EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.11.2023.
SWD(2023) 387 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentima

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EZ) br. 261/2004, (EZ) br. 1107/2006, (EU) br. 1177/2010, (EU) br. 181/2011 i (EU) 2021/782 u pogledu izvršenja prava putnika u Uniji

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Potreba za poduzimanjem mjera

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Prava putnika primjenjuju se na rastuće tržište od oko 13,4 milijarde putnika koji obavljaju 107 milijuna putovanja godišnje javnim prijevozom. Ta prava štite putnike prije, za vrijeme i nakon putovanja i okosnica su prometne politike i politike zaštite potrošača EU-a; postala su vodeća inicijativa Unije.

Okvir za prava putnika sastoji se od pet uredbi EU-a za zračni (2), željeznički, vodni i autobusni promet. Njihova provedba dovela je do znatnog poboljšanja zaštite putnika u posljednjih 20 godina. Međutim, unatoč znatnom napretku, među ostalim preinaci Uredbe o željezničkom prometu 2021., i dalje postoje veliki izazovi. Prvo, putnici u svim vrstama prijevoza ne ostvaruju svoja prava u potpunosti zbog nedostataka u njihovoj provedbi i izvršenju. Drugo, aktualni pravni okvir ne štiti putnike na multimodalnim putovanjima. Treće, kao što je primijećeno za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, pravila o povratu troškova za zrakoplovne karte nisu jasna za letove rezervirane preko posrednika.

Što bi trebalo postići?

Ovom se inicijativom nastoji osigurati pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta za prijevoz putnika i postići visoka razina zaštite potrošača za vrijeme putovanja. U tu su svrhu njezini posebni ciljevi sljedeći: 1. osigurati djelotvorno i učinkovito izvršenje zakonodavstva o pravima putnika u svim državama članicama, 2. osigurati djelotvorno rješavanje pritužbi putnika, 3. povećati zaštitu putnika suočenih s poremećajima u putovanju u kontekstu multimodalnih putovanja, 4. povećati informiranje osoba s invaliditetom i osoba sa smanjenom pokretljivošću te pružanje pomoći tim osobama kad mijenjaju vrstu prijevoza te 5. osigurati jasan postupak povrata troškova kad putnici kupe zrakoplovne karte preko posrednika.

Koja je dodana vrijednost poduzimanja mjera na razini EU-a (supsidijarnost)?

Putnici moraju moći ostvariti svoja prava na isti način i uživati istu zaštitu u Europskoj uniji, bez obzira na državu članicu u kojoj putuju. Zbog toga je za gore navedene probleme potrebno djelovanje na razini EU-a. S druge strane, izvršenje i praćenje primjene zadaće su države članice.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva razmotrene? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

U kontekstu ove procjene učinka ocijenjena su tri skupa opcija politike. Za svaki skup opcija predlažu se rješenja za jedan od triju utvrđenih problema, no razlikuju se u pogledu opsega djelovanja predviđenog na razini EU-a.

Opcije politike 1.1 i 1.2 usmjerene su na otklanjanje nedostataka u provedbi i izvršavanju postojećeg regulatornog okvira za prava putnika. Opcijom politike 1.1 nastoji se osigurati usklađivanje ključnih postojećih pravila u tom području, posebno na temelju mjera iz nove Uredbe o željezničkom prometu koja je stupila na snagu u lipnju 2023. Opcija politike 1.2 nadovezuje se na opciju politike 1.1 i njome se nastoji povećati usklađenost.

Opcijama politike 2.1, 2.2 i 2.3 rješavaju se pitanja povezana s razinom zaštite putnika na multimodalnim putovanjima, među ostalim osoba sa smanjenom pokretljivošću, preslikavanjem mjera koje su već provedene na temelju postojećih uredbi za putovanja jednom vrstom prijevoza. U mjerama politike uzima se u obzir nekoliko kategorija multimodalnih karata, tj. jedinstveni ugovori o prijevozu koje nudi prijevoznik (kategorija A), zasebne karte koje su grupirali posrednici (kategorija B) i zasebne karte koje su putnici na vlastitu inicijativu kupili zasebno (kategorija C). Opcijom politike 2.1 putnicima se osigurava osnovna razina zaštite kako bi se osiguralo da prime minimalne informacije i pomoć, posebno putnici koji su sklopili jedinstveni ugovor o prijevozu (kategorija A). Opcijom politike 2.2 pruža se sveobuhvatnija razina zaštite u odnosu na opciju 2.1: putnici (kategorije A i B) trebali bi primati informacije u stvarnom vremenu o poremećajima i mogućim sljedećim vezama. Osim toga, pomoć osobama sa smanjenom pokretljivošću kad mijenjaju vrstu prijevoza postala bi učinkovitija i sveobuhvatnija uvođenjem „jedinstvenih kontaktnih točki" na multimodalnim čvorištima. Opcijom politike 2.3 uvodi se dodatna razina zaštite uvođenjem dodatnog prava putnika koji su sklopili jedinstveni ugovor o prijevozu (kategorija A) da sklope zamjenski ugovor o prijevozu kad propuste vezu.

Opcijama politike 3.1, 3.2 i 3.3 rješava se problem nejasnih pravila povezanih s povratom troškova za

zrakoplovne karte kupljene preko posrednika. One sadržavaju obveze prijevoznika i posrednika da putnike informiraju o postupku povrata troškova i da im osiguraju sredstvo komunikacije na koje im se mogu obratiti. U okviru opcije politike 3.1 putnici mogu zatražiti povrat troškova samo od prijevoznika, a posrednik nije dio postupka obrade povrata troškova; posrednici putnicima to moraju omogućiti na način da im dostave potrebne podatke. U okviru opcije politike 3.2 prijevoznik može odlučiti moraju li putnici povrat troškova zatražiti od posrednika ili prijevoznika, a opcijom politike 3.3. putnicima se omogućuje da sami odaberu žele li povrat zatražiti od posrednika ili prijevoznika.

U najpoželjnijem paketu politika kombiniraju se opcije politike 1.2, 2.2 i 3.2.

Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?
Dionici se općenito slažu s važnošću utvrđenih problema i s ciljevima.

Kad je riječ o opciji politike 1, brojna nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva, prijevoznici i operatori terminala podržavaju opciju politike 1.1 jer ne sadržava obveze provođenja procjena rizika i programa osvještavanja o pravima putnika za te dionike. Organizacije potrošača podržavaju opciju politike 1.2 jer ona sadržava šire obveze prijevoznika i operatora terminala da putnike informiraju u njihovim pravima. I uspješna nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva, prijevoznici, operatori terminala i posrednici podržavaju opciju politike 1.2 jer se njome osiguravaju transparentnije i predvidljivije aktivnosti praćenja i izvršenja koje provode nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva.

Kad je riječ o opciji politike 2, udruge potrošača podržavaju opciju politike 2.3 jer bi ona omogućila visoku razinu zaštite potrošača. Prijevoznici i posrednici pak podržavaju opciju politike 2.1 zbog trenutačne razine razvoja tržišta prodaje multimodalnih karata. Nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva naklonjenija su opciji politike 2.2.

Kad je riječ o opciji politike 3, zračni prijevoznici i posrednici podržavaju opciju politike 3.2, a tu opciju podržava i europska udruga putnika. Europska udruga potrošača možda bi dala prednost opciji politike 3.3, no naklonjena je i opciji 3.2 jer se putnik u krajnjem slučaju uvijek može obratiti prijevozniku (kad posrednik ne provede isplatu u roku). Nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva podržavaju opciju politike 3.1.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako takva opcija postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Opći je cilj ove intervencije osigurati pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta za prijevoz putnika i postići visoku razinu zaštite potrošača kad putuju jednom vrstom prijevoza ili mijenjaju vrste prijevoza za vrijeme putovanja, na način da se putnicima, prijevoznicima, posrednicima i (posebno za osobe sa smanjenom pokretljivošću) operatorima terminala te nacionalnim upravama omogući da učinkovito i djelotvorno primjenjuju i izvršavaju ta prava.

Očekuje se da će koristi od najpoželjnijeg paketa politika imati različite skupine dionika: prijevoznici, posrednički prodavatelji putnih karata, operatori terminala, nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva i putnici.

Putnici: krajnji su korisnici ove inicijative putnici za koje se očekuje da će postati svjesniji svojih prava zbog djelovanja prijevoznika, upravitelja terminala i tijela za izvršavanje zakonodavstva. Osim toga, putnici (među ostalim osobe smanjene pokretljivosti) ostvarivali bi više prava na informacije i pomoć za vrijeme multimodalnog putovanja, a imali bi koristi i od jednostavnog povrata troškova za zrakoplovne karte. Ukupna prednost za putnike procjenjuje se na 2187 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost, od čega se 2165,3 milijuna EUR odnosi na uštede neočekivanih troškova. Uštede neočekivanih troškova temelje se na uštođenom vremenu zbog: jasnijeg postupka povrata troškova (1679,1 milijun EUR), jedinstvene kontaktne točke za osobe sa smanjenom pokretljivošću (277,3 milijuna EUR), upotrebe standardiziranog obrasca na razini EU-a za zahtjeve za povrat troškova i naknadu (147 milijuna EUR), mehanizma rješavanja pritužbi za putnike u multimodalnom prijevozu (43,3 milijuna EUR) i pomoći putnicima sa smanjenom pokretljivošću koji putuju na temelju multimodalnih karata kategorije A (18,6 milijuna EUR). Osim toga, putnici ostvaruju korist od prava na pomoć u slučaju propuštene veze za vrijeme multimodalnog putovanja (posebno prava na povrat troškova i preusmjeravanje te prava na skrb u obliku, primjerice, osvježavajućih pića, obroka i smještaja), koja se procjenjuje na 20,1 milijun EUR, kao i korist od upotrebe jeftinije opcije tijela za alternativno rješavanje sporova, koja se

procjenjuje na 1,6 milijuna EUR.

***Prijevoznici*:** ostvarit će korist od bržih i učinkovitijih postupaka, veće transparentnosti u pogledu usklađenosti operatora, pravila za poslovanje između poduzeća koja se primjenjuju na zajedničku obradu povrata troškova s posrednicima u zračnom prijevozu, konkurentske prednosti zbog dobre reputacije, koordiniranih prekograničnih istraga te djelotvorne suradnje između nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela za alternativno rješavanje sporova. Ostvarit će neizravnu korist od jasnijih pravila o odgovornosti u kontekstu multimodalnih putovanja, kao i od objavljivanja za procjene rizika, jer će se na taj način izjednačiti uvjeti za industriju u svim državama članicama i povećati transparentnost čimbenika praćenja. Osim toga, procjenjuje se da će uštede neočekivanih troškova za prijevoznike zbog mehanizma rješavanja pritužbi za putnike u multimodalnom prijevozu iznositi 35,3 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost.

Posrednici: ostvarit će korist od službene uloge u postupku povrata troškova za zrakoplovne karte kupljene preko njih, ako tako odluči prijevoznik i posrednici se s time slože. Posrednici mogu ostvariti i neizravnu korist od jasnijih pravila o odgovornosti u kontekstu multimodalnog putovanja, posebno kad ispravno informiraju putnike o zasebnoj prirodi prijevoznih karata koje su posrednici kombinirali i prodali za određeno multimodalno putovanje. Osim toga, procjenjuje se da će uštede neočekivanih troškova za posrednike zbog mehanizma rješavanja pritužbi za putnike u multimodalnom prijevozu iznositi 24 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost.

Nacionalna javna tijela: uštede troškova opetovanog izvršavanja za nacionalna javna tijela procjenjuju se na 5,9 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost. Do uštede troškova dolazi zbog jednostavnijeg načina ocjenjivanja usklađenosti za prijevoznike i operatore terminala, bez potrebe za provođenjem dubinskih i skupih aktivnosti praćenja, zbog upotrebe standardnih obrazaca zahtjeva što olakšava aktivnosti praćenja i zbog očekivanog smanjenja broja sudskih predmeta. Osim toga, procjenjuje se da će ostvariti uštede neočekivanih troškova zbog mehanizma rješavanja pritužbi za putnike u multimodalnom prijevozu (71,4 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost).

Ukupne prednosti najpoželjnije opcije politike procjenjuju se na 2323,6 milijuna EUR u odnosu na polaznu vrijednost, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050.

Koliki su troškovi najpoželjnije opcije (ako takva opcija postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Ukupni troškovi najpoželjnijeg paketa politika procjenjuju se na dodatnih 575,2 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050., u odnosu na polaznu vrijednost.

Ukupni troškovi za ***prijevoznike*** procjenjuju se na 144,5 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost, od čega se 51,2 milijuna EUR odnosi na troškove prilagodbe, a 93,3 milijuna EUR na administrativne troškove. Najveći udio troškova prilagodbe posljedica je prava na povrat troškova ili preusmjeravanje, prava na skrb i prava na pomoć putnicima sa smanjenom pokretljivošću koji imaju jedinstveni ugovor o prijevozu (kategorija A) te potrebe da se uspostavi sustav za pružanje informacija putnicima u stvarnom vremenu za multimodalne karte kategorije A (jedinstveni ugovor o prijevozu) i B (zasebne karte koje su grupirali posrednici). Administrativni troškovi uglavnom proizlaze iz zahtjeva za izvješćivanje, nakon uspostave standarda kvalitete usluge i sustava upravljanja kvalitetom.

Ukupni troškovi za operatore terminala procjenjuju se na 321,9 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost, od čega se 319,5 milijuna EUR odnosi na troškove prilagodbe, a 2,3 milijuna EUR na administrativne troškove. Zahtjev za uspostavu „jedinstvenih kontaktnih točki” za osobe sa smanjenom pokretljivošću na multimodalnim čvorištima zaslužan je za velik dio troškova prilagodbe (316,5 milijuna EUR), dok administrativni troškovi proizlaze iz zahtjeva za izvješćivanje o rezultatima, nakon uspostave standarda kvalitete usluge i sustava upravljanja kvalitetom.

Ukupni troškovi za posrednike procjenjuju se na 75,2 milijuna EUR, od čega se 17,8 milijuna EUR odnosi na troškove prilagodbe, a 57,5 milijuna EUR na administrativne troškove. Administrativni troškovi uglavnom proizlaze iz potrebe za izmjenom informacijskih sustava i informiranjem putnika o postupku povrata troškova. Agencije za potraživanja mogu ostvariti gubitke koji se procjenjuju na 1,6 milijuna EUR zbog upotrebe jeftinije opcije tijela za alternativno rješavanje sporova.

Ukupni troškovi za nacionalna javna tijela procjenjuju se na 32 milijuna EUR, od čega se 30,6 milijuna EUR odnosi na troškove izvršenja, 1,4 milijuna EUR na administrativne troškove i 0,02 milijuna EUR na troškove prilagodbe.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Najpoželjniji paket politika utjecat će na veća i manja poduzeća, a i učinak na MSP-ove vjerojatno će biti značajan zbog njihove veličine i ograničenih resursa. To posebno vrijedi za posredničke prodavatelje putnih karata i male prijevoznike kao što su autobusni prijevoznici i operatori plovila. U tom je kontekstu uključeno izuzeće za MSP-ove za mjeru politike koja bi MSP-ovima uzrokovala posebno velike troškove (pružanje informacija putnicima u stvarnom vremenu za multimodalne karte kategorije A (jedinstveni ugovor o prijevozu) i B (zasebne karte koje su grupirali posrednici)).

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Najpoželjniji paket politika omogućuje bolju provedbu i izvršavanje prava putnika, što rad nacionalnih tijela čini učinkovitijim. Informiranje putnika o mogućnosti podnošenja zahtjeva za povrat troškova i naknadu tijelu za alternativno rješavanje sporova dovest će do ušteda administrativnih troškova za sudove zbog manjeg broja parnica, a time i do smanjenja troškova vođenja parničnog postupka. Ukupni troškovi za nacionalna javna tijela procjenjuju se na 32 milijuna EUR, a uštede troškova na 77,3 milijuna EUR, čime se ostvaruje neto korist od 45,3 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost za razdoblje 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Najpoželjniji paket politika imat će neke društvene učinke: dok će učinak na zapošljavanje biti neznatan, prednosti povezane s temeljnim pravima očitovat će se u obliku više razine zaštite potrošača, među ostalim osoba sa smanjenom pokretljivošću (npr. uspostavljanje jedinstvenih kontaktnih točki za osobe sa smanjenom pokretljivošću na multimodalnim čvorištima). Očekuje se da će najpoželjniji paket mjera imati i neke pozitivne učinke na okoliš: povećat će privlačnost kretanja sredstvima kolektivnog prijevoza i može pridonijeti tome da se ljudi manje služe osobnim automobilima, što može imati pozitivan učinak na smanjenje emisija CO_2 i drugih onečišćujućih tvari te na zagušenje prometa.

Proporcionalnost

Najpoželjniji paket politika ne prelazi ono što je potrebno za postizanje općeg cilja politike: osiguravanja pravilnog funkcioniranja jedinstvenog tržišta za putnički prijevoz i postizanja visoke razine zaštite potrošača za vrijeme putovanja.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Mjere će se preispitati nakon što protekne odgovarajuće vrijeme od donošenja prijedloga. Bit će potrebno određeno vrijeme da mjere politike stupe na snagu i počnu proizvoditi učinke; Komisija će praćenje djelotvorne provedbe temeljiti na izvršavanju i izvješćivanju nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva. Ako ne dođe do problema u provedbi, preispitat će se najranije pet godina nakon stupanja zakonodavstva na snagu.