

Bruselj, 22. november 2024
(OR. en)

15399/24

**Medinstitucionalna zadeva:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

DOPIS

Pošiljatelj: Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

Št. predh. dok.: WK 13861/24 REV1
Št. dok. Kom.: 07615/13

Zadeva: Pravice letalskih potnikov
– orientacijska razprava

1. Ministri in ministrice bodo na seji Sveta (promet) 5. decembra 2024 pozvani, naj opravijo orientacijsko razpravo o pravicah letalskih potnikov. Predsedstvo je za usmerjanje razprave pripravilo informativni dokument in vprašanja (v prilogi).
2. Po potrditvi Odbora stalnih predstavnikov naj ministri in ministrice opravijo orientacijsko razpravo na podlagi informativnega dokumenta in vprašanj iz priloge.

PRAVICE LETALSKIH POTNIKOV – INFORMATIVNI DOKUMENT

1. Uvod

Pravice letalskih potnikov so določene v različnih zakonodajnih aktih EU. Poleg tega je Komisija leta 2023 predložila dodatna predloga, ki se bosta uporabljala tudi za letalske potnike. Pravni okvir EU za pravice letalskih potnikov, kot je naveden v dodatku, je zapleten, zato ga je težko razlagati in izvajati učinkovito.

Nacionalna sodišča so večkrat zaprosila Sodišče Evropske unije, naj pojasni nekatere določbe Uredbe (ES) št. 261/2004 o pravicah letalskih potnikov. Komisija redno posodablja tematski pregled ustreznih sodb v zvezi s pravicami letalskih potnikov. Različica povzetka najpomembnejših sodb Sodišča Evropske unije, izdana marca 2022, vsebuje 86 sodb, Sodišče samo pa je izdalo brošuro, v kateri je povzelo nekatere svoje odločitve o razlagi različnih določb iz uredb o pravicah letalskih potnikov.

Opozoriti je treba, da je Sodišče Evropske unije v nekaterih sodbah odstopalo od prvotnega namena zakonodajalcev (tj. pri odškodnini v primeru velike zamude, razlagi izrednih razmer).

Komisija je zaradi težav pri razlagi uredb o pravicah letalskih potnikov izdala smernice za razlago (glej dodatek).

Komisija je marca 2013 predložila revizijo Uredbe (ES) št. 261/2004 in Uredbe (ES) št. 2027/97.¹ Cilj predloga je zagotoviti, da letalski prevozniki pri motnjah potovanja letalskim potnikom nudijo visoko raven varstva, pri čemer se zagotovi ustrezno ravnovesje med interesi potnikov in industrije. V ta namen je Komisija predlagala odpravo pravnih nejasnosti in vrzeli, poenostavitev obravnave pritožb, boljše usklajevanje politik izvrševanja in zagotovitev realističnih finančnih stroškov za letalske prevoznike.

Evropski parlament je februarja 2014 sprejel mnenje v prvi obravnavi.

V Svetu so litovsko, grško in latvijsko predsedstvo dosegla znaten napredek, preden je zadeva leta 2015 zastala zaradi pomislekov, ki niso povezani z njo. Finsko predsedstvo je zadevo ponovno začelo obravnavati leta 2019, hrvaško predsedstvo pa je bilo na poti k morebitnemu splošnemu pristopu junija 2020, ko je napredek preprečila kriza zaradi COVID-19.

2. Vprašanja, ugotovljena pri uporabi in izvrševanju uredbe o pravicah letalskih potnikov

V študiji, ki jo je Komisija naročila leta 2018 in jo objavila leta 2020², so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti, prav tako pa so bile podprte ponovne razprave o predlogu Komisije iz leta 2013:

a. Z vidika potnikov

¹ Dok. ST 7615/13.

² [Študija o sedanji ravni varstva pravic letalskih potnikov v EU – Urad za publikacije EU](#)

Uredbo (ES) št. 261/2004 je težko razumeti in razlagati, povezana sodna praksa pa je še povečala njeno zapletenost. Potniki na splošno pričakujejo preprost sistem, ki omogoča pravične izide. Namesto tega imajo izkušnje z zapletenim sistemom z omejeno preglednostjo. Poleg tega vrzeli v sedanjem pravnem okviru, na primer odsotnost rokov za odškodnino, potnikom otežujejo izvrševanje njihovih pravic.

Uredba o pravicah letalskih potnikov dopolnjuje druge zakonodajne akte EU (na primer direktivo o paketnem potovanju). Poleg tega interakcija med sistemom pravnih sredstev, namenjenim pravicam letalskih potnikov (npr. prvotni zahtevki za odškodnino letalskim prevoznikom, nato pritožbe nacionalnim izvršilnim organom, kadar prvotni zahtevki ni bil obravnavan) in zasebnimi orodji za izvrševanje, ki so na voljo širše (mehanizmi alternativnega reševanja sporov (ARS), sodišča), skupaj z vključitvijo agencij za odškodninske zahtevke³ ustvarja dodatno zapletenost ter lahko povzroči zamude in dodatne stroške. Nacionalni izvršilni organi in predstavniki deležnikov so kot problematične izpostavili številne prakse, ki jih uporabljajo agencije za odškodninske zahtevke.

Poleg tega je treba izboljšati pravice invalidnih potnikov. Odškodnina za poškodovano ali izgubljeno opremo za gibanje je trenutno urejena z Montrealsko konvencijo in Uredbo (ES) št. 889/2002. Sedanja zgornja meja najvišjega zneska odškodnine (trenutno približno 1 400 EUR) invalidnim potnikom pogosto preprečuje, da bi od letalskega prevoznika prejeli polno odškodnino, če je njihova draga, pogosto po meri narejena oprema za gibanje izgubljena ali poškodovana. V primeru drugih načinov prevoza (železniškega, avtobusnega in vodnega) so že upravičeni do polne odškodnine. Predlog iz leta 2013 vključuje spremembo Uredbe (ES) št. 2027/97, tudi njen spremenjeni naslov.

b. Z vidika organov za regulacijo in izvrševanje

Med državami članicami so znatne razlike, tako glede obravnave pritožb s strani nacionalnih izvršilnih organov kot tudi glede izvršilnih pooblastil, ki jih imajo ti organi. Te razlike v pooblastilih ter zavezujoča/neobvezujoča narava odločitev in pooblastil za sankcioniranje nacionalnih izvršilnih organov povzročajo različno obravnavo potnikov v EU in izkrivljanje konkurence za letalske prevoznike. V zadnjih letih je bilo opaženo znatno povečanje števila pritožb, prejetih na podlagi Uredbe (ES) št. 261/2004, kar lahko povzroči zamudo pri obravnavi pritožb in/ali nesistematično izvrševanje s strani nacionalnih izvršilnih organov.

Težave z izvrševanjem so lahko posledica besedila, ki omogoča oceno vsakega primera posebej (npr. sprememba poti pod „primerljivimi pogoji prevoza“ v „najkrajšem možnem času“), kar vodi do različnih razlag tega, kaj pomeni kršitev Uredbe (ES) št. 261/2004. Odsotnost opredelitve in razlike v oceni izrednih razmer s strani nacionalnih izvršilnih organov še dodatno poglobljajo razlike pri obravnavi potnikov v EU in izkrivljanje konkurence za letalske prevoznike. Poleg tega nacionalni izvršilni organi naknadno še vedno težko ocenijo nekatere vidike Uredbe (npr. zahtevo po iskanju prostovoljcev, ki pristanejo na zavrnitev vkrcanja).

Opozoriti je treba, da so z novo uredbo EU o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, ki je po izvedbi študije začela veljati leta 2020, organom za varstvo potrošnikov podeljena večja izvršilna pooblastila.

³ Podjetje, ki ponuja storitve upravljanja odškodninskih zahtevkov na podlagi Uredbe (ES) št. 261/2004.

c. Z vidika industrije

Stroški, ki jih imajo letalski prevozniki na podlagi Uredbe (ES) št. 261/2004, so se znatno povečali ter pri nizkocenovnih letalskih prevoznikih presegle stroške trženja in distribucije v stroškovni osnovi teh prevoznikov. Stroški na potnika, ki so ga prizadele motnje potovanja, so tako visoki, da lahko letalske prevoznike dejansko odvrtaajo od opravljanja letov z veliko zamudo, ti prevozniki pa imajo tako poleg stroškov zaradi motenj tudi operativne stroške.

Poleg tega pravica do nadomestila, opredeljena v Uredbi (ES) št. 261/2004, ni učinkovita in v številnih primerih letalski prevozniki ne morejo nadoknaditi stroškov, nastalih pri zagotavljanju pomoči in odškodnine potnikom za motnje potovanja, ki jih povzročijo tretje osebe (kot so izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa, izvajalci storitev zemeljske oskrbe, letališča in druge strani). Kadar je to mogoče, letalski prevozniki poskušajo zvišanje stroškov prenesti na stranke s povišanjem letalskih prevoznin. Kadar to ni mogoče zaradi konkurenčnih razlogov, ti stroški vplivajo na dobičkonosnost in lahko privedejo do dolgoročnejšega zmanjšanja povezljivosti.

Med zakonodajnim okvirom EU in temeljnimi načeli ICAO obstajajo nekatere vrzeli (npr. o obveščanju potnikov med celotnim potovanjem). V državah, ki niso članice EU, je lahko pristop k pravicam letalskih potnikov regulativen ali prostovoljen. Običajno regulativna ureditev in prostovoljna ureditev priznavata obveznost za spremembo poti/povračilo stroškov. Te razmere povzročajo izkrivljanje konkurence in različno obravnavo potnikov glede na pot in letalskega prevoznika.

3. Posebna poročila Računskega sodišča

a. Posebno poročilo Računskega sodišča: Potniki imajo v EU veliko pravic, vendar se morajo še vedno boriti zanje (30/2018)

Evropsko računsko sodišče (ERS) je izpostavilo težave z izvrševanjem pravic potnikov in pomanjkanjem ozaveščenosti potnikov: v več priporočilih ERS (npr. o povečanju uspešnosti okvira pravic potnikov in o nadaljnji krepitvi vloge nacionalnih izvršilnih organov) so bili podprti ukrepi, ki jih je Komisija predlagala v predlogu iz leta 2013 ali so bili obravnavani v predlogih iz leta 2023 in ki naj bi okrepili in pojasnili pravice letalskih potnikov.

b. Posebno poročilo Računskega sodišča o pravicah letalskih potnikov med pandemijo COVID-19 (15/2021)

Težave, opredeljene v študiji iz leta 2018, so se še poglobile, med pandemijo COVID-19 pa so se pojavila nova vprašanja.

V posebnem poročilu je navedeno, da je pandemija jasno pokazala, da letalski potniki niso bili v celoti obveščeni o svojih pravicah.

V skladu s posebnim poročilom je pandemija pokazala tudi na omejitve zmogljivosti držav članic za izvrševanje pravic letalskih potnikov, saj mnogo potnikov v začetnem obdobju krize ni prejelo povračila stroškov ali pa so morali sprejeti vavčerje. Na splošno je bila zmožnost potnikov, da prejmejo povračilo stroškov, omejena tako v primeru posrednikov (npr. potovalnih agencij) kot tudi v primerih, ko so bili potnikom naloženi vavčerji.

V skladu s posebnim poročilom je odsotnost zahtev glede poročanja, na primer o številu potnikov, ki zahtevajo vračilo denarja, in številu nerešenih primerov v zakonskih rokih po vsej EU sama po sebi pomemben del težave pri izvrševanju pravic letalskih potnikov. Navedeno poročilo podpira tudi ukrepe, ki jih je Komisija predlagala v predlogu iz leta 2013 ali so bili obravnavani v predlogih iz leta 2023.

V splošnem se je zaradi pandemije COVID-19 med regulatorji pojavilo vprašanje, ali bi bilo treba za primere kriz sprejeti posebno ureditev odgovornosti, saj so se uredbe o pravicah letalskih potnikov osredotočale le na odpoved posameznih letov, ne pa tudi na dolgoročno odpoved vseh ali večine letov.

4. Vprašanja za delegacije

Napredek pri pogajanjih o predlogih Komisije za uredbi o pravicah potnikov iz leta 2023 je dragocena priložnost za okrepitev in posodobitev sedanjih pravil o pravicah letalskih potnikov. Predsedstvo v podporo temu procesu ter glede na nerešena vprašanja in zgoraj opisane težave z zanimanjem pričakuje politične smernice ministrov in ministric o naslednjih vprašanjih na seji Sveta za promet 5. decembra.

1. Ali se strinjate, da je treba poenostaviti pravni okvir za pravice letalskih potnikov, da bi z nedvoumno zakonodajo zagotovili enotno varstvo letalskih potnikov?
2. Katere so največje težave v zvezi s pravili o pravicah letalskih potnikov, ki bi jih bilo treba obravnavati?

PRAVNI OKVIR ZA PRAVICE LETALSKIH POTNIKOV

1. Uredbe in direktive, ki se uporabljajo za pravice letalskih potnikov

- Uredba (ES) št. 261/2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov⁴
- Uredba (ES) št. 2027/97 o odgovornosti letalskih prevoznikov v primeru nesreč⁵
- Uredba (ES) št. 1107/2006 o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu⁶
- Direktiva (EU) 2015/2302 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih⁷
- Direktiva 2013/11/EU o alternativnem reševanju potrošniških sporov⁸
- Uredba (EU) 2017/2394 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov⁹

2. Revizija okvira za pravice potnikov, ki jo je predlagala Komisija

Komisija je v beli knjigi iz leta 2011¹⁰ kot cilje določila „zbrati skupna načela, ki se uporabljajo glede pravic potnikov pri vseh načinih prevoza (Listina temeljnih pravic), kot je na primer pravica do obveščenosti, ter podrobneje pojasniti obstoječe pravice; pozneje razmisliti o oblikovanju enotne okvirne uredbe EU, ki bo zajemala pravice potnikov pri vseh načinih prevoza (Kodeks EU); “

⁴ Uredba (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91, UL L 46, 17.2.2004, str. 1.

⁵ Uredba Sveta (ES) št. 2027/97 z dne 9. oktobra 1997 o odgovornosti letalskih prevoznikov v primeru nesreč, UL L 285, 17.10.1997, str. 1.

⁶ Uredba (ES) št. 1107/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu, UL L 204, 26.7.2006, str. 1.

⁷ Direktiva (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 90/314/EGS, UL L 326, 11.12.2015, str. 1.

⁸ Direktiva 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov), UL L 165, 18.6.2013, str. 63.

⁹ Uredba (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (Besedilo velja za EGP), UL L 345, 27.12.2017, str. 1.

¹⁰ Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu

V predlogu Komisije iz leta 2013 so pojasnjena ključna načela, kot so pravica do odškodnine v primeru velikih zamud, pravica do odškodnine v primeru zamujenih povezovalnih letov, pravica do nastanitve v izrednih okoliščinah, zavezujoč neizčrpen seznam izrednih okoliščin, delna prepoved politike neizkoriščene vozovnice v primeru povratnih vozovnic, načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah za letališča z več kot 3 milijoni potnikov in ukrep za zagotovitev polne odškodnine invalidom v primeru izgube ali poškodbe njihove opreme za gibanje. Predlog si prizadeva tudi zagotoviti dosledno sankcioniranje s strani nacionalnih izvršilnih organov prek usklajevanja in učinkovitega obravnavanja posameznih zahtevkov in pritožb s strani letalskih prevoznikov. Uvaja možnost, da se potniki obrnejo na izvensodno reševanje sporov, njegov cilj pa je bolje izvrševati pravice potnikov v zvezi z neustreznim ravnanjem s prtljago.

Komisija je v Strategiji za trajnostno in pametno mobilnost iz leta 2020¹¹ poudarila, da mora EU „spremeniti svoj pravni okvir, da bi podprla storitve obveščanja, rezervacij in izdaje vozovnic na področju multimodalnih potovanj, obenem pa pregledati pravice in obveznosti spletnih posrednikov in ponudnikov multimodalnih digitalnih storitev, ki prodajajo vozovnice in/ali storitve na področju mobilnosti“.

V skladu s temi cilji je Komisija 29. novembra 2023 sprejela dva predloga:

- predlog uredbe o spremembi uredb (ES) št. 261/2004, (ES) št. 1107/2006, (EU) št. 1177/2010, (EU) št. 181/2011 in (EU) 2021/782 glede izvrševanja pravic potnikov v Uniji¹²
- predlog uredbe o pravicah potnikov v okviru multimodalnih potovanj¹³

Ta predloga dopolnjujeta predlog Komisije iz leta 2013 v zvezi z naslednjimi problematičnimi področji:

- povračilo stroškov letalskih potnikov v primeru rezervacije preko posredniškega prodajalca vozovnic. Cilj je zagotoviti jasen postopek povračila stroškov za vse udeležene akterje (npr. prevoznike, posrednike in potnike);
- nezadostno izvrševanje pravic potnikov pri vseh načinih prevoza. Cilj je zagotoviti učinkovito in uspešno izvrševanje v vseh državah članicah, tako da bi imeli nacionalni izvršilni organi na razpolago učinkovitejša orodja za spremljanje skladnosti pri upoštevanju pravic potnikov s strani prevoznikov, in zagotoviti učinkovitejše reševanje pritožb potnikov, tako da se jim zagotovi hiter, preprost in dostopen sistem;
- pravice potnikov v okviru multimodalnih potovanj.

3. Obvestila Komisije

- Smernice za razlago Uredbe (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter Uredbe Sveta (ES) št. 2027/97 o

¹¹ Strategija za trajnostno in pametno mobilnost – usmerjanje evropskega prometa na pravo pot za prihodnost

¹² Dok. ST 16284/23.

¹³ Dok. ST 16307/23.

odgovornosti letalskih prevoznikov v zvezi z letalskim prevozom potnikov in njihove prtljage z dne 25. septembra 2024.

- Smernice za razlago uredb EU o pravicah potnikov v zvezi z razvojem razmer glede COVID-19 z dne 18. marca 2020.
- Smernice za razlago Uredbe (ES) št. 1107/2006 o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu z dne 4. oktobra 2024.
- Informativno obvestilo letalskim potnikom o ustrezni zakonodaji EU o varstvu potrošnikov, trženju in varstvu podatkov, ki se uporablja za dejavnosti agencij za odškodninske zahteve z dne 9. marca 2017.
