

**Bruxelles, 22. studenoga 2024.
(OR. en)**

15399/24

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

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	WK 13861/24 REV1
Br. dok. Kom.:	07615/13
Predmet:	Prava putnika u zračnom prometu – rasprava o politikama

1. Na sastanku Vijeća (promet) 5. prosinca 2024. ministri i ministrice bit će pozvani da održe raspravu o politikama u vezi s pravima putnika u zračnom prometu. Predsjedništvo je izradilo pripremni dokument i sastavilo pitanja (u Prilogu) za lakše strukturiranje rasprave.
2. Pod uvjetom da Odbor stalnih predstavnika to potvrdi, ministri i ministrice pozivaju se da održe raspravu o politikama na temelju pripremnog dokumenta i pitanja iz Priloga.

PRAVA PUTNIKA U ZRAČNOM PROMETU – PRIPREMNI DOKUMENT

1. Uvod

Prava putnika u zračnom prometu utvrđena su u različitim zakonodavnim aktima EU-a. Komisija je usto 2023. iznijela dva dodatna prijedloga koja će se primjenjivati na putnike u zračnom prometu. Pravni okvir EU-a za prava putnika u zračnom prometu, opisan u Dopuni, složen je, zbog čega ga je teško učinkovito tumačiti i provoditi.

Nacionalni sudovi mnogo su puta zatražili od Suda Europske unije („Sud”) da pojasni određene odredbe Uredbe (EZ) br. 261/2004 o pravima putnika u zračnom prometu. Komisija redovito ažurira tematski pregled relevantnih presuda koje se odnose na prava putnika u zračnom prometu. Sažetak najrelevantnijih presuda Suda iz ožujka 2022. sadržava 86 presuda, a i sam Sud objavio je brošuru sa sažetkom nekih od odluka kojima se tumače različite odredbe propisa o pravima putnika u zračnom prometu.

Treba napomenuti da je Sud u nekim presudama odstupio od izvorne namjere zakonodavaca (kad je riječ o odšteti u slučaju duljeg kašnjenja i tumačenju izvanrednih okolnosti).

Zbog poteškoća u tumačenju propisa o pravima putnika u zračnom prometu Komisija je objavila smjernice za tumačenje (vidjeti Dopunu).

Komisija je u ožujku 2013. predložila reviziju Uredbe (EZ) br. 261/2004 i Uredbe (EZ) br. 2027/97¹. Cilj je tog prijedloga zajamčiti da zračni prijevoznici putnicima u zračnom prometu pružaju visoku razinu zaštite tijekom poremećaja u putovanju, ali pritom osigurati i ravnotežu između interesa putnika i industrije. Komisija je u tu svrhu predložila da se razjasne sive zone i uklone rupe u propisima, pojednostavi rješavanje pritužbi, bolje koordiniraju provedbene politike i osiguraju realistični financijski troškovi za zračne prijevoznike.

Europski parlament dovršio je prvo čitanje u veljači 2014.

U okviru Vijeća ostvaren je znatan napredak tijekom litavskog, grčkog i latvijskog predsjedanja, no zatim je u 2015. došlo do zastoja u vezi s tim predmetom zbog aspekata koji nisu bili povezani s njime. Finsko predsjedništvo ponovno je počelo raditi na tom predmetu 2019. i hrvatsko predsjedništvo bilo je na dobrom putu da u lipnju 2020. postigne opći pristup, no tada se situacija zakomplicirala zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19.

2. Problemi utvrđeni u primjeni i provedbi Uredbe o pravima putnika u zračnom prometu

U studiji koju je Komisija naručila 2018. i koja je objavljena 2020.² potvrđeno je da bi bilo dobro ponovno pokrenuti rasprave o Komisijinu prijedlogu iz 2013. i utvrđeni su sljedeći nedostaci:

a. Iz perspektive putnika

¹ ST 7615/13.

² [*Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU*](#) (Studija o trenutačnoj razini zaštite prava putnika u zračnom prometu u EU-u), Ured za publikacije EU-a.

Uredba (EZ) br. 261/2004 teška je za razumijevanje i tumačenje, a postala je još složenija zbog povezane sudske prakse. Putnici općenito očekuju jednostavan sustav kojim se osiguravaju pravedni rezultati, no nailaze na složen i ne sasvim transparentan sustav. Povrh toga, zbog nedostataka u aktualnom pravnom okviru, kao što je nepostojanje rokova za isplatu odštete, putnicima je teško ostvariti svoja prava.

Uredba o pravima putnika u zračnom prometu komplementarna je drugim zakonodavnim aktima EU-a (na primjer Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima). Nadalje, zbog interakcije između sustava pravne zaštite koji se odnosi na prava putnika u zračnom prometu (npr. prvotno podnošenje zahtjeva za odštetu zračnom prijevozniku, zatim pritužba nacionalnom tijelu za izvršenje ako prvotni zahtjev nije riješen) i šire dostupnih instrumenata za privatno izvršenje (mehanizmi za alternativno rješavanje sporova, sudovi), u kombinaciji s agencijama za pomoć u ostvarivanju prava putnika³, nastaje dodatna složenost i može doći do kašnjenja u obradi zahtjeva i dodatnih troškova. Nacionalna tijela za izvršenje i predstavnici dionika upozorili su na niz problematičnih praksi koje primjenjuju agencije za pomoć u ostvarivanju prava putnika.

Nadalje, potrebno je poboljšati i prava putnika s invaliditetom. Naknada štete za oštećenu ili izgubljenu opremu za kretanje trenutačno je uređena Montrealskom konvencijom i Uredbom (EZ) br. 889/2002. Zbog gornje granice maksimalnog iznosa naknade (trenutačno oko 1400 EUR) putnici s invaliditetom od zračnog prijevoznika često ne dobiju punu naknadu u slučaju gubitka ili oštećenja njihove skupe opreme za kretanje, koja je često izrađena posebno za njih. Kad je riječ o drugim vrstama prijevoza (željeznički, autobusni i brodski), putnici s invaliditetom već imaju pravo na punu naknadu štete. Prijedlog iz 2013. obuhvaća izmjenu Uredbe (EZ) br. 2027/97, uključujući i izmjenu njezina naslova.

b. Iz perspektive regulatornih tijela i tijela za izvršenje

Među državama članicama postoje znatne razlike u pogledu toga kako nacionalna tijela za izvršenje postupaju s pritužbama, ali i u pogledu izvršnih ovlasti koje imaju. Zbog tih razlika u ovlastima, prirodi odluka nacionalnih tijela za izvršenje (jesu li one obvezujuće ili neobvezujuće) i ovlastima sankcioniranja, prema putnicima iz EU-a ne postupa se jednako i dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima. Tijekom godina zabilježeno je znatno povećanje broja pritužbi zaprimljenih na temelju Uredbe (EZ) br. 261/2004, što može dovesti do kašnjenja u rješavanju pritužbi i/ili nesustavnog izvršenja od strane nacionalnih tijela za izvršenje.

Poteškoće u izvršenju mogu biti posljedica formulacija koje dopuštaju procjenu svakog pojedinačnog slučaja (npr. preusmjeravanje po „sukladnim uvjetima prijevoza”, „prvom mogućom prilikom”), što dovodi do različitih tumačenja onoga što predstavlja kršenje Uredbe (EZ) br. 261/2004. Još jedan izvor razlika u postupanju prema putnicima iz EU-a i narušavanja tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima jest nepostojanje definicije izvanrednih okolnosti i njihovo različito tumačenje od strane nacionalnih tijela za izvršenje. Osim toga, nacionalna tijela za izvršenje određene aspekte Uredbe teško mogu procijeniti *ex post* (npr. zahtjev da se potraže dobrovoljci kojima će se uskratiti ukrcaj).

Treba napomenuti da se novom Uredbom EU-a o suradnji u zaštiti potrošača, koja je stupila na snagu 2020., nakon što je studija provedena, tijelima za zaštitu potrošača dodjeljuju veće izvršne ovlasti.

³ Poduzeće koje nudi usluge pomoći sa zahtjevima za odštetu na temelju Uredbe (EZ) br. 261/2004.

c. Iz perspektive industrije

Troškovi zračnih prijevoznika slijedom Uredbe (EZ) br. 261/2004 znatno su porasli, a u troškovnoj osnovici niskotarifnih prijevoznika prestigili su troškove marketinških i distribucijskih aktivnosti. Trošak po putniku zahvaćenom poremećajem toliko je visok da zapravo može imati odvraćajući učinak na odvijanje letova s velikim kašnjenjem jer tako zračni prijevoznici povrh troškova poremećaja moraju snositi i operativne troškove.

Osim toga, pravo regresa utvrđeno u Uredbi (EZ) br. 261/2004 nije djelotvorno i postoje brojni slučajevi u kojima zračni prijevoznici ne mogu nadoknaditi troškove nastale pružanjem pomoći i odštete putnicima zbog poremećaja koje su prouzročile treće strane (kao što su pružatelji usluga u zračnoj plovidbi, zemaljsko osoblje, zračne luke i druge strane). Kad je to moguće, zračni prijevoznici povećanje troškova pokušavaju prenijeti na klijente tako što povećavaju cijene zrakoplovnih karata. Ako to nije moguće iz razloga povezanih s konkurentnošću, ti troškovi utječu na profitabilnost prijevoznika i mogu dovesti do dugoročnijeg smanjenja povezanosti.

Postoje određene razlike između zakonodavnog okvira EU-a i temeljnih načela ICAO-a (npr. u pogledu informiranja putnika tijekom cijelog putovanja). U zemljama izvan EU-a pravima putnika u zračnom prometu pristupa se na regulatornoj ili dobrovoljnoj osnovi. I u regulatornom i u dobrovoljnom režimu obično se priznaje obveza preusmjerenja/povrata. Ta situacija dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja i različitog postupanja prema putnicima ovisno o liniji i zračnom prijevozniku.

3. Tematska izvješća Revizorskog suda

a. Tematsko izvješće Revizorskog suda naslovljeno „Putnici u EU-u imaju opsežna prava, ali se i dalje moraju boriti da ih ostvare” (30/2018)

Europski revizorski sud istaknuo je probleme u izvršenju prava putnika i nedovoljnu informiranost putnika: u nekoliko njegovih preporuka (npr. o povećanju djelotvornosti okvira za prava putnika i o dodatnom osnaživanju nacionalnih tijela za izvršenje) podupiru se mjere koje je Komisija predložila u prijedlogu iz 2013. ili koje su obuhvaćene prijedlozima iz 2023. namijenjene poboljšanju i razjašnjenju prava putnika u zračnom prometu.

b. Tematsko izvješće Revizorskog suda naslovljeno „Prava putnika u zračnom prometu tijekom pandemije bolesti COVID-19: unatoč nastojanjima Komisije ključna prava nisu zaštićena” (15/2021)

Tijekom pandemije bolesti COVID-19 pogoršali su se problemi utvrđeni u studiji iz 2018., a pojavili su se i novi.

U tematskom izvješću navodi se da je pandemija jasno pokazala da putnici u zračnom prometu nisu u potpunosti informirani o svojim pravima.

Pokazala je i ograničenja u sposobnosti država članica da izvrše prava putnika u zračnom prometu, pri čemu u početnoj fazi krize mnogi putnici nisu dobili povrat novca, dok su mnogi drugi bili primorani prihvatiti vaučere. Mogućnost putnika da dobiju povrat novca bila je ograničena i kada su u rezervacije putovanja bili uključeni posrednici (npr. putničke agencije) i kada su putnici bili primorani prihvatiti vaučere.

U tematskom izvješću navodi se da je nepostojanje zahtjeva za izvješćivanje, primjerice o broju putnika koji su zatražili povrat novca i broju predmeta koji nisu riješeni u zakonskim rokovima u cijelom EU-u, samo je po sebi važan dio problema kad je riječ o izvršenju prava putnika u zračnom prometu. I u tom se izvješću podupiru mjere koje je Komisija predložila u prijedlogu iz 2013. ili koje su obuhvaćene prijedlozima iz 2023.

Općenito gledano, zbog pandemije bolesti COVID-19 regulatorna tijela počela su se pitati treba li donijeti zaseban sustav odgovornosti za krizna razdoblja, s obzirom na to da su propisi o pravima putnika u zračnom prometu usmjereni samo na otkazivanje pojedinačnih letova, a ne i na dugoročno otkazivanje svih ili gotovo svih letova.

4. Pitanja za delegacije

Napredak u pregovorima o Komisijinim prijedlozima iz 2023. koji se odnose na propise o pravima putnika važna je prilika za poboljšanje i ažuriranje aktualnih pravila o pravima putnika u zračnom prometu. U cilju podupiranja tog procesa i s obzirom na prethodno opisana neriješena pitanja, predsjedništvo sa zanimanjem očekuje političke smjernice ministara i ministrica o pitanjima u nastavku tijekom sastanka Vijeća za promet 5. prosinca.

1. Slažete li se da pravni okvir za prava putnika u zračnom prometu treba pojednostaviti kako bi se osiguralo nedvosmisleno zakonodavstvo, a time i ujednačena zaštita putnika u zračnom prometu?
2. Koja su najvažnija pitanja u vezi s pravilima o pravima putnika u zračnom prometu koja bi trebalo riješiti?

PRAVNI OKVIR ZA PRAVA PUTNIKA U ZRAČNOM PROMETU**1. Uredbe i direktive koje se primjenjuju na prava putnika u zračnom prometu**

- Uredba (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku⁴
- Uredba Vijeća (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća⁵
- Uredba (EZ) br. 1107/2006 o pravima osoba s invaliditetom i osoba smanjene pokretljivosti u zračnom prijevozu⁶
- Direktiva (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima⁷
- Direktiva (EU) 2013/11/EU o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova⁸
- Uredba (EU) 2017/2394 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača⁹

2. Revizija okvira za prava putnika koju je predložila Komisija

U svojoj bijeloj knjizi iz 2011.¹⁰ Komisija je navela da su ciljevi objediniti zajednička načela koja se primjenjuju na prava putnika u svim vrstama prijevoza („povelja o osnovnim pravima”), a posebno pravo na informiranje, dodatno razjasniti postojeća prava, a kasnije razmotriti donošenje jedinstvene okvirne uredbe EU-a kojom bi se obuhvatila prava putnika za sve vrste prijevoza („kodeks EU-a”).

⁴ Uredba (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91, SL L 46, 17.2.2004., str. 1.

⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 2027/97 od 9. listopada 1997. o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća, SL L 285, 17.10.1997., str. 1.

⁶ Uredba (EZ) br. 1107/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o pravima osoba s invaliditetom i osoba smanjene pokretljivosti u zračnom prijevozu, SL L 204, 26.7.2006., str. 1.

⁷ Direktiva (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ, SL L 326, 11.12.2015., str. 1.

⁸ Direktiva 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Direktiva o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova), SL L 165, 18.6.2013., str. 63.

⁹ Uredba (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (Tekst značajan za EGP), SL L 345, 27.12.2017., str. 1.

¹⁰ *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (Plan za jedinstveni europski prometni prostor – Ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima).

U Komisijinu prijedlogu iz 2013. pojašnjavaju se određena ključna načela, kao što su pravo na odštetu u slučaju dugih kašnjenja, pravo na odštetu u slučaju propuštenih povezanih letova, pravo na smještaj u izvanrednim okolnostima, obvezujući neiscrpan popis izvanrednih okolnosti, djelomična zabrana politike koja se primjenjuje u slučaju nedolaska putnika („no show”) kad je riječ o povratnim kartama, planovi za nepredvidive situacije za zračne luke s više od 3 milijuna putnika te mjera za jamčenje potpune naknade troškova osobama s invaliditetom u slučaju gubitka ili oštećenja njihove opreme za kretanje. Njime se ujedno nastoji postići koordinacija nacionalnih tijela za izvršenje i njihovo učinkovito rješavanje zahtjeva pojedinaca i pritužbi zračnih prijevoznika te na taj način osigurati dosljedno sankcioniranje. Uvodi se mogućnost da se putnici obrate tijelu za izvansudsko rješavanje sporova i nastoji se osigurati bolje izvršenje prava putnika kad je riječ o prtljazi s kojom je nepravilno postupano.

U Strategiji za održivu i pametnu mobilnost¹¹ iz 2020. Komisija je utvrdila da EU treba „preoblikovati svoj pravni okvir kako bi se poduprle usluge informiranja, rezervacije i izdavanja karata za multimodalna putovanja, istodobno uzimajući u obzir prava i obveze internetskih posrednika i pružatelja multimodalnih digitalnih usluga koji prodaju usluge izdavanja karata i/ili usluge mobilnosti”.

U skladu s tim ciljevima Komisija je 29. studenoga 2023. donijela dva prijedloga:

- Prijedlog uredbe o izmjeni uredaba (EZ) br. 261/2004, (EZ) br. 1107/2006, (EU) br. 1177/2010, (EU) br. 181/2011 i (EU) 2021/782 u pogledu izvršenja prava putnika u Uniji¹²,
- Prijedlog uredbe o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja¹³.

Tim se prijedlozima dopunjuje Komisijin prijedlog iz 2013. za sljedeća problematična područja:

- povrat novca putnicima u zračnom prometu za rezervacije izvršene preko posrednika. Cilj je osigurati jasan postupak povrata za sve uključene sudionike (npr. prijevoznike, posrednike i putnike),
- nedovoljno izvršenje prava putnika u svim vrstama prometa. Cilj je zajamčiti djelotvorno i učinkovito izvršenje u svim državama članicama tako da nacionalna tijela za izvršenje na raspolaganju imaju djelotvornije načine za praćenje poštuju li operatori prava putnika te osigurati djelotvornije rješavanje pritužbi tako da putnici na raspolaganju imaju brz, jednostavan i pristupačan sustav,
- prava putnika na multimodalnim putovanjima.

3. Obavijesti Komisije

- Smjernice za tumačenje Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te Uredbe Vijeća (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća od 25. rujna 2024.,

¹¹ Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

- Smjernice za tumačenje propisa EU-a o pravima putnika u kontekstu bolesti COVID-19 od 18. ožujka 2020.,
 - Smjernice za tumačenje Uredbe (EZ) br. 1107/2006 o pravima osoba s invaliditetom i osoba smanjene pokretljivosti u zračnom prijevozu od 4. listopada 2024.,
 - Informativna obavijest putnicima u zračnom prometu o relevantnom pravu EU-a o zaštiti potrošača, marketingu i zaštiti podataka koje se primjenjuje na aktivnosti agencija za pomoć u ostvarivanju prava putnika od 9. ožujka 2017.
-