

Bruksela, 22 listopada 2024 r.
(OR. en)

15399/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2013/0072(COD)

AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitety Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	WK 13861/24 REV1
Nr dok. Kom.:	07615/13
Dotyczy:	Prawa pasażerów linii lotniczych – Debata orientacyjna

1. Na posiedzeniu Rady (ds. Transportu) w dniu 5 grudnia 2024 r. ministrowie zostaną poproszeni o przeprowadzenie debaty orientacyjnej na temat praw pasażerów linii lotniczych. Prezydencja przygotowała dokument informacyjny i pytania (w załączniku), które mają ukierunkować dyskusję.
2. Z zastrzeżeniem potwierdzenia przez Komitety Stałych Przedstawicieli zachęca się ministrów do przeprowadzenia debaty orientacyjnej na podstawie dokumentu informacyjnego i pytań zawartych w załączniku.

PRAWA PASAŻERÓW LINII LOTNICZYCH – DOKUMENT INFORMACYJNY**1. Wprowadzenie**

Prawa pasażerów linii lotniczych są określone w różnych aktach prawnych UE. Ponadto w 2023 r. Komisja przedstawiła dwa dodatkowe wnioski, które będą miały zastosowanie również do pasażerów linii lotniczych. Unijne ramy prawne dotyczące praw pasażerów linii lotniczych, o których mowa w addendum, są złożone, co utrudnia ich interpretację i skuteczne wdrażanie.

Sądy krajowe wielokrotnie zwracały się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o wyjaśnienie niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 dotyczących praw pasażerów linii lotniczych. Komisja regularnie aktualizuje przegląd tematyczny odpowiednich wyroków dotyczących praw pasażerów linii lotniczych. W przedstawionej w marcu 2022 r. wersji streszczenia najistotniejszych wyroków TSUE zawarto 86 orzeczeń, a TSUE sam wydał ulotkę podsumowującą niektóre ze swoich orzeczeń interpretujących różne przepisy rozporządzeń dotyczących praw pasażerów linii lotniczych.

Należy zauważyć, że w niektórych orzeczeniach TSUE odbiegał od pierwotnego zamiaru ustawodawców (tj. w kwestii odszkodowania w przypadku dużego opóźnienia czy interpretacji nadzwyczajnych okoliczności).

Biorąc pod uwagę trudności z interpretacją przepisów dotyczących praw pasażerów linii lotniczych, Komisja wydała wytyczne interpretacyjne (zob. addendum).

W marcu 2013 r. Komisja zaproponowała zmianę rozporządzenia (WE) nr 261/2004 i rozporządzenia (WE) nr 2027/97¹. Celem wniosku jest zapewnienie przez przewoźników lotniczych wysokiego poziomu ochrony pasażerów linii lotniczych podczas zakłóceń w podróży przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej równowagi między interesami pasażerów a interesami branży. W tym celu Komisja zaproponowała wyjaśnienie szarych stref i wyeliminowanie luk prawnych, uproszczenie rozpatrywania skarg, lepszą koordynację polityki egzekwowania przepisów oraz zapewnienie realistycznych kosztów finansowych dla linii lotniczych.

Parlament Europejski zakończył pierwsze czytanie w lutym 2014 r.

W Radzie prezydencje litewska, grecka i łotewska poczyniły znaczne postępy, zanim dossier utknęło w martwym punkcie w 2015 r. ze względów z nim niezwiązanych. Ponowne prace nad tym dossier rozpoczęła prezydencja fińska w 2019 r., a prezydencja chorwacka była na drodze do wypracowania potencjalnego podejścia ogólnego w czerwcu 2020 r., kiedy to postępy stały się utrudnione z powodu kryzysu związanego z COVID-19.

2. Problemy stwierdzone w związku ze stosowaniem i egzekwowaniem rozporządzenia w sprawie praw pasażerów linii lotniczych

W badaniu zleconym przez Komisję w 2018 r. i opublikowanym w 2020 r.² zidentyfikowano następujące niedociągnięcia i poparto wznowienie dyskusji na temat wniosku Komisji z 2013 r.:

a. Z punktu widzenia pasażerów

¹ Dok. ST 7615/13.

² [Badanie dotyczące obecnego poziomu ochrony praw pasażerów lotniczych w UE – Urząd Publikacji UE.](#)

Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 jest trudne do zrozumienia i interpretacji, a związane z nim orzecznictwo zwiększyło jego złożoność. Ogólnie rzecz biorąc, pasażerowie oczekują prostego systemu zapewniającego sprawiedliwe rezultaty. Zamiast tego mają do czynienia ze złożonym systemem o ograniczonej przejrzystości. Ponadto luki w obecnych ramach prawnych, takie jak brak terminów odszkodowania, utrudniają pasażerom dochodzenie swoich praw.

Rozporządzenie w sprawie praw pasażerów linii lotniczych stanowi uzupełnienie innych aktów prawnych UE (np. dyrektywy w sprawie imprez turystycznych). Ponadto interakcja między systemem dochodzenia roszczeń poświęconym prawom pasażerów linii lotniczych (np. wstępne roszczenia odszkodowawcze do linii lotniczych, a następnie skargi do krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w przypadku nieuwzględnienia pierwotnego roszczenia) a szerzej dostępnymi narzędziami egzekwowania prawa na drodze prywatnoprawnej (alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów (ADR), sądy), w połączeniu z udziałem agencji ds. roszczeń³, tworzy dodatkową złożoność i może generować opóźnienia i dodatkowe koszty. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i przedstawiciele zainteresowanych stron zwracają uwagę, że szereg praktyk stosowanych przez agencje ds. roszczeń należy uznać za problematyczne.

Ponadto należy poprawić prawa pasażerów z niepełnosprawnościami. Odszkodowanie za uszkodzony lub zgubiony sprzęt do poruszania się jest obecnie regulowane konwencją montrealską i rozporządzeniem (WE) nr 889/2002. Aktualny pułap maksymalnej kwoty odszkodowania (obecnie około 1400 EUR) często uniemożliwia pasażerom z niepełnosprawnościami otrzymanie pełnego odszkodowania od linii lotniczych w przypadku utraty lub uszkodzenia kosztownego, często wykonanego na zamówienie sprzętu służącego do poruszania się. W przypadku innych rodzajów transportu (kolejowego, autobusowego i wodnego) są już oni uprawnieni do pełnego odszkodowania. Wniosek z 2013 r. obejmuje zmianę rozporządzenia (WE) nr 2027/97, w tym zmianę jego tytułu.

b. Z punktu widzenia organów regulacyjnych i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów

We wszystkich państwach członkowskich istnieją znaczne różnice, zarówno pod względem rozpatrywania skarg przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, jak i przysługujących tym organom uprawnień w zakresie egzekwowania praw. Te różnice w uprawnieniach, a także wiążący/niewiążący charakter decyzji krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i ich uprawnień do nakładania kar prowadzą do różnic w traktowaniu pasażerów w całej UE oraz do zakłóceń konkurencji dla linii lotniczych. Na przestrzeni lat odnotowano znaczny wzrost liczby skarg otrzymanych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004, co może skutkować opóźnieniem w rozpatrywaniu skarg lub brakiem systematycznego egzekwowania przepisów przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów.

Trudności w egzekwowaniu przepisów mogą wynikać ze sformułowania, które pozwala na indywidualną ocenę każdego przypadku (np. zmianę trasy na podstawie „porównywalnych warunków przewozu” przy „najwcześniejszej możliwości”), co prowadzi do różnych interpretacji tego, co stanowi naruszenie rozporządzenia (WE) nr 261/2004. Brak definicji i różnice w ocenie nadzwyczajnych okoliczności przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów tworzą dodatkowe rozbieżności w traktowaniu pasażerów w całej UE oraz zakłócenia konkurencji dla linii lotniczych. Ponadto krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów nadal jest trudno dokonywać oceny *ex ante* niektórych aspektów rozporządzenia (np. wymogu szukania ochotników w przypadku konieczności odmowy przyjęcia na pokład).

Należy zauważyć, że nowe unijne rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, które weszło w życie w 2020 r. po przeprowadzeniu badania, przyznaje organom ochrony konsumentów większe uprawnienia w zakresie egzekwowania przepisów.

³ Przedsiębiorstwo oferujące usługi zarządzania roszczeniami o odszkodowanie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

c. Z punktu widzenia branży

Koszty ponoszone przez linie lotnicze na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 znacznie wzrosły, przewyższając, w przypadku tanich przewoźników, koszty działań marketingowych i dystrybucyjnych w podstawie kosztowej linii lotniczych. Koszt na pasażera, którego dotyczą zakłócenia, jest tak wysoki, że może faktycznie zniechęcać linie lotnicze do obsługi bardzo opóźnionych lotów i do ponoszenia kosztów operacyjnych oprócz kosztów zakłóceń.

Ponadto prawo do dochodzenia roszczeń określone w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 nie jest skuteczne i istnieje wiele przypadków, w których linie lotnicze nie są w stanie odzyskać kosztów poniesionych w związku z udzielaniem pasażerom pomocy i odszkodowań za zakłócenia spowodowane przez osoby trzecie (takie jak instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, operatorzy obsługi naziemnej, porty lotnicze i inne strony). W miarę możliwości linie lotnicze próbują przenieść wzrost kosztów na klientów poprzez zwiększenie taryf lotniczych. W przypadku gdy nie jest to możliwe z powodów związanych z konkurencją, koszty te mają wpływ na rentowność i mogą prowadzić do długoterminowego ograniczenia połączeń.

Istnieją pewne luki między ramami prawnymi UE a podstawowymi zasadami ICAO (np. w zakresie informowania pasażerów podczas całej podróży). W państwach niebędących członkami UE podejście do praw pasażerów linii lotniczych może mieć charakter regulacyjny lub dobrowolny. Zazwyczaj w systemach regulacyjnych i dobrowolnych uznaje się obowiązek zmiany trasy / zwrotu kosztów. Sytuacja ta powoduje zakłócenia konkurencji i różnice w traktowaniu pasażerów w zależności od trasy i przewoźnika lotniczego.

3. Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego

a. Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego: „Prawa pasażerów w UE mają szeroki zakres, jednak pasażerowie wciąż muszą domagać się ich przestrzegania” (30/2018)

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) zwrócił uwagę na problemy związane z egzekwowaniem praw pasażerów oraz na brak świadomości pasażerów: szereg zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (np. dotyczących poprawy skuteczności ram praw pasażerów i dalszego wzmocnienia pozycji krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów) wspiera środki, które zostały zaproponowane przez Komisję we wniosku z 2013 r. lub zostały uwzględnione we wnioskach z 2023 r., mające wzmocnić i doprecyzować prawa pasażerów lotniczych.

b. Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego dotyczące praw pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19 (15/2021)

Podczas pandemii COVID-19 nasiliły się problemy wskazane w badaniu z 2018 r. oraz pojawiły się nowe problemy.

W sprawozdaniu specjalnym wskazano, że pandemia wyraźnie pokazała, że pasażerowie linii lotniczych nie zostali w pełni poinformowani o przysługujących im prawach.

Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym pandemia pokazała również ograniczenia zdolności państw członkowskich do egzekwowania praw pasażerów linii lotniczych: wielu pasażerów nie otrzymało zwrotu kosztów w początkowej fazie kryzysu, a wielu innych nie miało innego wyboru, niż przyjąć bony. Ogólnie rzecz biorąc, zdolność pasażerów do uzyskania zwrotu kosztów pozostawała ograniczona zarówno wtedy, gdy zaangażowani byli pośrednicy (np. biura podróży), jak i kiedy zmuszano pasażerów do przyjmowania bonów.

Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym brak wymogów w zakresie sprawozdawczości, na przykład w odniesieniu do liczby pasażerów domagających się zwrotu pieniędzy oraz liczby spraw

nierozwiązanych w przewidzianych prawem terminach w całej UE, sam w sobie stanowi istotny element problemu w egzekwowaniu praw pasażerów linii lotniczych. W tym sprawozdaniu poparto również środki, które zostały zaproponowane przez Komisję we wniosku z 2013 r. lub zostały uwzględnione we wnioskach z 2023 r.

Ogólnie rzecz biorąc, pandemia COVID-19 skłoniła organy regulacyjne do postawienia pytania, czy należy na czas kryzysu przyjąć szczególny system odpowiedzialności, ponieważ przepisy dotyczące praw pasażerów linii lotniczych koncentrowały się wyłącznie na odwołaniu poszczególnych lotów, a nie na długoterminowym odwołaniu wszystkich lub większości lotów.

4. Pytania do delegacji

Postępy w negocjacjach w sprawie wniosków Komisji z 2023 r. dotyczących rozporządzeń w sprawie praw pasażerów stanowią cenną okazję do wzmocnienia i aktualizacji obecnych przepisów dotyczących praw pasażerów linii lotniczych. Z myślą o wsparciu tego procesu i biorąc pod uwagę nierozstrzygnięte kwestie i problemy opisane powyżej, prezydencja oczekuje podczas posiedzenia Rady ds. Transportu w dniu 5 grudnia na polityczne wskazówki od ministrów dotyczące następujących kwestii:

1. Czy zgadzają się Państwo co do potrzeby uproszczenia ram prawnych dotyczących praw pasażerów linii lotniczych w celu zapewnienia jednolitej ochrony pasażerów linii lotniczych za pomocą jednoznacznych przepisów?
2. Jakie są najważniejsze kwestie związane z przepisami dotyczącymi praw pasażerów linii lotniczych, którymi należałoby się zająć?

RAMY PRAWNE DOTYCZĄCE PRAW PASAŻERÓW LINII LOTNICZYCH**1. Rozporządzenia i dyrektywy mające zastosowanie do praw pasażerów linii lotniczych**

- Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów⁴
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych⁵.
- Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą⁶.
- Dyrektywa (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych⁷
- Dyrektywa 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich⁸
- Rozporządzenie (UE) 2017/2394 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów⁹

2. Zmiana ram praw pasażerów zaproponowana przez Komisję

W białej księdze z 2011 r.¹⁰ Komisja postawiła sobie za cel „ustalenie wspólnych zasad mających zastosowanie do praw pasażerów we wszystkich środkach transportu (karta praw podstawowych), w szczególności prawa do informacji, oraz dalsze doprecyzowanie obowiązujących praw. Na późniejszym etapie rozważenie przyjęcia jednego rozporządzenia ramowego UE obejmującego prawa pasażerów we wszystkich środkach transportu (kodeks UE).”.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z dnia 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz.U. L 285 z 17.10.1997, s. 1.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 1.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz.U. L 326 z 11.12.2015, s. 1.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1.

¹⁰ Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.

We wniosku Komisji z 2013 r. doprecyzowano kluczowe zasady, takie jak prawo do odszkodowania w przypadku dużych opóźnień, prawo do odszkodowania w przypadku utraty lotu łączonego, prawo do zakwaterowania w nadzwyczajnych okolicznościach, wiążący niewyczerpujący wykaz nadzwyczajnych okoliczności, częściowy zakaz stosowania zasady „no show” w odniesieniu do biletów powrotnych, planowanie awaryjne dla portów lotniczych obsługujących ponad 3 mln pasażerów, środek gwarantujący pełne odszkodowanie osobom z niepełnosprawnościami w przypadku utraty lub uszkodzenia ich sprzętu służącego do poruszania się. Wniosek ten jest również próbą zapewnienia spójnych kar ze strony krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów poprzez koordynację i skuteczne rozpatrywanie skarg indywidualnych i skarg składanych przez przewoźników lotniczych. Wprowadza on możliwość korzystania przez pasażerów z pozasądowego rozstrzygania sporów i ma na celu lepsze egzekwowanie praw pasażerów w przypadku nieprawidłowej obsługi bagażu.

W swojej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 2020 r.¹¹ Komisja wskazała na konieczność, by „przekształcić swoje ramy prawne, aby uwzględnić informacje o podróżach multimodalnych i usługi w zakresie rezerwacji i sprzedaży biletów, a jednocześnie przyjrzeć się prawom i obowiązkom pośredników internetowych i dostawców multimodalnych usług cyfrowych oferujących usługi w zakresie sprzedaży biletów lub mobilności.”.

Zgodnie z tymi celami Komisja przyjęła 29 listopada 2023 r. dwa wnioski:

- Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 261/2004, (WE) nr 1107/2006, (UE) nr 1177/2010, (UE) nr 181/2011 i (UE) 2021/782 w odniesieniu do egzekwowania praw pasażerów w Unii¹².
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie praw pasażerów w kontekście podróży multimodalnych¹³.

Wnioski te uzupełniają wniosek Komisji z 2013 r. w odniesieniu do następujących problematycznych obszarów:

- Zwrot należności, w przypadku gdy pasażerowie linii lotniczych dokonali rezerwacji u pośrednika sprzedaży biletów. Celem jest zapewnienie jasnej procedury zwrotu kosztów dla wszystkich zaangażowanych podmiotów (np. przewoźników, pośredników i pasażerów).
- Niewystarczające egzekwowanie praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu. Celem jest zapewnienie skutecznego i sprawnego egzekwowania przepisów we wszystkich państwach członkowskich, dzięki czemu krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów będą dysponowały skuteczniejszymi narzędziami monitorowania przestrzegania przez przewoźników praw pasażerów, oraz zapewnienie pasażerom skuteczniejszej procedury rozpatrywania skarg, z wykorzystaniem szybkiego, prostego i dostępnego systemu.
- Prawa pasażerów w przypadku podróży multimodalnych.

3. Zawiadomienia Komisji

- Wytoczne interpretacyjne z dnia 25 września 2024 r. dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2027/97, oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych.

¹¹ Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości.

¹² Dok. ST 16284/23.

¹³ Dok. ST 16307/23.

- Wytyczne interpretacyjne z dnia 18 marca 2020 r. dotyczące przepisów UE w zakresie praw pasażerów w kontekście rozwoju sytuacji w związku z Covid-19.
 - Wytyczne interpretacyjne z dnia 4 października 2024 r. dotyczące rozporządzenia (WE) nr 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą.
 - Notatka informacyjna dla pasażerów lotniczych z dnia 9 marca 2017 r. na temat odpowiednich unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów, marketingu i ochrony danych mających zastosowanie do działalności agencji ds. roszczeń.
-