C/2024/3382

31.5.2024

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Návrh 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

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

a

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

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Zpravodajka: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Žádost o vypracování stanoviska	Rada Evropské unie, 29.1.2024 a 1.2.2024 Evropský parlament, 8.2.2024
Právní základ	čl. 91 odst. 1, čl. 100 odst. 2 a článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato v sekci	28.2.2024
Přijato na plenárním zasedání	20.3.2024
Plenární zasedání č.	586
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	212/1/2

1 Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) podporuje nové právní předpisy, které Komise navrhuje a jejichž cílem je zlepšit práva cestujících a zajistit jim kvalitnější informace. Jednotlivé části těchto nových právních předpisů (souborné cestovní služby, práva cestujících a multimodální cesty) je třeba chápat jako vzájemně se doplňující.

1.2 EHSV má za to, že vhodné a účinné právní předpisy nejen že zlepší situaci cestujících, nýbrž také posílí evropský průmysl v tomto odvětví, když zvýší jeho konkurenceschopnost.

1.3 EHSV vyjadřuje znepokojení v souvislosti s hlubokou neznalostí občanů ohledně jejich práv a s problémy s jejich uplatňováním. S ohledem na to se domnívá, že informace jsou nejužitečnějším a nejúčinnějším nástrojem, který mají cestující k tomu, aby se obeznámili se svými právy a mohli je uplatňovat v případě, že budou porušena. Proto EHSV doporučuje Komisi, aby poskytovatelé služeb cestovního ruchu měli povinnost zajišťovat rozsáhlé a kvalitní informace, které budou srozumitelné a jež budou poskytovány osobně, i když bude možné je předávat i jinými cestami, například digitálně.

1.4 EHSV žádá Komisi, aby vyvinula úsilí s cílem zkvalitnit informace, které mají cestující k dispozici před uzavřením cestovní smlouvy, zejména pro případ, že dojde k přerušení cesty, a aby bylo zajištěno, že tyto informace budou srozumitelné všem uživatelům. Výbor navrhuje posílit jejich šíření prostřednictvím informačních kampaní.

1.5 EHSV velmi oceňuje posílení ochrany cestujících se zdravotním postižením a s omezenou schopností pohybu a orientace a doporučuje Komisi, aby tuto posílenou ochranu rozšířila na cestující s dětmi, neboť je zřejmé, že se během svých přesunů mnohdy potýkají s obtížemi.

1.6 EHSV vítá skutečnost, že tyto právní předpisy posilují Zelenou dohodu díky stimulaci udržitelné mobility, a doporučuje uznat i to, že je důležité, aby měli pracovníci v tomto odvětví dobrou odbornou průpravu a dobře se s nimi zacházelo.

1.7 EHSV vybízí k tomu, aby byly právní předpisy skutečně účinné a byly dodržovány a aby byly za tím účelem monitorovány zprávy, které musí společnosti každé dva roky předkládat, a ukládány sankce v případě nedodržení předpisů.

2 **Shrnutí dokumentu Komise**

2.1 Komise přijala sérii návrhů obsažených v balíčku o udržitelné mobilitě, jejichž cílem je zlepšit zkušenosti cestujících díky posílení jejich práv. Při přípravě těchto norem byly zohledněny nedávné zkušenosti získané na základě krize COVID-19 a úpadku různých provozovatelů, z nichž vyplynulo, že je třeba posílit dodržování práv cestujících, aby se zvýšilo používání hromadné dopravy na úkor dopravy soukromé s cílem podpořit realizaci Zelené dohody.

2.2 Návrh Komise se zaměřuje na tři aspekty. Prvním z nich je přezkum a zlepšení práv cestujících, pokud jde o prosazování práv cestujících v Unii (COM(2023) 753). Druhým je návrh evropského nařízení o právech cestujících v souvislosti s multimodálními cestami a posledním aspektem je přezkum směrnice o souborných cestovních službách z roku 2015. První a druhý aspekt balíčku opatření přijatého Komisí jsou předmětem tohoto stanoviska.

2.3 V případě multimodálních cest bude v budoucnosti dopad stále větší. Dle odhadů Komise se v roce 2019 tento problém týkal 91 milionů cestujících. Předpokládá se, že toto číslo dosáhne 103,6 milionu v roce 2030 a 150,9 milionu v roce 2050.

3 **Obecné připomínky**

3.1 EHSV vítá přezkum evropských právních předpisů upravujících práva cestujících v letecké, železniční, vodní a silniční dopravě, neboť se domnívá, že nejvhodnějším způsobem, jak v této otázce dosáhnout pokroku, je zaujmout holistický přístup, přičemž je třeba podnítit využívání hromadné dopravy a podpořit tak Zelenou dohodu.

3.2 EHSV velmi pozitivně hodnotí hlavní cíle přezkumu těchto právních předpisů, tedy právo na přístupnost a pomoc pro osoby se zdravotním postižením a s omezenou schopností pohybu a orientace, právo na splnění přepravní smlouvy v případě narušení cesty, pokud to bude proveditelné, a na náhradu škody, a právo na rychlý a přístupný systém pro snadné vyřizování stížností.

3.3 EHSV má za to, že návrh odpovídá závazku, který Komise přijala v rámci strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu s cílem zaručit, aby byla práva cestujících z EU přiměřeně uplatňována, aby byla jasná zúčastněným stranám a aby zaručovala pomoc a náhradu v případě problémů v multimodálním rámci a zejména aby se udělovaly vhodné sankce, pokud dojde k nedodržení těchto norem, které poškodí práva cestujících a hospodářskou soutěž.

3.4 EHSV nicméně považuje návrh Komise za málo ambiciózní, neboť usiluje pouze o reformu nedostatků, jež byly zaznamenány prostřednictvím různých studií a ze strany institucí Unie a které se týkají uplatňování a dodržování stávajících práv cestujících, a nestanoví žádné nové právo cestujících jako takové, přičemž jeho prvořadým cílem je usilovat o zatím neexistující rovnováhu mezi ochranou cestujících a povinnostmi dopravců a správců infrastruktury. Návrh neuznává ani zásadní úlohu pracovníků v tomto odvětví. Ti musí získat dobrou odbornou průpravu a je také nutné, aby s nimi bylo dobře zacházeno.

3.5 EHSV vyjadřuje znepokojení v souvislosti s hlubokou neznalostí občanů ohledně jejich práv a s problémy s jejich uplatňováním. Zvláštní průzkum Eurobarometr 2019 došel k závěru, že méně než polovina občanů EU ví, že cestující mají nějaká práva. Svá práva při cestování zná pouze třetina občanů. Jde o opakující se problém, který vzdaluje občany od cílů Unie rozvíjet hospodářství ve prospěch lidí. EHSV má za to, že návrh Komise má pomoci zlepšit situaci uživatelů v rámci Evropské unie.

3.6 Ve svém stanovisku k fungování a uplatňování práv cestujících v letecké dopravě již EHSV doporučil zlepšit informování cestujících o jejich právech a vytvořit rychlé a účinné mechanismy náhrady v případě zpoždění či zrušení. Navzdory tomu problémy, na něž bylo poukázáno, nadále přetrvávají nebo se v důsledku různých krizí v odvětví letecké dopravy ještě zhoršily.

3.7 EHSV se domnívá, že je nezbytné, aby byl legislativní návrh harmonizován a byl v souladu s přezkumem směrnice (EU) 2015/2302 o souborných cestovních službách a spojených cestovních službách, protože i když se jedná o služby různé právní povahy, pro spotřebitele je složité navzájem je při uzavírání smlouvy odlišit. EHSV doporučuje, aby oba návrhy harmonizovaly ochranu spotřebitelů: to vše s cílem nevytvářet rozdíly, které by ovlivnily úroveň hospodářské soutěže mezi různými provozovateli na trhu.

3.8 Uplatňování právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele je problémem, který nebyl vyřešen pomocí nástrojů, jež mají spotřebitelé k dispozici. Uplatňování hromadných žalob je v praxi velmi obtížné. Řešení sporů v rámci tak obrovského odvětví soudní cestou vede ke vzniku problémů, dodatečných nákladů a neefektivnosti pro všechny zúčastněné strany. EHSV se domnívá, že je třeba podporovat veřejné, rychlé a účinné mechanismy, které zaručí splnění přepravní smlouvy u všech možností jejího uzavření, které má spotřebitel k dispozici (přímé uzavření s poskytovatelem, pomocí fyzických nebo digitálních zprostředkovatelů nebo uzavření intermodální smlouvy), a to tak, aby byla zajištěna rovnost mezi všemi tržními provozovateli. Proto doporučuje, aby bylo v cestovních dokumentech uváděno: 1) kam doručit uvedenou stížnost provozovateli cestovních služeb a 2) jaký alternativní systém řešení sporů může spotřebitel využít, pokud neobdrží uspokojivou odpověď.

3.9 EHSV požaduje větší úsilí ohledně účinnosti mechanismů řešení přeshraničních sporů, neboť podstatná část cest a příslušných smluv je realizována s účastníky trhu usazenými v jiné zemi, než je země uživatele služeb, který smlouvu uzavírá. V tomto smyslu EHSV připomíná, že existuje síť TRAVEL-Net, která usnadňuje řešení přeshraničních sporů, a doporučuje Komisi, aby v tomto legislativním návrhu zohlednila její připomínky.

3.10 V tomto ohledu EHSV připomíná, že úroveň ochrany cestujících se podstatně zvýšila poté, co byla na úrovni EU harmonizována práva cestujících s cílem zajistit rovné podmínky pro všechny subjekty zapojené do poskytování dopravních služeb. Stejně jako Komise je EHSV přesvědčen, že větší ochrana cestujících představuje pobídku k využívání veřejné dopravy, což kromě posílení účinné spravedlivé hospodářské soutěže mezi různými subjekty (dopravci, správci infrastruktury, zprostředkovateli) zásadně přispěje k realizaci Zelené dohody a podpoří rozvoj silného odvětví souvisejícího s přepravou cestujících, jenž napomůže zvýšení zaměstnanosti.

3.11 Navzdory uvedenému zvýšení ochrany ukázal úpadek leteckých společností a provozovatelů, a především dopad pandemie COVID-19, že mezi různými provozovateli, kteří se podílejí na určité cestě, existují rozdíly a nerovnost, pokud jde o povinnosti týkající se uzavírání smluv o pojištění proti platební neschopnosti nebo smluv s garančními fondy. Přestože Komise navrhuje zabývat se touto otázkou v budoucích legislativních aktech, EHSV se domnívá, že je nezbytné vytvořit spolehlivé insolvenční režimy, jež se budou vztahovat na všechny subjekty a provozovatele, kteří se nějak podílejí na dané cestě, nezávisle na jejich velikosti (malé a střední i velké podniky), aby byly na podobná rizika uplatňovány podobné normy.

4 **Konkrétní připomínky**

4.1 EHSV považuje za správný návrh Komise jasně regulovat právo na náhradu v penězích, pokud byly letenky rezervovány prostřednictvím zprostředkovatele. Možnost, aby dopravce mohl se souhlasem zprostředkovatele rozhodnout, který z nich obdrží žádost spotřebitele, je vhodná, neboť díky tomu spotřebitel již od okamžiku rezervace ví, od koho má v případě problémů požadovat náhradu škody nebo proplacení výdajů. EHSV se nicméně domnívá, že podrobná regulace zprostředkovatelů, která se vztahuje na cesty letadlem, by měla být rozšířena i na ostatní dopravní prostředky, aby se zaručila harmonizace a rovnost mezi různými dopravními prostředky.

4.2 EHSV podporuje navrhovanou regulaci náhrad prostřednictvím zprostředkovatelů, kterou tyto právní předpisy stanoví. Návrh zvyšuje jasnost tím, že začleňuje povinnost informovat spotřebitele jasným a jednoduchým způsobem v době rezervace a potvrzení podmínek náhrady, přičemž zaručuje, že náhrada je bezplatná a proběhne ve lhůtě 14 dnů.

4.3 EHSV považuje za nezbytné, aby byly v zájmu zaručení účinného mechanismu náhrad vhodným způsobem předávány informace o spotřebiteli mezi zprostředkovateli a leteckými společnostmi, přičemž současně je třeba zaručit odpovídající úroveň hospodářské soutěže. Proto považuje za vhodnou regulaci tohoto aspektu, zejména pokud jde o záruky ohledně maximální lhůty pro uchovávání údajů a vymezení účelu, které umožní dodržet obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR).

4.4 V rámci různých studií Komise opakovaně poukázala na nízkou úroveň dodržování práv cestujících u rozličných druhů dopravy. Jedním z důvodů je, že uživatelé o existenci těchto práv nevědí. EHSV považuje za pozitivní vytvoření standardizovaného postupu pro náhradu škody a proplacení výdajů pro všechny druhy dopravy. Přijetí tohoto modelu ušetří náklady podnikům a usnadní informovanost spotřebitelů o tomto postupu. Kromě toho by měly vnitrostátní orgány dohledu kontrolovat, aby byl tento formulář vždy k dispozici spotřebitelům, což posílí jeho všeobecné rozšíření a přispěje ke zlepšení dodržování pravidel, jež je hlavním cílem navrhované reformy. Také je třeba vyžadovat, aby dopravci během vyřizování stížností uplatňovali transparentně argument vyšší moci. Pokud je uvedeno, že zpoždění nebo zrušení cesty způsobila vyšší moc, předpokládá se, že dopravce připojí důkazy ohledně dané události (například meteorologickou předpověď pro dané místo a čas pro dotčený dopravní prostředek). Argument vyšší moci by neměl být používán svévolně za účelem zamítnutí stížnosti.

4.5 Stejně tak EHSV považuje za vhodný přístup „založený na posouzení rizik“, který tyto právní předpisy uplatňují. V souladu s ním vnitrostátní orgány dohledu vypracují programy monitorování s cílem kontrolovat dodržování povinností stanovených v nařízení ze strany dopravců, provozovatelů infrastruktury a zprostředkovatelů, a to na základě stížností spotřebitelů a činností v oblasti sledování. Tento systém by měl zajistit transparentnost a zlepšit účinnost mechanismů ochrany stanovených v předpisech.

4.6 Sledování toho, jak různí provozovatelé dodržují ustanovení nařízení, by mělo příslušet vnitrostátním orgánům dohledu. Jejich úkoly by měly být harmonizovány ve všech členských státech. Komise by si však měla vyhradit aktivní úlohu, zejména v případě postupů, které budou mít dopady v různých státech Unie. EHSV považuje za nezbytné rozšířit pole působnosti Komise při šetření praktik, u nichž panuje podezření, že odporují nařízení, a ukládání souvisejících sankcí. V navrhovaném textu je stanovena možnost požádat o informace, aniž by současně byl podrobně popsán rozsah činnosti. Kromě toho je tato možnost zamýšlena pouze pro silniční, železniční a námořní dopravu. Vyloučení letecké dopravy není náležitě odůvodněno, a je tedy třeba zabránit tomu, aby se k různým dopravním alternativám přistupovalo rozdílně.

4.7 EHSV považuje za pozitivní návrh Komise týkající se práv cestujících během multimodálních cest. Možnost uskutečňovat multimodální cesty je v souladu s posílením používání hromadné dopravy coby alternativy k soukromému vozidlu. Účinná multimodální mobilita je klíčovým prvkem pro zajištění udržitelnější dopravy přispívající k Zelené dohodě pro Evropu.

4.8 EHSV upozorňuje, že v současnosti nejsou cestující, kteří zvažují zvolit multimodální cestu, aby překonali velkou vzdálenost, vhodným způsobem chráněni, zejména při přerušení cesty, což je významný problém. EHSV má za to, že zlepšení a zrovnoprávnění těchto cest v tomto ohledu zvýší atraktivitu této možnosti pro cestující. EHSV zdůrazňuje, že tyto předpisy významně zlepší ochranu osob se sníženou pohyblivostí, neboť konkrétně zahrnují právo na pomoc jak v dopravě, tak v centrech pro cestující v multimodální dopravě.

4.9 EHSV pozitivně vnímá strukturu navrhovaného nařízení, neboť usnadňuje harmonizaci norem v oblasti ochrany uživatelů dopravy bez ohledu na její druh, což předchází nerovnostem a podporuje hospodářskou soutěž a doplňkovost mezi různými druhy dopravy.

4.10 Ačkoli je tato iniciativa chvályhodná, EHSV se domnívá, že ochrana, kterou návrh nařízení poskytuje cestujícím, je omezená. Je třeba ji zlepšit v případě jediných multimodálních smluv. Podle EHSV by rovněž bylo nezbytné jasněji vymezit povinnosti týkající se péče a pomoci, aby se zabránilo jejich snadnému obcházení ze strany subjektů, jež jsou povinny je poskytnout v každé situaci. Pokud nebudou vymezeny lepší podmínky pomoci, hrozí, že rozsah pomoci bude určovat odpovědný dopravce. V praxi se tato pomoc neposkytuje, což poškozuje cestující, kteří se velmi obtížně domáhají nápravy. Podobně vidí EHSV jako nevýhodu skutečnost, že nebylo stanoveno proplácení výdajů za zcela integrované jízdní doklady.

4.11 EHSV se domnívá, že je nezbytné skutečně vytvořit evropský datový prostor pro mobilitu, který umožní překonat překážky dané roztříštěností dat mezi různými podniky, provozovateli a správci, která ztěžuje poskytování informací uživatelům v reálném čase. Jde o závažnou překážku, která brání využití přínosů digitalizace dopravy a vytvoření vhodných podmínek hospodářské soutěže při poskytování digitálních služeb v oblasti mobility a dopravy v EU, jež by umožnily zvýšit kvalitu služeb, multimodalitu, bezpečnost silničního provozu a udržitelnost, přičemž současně by tržní subjekty mohly využít nových podnikatelských příležitostí a inovací, což by umožnilo účinnější a výnosnější dopravu.

4.12 Stejně tak, ačkoli to není předmětem tohoto stanoviska, považuje EHSV za nezbytné upozornit na závažný problém narušení hospodářské soutěže, který představuje absence specifické regulace v oblasti kabinových zavazadel a jejich zahrnutí do ceny letenky. EHSV připomíná rozsudek SDEU ve věci C-487/12 ([1]), podle něhož příruční zavazadlo nesmí být předmětem příplatku. Proto zdůrazňuje, že je nezbytné co nejdříve definovat rozsah a konkrétní požadavky ohledně váhy a rozměrů příručního zavazadla. V souladu s požadavky obsaženými v předchozích stanoviscích je třeba do právních předpisů o ochraně spotřebitelů začlenit acquis Soudního dvora Evropské unie v této otázce.

V Bruselu dne 20. března 2024.

Ppředseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE

([1]) Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 18. září 2014, Vueling Airlines SA v. Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.