



Briselē, 2024. gada 22. novembrī
(OR. en)

15399/24

**Starpiestāžu lieta:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

PIEZĪME

Sūtītājs:	Padomes Ģenerālsēkretariāts
Saņēmējs:	Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome
Iepri. dok. Nr.:	WK 13861/24 REV1
K-jas dok. Nr.:	07615/13
Temats:	Aviopasažieru tiesības – politikas debates

1. Padomes (Transports) 2024. gada 5. decembra sanāksmē ministri tiks aicināti rīkot politikas debates par aviopasažieru tiesībām. Prezidentvalsts ir sagatavojusi informatīvu dokumentu un jautājumus (pielikumā), lai palīdzētu strukturēt diskusiju.
2. Ja to apstiprinās Pastāvīgo pārstāvju komiteja, ministri tiek aicināti rīkot politikas debates, balstoties uz informatīvo dokumentu un jautājumiem pielikumā.

AVIOPASAŽIERU TIESĪBAS – INFORMATĪVS DOKUMENTS

1. Ievads

Aviopasažieru tiesības ir noteiktas dažādos ES tiesību aktos. Turklāt Komisija 2023. gadā nāca klajā ar diviem papildu priekšlikumiem, kas arī attieksies uz aviopasažieriem. ES tiesiskais regulējums attiecībā uz aviopasažieru tiesībām, kā minēts papildinājumā, ir sarežģīts, tāpēc ir grūti to interpretēt un efektīvi īstenot.

Valstu tiesas vairākkārt ir lūgušas Eiropas Savienības Tiesu (EST) precizēt dažus noteikumus Regulā (EK) Nr. 261/2004 par aviopasažieru tiesībām. Komisija regulāri atjaunina tematisku pārskatu par attiecīgajiem spriedumiem attiecībā uz aviopasažieru tiesībām. Visbūtiskāko EST spriedumu kopsavilkuma 2022. gada marta versijā ir 86 nolēmumi, un EST pati izdeva bukletu, kurā apkopoti daži no tās lēmumiem, ar kuriem interpretēti dažādi aviopasažieru tiesību regulu noteikumi.

Jāatzīmē, ka dažos spriedumos EST ir novirzījusies no likumdevēju sākotnējā nodoma (t. i., kompensācija ilgas kavēšanās gadījumā, ārkārtēju apstākļu interpretācija).

Ņemot vērā grūtības, kas saistītas ar aviopasažieru tiesību regulu interpretāciju, Komisija ir izdevusi skaidrojošas pamatnostādnes (sk. papildinājumu).

Komisija 2013. gada martā ierosināja pārskatīt Regulu (EK) Nr. 261/2004 un Regulu (EK) Nr. 2027/97.¹ Priekšlikuma mērķis ir nodrošināt, ka gaisa pārvadātāji nodrošina augstu aizsardzības līmeni aviopasažieriem ceļojuma traucējumu laikā, vienlaikus nodrošinot pareizo līdzsvaru starp pasažieru un nozares interesēm. Šajā nolūkā Komisija ierosināja precizēt pelēkās zonas un novērst nepilnības, vienkāršot sūdzību izskatīšanu, labāk koordinēt izpildes politiku un nodrošināt reālas finansiālās izmaksas aviokompānijām.

Eiropas Parlaments 2014. gada februārī pabeidza izskatīšanu pirmajā lasījumā.

Padomē prezidentvalstis Lietuva, Grieķija un Latvija panāca ievērojamu progresu, pirms dosjē 2015. gadā tika apturēts ar šo dosjē nesaistītu apsvērumu dēļ. Prezidentvalsts Somija atkal sāka darbu pie šā dosjē 2019. gadā, un prezidentvalsts Horvātija bija ceļā uz iespējamu vispārējas pieejas panākšanu 2020. gada jūnijā, kad progress aizkavējās Covid-19 krīzes dēļ.

2. Aviopasažieru tiesību regulas piemērošanā un izpildē konstatētās problēmas

Pētījumā, ko Komisija pasūtīja 2018. gadā un publicēja 2020. gadā², tika konstatēti šādi trūkumi un tika atbalstīta diskusiju atsākšana par Komisijas 2013. gada priekšlikumu:

a. Raugoties no pasažieru viedokļa

¹ ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU – ES Publikāciju birojs.](#)

Regulu (EK) Nr. 261/2004 ir grūti saprast un interpretēt, un ar to saistītā judikatūra ir pieaugusi tās sarežģītībā. Kopumā pasažieri sagaida vienkāršu sistēmu, kas nodrošina taisnīgu iznākumu. Tā vietā viņi saskaras ar sarežģītu sistēmu, kuras pārredzamība ir ierobežota. Turklāt pašreizējā tiesiskā regulējuma nepilnības, piemēram, kompensācijas termiņu trūkums, apgrūtina pasažieru iespējas aizstāvēt savas tiesības.

Aviopasažieru tiesību regula papildina citus ES tiesību aktus (piemēram, Komplekso ceļojumu direktīvu (*PTD*)). Turklāt mijiedarbība starp aviopasažieru tiesībām veltīto tiesiskās aizsardzības sistēmu (piemēram, sākotnējās kompensācijas prasības aviokompānijām, pēc tam sūdzības valstu izpildestruktūrām (*NEB*), ja sākotnējais prasījums nav izskatīts) un plašāk pieejamiem privātajiem izpildes instrumentiem (alternatīvi strīdu izšķiršanas mehānismi (*ADR*), tiesas) apvienojumā ar pieprasījumu aģentūru iesaistīšanu³ rada papildu sarežģītību un var izraisīt kavēšanos un radīt papildu izmaksas. *NEB* un ieinteresēto personu pārstāvji ir uzsvēruši, ka vairākas pieprasījumu aģentūru izmantotās prakses ir problemātiskas.

Turklāt ir jāuzlabo pasažieru ar invaliditāti tiesības. Kompensāciju par bojātiem vai pazaudētiem pārvietošanās palīgīdzekļiem pašlaik reglamentē Monreālas konvencija un Regula (EK) Nr. 889/2002. Kompensācijas maksimālās summas pašreizējais limits (pašlaik aptuveni 1400 EUR) bieži vien liedz pasažieriem ar invaliditāti saņemt pilnu kompensāciju no aviosabiedrības, ja viņu dārgie, bieži vien pēc pasūtījuma izgatavotie pārvietošanās palīgīdzekļi, ir pazaudēti vai bojāti. Attiecībā uz citiem transporta veidiem (dzelzceļš, autobuss un ūdens transports) viņiem jau ir tiesības uz pilnu kompensāciju. 2013. gada priekšlikumā ir iekļauts grozījums Regulā (EK) Nr. 2027/97, tostarp tās grozītais nosaukums.

b. Raugoties no regulatoru un izpildiestāžu viedokļa

Starp visām dalībvalstīm pastāv būtiskas atšķirības gan attiecībā uz sūdzību izskatīšanu, ko veic *NEB*, gan attiecībā uz *NEB* esošajām izpildes pilnvarām. Šīs atšķirīgās pilnvaras, kā arī *NEB* lēmumu un sankciju piemērošanas pilnvaru saistošais/nesaistošais raksturs rada atšķirīgu attieksmi pret pasažieriem visā ES un konkurences izkropļojumus aviosabiedrībām. Gadu gaitā ir novērots būtisks saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 261/2004 saņemto sūdzību skaita pieaugums, kā rezultātā *NEB* var aizkavēt sūdzību izskatīšanu un/vai nodrošināt to sistemātisku izpildi.

Izpildes grūtības var radīt formulējums, kas ļauj izvērtēt katru gadījumu atsevišķi (piemēram, mainīt maršrutu, izmantojot “pielīdzināmu apstākļu pārvaldījumus” un “pēc iespējas agrāk”), kas rada atšķirīgu interpretāciju par to, kas ir Regulas (EK) Nr. 261/2004 pārkāpums. Definīcijas trūkums un tas, ka *NEB* atšķirīgi novērtē ārkārtas apstākļus, ir vēl viens iemesls atšķirībām attieksmē pret pasažieriem visā ES un konkurences izkropļojumiem aviokompānijām. Turklāt dažus regulas aspektus *NEB* joprojām ir grūti novērtēt *ex post* (piemēram, prasību lūgt brīvprātīgos pieteikties iekāpšanas atteikuma gadījumā).

Jāatzīmē, ka ar jauno ES Regulu par sadarbību patērētāju tiesību aizsardzības jomā (*CPC*), kas stājas spēkā 2020. gadā pēc pētījuma veikšanas, patērētāju tiesību aizsardzības iestādēm ir piešķirtas lielākas izpildes pilnvaras.

³ Uzņēmums, kas piedāvā kompensācijas prasību pārvaldības pakalpojumus saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 261/2004.

c. Raugoties no nozares viedokļa

Izmaksas, kas aviokompānijām radušās saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 261/2004, ir ievērojami palielinājušās, zemo cenu pārvadātāju gadījumā apsteidzot tirgvedības un izplatīšanas darbību izmaksas aviosabiedrību izmaksu bāzē. Izmaksas uz vienu pasažieri, kurus skāruši ceļošanas traucējumi, ir tik augstas, ka tās faktiski var atturēt aviosabiedrības no tādu lidojumu veikšanas, kas ir ievērojami aizkavējušies, un papildus traucējumu radītajām izmaksām radīt arī darbības izmaksas.

Turklāt Regulā (EK) Nr. 261/2004 noteiktās tiesības uz atlīdzinājumu nav efektīvas, un ir daudz gadījumu, kad aviosabiedrības nespēj atgūt izmaksas, kas radušās, sniedzot palīdzību un kompensāciju pasažieriem par traucējumiem, ko radījušas trešās puses (piemēram, aeronavigācijas pakalpojumu sniedzēji, apkalpošanas uz zemes pakalpojumu sniedzēji, lidostas un citas puses). Ja vien iespējams, aviokompānijas cenšas novirzīt izmaksu pieaugumu uz klientiem, paaugstinot gaisa pārvadājumu maksas. Ja tas nav iespējams konkurences apsvērumu dēļ, šīs izmaksas ietekmē rentabilitāti un ilgtermiņā var izraisīt savienojamības samazināšanos.

Pastāv zināmas atšķirības starp ES tiesisko regulējumu un ICAO (Starptautiskā Civilās aviācijas organizācija) pamatprincipiem (piemēram, par pasažieru informēšanu visā ceļojuma laikā). Trešās valstīs pieeja aviopasažieru tiesībām var būt regulatīva vai brīvprātīga. Parasti gan regulatīvajos, gan brīvprātīajos režīmos ir atzīts maršruta maiņas / atlīdzināšanas pienākums. Šī situācija rada konkurences izkropļojumus un atšķirīgu attieksmi pret pasažieriem atkarībā no maršruta un gaisa pārvadātāja.

3. Revīzijas palātas īpašie ziņojumi

a. Revīzijas palātas īpašais ziņojums: ES pasažieru tiesības ir visaptverošas, tomēr pasažieriem joprojām jācīnās par to ievērošanu (30/2018)

Eiropas Revīzijas palāta (ECA) izcēla problēmas ar pasažieru tiesību izpildes panākšanu, kā arī pasažieru informētības trūkumu: vairāki ECA ieteikumi (piemēram, par pasažieru tiesību regulējuma efektivitātes uzlabošanu un turpmāku pilnvaru piešķiršanu NEB) atbalsta pasākumus, kas ir ierosināti Komisijas 2013. gada priekšlikumā vai kuri ir izskatīti 2023. gada priekšlikumos, un kuriem būtu jāuzlabo un jāprecizē aviopasažieru tiesības.

b. Revīzijas palātas īpašais ziņojums par aviopasažieru tiesībām Covid-19 pandēmijas laikā (15/2021)

2018. gada pētījumā konstatētās problēmas ir saasinājušās, un Covid-19 pandēmijas laikā ir radušās jaunas problēmas.

Īpašajā ziņojumā norādīts, ka pandēmija skaidri parādīja, ka aviopasažieri nav pilnībā informēti par savām tiesībām.

Saskaņā ar īpašo ziņojumu pandēmija arī parādīja, ka dalībvalstu spēja izpildīt aviopasažieru tiesības ir ierobežota, krīzes sākotnējā posmā neatlīdzinot daudziem pasažieriem un daudziem citiem pasažieriem neatstājot citas izvēles iespējas kā vien pieņemt kuponus. Kopumā pasažieru iespējas saņemt atlīdzinājumu joprojām bija ierobežotas divos gadījumos: kad bija iesaistīti starpnieki (piemēram, ceļojumu aģentūras) un kad pasažieri bija spiesti pieņemt kuponus.

Saskaņā ar īpašo ziņojumu ziņošanas prasību trūkums, piemēram, par to pasažieru skaitu, kuri pieprasa savu naudu, un par neatrisināto lietu skaitu

likumā noteiktajos termiņos visā ES, pati par sevi ir svarīga gaisa satiksmes nodrošināšanas problēmas daļa aviopasažieru tiesību izpildē. Šis ziņojums atbalsta arī pasākumus, kurus Komisija ierosinājusi 2013. gada priekšlikumā vai kas ir izskatīti 2023. gada priekšlikumos.

Vispārīgāk runājot, Covid-19 pandēmija radīja regulatoriem jautājumu, vai attiecībā uz krīzes laikiem būtu jāpieņem īpašs atbildības režīms, jo aviopasažieru tiesību regulās galvenā uzmanība tika pievērsta tikai atsevišķu lidojumu atcelšanai, bet ne visu lidojumu vai lielākās daļas lidojumu ilgtermiņa atcelšanai.

4. Jautājumi delegācijām

Progress sarunās par Komisijas 2023. gada priekšlikumiem attiecībā uz pasažieru tiesību regulām sniedz vērtīgu iespēju uzlabot un atjaunināt pašreizējos noteikumus par aviopasažieru tiesībām. Lai atbalstītu minēto procesu un ņemot vērā iepriekš aprakstītos neatrisinātos jautājumus un problēmas, prezidentvalsts cer Transporta padomes 5. decembra sanāksmē saņemt ministru sniegtas politiskas norādes par šādiem jautājumiem.

1. Vai piekrītat, ka ir jāvienkāršo aviopasažieru tiesību tiesiskais regulējums, lai ar nepārprotamiem tiesību aktiem nodrošinātu vienotu aizsardzību aviopasažieriem?
2. Kādi ir vissvarīgākie jautājumi noteikumos par aviopasažieru tiesībām, kas būtu jārisina?

AVIOPASAŽIERU TIESĪBU TIESISKAIS REGULĒJUMS

1. Regulas un direktīvas, ko piemēro aviopasažieru tiesībām

- Regula (EK) Nr. 261/2004, ar ko paredz kopīgus noteikumus par kompensāciju un atbalstu pasažieriem sakarā ar iekāpšanas atteikumu un lidojumu atcelšanu vai ilgu kavēšanos ⁴
- Regula (EK) Nr. 2027/97 par gaisa pārvadātāju atbildību nelaimes gadījumos ⁵
- Regula (EK) Nr. 1107/2006 par invalīdu un personu ar ierobežotām pārvietošanās spējām tiesībām, ceļojot ar gaisa transportu ⁶
- Direktīva (ES) 2015/2302 par kompleksiem ceļojumiem un saistītiem ceļojumu pakalpojumiem ⁷
- Direktīva (ES) 2013/11/ES par patērētāju strīdu alternatīvu izšķiršanu ⁸
- Regula (ES) Nr. 2017/2394 ES par sadarbību starp valstu iestādēm, kas atbildīgas par tiesību aktu īstenošanu patērētāju tiesību aizsardzības jomā ⁹

2. Komisijas ierosinātā pasažieru tiesību regulējuma pārskatīšana

Komisija 2011. gada Baltajā grāmatā ¹⁰ noteica mērķus “noteikt kopējus principus, kas piemērojami pasažieru tiesībām visos transporta veidos (“Pamattiesību harta”), jo īpaši “tiesības tikt informētam”, un sīkāk precizēt esošās tiesības. Vēlāk apsvērt iespēju pieņemt vienotu ES noteikumu sistēmu, kas attiecas uz pasažieru tiesībām visos transporta veidos (ES Kodekss). “

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 261/2004 (2004. gada 11. februāris), ar ko paredz kopīgus noteikumus par kompensāciju un atbalstu pasažieriem sakarā ar iekāpšanas atteikumu un lidojumu atcelšanu vai ilgu kavēšanos un ar ko atceļ Regulu (EEK) Nr. 295/91, OV L 46, 17.2.2004., 1. lpp.

⁵ Padomes Regula (EK) Nr. 2027/97 (1997. gada 9. oktobris) par gaisa pārvadātāju atbildību nelaimes gadījumos, OV L 285, 17.10.1997., 1. lpp.

⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1107/2006 (2006. gada 5. jūlijs) par invalīdu un personu ar ierobežotām pārvietošanās spējām tiesībām, ceļojot ar gaisa transportu, OV L 204, 26.7.2006., 1. lpp.

⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2015/2302 (2015. gada 25. novembris) par kompleksiem ceļojumiem un saistītiem ceļojumu pakalpojumiem, ar ko groza Regulu (EK) Nr. 2006/2004 un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2011/83/ES un atceļ Padomes Direktīvu 90/314/EEK, OV L 326, 11.12.2015., 1. lpp.

⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/11/ES (2013. gada 21. maijs) par patērētāju strīdu alternatīvu izšķiršanu un ar ko groza Regulu (EK) Nr. 2006/2004 un Direktīvu 2009/22/EK (Direktīva par patērētāju SAI), OV L 165, 18.6.2013., 63. lpp.

⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2017/2394 (2017. gada 12. decembris) par sadarbību starp valstu iestādēm, kas atbild par tiesību aktu izpildi patērētāju tiesību aizsardzības jomā, un ar ko atceļ Regulu (EK) Nr. 2006/2004 (Dokuments attiecas uz EEZ), OV L 345, 27.12.2017., 1. lpp.

¹⁰ Ceļvedis uz Eiropas vienoto transporta telpu – virzība uz konkurētspējīgu un resursefektīvu transporta sistēmu.

Komisijas 2013. gada priekšlikumā ir precizēti galvenie principi, piemēram, tiesības uz kompensāciju ilgas kavēšanās gadījumā, tiesības uz kompensāciju savienoto lidojumu nokavēšanas gadījumā, tiesības uz izmitināšanu ārkārtas apstākļos, saistošs neizsmelošs ārkārtas apstākļu saraksts, daļējs aizliegums attiecībā uz rīcību pasažieru neierašanās gadījumā biļetēm atpakaļceļam, ārkārtas rīcības plānošana lidostām, kurās ir vairāk nekā 3 miljoni pasažieru, pasākums, lai garantētu pilnīgu kompensāciju personām ar invaliditāti viņu pārvietošanās palīgīdzekļu pazaudēšanas vai bojājuma gadījumā. Tas arī cenšas nodrošināt, ka *NEB* konsekventi piemēro sankcijas, koordinējot un efektīvi izskatot gaisa pārvadātāju individuālās prasības un sūdzības. Ar to tiek ieviesta iespēja pasažieriem izmantot tādu risinājumu kā strīdu izšķiršana ārpusstiesas kārtībā, un tā mērķis ir labāk īstenot pasažieru tiesības attiecībā uz noklīdušu bagāžu.

Savā 2020. gada ilgtspējīgas un viedas mobilitātes stratēģijā ¹¹ Komisija norādīja, ka “jāpārveido tās tiesiskais regulējums, lai atbalstītu multimodālu ceļojumu informācijas, rezervēšanas un biļešu iegādes pakalpojumus, vienlaikus pievēršoties tiešsaistes starpnieku un multimodālo digitālo pakalpojumu sniedzēju, kas pārdod biļešu un/vai mobilitātes pakalpojumus, tiesībām un pienākumiem”.

Saskaņā ar šiem mērķiem Komisija 2023. gada 29. novembrī pieņēma divus priekšlikumus:

- priekšlikumu regulai, ar ko attiecībā uz pasažieru tiesību izpildes panākšanu Savienībā ¹² groza Regulas (EK) Nr. 261/2004, (EK) Nr. 1107/2006, (ES) Nr. 1177/2010, (ES) Nr. 181/2011 un (ES) 2021/782;
- priekšlikumu regulai par pasažieru tiesībām multimodālu braucienu kontekstā ¹³.

Šie priekšlikumi papildina Komisijas 2013. gada priekšlikumu šādās problemātiskās jomās:

- biļešu cenas atlīdzināšana aviopasažieriem gadījumā, ja rezervācija veikta, izmantojot biļešu rezervēšanas starpnieku. Mērķis ir nodrošināt skaidru atlīdzināšanas procedūru visiem iesaistītajiem dalībniekiem (piemēram, pārvadātājiem, starpniekiem un pasažieriem);
- nepietiekama pasažieru tiesību īstenošana visos transporta veidos. Mērķis ir nodrošināt tiesību rezultatīvu un efektīvu izpildi visās dalībvalstīs, lai *NEB* rīcībā būtu iedarbīgāki rīki, kas ļauj uzraudzīt, kā operatori ievēro pasažieru tiesības, un nodrošināt sūdzību rezultatīvāku izskatīšanu, piedāvājot pasažieriem ātru, vienkāršu un pieejamu sistēmu;
- pasažieru tiesības attiecībā uz multimodāliem braucieniem.

3. Komisijas paziņojumi

- Skaidrojošās pamatnostādnes (2024. gada 25. septembris) par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (EK) Nr. 261/2004, ar ko paredz kopīgus noteikumus par kompensāciju un atbalstu pasažieriem sakarā ar iekāpšanas atteikumu un lidojumu atcelšanu vai ilgu kavēšanos un ar ko atceļ Regulu (EEK) Nr. 2027/97 par gaisa pārvadātāju atbildību nelaimes gadījumos

¹¹ Ilgtspējīgas un viedas mobilitātes stratēģija – Eiropas transporta virzība uz nākotni.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

- Skaidrojošās vadlīnijas (2020. gada 18. marts) par ES pasažieru tiesību regulējumu saistībā ar Covid-19 izraisīto mainīgo situāciju
 - Skaidrojošās vadlīnijas (2024. gada 4. oktobris) par Regulu (EK) Nr. 1107/2006 par personu ar invaliditāti un personu ar ierobežotām pārvietošanās spējām tiesībām, ceļojot ar gaisa transportu
 - Informatīvais paziņojums (2017. gada 9. marts) aviopasažieriem par attiecīgajiem ES tiesību aktiem patērētāju aizsardzības, tirgvedības un datu aizsardzības jomā, kas piemērojami pieprasījumu aģentūru darbībām.
-