EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 11. 2023
SWD(2023) 387 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, 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 Únii

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o právach cestujúcich v kontexte multimodálnych ciest

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

A. Potreba konať

V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?

Práva cestujúcich sa vzťahujú na rastúci trh s približne 13,4 miliardy cestujúcich, ktorí každoročne absolvujú 107 miliónov ciest verejnou dopravou. Tieto práva chránia cestujúcich pred cestou, počas nej a po nej a sú ústredným prvkom dopravnej a spotrebiteľskej politiky EÚ; stali sa hlavnou iniciatívou Únie.

Rámec práv cestujúcich pozostáva z piatich rôznych nariadení EÚ pre leteckú (dve), železničnú, vodnú, autobusovú a autokarovú dopravu. Ich uplatňovanie viedlo za posledných dvadsať rokov k výraznému zlepšeniu ochrany cestujúcich. Napriek značnému dosiahnutému pokroku vrátane prepracovaného znenia nariadenia o železničnej doprave v roku 2021 však pretrvávajú veľké výzvy. Po prvé, cestujúci vo všetkých druhoch dopravy nevyužívajú svoje práva v plnej miere v dôsledku nedostatkov v ich vykonávaní a presadzovaní. Po druhé, súčasný právny rámec neposkytuje ochranu cestujúcim, ktorí cestujú multimodálne. Po tretie, ako sa zistilo počas pandémie COVID-19, ak boli lety rezervované prostredníctvom sprostredkovateľa, pravidlá náhrady cestovného v prípade leteniek sú nejasné.

Čo by sa malo dosiahnuť?

Cieľom tejto iniciatívy je zabezpečiť riadne fungovanie jednotného trhu osobnej dopravy a dosiahnuť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov pri cestovaní. Na tento účel sú jej špecifickými cieľmi: 1. zabezpečiť účinné a efektívne presadzovanie právnych predpisov o právach cestujúcich vo všetkých členských štátoch; 2. zabezpečiť účinné vybavovanie sťažností cestujúcich; 3. zvýšiť ochranu cestujúcich, ktorí čelia narušeniam cestovania v súvislosti s multimodálnym cestovaním; 4. zvýšiť informovanosť a pomoc osobám so zdravotným postihnutím alebo zníženou pohyblivosťou pri prestupovaní medzi jednotlivými druhmi dopravy a 5. zabezpečiť jasný postup náhrady cestovného v prípade, že si cestujúci v leteckej doprave rezervujú letenky prostredníctvom sprostredkovateľa.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Cestujúci musia mať možnosť uplatňovať svoje práva rovnakým spôsobom a využívať rovnakú ochranu v Európskej únii bez ohľadu na členský štát, v ktorom cestujú. Z týchto dôvodov si uvedené problémy vyžadujú opatrenia na úrovni EÚ. Na druhej strane, presadzovanie a monitorovanie uplatňovania sú úlohou členských štátov.

B. Riešenia

Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?

V rámci tohto posúdenia vplyvu sa posudzovali tri súbory možností politiky (MP 1, MP 2 a MP 3). Každý súbor možností predstavuje riešenie jedného z troch identifikovaných problémov, no líši sa rozsahom opatrení plánovaných na úrovni EÚ.

Možnosti MP 1.1 a MP 1.2 sa zameriavajú na riešenie nedostatkov pri vykonávaní a presadzovaní existujúceho regulačného rámca pre práva cestujúcich. Cieľom MP 1.1 je zabezpečiť harmonizáciu kľúčových existujúcich pravidiel v tejto oblasti, a to najmä na základe opatrení zahrnutých do nového nariadenia o železničnej doprave, ktoré nadobudlo účinnosť v júni 2023. MP 1.2 nadväzuje na MP 1.1 a zameriava sa na posilnenie dodržiavania súladu.

Možnosti MP 2.1, MP 2.2 a MP 2.3 sa zaoberajú otázkami týkajúcimi sa úrovne ochrany cestujúcich, ktorí cestujú multimodálne, vrátane osôb so zníženou pohyblivosťou, a to tak, že odrážajú opatrenia, ktoré sa už vykonávajú podľa existujúcich nariadení pre cesty jedným druhom dopravy. V rámci politických opatrení sa zohľadňuje niekoľko kategórií multimodálnych cestovných lístkov, t. j. jedna prepravná zmluva ponúkaná dopravcom (kategória A), samostatné cestovné lístky ponúkané sprostredkovateľmi ako balík (kategória B) a samostatné cestovné lístky, ktoré si cestujúci kupujú samostatne z vlastnej iniciatívy (kategória C). MP 2.1 poskytuje cestujúcim základnú úroveň ochrany s cieľom zabezpečiť, aby dostali minimálne informácie a pomoc, a to najmä v prípade cestujúcich s jednou prepravnou zmluvou (kategória A). MP 2.2 poskytuje komplexnejšiu úroveň ochrany než MP 2.1: cestujúci (kategórie A a B) by mali dostať informácie v reálnom čase o narušeniach a možných ďalších prípojoch. Okrem toho by sa po zavedení „jednotných kontaktných miest“ v multimodálnych uzloch zvýšila účinnosť a komplexnosť pomoci osobám so zníženou pohyblivosťou pri prestupovaní medzi jednotlivými druhmi dopravy. V rámci MP 2.3 sa zavádza ďalšia úroveň ochrany doplnením dodatočného práva pre cestujúcich s jednou prepravnou zmluvou (kategória A) na

uzavretie alternatívnej prepravnej zmluvy v prípade, že zmeškajú prípoj.

Možnosti MP 3.1, MP 3.2 a MP 3.3 riešia nejasné pravidlá týkajúce sa náhrady cestovného za letenky rezervované prostredníctvom sprostredkovateľa. Zahŕňajú povinnosti dopravcov a sprostredkovateľov informovať cestujúcich o procese náhrady cestovného a poskytnúť cestujúcemu kontaktné údaje. V rámci MP 3.1 môžu cestujúci požiadať o náhradu cestovného len dopravcu, pričom sprostredkovateľ nie je súčasťou procesu náhrady cestovného; sprostredkovatelia musia cestujúcim umožniť, aby tak urobili, a to poskytnutím potrebných údajov. V rámci MP 3.2 môže dopravca rozhodnúť, či cestujúci musia požiadať o náhradu cestovného sprostredkovateľa alebo dopravcu, zatiaľ čo MP 3.3 umožňuje cestujúcim vybrať si medzi náhradou cestovného prostredníctvom sprostredkovateľa alebo dopravcu.

Uprednostňovaný balík politík je kombináciou možností politiky MP 1.2, MP 2.2 a MP 3.2.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?
Zainteresované strany vo všeobecnosti súhlasia s relevantnosťou identifikovaných problémov, ako aj s cieľmi.

Pokiaľ ide o MP 1, mnohé vnútroštátne orgány presadzovania, dopravcovia a prevádzkovatelia terminálov podporujú MP 1.1, keďže nezahŕňa povinnosti týkajúce sa posudzovania rizika a programov zvyšovania informovanosti o právach cestujúcich pre tieto zainteresované strany. Spotrebiteľské organizácie podporujú MP 1.2, keďže táto možnosť zahŕňa rozsiahlejšie povinnosti dopravcov a prevádzkovateľov terminálov poskytovať cestujúcim informácie o ich právach. MP 1.2 podporujú aj riadne fungujúce vnútroštátne orgány presadzovania, dopravcovia, prevádzkovatelia terminálov a sprostredkovatelia, keďže sa v rámci nej zabezpečuje, aby činnosti vnútroštátnych orgánov presadzovania v oblasti monitorovania a presadzovania boli transparentnejšie a predvídateľnejšie.

Pokiaľ ide o MP 2, spotrebiteľské organizácie podporujú MP 2.3, keďže by znamenala vysokú ochranu spotrebiteľov. Dopravcovia a sprostredkovatelia podporujú skôr MP 2.1 vzhľadom na súčasnú úroveň rozvoja trhu s multimodálnymi cestovnými lístkami. Vnútroštátne orgány presadzovania uprednostňujú skôr MP 2.2.

Pokiaľ ide o MP 3, letecké spoločnosti a sprostredkovatelia podporujú MP 3.2; MP 3.2 takisto podporuje jedno združenie európskych cestujúcich. Združenie európskych spotrebiteľov by uprednostnilo skôr MP 3.3, no zároveň by bolo naklonené MP 3.2, pretože cestujúci sa môže vždy obrátiť na dopravcu ako na poslednú inštanciu (keď sprostredkovateľ nezaplatí v stanovenej lehote). Vnútroštátne orgány presadzovania podporujú MP 3.1.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Všeobecným cieľom tejto intervencie je zabezpečiť riadne fungovanie jednotného trhu osobnej dopravy a dosiahnuť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov pri cestovaní v rámci jedného druhu dopravy alebo pri prestupovaní medzi viacerými druhmi dopravy počas cesty tým, že sa cestujúcim, dopravcom, sprostredkovateľom a (najmä v prípade osôb so zníženou pohyblivosťou) prevádzkovateľom terminálov a vnútroštátnym správam umožní efektívnym a účinným spôsobom uplatňovať a presadzovať tieto práva.

Očakáva sa, že z uprednostňovaného balíka politík budú mať prínos rôzne skupiny zainteresovaných strán, a to: dopravcovia, sprostredkovatelia predaja cestovných lístkov, prevádzkovatelia terminálov, vnútroštátne orgány presadzovania a cestujúci.

Cestujúci: konečnými príjemcami tejto iniciatívy sú cestujúci, ktorých informovanosť o ich právach sa má zvýšiť vďaka opatreniam dopravcov, manažérov terminálov a orgánov presadzovania práva. Okrem toho by cestujúci (vrátane osôb so zníženou pohyblivosťou) mali väčšie práva na informácie a pomoc pri multimodálnom cestovaní a mali by prínos z jednoduchej náhrady cestovného za letenky. Celkové prínosy pre cestujúcich sa odhadujú na 2 187 miliónov EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom, z čoho 2 165,3 milióna EUR predstavujú úspory nákladov spojených s dodržiavaním právnych predpisov. Úspory nákladov spojených s dodržiavaním právnych predpisov vyplývajú z úspory času vďaka: väčšej zrozumiteľnosti postupu náhrady cestovného (1 679,1 milióna EUR), jednotnému kontaktnému miestu pre osoby so zníženou pohyblivosťou (277,3 milióna EUR), používaniu štandardizovaného formulára pre žiadosti o náhradu cestovného a náhradu škody v celej EÚ (147 miliónov EUR), mechanizmu vybavovania

sťažností pre cestujúcich v multimodálnej doprave (43,3 milióna EUR) a pomoci cestujúcim so zníženou pohyblivosťou, ktorí cestujú na základe multimodálnych lístkov kategórie A (18,6 milióna EUR). Okrem toho cestujúci využívajú práva na pomoc v prípade zmeškaného prípoja počas multimodálnej cesty (najmä právo na náhradu cestovného a presmerovanie, ako aj právo na starostlivosť, napríklad vo forme občerstvenia, stravy a ubytovania), ktoré sa odhadujú na 20,1 milióna EUR, a lacnejšiu možnosť využiť orgán alternatívneho riešenia sporov, ktorá sa odhaduje na 1,6 milióna EUR.

***Dopravcovia*:** budú mať prínos z rýchlejších a efektívnejších postupov, zvýšenej transparentnosti dodržiavania súladu zo strany prevádzkovateľov, pravidiel medzi podnikmi so sprostredkovateľmi leteckej dopravy pri spoločnom vybavovaní náhrady cestovného, konkurenčnej výhody vďaka ich dobrej povesti, koordinovaných cezhraničných vyšetrovaní, účinnej spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi presadzovania a orgánmi alternatívneho riešenia sporov. Nepriamo budú mať prospech z jasnejších pravidiel týkajúcich sa zodpovednosti v kontexte multimodálneho cestovania, ako aj zo zverejňovania hodnotení rizík, keďže sa tým vytvoria rovnaké podmienky v odvetví vo všetkých členských štátoch a zvýši sa transparentnosť monitorovacích faktorov. Okrem toho sa úspory nákladov spojených s dodržiavaním právnych predpisov v prípade dopravcov dosiahnuté prostredníctvom mechanizmu vybavovania sťažností cestujúcich v multimodálnej doprave odhadujú na 35,3 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom.

Sprostredkovatelia: budú zohrávať oficiálnu úlohu v procese náhrady cestovného za letenky rezervované prostredníctvom nich – ak sa tak dopravca rozhodne a oni s tým budú súhlasiť. Sprostredkovatelia môžu mať nepriamo prínos aj z jasnejších pravidiel zodpovednosti v súvislosti s multimodálnym cestovaním, najmä v súvislosti s riadnym informovaním cestujúcich o samostatnej povahe cestovných lístkov, ktoré títo sprostredkovatelia skombinovali a predali na danú multimodálnu cestu. Okrem toho sa úspory nákladov spojených s dodržiavaním právnych predpisov v prípade sprostredkovateľov dosiahnuté prostredníctvom mechanizmu vybavovania sťažností cestujúcich v multimodálnej doprave odhadujú na 24 miliónov EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom.

Vnútroštátne orgány verejnej moci: opakované úspory nákladov na presadzovanie pre vnútroštátne orgány verejnej moci sa v porovnaní so základným scenárom odhadujú na 5,9 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050. Úspory nákladov vyplývajú z jednoduchšieho spôsobu hodnotenia dodržiavania súladu v prípade dopravcov a prevádzkovateľov terminálov bez toho, aby museli vykonávať podrobnejšie a nákladnejšie monitorovacie činnosti, z používania štandardných formulárov žiadostí, ktoré uľahčujú monitorovacie činnosti, a z očakávaného zníženia počtu súdnych konaní. Okrem toho sa očakáva, že vďaka mechanizmu vybavovania sťažností cestujúcich v multimodálnej doprave dosiahnu úsporu nákladov spojených s dodržiavaním právnych predpisov (71,4 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom).

Náklady na uprednostňovanú možnosť politiky sa odhadujú na 2 323,6 milióna EUR v porovnaní so základným scenárom, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Celkové náklady uprednostňovaného balíka politík sa odhadujú na 575,2 milióna EUR pripočítaných k základnému scenáru za obdobie 2025 – 2050, vyjadrené ako súčasná hodnota.

V prípade ***dopravcov*** sa celkové náklady odhadujú na 144,5 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom, z čoho 51,2 milióna EUR predstavujú náklady na úpravu a 93,3 milióna EUR administratívne náklady. Najväčší podiel na nákladoch na úpravu má právo na náhradu cestovného alebo presmerovanie, právo na starostlivosť a právo na pomoc osobám so zníženou pohyblivosťou pre cestujúcich, ktorí majú jednu prepravnú zmluvu (kategória A), a potreba zaviesť systém na poskytovanie informácií v reálnom čase cestujúcim s multimodálnymi cestovnými lístkami kategórie A (jedna prepravná zmluva) a B (samostatné cestovné lístky ponúkané sprostredkovateľmi ako balík). Administratívne náklady sú do veľkej miery spôsobené požiadavkou na podávanie správ v nadväznosti na zavedenie noriem kvality služieb a systému riadenia kvality.

Celkové náklady prevádzkovateľov terminálov sa odhadujú na 321,9 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom, z toho 319,5 milióna

EUR predstavujú náklady na úpravu a 2,3 milióna EUR administratívne náklady. Veľkú časť nákladov na úpravu (316,5 milióna EUR) tvorí požiadavka na zriadenie „jednotného kontaktného miesta“ pre osoby so zníženou pohyblivosťou v multimodálnych uzloch, zatiaľ čo administratívne náklady vyplývajú z požiadavky na oznamovanie výsledkov v nadväznosti na zavedenie noriem kvality služieb a systému riadenia kvality.

V prípade sprostredkovateľov sa celkové náklady odhadujú na 75,2 milióna EUR, z toho 17,8 milióna EUR na úpravu a 57,5 milióna EUR na administratívne náklady. Administratívne náklady sú spôsobené najmä potrebou zmeniť informačné systémy tak, aby bolo možné informovať cestujúcich o procese náhrady cestovného. Agentúry vybavujúce reklamácie môžu v dôsledku využitia lacnejšej možnosti orgánu alternatívneho riešenia sporov zaznamenať straty, ktoré sa odhadujú na 1,6 milióna EUR.

Celkové náklady vnútroštátnych orgánov verejnej moci sa odhadujú na 32 miliónov EUR, z toho 30,6 milióna EUR na presadzovanie práva, 1,4 milióna EUR na administratívne náklady a 0,02 milióna EUR na úpravu.

Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?

Vplyvy uprednostňovaného balíka politík sa dotknú väčších aj menších podnikov, pričom MSP pravdepodobne pocítia významný vplyv vzhľadom na svoju veľkosť a obmedzené zdroje. Týka sa to najmä sprostredkovateľov predaja cestovných lístkov a malých prevádzkovateľov dopravy, ako sú autobusoví a autokaroví dopravcovia a prevádzkovatelia vodnej dopravy. V tejto súvislosti bola zahrnutá výnimka pre MSP v prípade politického opatrenia, s ktorým sú spojené mimoriadne vysoké náklady pre MSP [t. j. poskytovanie informácií cestujúcim v reálnom čase pre multimodálne cestovné lístky kategórií A (jedna prepravná zmluva) a B (samostatné cestovné lístky ponúkané sprostredkovateľmi ako balík)].

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Uprednostňovaný balík politík umožňuje lepšie uplatňovať a presadzovať práva cestujúcich, čím sa zefektívni práca vnútroštátnych orgánov. Zvýšenie informovanosti cestujúcich o možnosti podať žiadosť o náhradu cestovného a náhradu škody orgánu alternatívneho riešenia sporov ušetrí súdom administratívne náklady v dôsledku zníženia počtu súdnych konaní, a tým aj zníženia nákladov na súdne spory. Celkové náklady vnútroštátnych orgánov verejnej moci sa odhadujú na 32 miliónov EUR a úspory nákladov na 77,3 milióna EUR, čo vedie k čistým prínosom vo výške 45,3 milióna EUR, vyjadrené ako súčasná hodnota za obdobie 2025 – 2050 v porovnaní so základným scenárom.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Uprednostňovaný balík politík bude mať určité sociálne vplyvy: zatiaľ čo vplyv na zamestnanosť bude nevýznamný, prínosy súvisiace so základnými právami by sa prejavili vo vyššej úrovni ochrany spotrebiteľov vrátane osôb so zníženou pohyblivosťou (napríklad zriadenie jednotných kontaktných miest pre osoby so zníženou pohyblivosťou v multimodálnych uzloch). Očakáva sa, že uprednostňovaný balík politík bude mať aj určité pozitívne vplyvy na životné prostredie; zatraktívni mobilitu prostredníctvom riešení hromadnej dopravy a môže prispieť k tomu, že ľudia sa rozhodnú menej používať svoje autá, čo môže mať pozitívny vplyv na zníženie emisií CO_2 a iných znečisťujúcich látok, ako aj na dopravné preťaženie.

Proporcionalita

Uprednostňovaný balík politík neprekračuje rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie celkového cieľa politiky, ktorým je zabezpečenie riadneho fungovania jednotného trhu osobnej dopravy a dosiahnutie vysokej úrovne ochrany spotrebiteľov pri cestovaní.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Táto politika sa preskúma po uplynutí primeraného obdobia od prijatia návrhu. Politické opatrenia si vyžiadajú čas, aby sa prejavili ich účinky a aby mali vplyv; Komisia bude mať pevný základ na monitorovanie účinného vykonávania prostredníctvom presadzovania a podávania správ zo strany vnútroštátnych orgánov presadzovania. Ak sa neobjavia ťažkosti súvisiace s vykonávaním, bude to najskôr päť rokov po nadobudnutí účinnosti právneho predpisu.