

V Bruseli 22. novembra 2024
(OR. en)

15399/24

Medziinštitucionálny spis:
2013/0072(COD)

AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065

POZNÁMKA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. predch. dok.:	WK 13861/24 REV1
Č. dok. Kom.:	07615/13
Predmet:	Práva cestujúcich v leteckej doprave – diskusia o smerovaní

1. Ministri sa na zasadnutí Rady (doprava) 5. decembra 2024 vyzvú, aby diskutovali o smerovaní v súvislosti s právami cestujúcich v leteckej doprave. Predsedníctvo pripravilo podkladový dokument s otázkami (v prílohe), od ktorých sa má diskusia odvíjať.
2. Ministri sa vyzývajú, aby diskusiu o smerovaní uskutočnili na základe podkladového dokumentu a otázok v prílohe s výhradou ich potvrdenia Výborom stálych predstaviteľov.

PRÁVA CESTUJÚCICH V LETECKEJ DOPRAVE – PODKLADOVÝ DOKUMENT

1. Úvod

Práva cestujúcich v leteckej doprave sú špecifikované v rôznych právnych predpisoch EÚ. Okrem toho Komisia v roku 2023 predložila dva ďalšie návrhy, ktoré sa tiež budú vzťahovať na cestujúcich v leteckej doprave. Právny rámec EÚ pre práva cestujúcich v leteckej doprave, ako sa uvádza v dodatku, je zložitý, čo sťažuje jeho výklad a účinné vykonávanie.

Vnútroštátne súdy pri mnohých príležitostiach požiadali Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ), aby objasnil určité ustanovenia nariadenia (ES) č. 261/2004 o právach cestujúcich v leteckej doprave. Komisia pravidelne aktualizuje tematický prehľad príslušných rozsudkov týkajúcich sa práv cestujúcich v leteckej doprave. Zhrnutie najdôležitejších rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie z marca 2022 obsahuje 86 rozsudkov a samotný SDEÚ vydal leták, v ktorom zhrnul niektoré zo svojich rozhodnutí o výklade rôznych ustanovení predpisov o právach cestujúcich v leteckej doprave.

Treba poznamenať, že SDEÚ sa v niektorých svojich rozsudkoch odklonil od pôvodného zámeru zákonodarcov (t. j. náhrady v prípade veľkého meškania, výklad mimoriadnych okolností).

Vzhľadom na ťažkosti s výkladom predpisov o právach cestujúcich v leteckej doprave Komisia vydala výkladové usmernenia (pozri dodatok).

V marci 2013 Komisia navrhla revíziu nariadenia (ES) č. 261/2004 a nariadenia (ES) č. 2027/97.¹ Cieľom návrhu je zabezpečiť, aby leteckí dopravcovia poskytovali cestujúcim v leteckej doprave vysokú úroveň ochrany počas narušení cesty, pričom sa zaistí rovnováha medzi záujmami cestujúcich a odvetvia. Na tento účel Komisia navrhla spresniť nejasné oblasti a odstrániť medzery, zjednodušiť vybavovanie sťažností, lepšie koordinovať politiky presadzovania a zabezpečiť realistické finančné náklady pre letecké spoločnosti.

Európsky parlament ukončil prvé čítanie vo februári 2014.

V Rade dosiahli predsedníctva LT, EL a LV významný pokrok predtým, ako sa práce na spise v roku 2015 zastavili z dôvodov, ktoré nesúvisia so spisom. Fínske predsedníctvo začalo opäť pracovať na tomto spise v roku 2019 a chorvátske predsedníctvo bolo na ceste k dosiahnutiu všeobecného smerovania v júni 2020, keď sa pokrok zastavil v dôsledku krízy spôsobenej ochorením COVID-19.

2. Problémy zistené pri uplatňovaní a presadzovaní nariadenia o právach cestujúcich v leteckej doprave

V štúdií, ktorej vypracovanie Komisia zadala v roku 2018 a ktorá bola uverejnená v roku 2020², sa zistili tieto nedostatky, ktorými sa podporilo obnovenie diskusií o návrhu Komisie z roku 2013:

¹ ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU - Publications Office of the EU](#)

a. Z hľadiska cestujúcich

Nariadenie (ES) č. 261/2004 je ťažké pochopiť a vykladať a súvisiaca judikatúra ešte viac zvýšila jeho zložitosť. Cestujúci celkovo očakávajú jednoduchý systém, ktorý zabezpečí spravodlivé výsledky. Namiesto toho čelia zložitému systému s obmedzenou transparentnosťou. Okrem toho medzery v súčasnom právnom rámci, ako napríklad chýbajúce lehoty na náhradu, sťažujú cestujúcim uplatňovanie ich práv.

Nariadenie o právach cestujúcich v leteckej doprave dopĺňa iné právne predpisy EÚ (napríklad smernicu o balíkoch cestovných služieb). Ešte väčšiu zložitosť, ktorá môže viesť k oneskoreniam a dodatočným nákladom, okrem toho vytvára interakcia medzi systémom nápravy zameraným na práva cestujúcich v leteckej doprave (napr. počiatočné žiadosti o náhradu určené leteckým spoločnostiam a potom sťažnosti vnútroštátnym orgánom zodpovedným za presadzovanie, keď pôvodná žiadosť nebola vybavená) a dostupnejšími nástrojmi súkromného presadzovania (mechanizmy alternatívneho riešenia sporov, súdy) spolu so zapojením agentúr, ktoré vybavujú žiadosti³. Vnútroštátne orgány zodpovedné za presadzovanie a zástupcovia zainteresovaných strán označili viaceré postupy, ktoré používajú agentúry, ktoré vybavujú žiadosti, za problematické.

Okrem toho je potrebné zlepšiť práva cestujúcich so zdravotným postihnutím. Náhradu za poškodené alebo stratené vybavenie na zabezpečenie mobility v súčasnosti upravuje Montrealský dohovor a nariadenie (ES) č. 889/2002. Súčasný strop maximálnej výšky náhrady (približne 1 400 EUR) často bráni cestujúcim so zdravotným postihnutím získať plnú náhradu od leteckej spoločnosti, ak dôjde k strate alebo poškodeniu ich drahého, často na mieru vyrobeného vybavenia na zabezpečenie mobility. V prípade iných druhov dopravy (železničná, autobusová a vodná) už majú nárok na plnú náhradu. Návrh z roku 2013 zahŕňa zmenu nariadenia (ES) č. 2027/97 vrátane jeho zmeneného názvu.

b. Z hľadiska regulačných orgánov a orgánov zodpovedných za presadzovanie

Medzi všetkými členskými štátmi existujú výrazné rozdiely, pokiaľ ide o vybavovanie sťažností vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za presadzovanie, ako aj právomoci týchto orgánov. Tieto rozdiely v právomociach, ako aj záväzná/nezáväzná povaha rozhodnutí vnútroštátnych orgánov zodpovedných za presadzovanie a ich sankčných právomocí vedú k rozdielom v zaobchádzaní s cestujúcimi v EÚ a k narušovaniu hospodárskej súťaže leteckých spoločností. V priebehu rokov sa zaznamenal výrazný nárast počtu sťažností prijatých podľa nariadenia (ES) č. 261/2004, čo môže viesť k oneskoreniu vybavovania sťažností a/alebo nedostatočnému systematickému presadzovaniu zo strany vnútroštátnych orgánov zodpovedných za presadzovanie.

Ťažkosti s presadzovaním môžu vyplývať zo znenia, ktoré umožňuje individuálne posúdenie (napr. presmerovanie za „porovnateľných prepravných podmienok“ pri „najbližšej príležitosti“), čo vytvára rozdielne výklady toho, čo predstavuje porušenie nariadenia (ES) č. 261/2004. Ďalším zdrojom rozdielov v zaobchádzaní s cestujúcimi v celej EÚ a narušovania hospodárskej súťaže leteckých spoločností sú chýbajúce vymedzenie a rozdiely v posudzovaní mimoriadnych okolností zo strany vnútroštátnych orgánov zodpovedných za presadzovanie. Okrem toho je pre vnútroštátne orgány zodpovedné za presadzovanie naďalej ťažké posudzovať niektoré aspekty nariadenia *ex post* (napr. požiadavka vyzývať dobrovoľníkov pri odmietaní nástupu do lietadla).

³ Podnik, ktorý ponúka služby správy žiadostí o náhradu podľa nariadenia (ES) č. 261/2004.

Treba poznamenať, že novým nariadením EÚ o spolupráci v oblasti ochrany spotrebiteľa, ktoré nadobudlo účinnosť v roku 2020 – po vykonaní štúdie, sa orgánom na ochranu spotrebiteľa udeľujú silnejšie právomoci v oblasti presadzovania.

c. Z hľadiska odvetvia

Náklady, ktoré vznikli leteckým spoločnostiam podľa nariadenia (ES) č. 261/2004, výrazne vzrástli a v prípade nízkonákladových dopravcov prekonalí v ich nákladovej základni náklady na marketingové a distribučné činnosti. Náklady na cestujúceho postihnutého narušením sú také vysoké, že môžu v skutočnosti odrádzať letecké spoločnosti od toho, aby prevádzkovali lety s veľkým oneskorením, a okrem nákladov spôsobených narušením znášali aj prevádzkové náklady.

Okrem toho právo na nápravu vymedzené v nariadení (ES) č. 261/2004 nie je účinné a existuje mnoho prípadov, keď letecké spoločnosti nie sú schopné získať späť náklady, ktoré vznikli pri poskytovaní pomoci a náhrady cestujúcim za narušenia spôsobené tretími stranami (ako sú poskytovatelia leteckých navigačných služieb, pozemná obsluha, letiská a iné strany). Ak je to možné, letecké spoločnosti sa snažia preniesť zvýšenie nákladov na zákazníkov prostredníctvom zvýšenia leteckého cestovného. Ak to z dôvodov hospodárskej súťaže nie je možné, tieto náklady majú vplyv na ziskovosť a môžu viesť k dlhodobějšímu zníženiu prepojenosti.

Medzi legislatívnym rámcom EÚ a základnými zásadami ICAO existujú určité rozdiely (napr. pokiaľ ide o informovanie cestujúcich počas celej ich cesty). V krajinách mimo EÚ môže byť prístup k právam cestujúcich v leteckej doprave regulačný alebo dobrovoľný. Regulačné aj dobrovoľné režimy zvyčajne uznávajú povinnosť presmerovania/náhrady. Táto situácia spôsobuje narušenia hospodárskej súťaže a rozdielne zaobchádzanie s cestujúcimi v závislosti od trasy a leteckého dopravcu.

3. Osobitné správy Dvora audítorov

a. Osobitná správa Dvora audítorov: Práva cestujúcich v EÚ sú komplexné, ale cestujúci sa musia stále domáhať ich uplatňovania (30/2018)

Európsky dvor audítorov poukázal na problémy s presadzovaním práv cestujúcich, ako aj na nedostatočnú informovanosť cestujúcich: viacerými odporúčaniami Dvora audítorov (napr. pokiaľ ide o zlepšenie účinnosti rámca práv cestujúcich a ďalšie posilnenie právomocí vnútroštátnych orgánov zodpovedných za presadzovanie) sa podporujú opatrenia, ktoré Komisia predostrela v návrhu z roku 2013 alebo ktoré sa riešili v návrhoch z roku 2023 a ktorými sa majú posilniť a spresniť práva cestujúcich v leteckej doprave.

b. Osobitná správa Dvora audítorov o právach cestujúcich v leteckej doprave počas pandémie COVID-19 (15/2021)

Problémy identifikované v štúdiu z roku 2018 sa počas pandémie COVID-19 zhoršili a objavili sa nové problémy.

V osobitnej správe sa uvádza, že pandémia jasne ukázala, že cestujúci v leteckej doprave nie sú plne informovaní o svojich právach.

Podľa osobitnej správy pandémie takisto poukázala na obmedzenia schopnosti členských štátov presadzovať práva cestujúcich v leteckej doprave – mnohým cestujúcimi sa v počiatočnej fáze krízy nevyplatili náhrady a mnohí ďalší nemali inú možnosť, ako prijať poukazy. Celkovo zostala schopnosť cestujúcich zabezpečiť si náhradu cestovného obmedzená, či už boli do procesu zapojení sprostredkovatelia (napr. cestovné kancelárie), alebo keď boli cestujúcim nanútené poukazy.

Podľa osobitnej správy je dôležitou súčasťou problému pri presadzovaní práv cestujúcich v leteckej doprave absencia požiadaviek na podávanie správ, napríklad pokiaľ ide o počet cestujúcich žiadajúcich o vrátenie peňazí a počet prípadov, ktoré sa nevyriešili v rámci zákonných lehôt v celej EÚ. V uvedenej správe sa podporujú aj opatrenia, ktoré Komisia predostrela v návrhu z roku 2013 alebo ktoré sa riešili v návrhoch z roku 2023.

Všeobecnejšie, pandémie COVID-19 vyvolala medzi regulačnými orgánmi otázku, či by sa pre obdobia kríz mal prijať osobitný režim zodpovednosti, keďže predpisy o právach cestujúcich v leteckej doprave sa zameriavajú len na zrušenie jednotlivých letov, ale nie na dlhodobé rušenie všetkých alebo väčšiny letov.

4. Otázky delegáciám

Pokrok v rokovaní o návrhoch Komisie z roku 2023 týkajúcich sa nariadení o právach cestujúcich predstavuje cennú príležitosť na posilnenie a aktualizáciu platných pravidiel týkajúcich sa práv cestujúcich v leteckej doprave. S cieľom podporiť tento proces a vzhľadom na uvedené nevyriešené otázky predsedníctvo so záujmom očakáva politické usmernenie ministrov k týmto otázkam na zasadnutí Rady pre dopravu 5. decembra.

1. Súhlasíte s potrebou zjednodušiť právny rámec práv cestujúcich v leteckej doprave s cieľom zabezpečiť jednotnú ochranu cestujúcich v leteckej doprave prostredníctvom jednoznačných právnych predpisov?
2. Ktoré najdôležitejšie otázky v oblasti pravidiel týkajúcich sa práv cestujúcich v leteckej doprave by bolo potrebné riešiť?

PRÁVNÝ RÁMEC PRE PRÁVA CESTUJÚCICH V LETECKEJ DOPRAVE**1. Nariadenia a smernice uplatniteľné na práva cestujúcich v leteckej doprave**

- Nariadenie (ES) č. 261/2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov⁴
- Nariadenie (ES) č. 2027/97 o zodpovednosti leteckého dopravcu v prípade nehôd⁵
- Nariadenie (ES) č. 1107/2006 o právach zdravotne postihnutých osôb a osôb so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave⁶
- Smernica (EÚ) 2015/2302 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách⁷
- Smernica (EÚ) 2013/11/EÚ o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov⁸
- Nariadenie (EÚ) 2017/2394 o spolupráci medzi národnými orgánmi zodpovednými za presadzovanie právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa⁹

2. Revízia rámca práv cestujúcich, ktorú navrhla Komisia

Komisia vo svojej bielej knihe¹⁰ z roku 2011 stanovila za cieľ zjednotiť spoločné zásady uplatniteľné na práva cestujúcich vo všetkých druhoch dopravy („Charta základných práv“), najmä právo byť informovaný, a viac spresniť existujúce práva. V neskoršej fáze bolo cieľom zväziť

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 z 11. februára 2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 295/91 (Ú. v. EÚ L 46, 17.2.2004, s. 1).

⁵ Nariadenie Rady (ES) č. 2027/97 z 9. októbra 1997 o zodpovednosti leteckého dopravcu v prípade nehôd (Ú. v. ES L 285, 17.10.1997, s. 1).

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2006 z 5. júla 2006 o právach zdravotne postihnutých osôb a osôb so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 1).

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2302 z 25. novembra 2015 o balíkoch cestovných služieb a spojených cestovných službách, ktorou sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ a ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/314/EHS (Ú. v. EÚ L 326, 11.12.2015, s. 1).

⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/11/EÚ z 21. mája 2013 o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov, ktorou sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov) (Ú. v. EÚ L 165, 18.6.2013, s. 63).

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2394 z 12. decembra 2017 o spolupráci medzi národnými orgánmi zodpovednými za presadzovanie právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa a o zrušení nariadenia (ES) č. 2006/2004 (Text s významom pre EHP), Ú. v. EÚ L 345, 27.12.2017, s. 1.

¹⁰ Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje.

prijatie jednotného rámcového nariadenia EÚ, ktoré by sa vzťahovalo na práva cestujúcich vo všetkých druhoch dopravy (kódex EÚ).

V návrhu Komisie z roku 2013 sa spresňujú kľúčové zásady, ako je právo na náhradu v prípade dlhých meškaní, právo na náhradu v prípade zmeškaných prípojných letov, právo na ubytovanie za mimoriadnych okolností, záväzný neúplný zoznam mimoriadnych okolností, čiastočný zákaz praktík v prípade nedostavenia sa na let („no show policy“), pokiaľ ide o spätné letenky, plánovanie pre prípad nepredvídaných udalostí pre letiská s viac ako 3 miliónmi cestujúcich, opatrenie na zaručenie úplnej náhrady pre osoby so zdravotným postihnutím v prípade straty alebo poškodenia ich vybavenia na zabezpečenie mobility. Vyvíja sa ním aj úsilie zabezpečiť konzistentné ukladanie sankcií zo strany vnútroštátnych orgánov zodpovedných za presadzovanie prostredníctvom koordinácie a účinného vybavovania individuálnych žiadostí a sťažností zo strany leteckých dopravcov. Zavádza sa ním možnosť, aby cestujúci využívali mimosúdne urovnávanie sporov, a zameriava sa na lepšie presadzovanie práv cestujúcich, pokiaľ ide o nesprávne vypravenú batožinu.

Komisia vo svojej stratégii pre udržateľnú a inteligentnú mobilitu¹¹ z roku 2020 identifikovala potrebu zmeniť právny rámec EÚ „na podporu informácií o multimodálnom cestovaní, na podporu služieb rezervácie a predaja cestovných lístkov a zároveň preskúmať práva a povinnosti online sprostredkovateľov a poskytovateľov multimodálnych digitálnych služieb, ktorí poskytujú služby predaja cestovných lístkov a/alebo mobility“.

V súlade s týmito cieľmi Komisia 29. novembra 2023 prijala dva návrhy:

- Návrh nariadenia, ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 261/2004, (ES) č. 1107/2006, (EÚ) č. 1177/2010, (EÚ) č. 181/2011 a (EÚ) 2021/782, pokiaľ ide o presadzovanie práv cestujúcich v Únii¹²
- Návrh nariadenia o právach cestujúcich v kontexte multimodálnych ciest¹³.

Tieto návrhy dopĺňajú návrh Komisie z roku 2013 v týchto problematických oblastiach:

- Náhrada cestovného cestujúcim v leteckej doprave v prípade rezervácie prostredníctvom sprostredkovateľa predaja leteniek. Cieľom je zabezpečiť jasný postup náhrady cestovného pre všetky zúčastnené strany (napr. dopravcov, sprostredkovateľov a cestujúcich).
- Nedostatočné presadzovanie práv cestujúcich vo všetkých druhoch dopravy. Cieľom je zabezpečenie účinného a efektívneho presadzovania vo všetkých členských štátoch, čím sa vnútroštátnym orgánom zodpovedným za presadzovania poskytnú účinnejšie nástroje na monitorovanie dodržiavania práv cestujúcich prevádzkovateľmi, ako aj zabezpečenie účinnejšieho vybavovania sťažností cestujúcich s cieľom poskytnúť im rýchly, jednoduchý a prístupný systém.
- Práva cestujúcich pri multimodálnych cestách.

¹¹ Stratégia pre udržateľnú a inteligentnú mobilitu – nasmerovanie európskej dopravy do budúcnosti.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

3. Oznámenia Komisie

- Výkladové usmernenia k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov, a k nariadeniu Rady (ES) č. 2027/97 o zodpovednosti leteckého dopravcu v prípade nehôd z 25. septembra 2024
 - Výkladové usmernenia k predpisom EÚ o právach cestujúcich v kontexte vývoja situácie COVID-19 z 18. marca 2020
 - Výkladové usmernenia k nariadeniu (ES) č. 1107/2006 o právach zdravotne postihnutých osôb a osôb so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave zo 4. októbra 2024
 - Oznámenie pre cestujúcich v leteckej doprave o príslušných právnych predpisoch EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa, marketingu a ochrany údajov uplatniteľných na činnosti agentúr zaoberajúcich sa vybavovaním žiadostí o náhradu z 9. marca 2017
-