

**Briuselis, 2024 m. lapkričio 22 d.
(OR. en)**

15399/24

**Tarpinstitucinė byla:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

PRANEŠIMAS

nuo: Tarybos generalinio sekretoriato
kam: Nuolatinių atstovų komitetui / Tarybai

Ankstesnio
dokumento Nr.: WK 13861/24 REV1
Komisijos dok. Nr.: 07615/13

Dalykas: Oro transporto keleivių teisės
– Politiniai debatai

1. 2024 m. gruodžio 5 d. Tarybos (transportas) posėdyje ministrai bus pakviesti politiniuose debatuose aptarti oro transporto keleivių teises. Kad diskusija būtų struktūrizuota, pirmininkaujanti valstybė narė parengė informacinį dokumentą ir klausimus (pateikiama priede).
2. Su sąlyga, kad tekstą patvirtins Nuolatinių atstovų komitetas, ministrų prašoma dalyvauti politiniuose debatuose remiantis priede pateiktu informaciniu dokumentu ir klausimais.

ORO TRANSPORTO KELEIVIŲ TEISĖS. INFORMACINIS DOKUMENTAS

1. Įvadas

Oro transporto keleivių teisės nustatytos įvairiuose ES teisės aktuose. Be to, 2023 m. Komisija pateikė du papildomus pasiūlymus, kurie bus taikomi ir oro transporto keleiviams. ES oro transporto keleivių teisių teisinė sistema, kaip nurodoma papildyme, yra sudėtinga, todėl ją nelengva aiškinti ir veiksmingai įgyvendinti.

Nacionaliniai teismai ne kartą prašė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) išaiškinti tam tikras Reglamento (EB) Nr. 261/2004 nuostatas dėl oro transporto keleivių teisių. Komisija reguliariai atnaujina atitinkamų sprendimų, susijusių su oro transporto keleivių teisėmis, teminę apžvalgą. 2022 m. kovo mėn. svarbiausių ESTT sprendimų santraukos versijoje pateikti 86 sprendimai, o pats ESTT paskelbė lankstinuką, kuriame apibendrinti kai kurie jo sprendimai, kuriuose aiškinamos įvairios oro transporto keleivių teisių reglamentų nuostatos.

Reikėtų pažymėti, kad kai kuriuose savo sprendimuose ESTT nukrypo nuo pradinio teisės aktų leidėjų siekio (t. y. dėl kompensacijos ilgo vėlavimo atveju, ypatingų aplinkybių aiškinimo).

Atsižvelgdama į oro transporto keleivių teisių reglamentų aiškinimo sunkumus, Komisija paskelbė aiškinamąsias gaires (žr. papildymą).

2013 m. kovo mėn. Komisija pasiūlė peržiūrėti Reglamentą (EB) Nr. 261/2004 ir Reglamentą (EB) Nr. 2027/97¹. Pasiūlymo tikslai – užtikrinti, kad kelionių sutrikimo atvejais oro vežėjai užtikrintų aukšto lygio apsaugą oro transporto keleiviams, kartu užtikrinant tinkamą keleivių ir šio ekonomikos sektoriaus interesų pusiausvyrą. Tuo tikslu Komisija pasiūlė paaiškinti „pilkašias zonas“ ir panaikinti spragas, supaprastinti skundų nagrinėjimą, geriau koordinuoti vykdymo užtikrinimo politiką ir užtikrinti, kad oro transporto bendrovių finansinės išlaidos būtų realistiškos.

2014 m. gegužės mėn. Europos Parlamentas užbaigė pirmąjį svarstymą.

Taryboje pirmininkavusios Lietuva, Graikija ir Latvija padarė didelę pažangą, o po to, 2015 m., byla įstrigo dėl su ja nesusijusių priežasčių. Pirmininkaujanti Suomija 2019 m. vėl pradėjo dirbti prie šios bylos, o pirmininkaujant Kroatijai 2020 m. birželio mėn. jau buvo artėjama prie galimo bendro požiūrio, tačiau tuomet pažangai sutrukdė COVID-19 krizė.

2. Nustatytos problemos, susijusios su Oro transporto keleivių teisių reglamento taikymu ir vykdymo užtikrinimu

2018 m. Komisijos užsakytame ir 2020 m. paskelbtame tyrime² buvo nustatyti toliau nurodyti trūkumai, ir jis padėjo atnaujinti diskusijas dėl 2013 m. Komisijos pasiūlymo:

a. Vertinimas iš keleivių perspektyvos

¹ Dok. ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Dabartinio oro transporto keleivių teisių apsaugos lygio tyrimas \(ES leidinių biuras\) \(anglų kalba\)\)](#)

Reglamentą (EB) Nr. 261/2004 nėra paprasta suprasti ir aiškinti, o dėl susijusios teismų praktikos tai yra dar sudėtingiau. Keleiviai apskritai tikisi paprastos sistemos, kuri užtikrintų sąžiningus rezultatus. Vietoj to jie susiduria su sudėtinga, ne itin skaidria sistema. Dar daugiau – dėl dabartinės teisinės sistemos spragų, pavyzdžiui, nenustatytų kompensavimo terminų, keleiviams sunku pasinaudoti savo teisėmis.

Oro transporto keleivių teisių reglamentas papildo kitus ES teisės aktus, pavyzdžiui, Kelionės paslaugų paketų direktyvą. Be to, sąveika tarp oro transporto keleivių teisių gynimo sistemos (kuri apimtų, pvz., pirminius reikalavimus oro transporto bendrovėms dėl kompensacijos, o vėliau – skundus nacionalinėms vykdymo užtikrinimo įstaigoms (NVUI), jei į pirminį reikalavimą nebuvo atsižvelgta) ir plačiau prieinamų privačių vykdymo užtikrinimo priemonių (kurios apimtų alternatyvius ginčų sprendimo mechanizmus ar teismus), pridėjus dar ir reikalavimų teikimo agentūrų dalyvavimą³, įneša papildomo painumo, ir dėl to gali kilti papildomos gaišaties ir išlaidų. NVUI ir suinteresuotųjų subjektų atstovai nurodė, kad tam tikra reikalavimų teikimo agentūrų taikoma praktika kelia problemų.

Be to, reikia gerinti keleivių su negalia teises. Kompensacija už sugadintą ar prarastą judumo įrangą šiuo metu reglamentuojama Monrealio konvencija ir Reglamentu (EB) Nr. 889/2002. Dėl dabartinės maksimalios kompensacijos sumos viršutinės ribos (šiuo metu apie 1 400 EUR) keleiviai su negalia dažnai negauna visiško nuostolių atlyginimo iš oro transporto bendrovės, jei prarandama arba sugadinama brangi, dažnai pagal užsakymą pagaminta, judumo įranga. Kitų rūšių transporto (geležinkelių, autobusų ir vandens) atveju jie jau turi teisę į visišką kompensavimą. Į 2013 m. pasiūlymą yra įtrauktas Reglamento (EB) Nr. 2027/97 pakeitimas, įskaitant pakoreguotą jo pavadinimą.

b. Vertinimas iš reguliavimo institucijų ir vykdymo užtikrintojų perspektyvos

Visose valstybėse narėse esama didelių skirtumų, kiek tai susiję tiek su skundų nagrinėjimu nacionalinėse vykdymo užtikrinimo įstaigose, tiek su jų turimais užtikrinimo įgaliojimais. Dėl tų įgaliojimų skirtumų, taip pat dėl NVUI sprendimų privalomo / neprivalomo pobūdžio ir sankcijų skyrimo įgaliojimų keleiviams visoje ES taikomos nevienodos sąlygos ir iškraipoma oro transporto bendrovių konkurencija. Bėgant metams pastebimas žymus skundų, gautų pagal Reglamentą (EB) Nr. 261/2004, skaičiaus padidėjimas – dėl to gali būti vėluojama nagrinėti skundus ir (arba) nacionalinėms vykdymo užtikrinimo įstaigoms gali nepavykti sistemingai užtikrinti vykdymą.

Vykdymo užtikrinimo sunkumų gali kilti dėl formuluotės, pagal kurią galima kiekvieną konkretų atvejį vertinti atskirai (pvz., „kaip galima greitesnis“ nukreipimas kitu maršrutu „panašiomis kelionės sąlygomis“), todėl skirtingai aiškinama, kas yra Reglamento (EB) Nr. 261/2004 pažeidimas. Tai, kad NVUI nėra apibrėžusios ypatingų aplinkybių ir skirtingai jas vertina, yra papildomas nevienodo požiūrio į keleivius visoje ES ir oro transporto bendrovių konkurencijos iškraipymo šaltinis. Be to, nacionalinėms vykdymo užtikrinimo įstaigoms visa dar sunku *ex post* įvertinti tam tikrus reglamento aspektus (pvz., reikalavimą ieškoti savanorių, kai atsisakoma vežti).

Reikėtų pažymėti, kad naujuoju ES reglamentu dėl bendradarbiavimo vartotojų apsaugos srityje (BVAS), kuris įsigaliojo 2020 m., atlikus tyrimą, vartotojų apsaugos institucijoms suteikiami didesni vykdymo užtikrinimo įgaliojimai.

³ Įmonė, teikianti reikalavimų dėl kompensacijos pagal Reglamentą (EB) Nr. 261/2004 valdymo paslaugas.

c. Vertinimas iš sektoriaus perspektyvos

Oro transporto bendrovių išlaidos, patiriamos pagal Reglamentą (EB) Nr. 261/2004, reikšmingai padidėjo; pigių skrydžių bendrovių sąnaudų bazėje jos viršijo rinkodaros ir platinimo veiklos sąnaudas. Išlaidos vienam nuo kelionės sutrikimo nukentėjusiam keleiviui yra tokios didelės, kad jos iš tikrųjų gali skatinti oro transporto bendroves nevykdyti smarkiai vėluojančių skrydžių, dėl kurių, be kelionės sutrikimo išlaidų, būtų patiriama dar ir veiklos išlaidų.

Be to, Reglamente (EB) Nr. 261/2004 nustatyta teisė į žalos atlyginimą nėra veiksminga, ir esama daug atvejų, kai oro transporto bendrovės nesugeba susigrąžinti išlaidų, kurias jos patiria teikdamos keleiviams pagalbą ir kompensacijas už sutrikimą, sukeltą trečiųjų šalių (pvz., oro navigacijos paslaugų teikėjų, antžeminių paslaugų teikėjų, oro uostų ir kitų šalių). Kai įmanoma, oro transporto bendrovės stengiasi perkelti padidėjusias išlaidas klientams, didindamos oro susisiekimo kainas. Kai dėl konkurencijos priežasčių tai neįmanoma, tos išlaidos daro poveikį pelningumui ir dėl to ilginiui gali mažėti jungčių skaičius.

Esama tam tikrų neatitikimų tarp ES teisės aktų sistemos ir ICAO pagrindinių principų (pvz., dėl keleivių informavimo visą kelionę). ES nepriklausančiose šalyse oro transporto keleivių teisėms gali būti taikoma reguliuojamoji arba savanoriška tvarka. Paprastai tiek pagal reguliuojamąją, tiek pagal savanorišką tvarką yra pripažįstama pareiga nukreipti kelionę kitu maršrutu ir (arba) kompensuoti išlaidas. Dėl tokios situacijos atsiranda konkurencijos iškraipymų ir taikomos nevienodos sąlygos keleiviams, priklausomai nuo maršruto ir oro vežėjo.

3. Audito Rūmų specialiosios ataskaitos

a. Audito Rūmų specialioji ataskaita „ES keleivių teisės – plačios, bet vis dėlto keleiviams tenka dėl jų pakovoti“ (30/2018)

Į problemas, kylančias užtikrinant keleivių teises, dėmesį atkreipė Europos Audito Rūmai: keliose jų rekomendacijose (pvz., dėl keleivių teisių sistemos veiksmingumo didinimo ir dėl tolesnio NVUĮ galių stiprinimo) išreiškiama parama priemonėms, kurias Komisija pasiūlė 2013 m. pasiūlyme ar kurios buvo aptartos 2023 m. pasiūlymuose ir kuriomis turėtų būti sustiprintos ir paaiškintos oro transporto keleivių teisės.

b. Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita „Oro transporto keleivių teisės COVID-19 pandemijos metu“ (15/2021)

COVID-19 pandemijos metu dar labiau paaštrėjo 2018 m. tyrime nustatytos problemos ir iškilo naujų.

Specialiojoje ataskaitoje nurodyta, kad pandemija aiškiai parodė, jog oro transporto keleiviai nebuvo visapusiškai informuoti apie jų teises.

Kaip nurodoma specialiojoje ataskaitoje, pandemija taip pat atskleidė ribotą valstybių narių gebėjimą užtikrinti oro transporto keleivių teises: daug keleivių negavo kompensacijos pradiniu krizės etapu, o daugelis kitų neturėjo kito pasirinkimo, kaip tik priimti kuponus. Apskritai keleivių galimybės užsitikrinti kompensaciją išliko ribotos tiek tada, kai dalyvavo tarpininkai (pvz., kelionių agentūros), tiek tada, kai keleiviai buvo priversti priimti kuponus.

Specialiojoje ataskaitoje teigiama, kad ataskaitų teikimo reikalavimų nebuvimas, pavyzdžiui, dėl keleivių, kurie reikalauja grąžinti pinigus, skaičiaus ir dėl laikantis teisinių terminų neišspręstų bylų skaičiaus visoje ES, pats savaime yra svarbi oro transporto keleivių teisių užtikrinimo problemos dalis. Šioje ataskaitoje taip pat pritariama priemonėms, kurias Komisija pasiūlė 2013 m. pasiūlyme arba kurios buvo aptartos 2023 m. pasiūlymuose.

Apskritai dėl COVID-19 pandemijos reguliavimo institucijoms kilo klausimas, ar krizės metu turėtų būti priimta specifinė atsakomybės tvarka, nes oro transporto keleivių teisių reglamentuose daugiausia dėmesio skiriama tik atskirų skrydžių atšaukimui, o ne ilgalaikiam visų ar daugumos skrydžių atšaukimui.

4. Klausimai delegacijoms

Derybų dėl 2023 m. Komisijos pasiūlymų dėl keleivių teisių reglamentų pažanga yra vertinga galimybė patobulinti ir atnaujinti esamas taisykles dėl oro transporto keleivių teisių. Siekdama paremti šį procesą ir atsižvelgdama į pirmiau aprašytus neišspręstus klausimus ir problemas, pirmininkaujanti valstybė narė tikisi, kad gruodžio 5 d. Transporto tarybos posėdyje ministrai pateiks politines gaires toliau nurodytais klausimais.

1. Ar sutinkate, kad reikia supaprastinti oro transporto keleivių teisių teisinę sistemą, kad nedviprasmiškais teisės aktais būtų užtikrinta vienoda oro transporto keleivių apsauga?
2. Kokie yra svarbiausi su taisyklėmis dėl oro transporto keleivių teisių susiję klausimai, kuriuos reikėtų spręsti?

ORO TRANSPORTO KELEIVIŲ TEISIŲ TEISINĖ SISTEMA

1. Oro transporto keleivių teisėms taikomi reglamentai ir direktyvos

- Reglamentas (EB) Nr. 261/2004, nustatantis bendras kompensavimo ir pagalbos keleiviams taisyklės atsisakymo vežti ir skrydžių atšaukimo arba atidėjimo ilgam laikui atveju⁴;
- Reglamentas (EB) Nr. 2027/97 dėl oro vežėjo atsakomybės nelaimingų atsitikimų atveju⁵;
- Reglamentas (EB) Nr. 1107/2006 dėl neįgalių asmenų ir ribotos judėsenos asmenų teisių keliaujant oru⁶;
- Direktyva (ES) 2015/2302 dėl kelionių paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių⁷;
- Direktyva (ES) 2013/11/ES dėl alternatyvaus vartotojų ginčų sprendimo⁸;
- Reglamentas (EB) Nr. 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo⁹.

2. Komisijos pasiūlyta keleivių teisių sistemos peržiūra

2011 m. baltojoje knygoje¹⁰ Komisija nustatė tikslus „apibendrinti visų rūšių transporto keleivių teisėms, pvz., teisei gauti informaciją, taikomus bendrus principus (Pagrindinių teisių chartiją) ir toliau aiškinti esamas taisykles; vėliau apsvarstyti galimybę priimti bendrą ES pagrindų reglamentą, kuris būtų taikomas visų rūšių transporto keleivių teisėms (ES kodeksas).“

⁴ 2004 m. vasario 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 261/2004, nustatantis bendras kompensavimo ir pagalbos keleiviams taisyklės atsisakymo vežti ir skrydžių atšaukimo arba atidėjimo ilgam laikui atveju, panaikinant Reglamentą (EEB) Nr. 295/91 (OL L 46, 2004 2 17, p. 1).

⁵ 1997 m. spalio 9 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2027/97 dėl oro vežėjo atsakomybės nelaimingų atsitikimų atveju (OL L 285, 1997 10 17, p. 1).

⁶ 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1107/2006 dėl neįgalių asmenų ir ribotos judėsenos asmenų teisių keliaujant oru (OL L 204, 2006 7 26, p. 1).

⁷ 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių, kuria iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2011/83/ES bei panaikinama Tarybos direktyva 90/314/EEB (OL L 326, 2015 12 11, p. 1).

⁸ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/11/ES dėl alternatyvaus vartotojų ginčų sprendimo, kuria iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2009/22/EB (Direktyva dėl vartotojų AGS) (OL L 165, 2013 6 18, p. 63).

⁹ 2017 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 (Tekstas svarbus EEE) (OL L 345, 2017 12 27, p. 1).

¹⁰ Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas.

2013 m. Komisijos pasiūlyme paaiškinami pagrindiniai principai, pavyzdžiui, teisė į kompensaciją atidėjimo ilgam laikui atvejais, teisė į kompensaciją dėl pavėlavimo į jungiamuosius skrydžius, teisė į apgyvendinimą ypatingomis aplinkybėmis, privalomas nebaigtinis ypatingų aplinkybių sąrašas, priemonių, taikomų keleiviui neatvykus, kai keleivis turi bilietą į abi puses, dalinis uždraudimas, nenumatytų atvejų planavimas oro uostuose, kuriuose keleivių srautas viršija 3 mln. keleivių, priemonė, kuria asmenims su negalia užtikrinamas visiškas kompensavimas, kai jų judumo įranga prarandama arba sugadinama. Juo taip pat siekiama užtikrinti, kad NVUĮ, koordinuodamos veiksmus, nuosekliai taikytų sankcijas ir kad oro vežėjai veiksmingai nagrinėtų individualias pretenzijas ir skundus. Juo keleiviams numatoma galimybė pasinaudoti neteisminio ginčų sprendimo priemonėmis ir siekiama pagerinti su netinkamu bagažo tvarkymu susijusių keleivių teisių vykdymo užtikrinimą.

2020 m. Darnaus ir išmanaus judumo strategijoje¹¹ Komisija nustatė, kad reikia „pertvarkyti savo teisės aktų sistemą, kad būtų remiamos kelionių daugiarūšių transportu informacijos, rezervavimo ir bilietų pardavimo paslaugos ir kartu būtų atsižvelgta į interneto tarpininkų ir skaitmeninių daugiarūšio transporto paslaugų teikėjų, parduodančių bilietus ir (arba) judumo paslaugas, teises ir pareigas“.

Atsižvelgdama į tuos tikslus, 2023 m. lapkričio 29 d. Komisija priėmė du pasiūlymus:

- pasiūlymą dėl Reglamento, kuriuo dėl keleivių teisių užtikrinimo Sąjungoje iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 261/2004, (EB) Nr. 1107/2006, (ES) Nr. 1177/2010, (ES) Nr. 181/2011 ir (ES) 2021/782¹²;
- pasiūlymą dėl Reglamento dėl daugiarūšių transportu keliaujančių keleivių teisių¹³.

Šiais pasiūlymais 2013 m. Komisijos pasiūlymas papildomas šiose probleminėse srityse:

- kompensacijų oro transporto keleiviams tais atvejais, kai bilietai užsakomi iš tarpinio bilietų pardavėjo. Tuo siekiama visiems susijusiems subjektams (pvz., vežėjams, tarpininkams ir keleiviams) užtikrinti aiškią kompensavimo tvarką;
- nepakankamo visų rūšių transporto keleivių teisių vykdymo užtikrinimo. Tuo siekiama užtikrinti veiksmingą ir efektyvų jų vykdymo užtikrinimą visose valstybėse narėse, aprūpinant NVUĮ veiksmingesnėmis priemonėmis, skirtomis stebėti, kaip operatoriai laikosi keleivių teisių, ir užtikrinti veiksmingesnį keleivių skundų nagrinėjimą, jiems sukuriant sparčią, paprastą ir prieinamą sistemą;
- daugiarūšių transportu keliaujančių keleivių teisių.

3. Komisijos pranešimai

- Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 261/2004, nustatančio bendras kompensavimo ir pagalbos keleiviams taisykles atsisakymo vežti ir skrydžių atšaukimo arba atidėjimo ilgam laikui atveju, ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 2027/97 dėl oro vežėjo atsakomybės nelaimingų atsitikimų atveju 2024 m. rugsėjo 25 d. aiškinamosios gairės;

¹¹ Darnaus ir išmanaus judumo strategija. Europos transporto kelias į ateitį.

¹² Dok. ST 16284/23.

¹³ Dok. ST 16307/23.

- 2020 m. kovo 18 d. ES keleivių teisių reglamentų aiškinamosios gairės dėl kintančios epideminės COVID-19 situacijos;
- Reglamento (EB) Nr. 1107/2006 dėl neįgalių asmenų ir ribotos judėsenos asmenų teisių keliaujant oru 2024 m. spalio 4 d. aiškinamosios gairės;
- 2017 m. kovo 9 d. informacinis pranešimas oro transporto keleiviams apie atitinkamą ES vartotojų apsaugos, rinkodaros ir duomenų apsaugos teisę, taikytiną reikalavimų agentūrų veiklai.
