EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 261/2004, (ES) č. 1107/2006, (EU) č. 1177/2010, (EU) č. 181/2011 a (EU) 2021/782, pokud jde o prosazování práv cestujících v Unii

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o právech cestujících v souvislosti s multimodálními cestami

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

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Práva cestujících se týkají rostoucího trhu s přibližně 13,4 miliardy cestujících, kteří každoročně uskuteční 107 milionů cest veřejnou dopravou. Tato práva chrání cestující před cestou, během ní i po ní a jsou základem dopravní a spotřebitelské politiky EU; stala se stěžejní iniciativou Unie.

Rámec práv cestujících tvoří pět různých nařízení EU pro leteckou (2), železniční, vodní a autobusovou a autokarovou dopravu. Jejich zavedení vedlo v posledních dvaceti letech k výraznému zlepšení ochrany cestujících. I přes značný pokrok, kterého bylo dosaženo, včetně přepracování nařízení o železniční přepravě v roce 2021, však stále přetrvávají velké výzvy. Za prvé, cestující ve všech druzích dopravy plně nevyužívají svých práv kvůli nedostatkům v jejich uplatňování a prosazování. Za druhé, současný právní rámec neposkytuje ochranu cestujícím, kteří se vydávají na multimodální cestu. Za třetí, jak bylo zjištěno během pandemie COVID-19, nejsou jasná pravidla pro náhradu letenek v případech, kdy jsou lety rezervovány prostřednictvím zprostředkovatele.

Čeho by mělo být dosaženo?

Cílem této iniciativy je zajistit řádné fungování jednotného trhu v oblasti osobní dopravy a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitelů při cestování. Za tímto účelem jsou jejími specifickými cíli: 1) zajistit účinné a efektivní prosazování právních předpisů o právech cestujících ve všech členských státech, 2) zajistit účinné vyřizování stížností cestujících, 3) zvýšit ochranu cestujících, kteří čelí narušení cesty v souvislosti s multimodálními cestami, 4) zvýšit informovanost osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace a více pomoci těmto osobám při přestupech mezi různými druhy dopravy a 5) zajistit jasný postup náhrady nákladů v případě cestujících v letecké dopravě, kteří si zarezervovali letenku prostřednictvím zprostředkovatele.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Cestující musí mít možnost domáhat se svých práv stejným způsobem a požívat stejné ochrany v Evropské unii bez ohledu na členský stát, do kterého cestují. Z těchto důvodů je třeba na výše uvedené problémy reagovat na úrovni EU. Na druhé straně prosazování a kontrola uplatňování jsou úkoly členského státu.

B. Řešení

Prostřednictvím jakých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

V rámci tohoto posouzení dopadů byly posuzovány tři soubory možností politiky (MP1, MP2, MP3). Každý soubor možností navrhuje řešení jednoho ze tří zjištěných problémů, ale liší se rozsahem opatření plánovaných na úrovni EU.

Možnosti MP1.1 a MP1.2 se zaměřují na řešení nedostatků v provádění a prosazování stávajícího regulačního rámce pro práva cestujících. Cílem možnosti MP1.1 je zajistit harmonizaci klíčových stávajících pravidel v této oblasti, která jsou založena zejména na opatřeních obsažených v novém nařízení o železniční přepravě, které vstoupilo v platnost v červnu 2023. Možnost MP1.2 navazuje na možnost MP1.1 a klade si za cíl posílit dodržování právních předpisů.

Možnosti MP2.1, MP2.2 a MP2.3 řeší otázky týkající se úrovně ochrany cestujících, kteří podnikají multimodální cestu, včetně osob s omezenou schopností pohybu a orientace, tím, že zohledňují opatření, která již byla provedena v rámci stávajících nařízení pro cesty jedním druhem dopravy. Polická opatření berou v úvahu několik kategorií multimodálních přepravních dokladů, tj. jediná přepravní smlouva nabízená dopravcem (kategorie A), samostatné přepravní doklady sdružené zprostředkovatelem (kategorie B) a samostatné přepravní doklady zakoupené cestujícími odděleně z jejich vlastní iniciativy (kategorie C). Možnost MP2.1 zajišťuje základní úroveň ochrany cestujících, aby se jim dostalo alespoň minimálních informací a pomoci, zejména pro cestující s jedinou přepravní smlouvou (kategorie A). Možnost MP2.2 zajišťuje komplexnější úroveň ochrany než možnost MP2.1: cestující (kategorie A a B) by měli dostávat informace v reálném čase o narušeních dopravy a možných dalších přípojích. Se zavedením „jednotných kontaktních míst“ v multimodálních uzlech by se rovněž stala účinnější a komplexnější pomoc osobám s omezenou schopností pohybu a orientace při přestupu mezi různými druhy dopravy. Možnost MP2.3 zavádí další úroveň ochrany tím, že přidává cestujícím s jedinou přepravní smlouvou (kategorie A) právo na uzavření alternativní přepravní

smlouvy v případě, že zmeškají přípoj.

Možnosti MP3.1, MP3.2 a MP3.3 řeší nejasná pravidla týkající se náhrady letenek rezervovaných prostřednictvím zprostředkovatele. Zahrnují povinnosti dopravců a zprostředkovatelů informovat cestující o postupu náhrady a poskytnout jim kontaktní údaje. Podle možnosti MP3.1 může cestující požádat o náhradu pouze dopravce, přičemž zprostředkovatel není součástí zpracování náhrady; zprostředkovatelé musí cestujícím umožnit tento proces tím, že jim poskytnou potřebné údaje. Podle možnosti MP3.2 může dopravce rozhodnout, zda cestující musí požádat o náhradu od zprostředkovatele nebo od dopravce, zatímco možnost MP3.3 umožňuje, aby si mezi náhradou prostřednictvím zprostředkovatele nebo dopravce zvolili cestující.

Upřednostňovaný balíček politik kombinuje možnosti politiky MP1.2, MP2.2 a MP3.2.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?
Zúčastněné strany obecně souhlasí, že identifikované problémy i cíle jsou relevantní.

Pokud jde o možnost MP1, mnoho vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování, dopravců a provozovatelů terminálů podporuje možnost MP1.1, protože těmto zúčastněným stranám neukládá povinnosti týkající se posuzování rizik a programů pro zvyšování povědomí o právech cestujících. Organizace spotřebitelů podporují možnost MP1.2, jelikož dále rozšiřuje povinnosti dopravců a provozovatelů terminálů poskytovat cestujícím informace o jejich právech. Dobře fungující vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování, dopravci, provozovatelé terminálů a zprostředkovatelé rovněž podporují možnost MP1.2, protože zajišťuje, aby činnost vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování v oblasti kontroly a prosazování byla transparentnější a předvídatelnější.

Co se týče možnosti politiky MP2, sdružení spotřebitelů podporují možnost MP2.3, protože by znamenala vysokou ochranu spotřebitelů. Dopravci a zprostředkovatelé spíše podporují možnost MP2.1 s ohledem na současnou úroveň rozvoje trhu s multimodálními přepravními doklady. Vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování více podporují možnost MP2.2.

Pokud jde o možnost politiky MP3, letecké společnosti a zprostředkovatelé podporují možnost MP3.2; možnost MP3.2 podporuje také Evropská federace cestujících. Evropská organizace spotřebitelů by nejspíše upřednostnila možnost MP3.3, zároveň však i možnost MP3.2, protože cestující se může vždy obrátit na dopravce jako na poslední možnost (nezaplatí-li zprostředkovatel ve stanovené lhůtě). Vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování podporují možnost MP3.1.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Obecným cílem tohoto zásahu je zajistit řádné fungování jednotného trhu v oblasti osobní dopravy a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitelů při cestování v rámci jednoho druhu dopravy nebo při přestupu z jednoho druhu dopravy na jiný během cesty tím, že se cestujícím, dopravcům, zprostředkovatelům a (zejména v případě osob s omezenou schopností pohybu a orientace) provozovatelům terminálů a vnitrostátním správním orgánům umožní účinným a účelným způsobem tato práva uplatňovat a prosazovat.

Očekává se, že upřednostňovaný balíček politik bude znamenat přínosy pro různé skupiny zúčastněných stran, konkrétně pro: dopravce, zprostředkovatele prodeje přepravních dokladů, provozovatele terminálů, vnitrostátní subjekty příslušné pro prosazování a cestující.

Cestující: osobami, jež budou mít konečný prospěch z iniciativy, jsou cestující, u nichž se očekává, že díky opatřením dopravců, provozovatelů terminálů a donucovacích orgánů se zlepší jejich informovanost o právech, která mají. Kromě toho by cestující (včetně osob s omezenou schopností pohybu a orientace) měli rozsáhlejší práva na informace a pomoc při uskutečnění multimodální cesty a měli by prospěch ze snadné náhrady letenek. Celkové přínosy pro cestující v období 2025–2050 se v porovnání se základním scénářem odhadují na 2 187 milionů EUR, vyjádřeno v současné hodnotě, z čehož 2 165,3 milionu EUR odpovídá úspoře nákladů spojených s obtížemi při uplatňování předpisů. Úspora nákladů spojených s obtížemi při uplatňování předpisů je dána úsporou času, a to díky: větší srozumitelnosti postupu náhrad (1 679,1 milionu EUR), jednotnému kontaktnímu místu pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace (277,3 milionu EUR), používání standardizovaného formuláře pro žádost o náhradu a odškodnění v celé EU (147 milionů EUR), mechanismu vyřizování stížností cestujících v multimodální dopravě (43,3 milionu EUR) a pomoci cestujícím s omezenou schopností pohybu a orientace, kteří cestují s multimodálními přepravními doklady kategorie A (18,6

milionu EUR). Kromě toho mají cestující právo na pomoc v případě zmeškání přípoje během multimodální cesty (zejména právo na náhradu a přesměrování a rovněž právo na péči např. v podobě občerstvení, jídla a ubytování) v odhadované výši 20,1 milionu EUR a na využití levnější možnosti využít subjektu alternativního řešení sporů v odhadované výši 1,6 milionu EUR.

Dopravci: budou mít prospěch z rychlejších a účinnějších postupů, větší transparentnosti ohledně dodržování předpisů ze strany provozovatelů, pravidel upravujících vztahy mezi zprostředkovateli služeb letecké dopravy při společném zpracování náhrad, konkurenční výhody díky své dobré pověsti, koordinovaného přeshraničního vyšetřování, účinné spolupráce mezi vnitrostátními subjekty příslušnými pro prosazování a subjekty alternativního řešení sporů. Nepřímým přínosem pro dopravce budou jasnější pravidla týkající se odpovědnosti v souvislosti s multimodálním cestováním a stejně tak i zveřejňování posouzení rizik, neboť se tím vyrovnají podmínky v daném odvětví ve všech členských státech a zprůhlední se kontrolní faktory. Kromě toho se odhaduje, že díky mechanismu vyřizování stížností cestujících v multimodální dopravě ušetří dopravci v období 2025–2050 v porovnání se základním scénářem náklady spojené s obtížemi při uplatňování předpisů v odhadované výši 35,3 milionu EUR, vyjádřeno v současné hodnotě.

Zprostředkovatelé: budou mít prospěch ze své oficiální role v postupu vyplácení náhrad za letenky rezervované jejich prostřednictvím – pokud se tak dopravce rozhodne a pokud s tím oni budou souhlasit. Zprostředkovatelé mohou nepřímo těžit i z jasnějších pravidel stanovících odpovědnost v souvislosti s multimodálním cestováním, zejména pokud řádně informují cestující o samostatné povaze přepravních dokladů, které tito zprostředkovatelé pro danou multimodální cestu zkombinovali a prodali. Kromě toho se odhaduje, že díky mechanismu vyřizování stížností cestujících v multimodální dopravě dojde v období 2025–2050 k úspoře nákladů zprostředkovatelů spojených s obtížemi při uplatňování předpisů o 24 milionů EUR v porovnání se základním scénářem, vyjádřeno v současné hodnotě.

Vnitrostátní orgány veřejné správy: opakující se úspory nákladů vnitrostátních orgánů veřejné správy na prosazování se v období 2025–2050 v porovnání se základním scénářem odhadují na 5,9 milionu EUR, vyjádřeno v současné hodnotě. Úspory nákladů vyplývají ze snazšího způsobu hodnocení dodržování předpisů ze strany dopravců a provozovatelů terminálů, aniž by se musely provádět hloubkové a nákladnější kontrolní činnosti, z používání standardních formulářů pro uplatňování nároků, které usnadňují kontrolní činnosti, a z očekávaného snížení počtu soudních případů. Kromě toho se očekává, že díky mechanismu vyřizování stížností cestujících v multimodální dopravě dojde v období 2025–2050 k úspoře nákladů spojených s obtížemi při uplatňování předpisů (v porovnání se základním scénářem o 71,4 milionu EUR, vyjádřeno v současné hodnotě).

Celkové přínosy upřednostňované možnosti politiky v období 2025–2050 se v porovnání se základním scénářem odhadují na 2 323,6 milionu EUR, vyjádřeno v současné hodnotě.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Celkové náklady upřednostňovaného balíčku politik v období 2025 až 2050 se odhadují na 575,2 milionu EUR navíc k základnímu scénáři, vyjádřeno v současné hodnotě.

U ***dopravců*** se celkové náklady v období 2025–2050 odhadují na 144,5 milionu EUR v porovnání se základním scénářem, vyjádřeno v současné hodnotě, z toho náklady na přizpůsobení ve výši 51,2 milionu EUR a administrativní náklady ve výši 93,3 milionu EUR. Největší část nákladů na přizpůsobení vyplývá z práva na náhradu nebo přesměrování, práva na péči a práva na pomoc osobám s omezenou schopností pohybu a orientace pro cestující s jedinou přepravní smlouvou (kategorie A) a z potřeby zavést systém poskytování informací v reálném čase pro cestující využívající multimodální přepravní doklad kategorie A (jediná přepravní smlouva) a kategorie B (samostatné přepravní doklady sdružené zprostředkovatelem). Administrativní náklady z velké části vyplývají z požadavku na podávání zpráv v návaznosti na zavedení norem kvality služeb a systému řízení jakosti.

Pro provozovatele terminálů se celkové náklady v období 2025–2050 odhadují na 321,9 milionu EUR v porovnání se základním scénářem, vyjádřeno v současné hodnotě, z toho náklady na přizpůsobení tvoří 319,5 milionu EUR a administrativní náklady 2,3 milionu EUR. Velkou část nákladů na přizpůsobení (316,5 milionu EUR) tvoří požadavek na zřízení „jednotného kontaktního místa“ pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace v multimodálních uzlech, zatímco administrativní náklady vyplývají z požadavku na podávání zpráv o výsledcích v návaznosti na zavedení norem

kvality služeb a systému řízení jakosti.

U zprostředkovatelů se celkové náklady odhadují na 75,2 milionu EUR, z toho náklady na přizpůsobení činí 17,8 milionu EUR a administrativní náklady 57,5 milionu EUR. Administrativní náklady jsou dány především potřebou změnit informační systémy, aby byli cestující informováni o postupu náhrad. Agentury vyřizující nároky mohou v důsledku používání levnější možnosti využití subjektů alternativního řešení sporů zaznamenat ztráty, které se odhadují na 1,6 milionu EUR.

Celkové náklady vnitrostátních orgánů veřejné správy se odhadují na 32 milionů EUR, z toho náklady na prosazování činí 30,6 milionu EUR, administrativní náklady 1,4 milionu EUR a náklady na přizpůsobení 0,02 milionu EUR.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Dopady upřednostňovaného balíčku politik se dotknou větších i menších podniků, přičemž významný bude pravděpodobně i dopad na malé a střední podniky vzhledem k jejich menší velikosti a omezeným zdrojům. To se týká zejména zprostředkovatelů prodeje přepravních dokladů a malých dopravců, jako jsou provozovatelé autobusové a autokarové dopravy a provozovatelé vodní dopravy. V této souvislosti byla zahrnuta výjimka pro malé a střední podniky v politickém opatření, které znamená pro malé a střední podniky obzvláště vysoké náklady (tj. poskytování informací v reálném čase cestujícím, kteří využívají multimodální přepravní doklady kategorie A (jediná přepravní smlouva) a kategorie B (samostatné přepravní doklady sdružené zprostředkovatelem)).

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Upřednostňovaný balíček politik umožňuje lépe uplatňovat a prosazovat práva cestujících, a zefektivňuje tak práci vnitrostátních orgánů. Zvyšování informovanosti cestujících o možnosti uplatnit nárok na náhradu a odškodnění u subjektu alternativního řešení sporů ušetří administrativní náklady soudů, a to díky snížení počtu soudních řízení, a tedy i nákladů na soudní spory. Celkové náklady pro vnitrostátní orgány veřejné správy se odhadují na 32 milionů EUR, přičemž úspory nákladů činí 77,3 milionu EUR, což v období 2025–2050 povede k čistým přínosům ve výši 45,3 milionu EUR v porovnání se základním scénářem, vyjádřeno v současné hodnotě.

Očekávají se jiné významné dopady?

Upřednostňovaný balíček politik bude mít určité sociální dopady: dopad na zaměstnanost bude sice okrajový, avšak přínosy související se základními právy by se projevily ve vyšší úrovni ochrany spotřebitelů, včetně osob s omezenou schopností pohybu a orientace (např. zřízení jednotných kontaktních míst pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace v multimodálních uzlech). Očekává se, že upřednostňovaný balíček politik bude mít také určité příznivé dopady na životní prostředí; zatraktivní mobilitu s využitím hromadné dopravy a může přispět k tomu, že se lidé rozhodnou méně používat osobní vozidla, což může mít příznivý dopad na snížení emisí CO_2 a dalších znečišťujících látek a na kongesci.

Proporcionalita

Upřednostňovaný balíček politik nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení celkového cíle politiky, kterým je zajištění řádného fungování jednotného trhu v oblasti osobní dopravy a dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitelů při cestování.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Politika bude přezkoumána po uplynutí přiměřené doby od přijetí návrhu. Aby se politická opatření projevila a měla dopady, bude to vyžadovat čas. Komise bude mít pevný základ pro sledování účinného provádění prostřednictvím prosazování a podávání zpráv ze strany vnitrostátních subjektů příslušných pro prosazování. Pokud se nevyskytnou problémy s prováděním, nebude to dříve než pět let od vstupu tohoto právního předpisu v platnost.