odštete primljene od organizatora paket aranžmana može oduzeti od odštete u skladu s Uredbom (EZ) 261/2004 kako bi se izbjegla prekomjerna odšteta putnika. Dodatak je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Produljenje određenih rokova za plaćanja: Povrat troškova – produljenje razdoblja povrata za zračne prijevoznike s (trenutačno) 7 dana na 14 dana (usklađeno s rokom za povrat u skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima i Uredbom (EU) br. 181/2011 o pravima putnika u autobusnom prijevozu; u Uredbi o pravima putnika u željezničkom prometu rok je 30 dana, dok je rok u uredbi o pravima putnika na brodovima i dalje sedam dana); odšteta u slučaju uskraćivanja ukrcaja – produljenje razdoblja za povrat s trenutačnog „odmah” na sedam dana. Komisija nije predložila promjenu tih razdoblja koja su manje u korist putnika od trenutačnih.

Preusmjeravanje drugim prijevoznicima ili vrstama prijevoza: Prije preusmjeravanja zračni prijevoznici moraju putnicima ponuditi različite mogućnosti kako bi mogli stići na odredište što je prije moguće. Takve alternative podliježu pristanku putnika i uključuju preusmjeravanje drugim zračnim prijevoznikom ili drugim načinima prijevoza. Te su odredbe u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Samostalno preusmjeravanje putnika ako im zračni prijevoznik ne ponudi preusmjeravanje u roku od tri sata, uz ograničenje troška na četiri puta više od cijene izvorne rezervacije (ako ta gornja granica cijene nije prihvatljiva za putnike, i dalje mogu ustrajati na tome da ih zračni prijevoznik preusmjeri). Tom novom odredbom jačaju se prava putnika u slučaju poremećaja u putovanju.

Bolje uzimanje u obzir financijskih mogućnosti zračnih prijevoznika: Kako je prethodno objašnjeno u okviru „pragova za odštetu”, vremenski prag za plaćanje odštete povisuje se na 4 sata (za letove do 3 500 km i letove unutar EU-a) i 6 sati (za letove dulje od 3 500 km). Nadalje, rok za povrat troškova povećava se sa sedam kalendarskih dana na 14 kalendarskih dana i 30 dana u situacijama u kojima se aktiviraju planovi za nepredvidive situacije; proširuje se izvorno predloženi popis izvanrednih okolnosti. U slučaju izvanrednih okolnosti zračni prijevoznik smještaj može ograničiti na tri noći, osim za osobe s posebnim potrebama. To je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Izbrisan je **zahtjev da države članice redovito obavješćuju Komisiju** o nacionalnom tumačenju i primjeni Uredbe te mogućnost da Komisija odluči o pitanjima koja treba riješiti u tim izvješćima putem provedbenih akata. U tom pogledu stajalište Vijeća nije u skladu s prijedlogom Komisije.

Revizija područja primjene Uredbe: Vijeće je u članku 17. stavku 2. točki (a) dodalo zahtjev da Komisija u prvo izvješće (tri godine nakon datuma početka primjene Uredbe) uključi procjenu nužnosti i izvedivosti revizije područja primjene Uredbe s ciljem daljnjeg poboljšanja zaštite putnika i jednakih uvjeta za prijevoznike iz Unije i trećih zemalja. To bi uključivalo moguće proširenje područja primjene na dolazne letove koje obavljaju prijevoznici izvan EU-a.

Uredba (EZ) 2027/97 (odgovornost zračnih prijevoznika)

Jasnija pravila o odgovornosti u pogledu opreme za kretanje osoba sa smanjenom pokretljivošću: Kad je riječ o osobama sa smanjenom pokretljivošću, tekst uključuje jasnije i konkretnije odredbe o odgovornosti u slučaju uništenja ili oštećenja opreme za kretanje, uključujući pse pomagače, kao i obveze zračnih

prijevoznika u pogledu hitnog pružanja privremenih/besplatnih zamjena opreme za kretanje i privremenih rješenja za zamjenu pasa pomagača. Te su odredbe ambicioznije od prijedloga Komisije.

Lakši pristup obrascima za pritužbe: Zračni prijevoznici dužni su putnicima staviti na raspolaganje obrasce za pritužbe u pristupačnom formatu i staviti ih na raspolaganje i osobama koje se ne koriste digitalnim alatima, što je veća pogodnost za putnike u odnosu na izvorni prijedlog Komisije. Međutim, Komisija je predložila uspostavu fizičkih ureda za pomoć putnicima u zračnoj luci, koje Vijeće nije zadržalo. U tom pogledu stajalište Vijeća manje je naklonjeno putnicima od prijedloga Komisije.

Prtljaga: Vijeće utvrđuje dimenzije „osobnog predmeta” koji putnici uvijek imaju pravo unijeti u kabinu bez dodatnih troškova: on mora ili stati ispod sjedala ispred putnika ili ne prelaziti dimenzije 40 x 30 x 15 cm. Osim toga, ako se osobni predmet ili ručna prtljaga ne može nalaziti u kabini zbog posebnih razloga, kao što su sigurnosni razlozi, pitanja kapaciteta ili promjena vrste zrakoplova, može se staviti u skladišni prostor zrakoplova bez dodatnih troškova.

Prijedlogom Komisije nisu uređene dimenzije ručne prtljage. U svojem stajalištu u prvom čitanju Vijeće izričito upućuje na ručnu prtljagu i definira dimenzije „osobnog predmeta”. Komisija napominje da je riječ o minimalnoj besplatnoj količini prtljage i da u praksi mnogi putnici već imaju pravo na takvu ili veću dopuštenu ručnu prtljagu pri mnogim zračnim prijevoznicima.

Posebni zahtjev u pogledu informacija o osobama sa smanjenom pokretljivošću, uključujući obveze zračnog prijevoznika da osobama sa smanjenom pokretljivošću ponudi pravo da besplatno podnesu posebnu izjavu o vrijednosti svoje opreme za kretanje. To je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Informacije o prtljazi :Opsežnije informacije koje trebaju dostaviti i zračni prijevoznici i posrednici u pogledu najvećih dopuštenih količina prtljage i dimenzija, posebni uvjeti za vrijedne/lomljive predmete kao što su glazbeni instrumenti i transparentnost u pogledu dodatnih naknada. To je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Pravo na prijevoz glazbenih instrumenata u kabini zrakoplova: Putnici smiju prevoziti glazbeni instrument u kabini zrakoplova, podložno primjenjivim pravilima sigurnosti i zaštite te tehničkim specifikacijama i ograničenjima pojedinog zrakoplova. To je u skladu s ciljevima prijedloga Komisije.

Prijedlogom Komisije od **nacionalnih provedbenih tijela zahtijevalo se da provode i odredbe Uredbe (EZ) br. 2027/97** o pravima putnika u pogledu odgođene, izgubljene ili oštećene prtljage, uključujući rješavanje pritužbi koje se odnose na opremu za kretanje putnika s invaliditetom i/ili putnika smanjene pokretljivosti. Vijeće je izbrisalo taj zahtjev. U tom pogledu stajalište Vijeća nije u skladu s prijedlogom Komisije.

Mogućnost da Komisija delegiranim aktima redovito prilagođava ograničenja odgovornosti navedena u Montrealskoj konvenciji zamijenjena je dinamičnim upućivanjem na ograničenja utvrđena Montrealskom konvencijom, kako ju je posljednji put ažurirala Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO).

To je rješenje manje prikladno u pogledu pravne sigurnosti. U tom pogledu stajalište Vijeća nije u skladu s prijedlogom Komisije.

4. ZAKLJUČAK

Komisija općenito može podržati politički dogovor koji se odražava u stajalištu Vijeća u prvom čitanju. Iako smatra da stajalište Vijeća, doneseno kvalificiranom većinom, ne ispunjava sve ključne ciljeve njezina prijedloga, Komisija ga smatra općenito prihvatljivom osnovom za početak pregovora s Europskim parlamentom.