KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2023 r.
SWD(2023) 387 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentom:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 261/2004, (WE) nr 1107/2006, (UE) nr 1177/2010, (UE) nr 181/2011 i (UE) 2021/782 w odniesieniu do egzekwowania praw pasażerów w Unii

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw pasażerów w kontekście podróży multimodalnych

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

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Prawa pasażerów mają zastosowanie do rosnącego rynku liczącego około 13,4 mld pasażerów, którzy co roku odbywają 107 mln podróży, korzystając z transportu publicznego. Prawa te chronią pasażerów przed podróżą, w jej trakcie i po jej zakończeniu oraz stanowią centralny element unijnej polityki transportowej i konsumenckiej; stały się one inicjatywą przewodnią Unii.

Ramy praw pasażerów obejmują pięć różnych rozporządzeń UE dotyczących transportu lotniczego (2), kolejowego, wodnego oraz autobusowego i autokarowego. Ich wdrożenie pozwoliło znacznie zwiększyć ochronę pasażerów w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Pomimo znacznych postępów, w tym przekształcenia rozporządzenia w sprawie kolei w 2021 r., nadal istnieją jednak poważne wyzwania. Po pierwsze, pasażerowie we wszystkich rodzajach transportu nie korzystają w pełni ze swoich praw ze względu na niedociągnięcia w ich wdrażaniu i egzekwowaniu. Po drugie, obecne ramy prawne nie zapewniają ochrony pasażerom odbywającym podróż multimodalną. Po trzecie, jak zauważono podczas pandemii COVID-19, zasady zwrotu kosztów biletów lotniczych są niejasne, kiedy loty zostały zarezerwowane przez pośrednika.

Co należy osiągnąć?

Niniejsza inicjatywa ma na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania jednolitego rynku przewozu osób oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów przysługującego pasażerom podczas podróży. Ze względu na to cele szczegółowe są następujące: 1) zapewnienie skutecznego i efektywnego egzekwowania przepisów dotyczących praw pasażerów we wszystkich państwach członkowskich, 2) zapewnienie skutecznego rozpatrywania skarg pasażerów, 3) zwiększenie ochrony pasażerów w przypadku zakłóceń w podróży w kontekście podróży multimodalnych, 4) zwiększenie ilości informacji i pomocy dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się przy zmianie rodzaju transportu oraz 5) zapewnienie jasnego procesu zwrotu kosztów w przypadku, gdy pasażerowie lotniczy dokonali rezerwacji przez pośrednika.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Pasażerowie muszą być w stanie dochodzić swoich praw w taki sam sposób i korzystać z takiej samej ochrony w Unii Europejskiej, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym podróżują. Z tych powodów wyżej wymienione problemy wymagają działań na szczeblu UE. Z drugiej strony egzekwowanie i monitorowanie stosowania przepisów należą do zadań państwa członkowskiego.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

W ramach niniejszej oceny skutków oceniono trzy warianty strategiczne (WS1, WS2 i WS3). W każdym z wariantów zaproponowano rozwiązanie jednego z trzech zidentyfikowanych problemów, ale różnią się one pod względem zakresu działań przewidzianych na szczeblu UE.

Warianty WS1.1 i WS1.2 koncentrują się na rozwiązaniach problemu niedociągnięć we wdrażaniu i egzekwowaniu obowiązujących ram regulacyjnych dotyczących praw pasażerów. Celem WS1.1 jest zapewnienie harmonizacji kluczowych obowiązujących przepisów w tej dziedzinie, w szczególności w oparciu o środki zawarte w nowym rozporządzeniu w sprawie kolei, które weszło w życie w czerwcu 2023 r. WS1.2 opiera się na WS1.1 i ma na celu poprawę zgodności.

Warianty WS2.1, WS2.2 i WS2.3 odnoszą się do kwestii związanych z poziomem ochrony pasażerów odbywających podróż multimodalną, w tym osób o ograniczonej możliwości poruszania się, poprzez odzwierciedlenie środków, które zostały już wdrożone w ramach istniejących rozporządzeń dotyczących podróży z wykorzystaniem jednego rodzaju transportu. Środki z zakresu polityki uwzględniają kilka kategorii biletów multimodalnych, tj. pojedyncze umowy przewozu oferowane przez przewoźnika (kategoria A), oddzielne bilety łączone przez pośredników (kategoria B) oraz oddzielne bilety zakupione przez pasażerów osobno z ich własnej inicjatywy (kategoria C). WS2.1 zapewnia pasażerom podstawowy poziom ochrony w celu zagwarantowania im minimalnego poziomu informacji i pomocy, w szczególności pasażerom korzystającym z jednej umowy przewozu (kategoria A). WS2.2 zapewnia bardziej kompleksowy poziom ochrony niż WS2.1: pasażerowie (kategorie A i B) powinni otrzymywać w czasie rzeczywistym informacje o zakłóceniach i możliwych kolejnych połączeniach. Ponadto dzięki ustanowieniu „pojedynczych punktów kontaktowych” w węzłach multimodalnych pomoc dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się podczas zmiany rodzaju transportu stałaby

się bardziej skuteczna i kompleksowa. WS2.3 wprowadza dodatkowy poziom ochrony poprzez dodanie dodatkowego prawa przysługującego pasażerom posiadającym pojedynczą umowę przewozu (kategoria A) do zawarcia alternatywnej umowy przewozu w przypadku utraty połączenia.

Warianty WS3.1, WS3.2 i WS3.3 dotyczą niejasnych zasad odnoszących się do zwrotu kosztów biletów lotniczych zarezerwowanych przez pośrednika. Obejmują one obowiązki przewoźników i pośredników w zakresie informowania pasażerów o procedurze zwrotu kosztów oraz zapewnienia pasażerowi środków kontaktu. W ramach WS3.1 pasażerowie mogą wystąpić o zwrot kosztów jedynie do przewoźnika, a pośrednik nie uczestniczy w procedurze zwrotu kosztów; pośrednicy muszą umożliwić to pasażerom, dostarczając im niezbędne dane. W ramach WS3.2 przewoźnik może zdecydować, czy pasażerowie muszą wystąpić o zwrot kosztów do pośrednika lub przewoźnika, natomiast WS3.3 umożliwia pasażerom wybór zażądania zwrotu kosztów za pośrednictwem pośrednika lub od przewoźnika.

Preferowany pakiet strategiczny łączy warianty strategiczne WS1.2, WS2.2 i WS3.2.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?
Zainteresowane strony zasadniczo zgadzają się co do znaczenia zidentyfikowanych problemów oraz celów.

Jeżeli chodzi o WS1, wiele krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, przewoźników i operatorów terminali opowiada się za WS1.1, ponieważ wariant ten nie obejmuje obowiązków w zakresie oceny ryzyka i programów podnoszenia świadomości w zakresie praw pasażerów dla tych zainteresowanych stron. Za wariantem WS1.2 opowiadają się organizacje konsumenckie, ponieważ wariant ten obejmuje dodatkowe obowiązki dla przewoźników i operatorów terminali w zakresie informowania pasażerów o przysługujących im prawach. Sprawnie funkcjonujące krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, przewoźnicy, operatorzy terminali i pośrednicy również opowiadają się za WS1.2, ponieważ dzięki temu wykonywane przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów działania w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów będą bardziej przejrzyste i przewidywalne.

W odniesieniu do WS2 organizacje konsumenckie popierają wariant WS2.3, ponieważ umożliwiałby on zapewnienie wysokiej ochrony konsumentów. Przewoźnicy i pośrednicy popierają raczej WS2.1 ze względu na obecny poziom rozwoju rynku biletów multimodalnych. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów skłaniają się bardziej ku wariantowi WS2.2.

Jeśli chodzi o WS3, linie lotnicze i pośrednicy opowiadają się za WS3.2; europejskie stowarzyszenie pasażerów również popiera WS3.2. Europejskie organizacje konsumenckie prawdopodobnie preferowałyby wariant WS3.3, ale są również przychylne wariantowi WS3.2, ponieważ pasażer zawsze może w ostateczności zwrócić się do przewoźnika (gdy pośrednik nie płaci w wyznaczonym terminie). Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów opowiadają się za wariantem WS3.1.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Ogólnym celem przedmiotowego działania jest zapewnienie właściwego funkcjonowania jednolitego rynku przewozu osób oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów przysługującego pasażerom podczas podróży jednym rodzajem transportu lub podczas zmiany rodzaju transportu w trakcie podróży poprzez umożliwienie pasażerom, przewoźnikom, pośrednikom oraz (zwłaszcza w przypadku osób o ograniczonej możliwości poruszania się) operatorom terminali i administracjom krajowym efektywnego i skutecznego stosowania i egzekwowania tych praw.

Oczekuje się, że korzyści płynące z preferowanego pakietu strategicznego będą odczuwalne dla różnych grup zainteresowanych stron, tj.: przewoźników, pośredników będących sprzedawcami biletów, operatorów terminali, krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów oraz pasażerów.

Pasażerowie: ostatecznymi beneficjentami tej inicjatywy są pasażerowie, których świadomość na temat przysługujących im praw ma wzrosnąć ze względu na działania przewoźników, zarządców terminali i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Ponadto pasażerom (w tym osobom o ograniczonej możliwości poruszania się) przysługiwałoby więcej praw do uzyskania

informacji i pomocy podczas podróży multimodalnej, a także łatwiej byłoby im uzyskać zwrot kosztów biletów lotniczych. Łączne korzyści dla pasażerów szacuje się na 2 187 mln EUR, wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego, z czego 2 165,3 mln EUR stanowią oszczędności w zakresie kosztów związanych z utrudnieniami. Oszczędności w zakresie kosztów związanych z utrudnieniami wynikają z czasu zaoszczędzonego dzięki: zwiększeniu jasności procedury zwrotu kosztów (1 679,1 mln EUR), ustanowieniu pojedynczego punktu kontaktowego dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się (277,3 mln EUR), stosowaniu ogólnounijnego standardowego formularza wniosków o zwrot kosztów i odszkodowanie (147 mln EUR), wdrożeniu mechanizmu rozpatrywania skarg składanych przez pasażerów multimodalnych (43,3 mln EUR) oraz zapewnieniu pomocy dla pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących w ramach biletów multimodalnych kategorii A (18,6 mln EUR). Ponadto pasażerom przysługują prawa do pomocy w przypadku utraty połączenia podczas podróży multimodalnej (w szczególności prawo do zwrotu kosztów i zmiany trasy, a także prawo do opieki w formie np. napojów, posiłków i zakwaterowania), których koszty szacuje się na 20,1 mln EUR. Pasażerowie mają również możliwość skorzystania z tańszego wariantu, jakim jest pomoc organu ds. alternatywnych metod rozstrzygania sporów, przy czym koszt takiej usługi szacuje się na 1,6 mln EUR.

Przewoźnicy**:** odniosą korzyści dzięki szybszym i skuteczniejszym procedurom, większej przejrzystości w zakresie przestrzegania przepisów przez operatorów, wprowadzeniu zasad B2B dotyczących pośredników w transporcie lotniczym obowiązujących podczas wspólnego rozpatrywania z nimi zwrotów kosztów, przewadze konkurencyjnej będącej efektem ich dobrej reputacji, skoordynowanym dochodzeniom transgranicznym, skutecznej współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów a organami ds. alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Będą oni pośrednio korzystać z jaśniejszych przepisów dotyczących odpowiedzialności w kontekście podróży multimodalnych, a także z publikacji informacji na potrzeby oceny ryzyka, ponieważ wyrówna to warunki działania branży we wszystkich państwach członkowskich i zwiększy przejrzystość czynników monitorowania. Ponadto szacuje się, że oszczędności w zakresie ponoszonych przez przewoźników kosztów związanych z utrudnieniami, które powstaną wskutek stosowania mechanizmu rozpatrywania skarg złożonych przez pasażerów multimodalnych, wyniosą 35,3 mln EUR, wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego.

Pośrednicy: skorzystają z pełnienia oficjalnej roli w procesie zwrotu kosztów biletów lotniczych zarezerwowanych za ich pośrednictwem, jeżeli przewoźnik tak postanowi, a oni wyrażą na to zgodę. Pośrednicy mogą również pośrednio korzystać z jaśniejszych przepisów dotyczących odpowiedzialności w kontekście podróży multimodalnych, w szczególności gdy odpowiednio informują pasażerów o oddzielnym charakterze biletów transportowych, które pośrednicy ci połączyli i sprzedali na daną podróż multimodalną. Ponadto szacuje się, że oszczędności w zakresie ponoszonych przez pośredników kosztów związanych z utrudnieniami, które powstaną wskutek stosowania mechanizmu rozpatrywania skarg złożonych przez pasażerów multimodalnych, wyniosą 24 mln EUR, wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego.

Krajowe organy publiczne: oszczędności w zakresie stałych kosztów egzekwowania przepisów dla krajowych organów publicznych szacuje się na 5,9 mln EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego. Oszczędności kosztów wynikają z łatwiejszego sposobu oceny przestrzegania przepisów przez przewoźników i operatorów terminali (bez konieczności przeprowadzania bardziej szczegółowych i kosztownych działań w zakresie monitorowania), stosowania standardowych formularzy wniosków, którym towarzyszą łatwe działania monitorujące, oraz oczekiwanego spadku liczby spraw sądowych. Ponadto oczekuje się, że organy te wygenerują oszczędności w zakresie kosztów związanych z utrudnieniami, które będą skutkiem stosowania mechanizmu rozpatrywania skarg złożonych przez pasażerów multimodalnych (71,4 mln EUR, wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego).

Szacuje się, że łączne korzyści wynikające z preferowanego wariantu strategicznego wyniosą 2 323,6 mln EUR w stosunku do poziomu bazowego, wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Szacuje się, że łączne koszty preferowanego wariantu strategicznego wyniosą 575,2 mln EUR dodatkowo w stosunku do poziomu bazowego na lata 2025–2050, wyrażone według wartości bieżącej.

W przypadku ***przewoźników*** całkowite koszty szacuje się na 144,5 mln EUR wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego, z czego 51,2 mln EUR stanowią koszty dostosowania, a 93,3 mln EUR – koszty administracyjne. Największa część kosztów dostosowania wynika z prawa do zwrotu kosztów lub zmiany trasy, prawa do opieki i prawa do pomocy przysługującego osobom o ograniczonej możliwości poruszania się w przypadku pasażerów posiadających pojedynczą umowę przewozu (kategoria A) oraz z potrzeby wprowadzenia systemu przekazywania pasażerom informacji w czasie rzeczywistym w odniesieniu do biletów multimodalnych kategorii A (pojedyncze umowy przewozu) i B (oddzielne bilety łączone przez pośredników). Koszty administracyjne wynikają w dużej mierze z wymogu sprawozdawczości w następstwie ustanowienia norm jakości usług i systemu zarządzania jakością.

W przypadku operatorów terminali całkowite koszty szacuje się na 321,9 mln EUR wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego, z czego 319,5 mln EUR stanowią koszty dostosowania, a 2,3 mln EUR – koszty administracyjne. Wprowadzenie wymogu ustanowienia w węzłach multimodalnych „pojedynczych punktów kontaktowych" na potrzeby osób o ograniczonej możliwości poruszania się odpowiada za znaczną część kosztów dostosowania (316,5 mln EUR), natomiast koszty administracyjne wynikają z wymogu sprawozdawczości na temat wyników w następstwie ustanowienia norm jakości usług i systemu zarządzania jakością.

W przypadku pośredników całkowite koszty szacuje się na 75,2 mln EUR, z czego 17,8 mln EUR stanowią koszty dostosowania, a 57,5 mln EUR – koszty administracyjne. Koszty administracyjne wynikają głównie z konieczności zmiany systemów informacyjnych w celu informowania pasażerów o procedurze zwrotu kosztów. Agencje ds. roszczeń mogą ponieść straty szacowane na 1,6 mln EUR wynikające z korzystania z tańszego wariantu, jakim jest pomoc organu ds. alternatywnych metod rozstrzygania sporów.

W przypadku organów publicznych całkowite koszty szacuje się na 32 mln EUR, z czego 30,6 mln EUR stanowią koszty egzekwowania przepisów, 1,4 mln EUR – koszty administracyjne, a 0,02 mln EUR – koszty dostosowania.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Skutki preferowanego pakietu strategicznego będą miały wpływ na większe i mniejsze przedsiębiorstwa, przy czym MŚP prawdopodobnie również odczują znaczny wpływ ze względu na ich wielkość i ograniczone zasoby. Dotyczy to w szczególności pośredników będących sprzedawcami biletów i małych przewoźników, takich jak przewoźnicy autobusowi i autokarowi oraz przewoźnicy w transporcie wodnym. W tym kontekście przewidziano zwolnienie dla MŚP w odniesieniu do środka z zakresu polityki, który wiąże się ze szczególnie wysokimi kosztami dla MŚP (tj. udzielanie pasażerom informacji w czasie rzeczywistym w odniesieniu do biletów multimodalnych kategorii A (pojedyncze umowy przewozu) i B (oddzielne bilety łączone przez pośredników)).

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Preferowany pakiet strategiczny umożliwia lepsze wdrażanie i egzekwowanie praw pasażerów, co zwiększa skuteczność pracy organów krajowych. Zwiększanie wśród pasażerów świadomości na temat możliwości składania wniosków o zwrot kosztów i odszkodowania do organu ds. alternatywnych metod rozwiązywania sporów pozwoli zaoszczędzić sądom koszty administracyjne ze względu na ograniczenie liczby czynności procesowych, a tym samym zmniejszenie kosztów postępowania sądowego. Całkowite koszty dla krajowych organów publicznych szacuje się na poziomie 32 mln EUR, natomiast oszczędności kosztów na 77,3 mln EUR, co pozwoli uzyskać korzyści netto w wysokości 45,3 mln EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w stosunku do poziomu bazowego.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Preferowany pakiet strategiczny będzie miał pewne skutki społeczne: chociaż wpływ na zatrudnienie będzie marginalny, korzyści związane z prawami podstawowymi urzeczywistnią się w ramach wyższego poziomu ochrony konsumentów, w tym osób o ograniczonej możliwości poruszania się (np. ustanowienie w węzłach multimodalnych pojedynczych punktów kontaktowych dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się). Oczekuje się również, że preferowany pakiet strategiczny będzie miał pewien pozytywny wpływ na środowisko; sprawi, że mobilność z wykorzystaniem transportu zbiorowego stanie się bardziej atrakcyjna i może przyczynić się do ograniczenia korzystania z samochodów indywidualnych, co może mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie emisji CO_2 i innych zanieczyszczeń, a także na zatory komunikacyjne.

Proporcjonalność

Preferowany pakiet strategiczny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnego celu

polityki, jakim jest zapewnienie właściwego funkcjonowania jednolitego rynku przewozu osób oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów przysługującego pasażerom podczas podróży.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Przegląd polityki zostanie przeprowadzony po odpowiednio długim czasie od przyjęcia wniosku. Minie trochę czasu, zanim środki z zakresu polityki staną się skuteczne i zaczną przynosić efekty; Komisja będzie dysponować solidną podstawą do monitorowania skutecznego wdrażania dzięki egzekwowaniu przepisów i składaniu sprawozdań przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów. O ile nie wystąpią problemy z wdrażaniem, okres ten nie będzie krótszy niż 5 lat od wejścia przepisów w życie.