EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2023.11.29.
SWD(2023) 387 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumokat kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 261/2004/EK, az 1107/2006/EK, az 1177/2010/EU, a 181/2011/EU és az (EU) 2021/782 rendeletnek az utasjogok Unión belüli érvényesítése tekintetében történő módosításáról

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az utasok multimodális utazásokkal összefüggő jogairól

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

A. A fellépés szükségessége

Mi a probléma lényege, és miért jelent problémát uniós szinten?

Az utasjogok egy növekvő, mintegy 13,4 milliárd utast kiszolgáló piacra alkalmazandók, akik évente 107 millió utazást tesznek közforgalmú személyszállítás igénybevételével. Ezek a jogok az utasokat utazásuk előtt, alatt és után védik, és az uniós közlekedési és fogyasztóvédelmi politika középpontjában állnak; az Unió kiemelt kezdeményezésévé váltak.

Az utasjogi keret öt különböző – két légi, egy vasúti, egy vízi és egy autóbuszos közlekedésre vonatkozó – uniós rendeletből áll. Végrehajtásuk az elmúlt húsz évben az utasok védelmének jelentős javulásához vezetett. Az elért jelentős eredmények – többek között a vasúti rendelet 2021. évi átdolgozása – ellenére azonban továbbra is jelentős kihívások állnak fenn. Először is, az utasok a rendeletek végrehajtásának és érvényesítésének hiányosságai miatt nem minden közlekedési mód esetében élvezik teljes mértékben jogaikat. Másodszor, a jelenlegi jogi keret nem nyújt védelmet a multimodális utazást igénybe vevő utasoknak. Harmadszor, amint azt a Covid19-világjárvány során megállapították, a repülőjegyekre vonatkozó visszatérítési szabályok nem egyértelműek azokban az esetekben, amikor a repülőutat közvetítőn keresztül foglalták le.

Mit kellene elérni?

A kezdeményezés célja, hogy biztosítsa a személyszállítás egységes piacának megfelelő működését, és magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítson az utasok számára az utazás során. E célból konkrét célkitűzései a következők: 1. az utasok jogaira vonatkozó jogszabályok hatékony és eredményes végrehajtásának biztosítása a tagállamokban, 2. az utasok hatékony panaszkezelésének biztosítása, 3. a multimodális utazásokkal összefüggésben utazási fennakadásokkal szembesülő utasok védelmének fokozása, 4. a fogyatékossággal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek tájékoztatásának és a részükre biztosított segítségnyújtásnak a javítása a közlekedési módok közötti váltás során, valamint 5. egyértelmű visszatérítési eljárás biztosítása a közvetítőn keresztül foglalást végző légi utasok esetében.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés (szubszidiaritás)?

Az utasoknak képesnek kell lenniük arra, hogy Unió-szerte jogaikat azonos módon érvényesítsék és azonos védelemben részesüljenek, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban utaznak. Ezért a fent említett problémák uniós szintű fellépést igényelnek. Másrészt az érvényesítés és az alkalmazás nyomon követése a tagállam feladata.

B. Megoldások

Milyen alternatívák kínálkoznak a célok elérésére? Van-e előnyben részesített alternatíva? Amennyiben nincs, miért nincs?

E hatásvizsgálat keretében három szakpolitikai alternatívát (1. szakpolitikai alternatíva, 2. szakpolitikai alternatíva, 3. szakpolitikai alternatíva) értékeltek. Az alternatívák mindegyike a három azonosított probléma egyikére kínál megoldást, de az uniós szinten előirányzott intézkedések köre eltérő.

Az 1.1. és az 1.2. szakpolitikai alternatíva az utasjogokra vonatkozó meglévő szabályozási keret végrehajtása és érvényesítése terén mutatkozó hiányosságok megoldására összpontosít. Az 1.1. szakpolitikai alternatíva célja az e területen meglévő kulcsfontosságú szabályok harmonizációjának biztosítása, különösen a 2023 júniusában hatályba lépett új vasúti rendeletben foglalt intézkedések alapján. Az 1.2. szakpolitikai alternatíva az 1.1. szakpolitikai alternatívára épít, és célja a megfelelés megerősítése.

A 2.1., a 2.2. és a 2.3. szakpolitikai alternatíva a multimodális utazást igénybe vevő utasok – köztük a csökkent mozgásképességű személyek – védelmének szintjével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik, tükrözve azokat az intézkedéseket, amelyeket a meglévő rendeletek alapján már végrehajtottak az egyetlen közlekedési mód igénybevételével megvalósuló utazásokra vonatkozóan. A szakpolitikai intézkedések több multimodálismenetjegy-kategóriát is megvizsgálnak, azaz a fuvarozó által kínált egyetlen személyszállítási szerződéseket (A. kategória), a közvetítők által csomagban értékesített különálló menetjegyeket (B. kategória) és az utasok által külön-külön, saját kezdeményezésre vásárolt különálló menetjegyeket (C. kategória). A 2.1. szakpolitikai alternatíva alapvető szintű védelmet biztosít az utasok számára annak biztosítása érdekében, hogy minimális tájékoztatást és segítséget kapjanak, különösen az egyetlen személyszállítási szerződéssel rendelkező utasok számára (A kategória). A 2.2. szakpolitikai alternatíva átfogóbb szintű védelmet biztosít, mint a 2.1. szakpolitikai alternatíva: az utasoknak (A. és B. kategória) valós idejű tájékoztatást kell kapniuk az üzemzavarokról

és a lehetséges későbbi csatlakozásokról. Emellett a közlekedési módok közötti váltás során a csökkent mozgásképességű személyek részére biztosított segítségnyújtás hatékonyabbá és átfogóbbá válna az „egyablakos kapcsolattartó pontok” multimodális csomópontokon történő bevezetésével. A 2.3. szakpolitikai alternatíva további védelmi szintet vezet be azáltal, hogy az egyetlen személyszállítási szerződéssel (A. kategória) rendelkező utasok számára további jogot biztosít arra, hogy a csatlakozás lekésése esetén alternatív személyszállítási szerződést kössenek.

A 3.1., 3.2. és a 3.3. szakpolitikai alternatíva a közvetítőn keresztül lefoglalt repülőjegyek visszatérítésére vonatkozó nem egyértelmű szabályok kérdésével foglalkozik. Ezek magukban foglalják a fuvarozók és a közvetítők azon kötelezettségét, hogy tájékoztassák az utasokat a visszatérítési eljárásról, és kapcsolattartási lehetőséget biztosítsanak az utasok számára. A 3.1. szakpolitikai alternatíva értelmében az utasok csak a fuvarozótól igényelhetik a visszatérítést, és a közvetítő nem vesz részt a visszatérítési eljárásban; a közvetítőknek a szükséges adatok rendelkezésre bocsátásával lehetővé kell tenniük az utasok számára, hogy ezt megtehessék. A 3.2. szakpolitikai alternatíva értelmében a fuvarozó eldöntheti, hogy az utasoknak a közvetítőtől vagy a fuvarozótól kell-e a visszatérítést igényelniük, míg a 3.3. szakpolitikai alternatíva lehetővé teszi az utasok számára, hogy válasszanak a közvetítőn vagy a fuvarozón keresztül történő visszatérítés között.

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag az 1.2., a 2.2. és a 3.2. szakpolitikai alternatívát ötvözi.

Mi az egyes érdekelt felek álláspontja? Ki melyik alternatívát támogatja?
Az érdekelt felek általánosságban egyetértenek az azonosított problémák relevanciájával és a célkitűzésekkel.

Ami az 1. szakpolitikai alternatívát illeti, számos nemzeti végrehajtó szerv, fuvarozó és terminálüzemeltető támogatja az 1.1. szakpolitikai alternatívát, mivel az nem tartalmaz a kockázatértékelésre és az utasjogokkal kapcsolatos tudatosság növelését célzó programokra vonatkozó kötelezettségeket ezen érdekelt felek számára. A fogyasztói szervezetek az 1.2. szakpolitikai alternatívát támogatják, mivel ez az alternatíva komolyabb kötelezettségeket ró a fuvarozókra és a terminálüzemeltetőkre abban a tekintetében, hogy tájékoztassák az utasokat jogaikról. A jól teljesítő nemzeti végrehajtó szervek, fuvarozók, terminálüzemeltetők és közvetítők szintén az 1.2. szakpolitikai alternatívát támogatják, mivel ez biztosítja, hogy a nemzeti végrehajtó szervek nyomonkövetési és végrehajtási tevékenységei átláthatóbbak és kiszámíthatóbbak legyenek.

Ami a 2. szakpolitikai alternatívát illeti, a fogyasztói szervezetek támogatják a 2.3. szakpolitikai alternatívát is, mivel az a fogyasztók magas szintű védelmét vonná maga után. A fuvarozók és a közvetítők inkább a 2.1. szakpolitikai alternatívát támogatják, tekintettel a multimodálismenetjegy-értékesítési piac jelenlegi fejlettségi szintjére. A nemzeti végrehajtó szervek jóval pozitívabban viszonyulnak a 2.2. szakpolitikai célkitűzéshez.

Ami a 3. szakpolitikai alternatívát illeti, a légitársaságok és a közvetítők a 3.2. szakpolitikai alternatívát támogatják; egy európai utasegyesület ugyancsak a 3.2. szakpolitikai alternatívát támogatja. Egy európai fogyasztói szervezet valószínűleg a 3.3. szakpolitikai alternatívát részesítené előnyben, de kedvezően viszonyul a 3.2. szakpolitikai alternatívához is, mivel az utas végső megoldásként minden esetben fordulhat a fuvarozóhoz (amikor a közvetítő nem fizet a határidőn belül). A nemzeti végrehajtó szervek a 3.1. szakpolitikai alternatívát támogatják.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

E beavatkozás általános célja, hogy biztosítsa az egységes személyszállítási piac megfelelő működését, és magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítson az utasok számára, amikor egyetlen közlekedési mód igénybevételével utaznak, vagy amikor utazásuk során közlekedési módok között váltanak, azáltal, hogy az utasok, a fuvarozók, a közvetítők és (különösen a csökkent mozgásképességű személyek esetében) a terminálüzemeltetők és a nemzeti hatóságok számára lehetővé teszik e jogok hatékony és eredményes alkalmazását és érvényesítését.

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag előnyeit várhatóan az érdekelt felek különböző csoportjai élvezik majd, nevezetesen a következők: fuvarozók, közvetítő menetjegy-értékesítők, terminálüzemeltetők, nemzeti végrehajtó szervek és utasok.

Utasok: e kezdeményezés végső kedvezményezettjei az utasok, akiknek a jogaikkal kapcsolatos ismeretei a fuvarozók, a terminálüzemeltetők és a végrehajtó hatóságok fellépése miatt várhatóan

növekedni fognak. Emellett bővülnének az utasok (beleértve a csökkent mozgásképességű személyeket is) tájékoztatáshoz és segítségnyújtáshoz való jogai a multimodális utazás során, és egyszerűbbé válna a repülőjegyek visszatérítése számukra. Az utasok számára biztosított haszon összeségében a becslések szerint az alapforgatókönyvhöz képest a 2025–2050-es időszak alatt, jelenértéken kifejezve 2 187 millió EUR, amelyből 2 165,3 millió EUR az ügykezelési költségek tekintetében jelentkező megtakarítás. Az ügykezelési költségek tekintetében jelentkező megtakarítás az alábbiaknak köszönhetően megtakarított időből származik: egyértelműbb visszatérítési eljárás (1 679,1 millió EUR), a csökkent mozgásképességű személyeket segítő egyablakos kapcsolattartó pont (277,3 millió EUR), a visszatérítések és kártérítési kérelmek uniós szintű egységes formanyomtatványának használata (147 millió EUR), a multimodális utasok panaszkezelési mechanizmusa (43,3 millió EUR), valamint az A. kategóriájú multimodális menetjegyekkel utazó, csökkent mozgásképességű utasoknak biztosított segítségnyújtás (18,6 millió EUR). Emellett az utasok javát szolgálják a multimodális utazás során lekésett csatlakozás esetén a segítségnyújtáshoz kapcsolódó jogok (különösen a visszatérítéshez és az átfoglaláshoz való jog, valamint a például frissítők, étkezések és szállás formájában biztosított ellátáshoz való jog), amelyek becsült összege 20,1 millió EUR, valamint az alternatív vitarendezési testület igénybevételének olcsóbb, a becslések szerint 1,6 millió EUR megtakarítást eredményező lehetősége.

***Fuvarozók*:** a fuvarozók javát szolgálják a gyorsabb és hatékonyabb eljárások, az üzemeltetők megfelelésével kapcsolatos nagyobb átláthatóság, a légiközlekedési közvetítőkkel közös visszatérítések feldolgozását érintő, vállalkozások közötti szabályok, a jó hírnevüknek köszönhető versenyelőnyük, a határokon átnyúló összehangolt nyomozások, valamint a nemzeti végrehajtó szervek és az alternatív vitarendezési testületek közötti hatékony együttműködés. Közvetett előnyük származik majd a multimodális utazással kapcsolatos felelősségre vonatkozó egyértelműbb szabályokból, valamint a kockázatértékelések közzétételéből, mivel azok egyenlő versenyfeltételeket teremtenek az ágazat számára a tagállamokban, és átláthatóbbá teszik a nyomonkövetési tényezőket. Emellett a multimodális utasok panaszkezelési mechanizmusa miatt a fuvarozóknál az ügykezelési költségek tekintetében jelentkező megtakarítás a becslések szerint az alapforgatókönyvhöz képest a 2025 és 2050 között időszak alatt, jelenértékben kifejezve 35,3 millió EUR.

Közvetítők: hivatalos szerepet kapnak a rajtuk keresztül lefoglalt repülőjegyek visszatérítésének folyamatában, amennyiben a fuvarozó úgy dönt, és a közvetítők ebbe beleegyeznek. A közvetítők közvetett módon a multimodális utazással kapcsolatos egyértelműbb felelősségi szabályok előnyeit is élvezhetik, különösen akkor, ha megfelelően tájékoztatják az utasokat azon menetjegyek különálló jellegéről, amelyeket a közvetítők egy adott multimodális utazásra vontak össze és értékesítettek. Emellett a multimodális utasok panaszkezelési mechanizmusa miatt a közvetítőknél az ügykezelési költségek tekintetében jelentkező megtakarítás a becslések szerint az alapforgatókönyvhöz képest a 2025 és 2050 közötti időszak alatt, jelenértékben kifejezve 24 millió EUR.

Nemzeti hatóságok: a nemzeti hatóságok számára az ismétlődő végrehajtási költségek tekintetében jelentkező megtakarítás a becslések szerint az alapforgatókönyvhöz képest – a 2025 és 2050 között időszak alatt, jelenértéken kifejezve – 5,9 millió EUR. A költségmegtakarítás annak köszönhető, hogy a fuvarozók és a terminálüzemeltetők egyszerűbben értékelhetik a megfelelést, anélkül, hogy alaposabb és költségesebb ellenőrzési tevékenységeket kellene végezniük, az egységes formanyomtatvány használata pedig megkönnyíti a nyomonkövetési tevékenységeket, és várhatóan csökken a bírósági ügyek száma is. Emellett az ügykezelési költségek tekintetében várhatóan jelentős megtakarítás fog jelentkezni a multimodális utasok panaszkezelési mechanizmusának köszönhetően (71,4 millió EUR, a 2025 és 2050 között időszak alatt, jelenértéken kifejezve, az alapforgatókönyvhöz képest).

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva által biztosított haszon összeségében az alapforgatókönyvhöz képest a 2025–2050-es időszak alatt, jelenértékben kifejezve a becslések szerint 2 323,6 millió EUR.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag összköltsége a 2025 és 2050 közötti időszakban az alapforgatókönyvön felül 575,2 millió EUR-ra becsülhető, jelenértékben kifejezve.

A ***fuvarozók*** esetében az összköltség az alapforgatókönyvhöz képest a 2025–2050-es időszak alatt, jelenértéken kifejezve a becslések szerint 144,5 millió EUR, amelyből 51,2 millió EUR alkalmazkodási költség és 93,3 millió EUR igazgatási költség. Az új szabályokhoz való alkalmazkodás jelentette

költségek legnagyobb részét az egyetlen személyszállítási szerződéssel (A. kategória) rendelkező utasok visszatérítéshez vagy átfoglaláshoz való joga, az ellátáshoz való jog és a csökkent mozgásképességű személyeknek biztosított segítségnyújtáshoz való jog, valamint az A. (egyetlen személyszállítási szerződés) és a B. (közvetítők által csomagban értékesített különálló menetjegyek) kategóriájú multimodális menetjegyek esetében az utasok valós idejű tájékoztatására szolgáló rendszer bevezetésének szükségessége teszi ki. Az igazgatási költségeket nagyrészt a szolgáltatásminőségi előírások kidolgozását és a minőségirányítási rendszer kialakítását követő jelentéstételi kötelezettség határozza meg.

A terminálüzemeltetők esetében az összköltség az alapforgatókönyvhöz képest a 2025–2050-es időszak alatt, jelenértéken kifejezve a becslések szerint 321,9 millió EUR, amelyből 319,5 millió EUR alkalmazkodási költség, 2,3 millió EUR pedig igazgatási költség. A multimodális csomópontokon a csökkent mozgásképességű személyeket segítő „egyablakos kapcsolattartó pontok” létrehozására vonatkozó követelmény teszi ki az alkalmazkodási költségek nagy részét (316,5 millió EUR), míg az igazgatási költségeket a szolgáltatásminőségi előírások kidolgozását és a minőségirányítási rendszer kialakítását követő jelentéstételi kötelezettség határozza meg.

A közvetítők esetében az összköltség a becslések szerint 75,2 millió EUR, amelyből 17,8 millió EUR alkalmazkodási költség, 57,5 millió EUR pedig igazgatási költség. Az igazgatási költségeket elsősorban az információs rendszerek átalakítása határozza meg, amelyre azért van szükség, hogy az utasokat tájékoztatni lehessen a visszatérítési folyamatról. A követeléskezelő ügynökségek a becslések szerint 1,6 millió EUR veszteséget szenvedhetnek el az olcsóbb alternatív vitarendezési testületek használata miatt.

A nemzeti hatóságok teljes becsült költsége 32 millió EUR, amelyből 30,6 millió EUR végrehajtási költség, 1,4 millió EUR igazgatási költség és 0,02 millió EUR alkalmazkodási költség.

Milyen hatást gyakorol a fellépés a kkv-kra és a versenyképességre?

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag a nagyobb és kisebb vállalkozásokra lesz hatással, emellett méretük és erőforrásaik korlátozottsága miatt a kkv-kra is valószínűleg jelentős hatást fog gyakorolni. Ez különösen igaz a közvetítő menetjegy-értékesítőkre és a kis fuvarozókra, például az autóbusz-üzemeltetőkre és a vízi fuvarozókra. Ebben az összefüggésben a kkv-k mentességet kaptak egy olyan szakpolitikai intézkedés esetében, amely különösen nagy költségekkel járna a számukra (ez az utasok valós idejű tájékoztatása a multimodális A. – egyetlen személyszállítási szerződések – és B. – közvetítők által csomagban értékesített különálló menetjegyek – menetjegy-kategóriák esetében).

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag lehetővé teszi az utasjogok jobb végrehajtását és érvényesítését, ezáltal hatékonyabbá téve a nemzeti hatóságok munkáját. Az utasok figyelmének felhívása arra a lehetőségre, hogy visszatérítési és kártérítési igényeiket benyújthatják alternatív vitarendezési testülethez is, csökkenteni fogja a bíróságok adminisztratív költségeit a peres ügyek számának csökkenése, és ezáltal a perköltségek csökkenése miatt. A nemzeti hatóságok összköltségének becsült értéke 32 millió EUR, míg a költségmegtakarításé 77,3 millió EUR, ami az alapforgatókönyvhöz képest a 2025–2050-es időszak alatt, jelenértéken kifejezve 45,3 millió EUR nettó hasznot eredményez.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag bizonyos társadalmi hatásokkal fog járni: míg a foglalkoztatásra gyakorolt hatás csekély lesz, az alapvető jogokkal kapcsolatos előnyök a magasabb szintű fogyasztóvédelemben nyilvánulnának meg, többek között a csökkent mozgásképességű személyek számára (pl. a multimodális csomópontokon a csökkent mozgásképességű személyek számára egyablakos kapcsolattartó pontok létrehozása). Az előnyben részesített szakpolitikai csomag várhatóan pozitív környezeti hatásokkal is jár; vonzóbbá teszi a kollektív közlekedési megoldásokkal bonyolított mobilitást, és hozzájárulhat ahhoz, hogy az emberek kevesebbet használjanak magángépjárműveket, ami pozitív hatással lehet a CO_2- és egyéb szennyezőanyag-kibocsátás csökkentésére, valamint a torlódásokra.

Arányosság

Az előnyben részesített szakpolitikai csomag nem lépi túl az egységes személyszállítási piac megfelelő működésének biztosításához és az utasok magas szintű fogyasztóvédelméhez szükséges átfogó szakpolitikai célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A szakpolitika felülvizsgálatára a javaslat elfogadását követően kellő idő elteltével kerül sor. Időre van szükség ahhoz, hogy a szakpolitikai intézkedések hatályba lépjenek és kifejtsék hatásukat; a Bizottság számára szilárd alapot szolgáltat a hatékony végrehajtás nyomon követéséhez a nemzeti végrehajtó szervek végrehajtási és jelentéstételi gyakorlata. Amennyiben nem merülnek fel végrehajtási problémák, ez az idő nem lehet kevesebb, mint öt év a jogszabály hatálybalépését követően.