C/2024/3382

31.5.2024.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EZ) br. 261/2004, (EZ) br. 1107/2006, (EU) br. 1177/2010, (EU) br. 181/2011 i (EU) 2021/782 u pogledu izvršenja prava putnika u Uniji

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

i

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja

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

(C/2024/3382)

Izvjestiteljica: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 29.1.2024. i 1.2.2024. Europski parlament, 8.2.2024.
Pravna osnova:	članak 91. stavak 1., članak 100. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	28.2.2024.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.3.2024.
Plenarno zasjedanje br.:	586
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	212/1/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava novo zakonodavstvo koje je predložila Komisija, čiji je cilj ojačati prava i poboljšati informiranje putnika. Dijelove tog novog zakonodavstva (putovanja u paket aranžmanima, prava putnika i multimodalna putovanja) trebalo bi gledati kao međusobno komplementarne.

1.2. EGSO smatra da se primjerenom i učinkovitom regulativom neće samo poboljšati položaj putnika već će se i ojačati taj sektor i time povećati konkurentnost europske industrije.

1.3. EGSO je zabrinut zbog toga što velik broj građana nije upoznat sa svojim pravima, a brinu ga i problemi na koje nailaze u ostvarenju tih prava i stoga smatra da su informacije najkorisniji i najdjelotvorniji alat u rukama putnika, koji im omogućuje da dobiju uvid u svoja prava i znaju kako postupiti u slučaju njihova kršenja. EGSO stoga Komisiji preporučuje da osigura da pružatelji turističkih usluga potrošačima osobno pružaju sveobuhvatne i visokokvalitetne informacije, unatoč činjenici da su one dostupne i na druge načine, na primjer u digitalnom obliku.

1.4. EGSO poziva Komisiju da uloži napore u poboljšanje informacija koje su putnicima dostupne prije ugovaranja putovanja, a posebno za slučaj njegova prekida, i da osigura da one budu razumljive svim korisnicima. Odbor predlaže da se informativnim kampanjama intenzivira širenje informacija.

1.5. EGSO je jako zadovoljan zbog jače zaštite putnika s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću i preporučuje Komisiji da tu pojačanu zaštitu proširi na putnike koji putuju s djecom jer je jasno da oni često nailaze na poteškoće tijekom putovanja.

1.6. EGSO pozdravlja činjenicu da se prijedlozima potiče održiva mobilnost i na taj način jača zeleni plan te preporučuje da se u njima prepozna i važnost adekvatno osposobljenih radnika koji rade u pristojnim radnim uvjetima.

1.7. EGSO poziva na to da zakonodavstvo bude stvarno djelotvorno i da se izvršavaju njegove odredbe te da se u tu svrhu prate izvješća koja poduzeća moraju podnositi svake dvije godine i izriču sankcije u slučaju kršenja.

2. **Sažetak dokumenta Komisije**

2.1. Komisija je u okviru paketa za održivu mobilnost donijela niz prijedloga čiji je cilj poboljšati iskustva putnika jačanjem njihovih prava. Pri izradi tih propisa u obzir su uzeta nedavna iskustva s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 i sa stečajevima niza prijevoznika, koja su pokazala da treba u većoj mjeri izvršavati prava putnika da bi se potaknulo korištenje javnog umjesto privatnog prijevoza i doprinijelo ostvarenju zelenog plana.

2.2. Prijedlog Komisije usmjeren je na tri aspekta. Prvi je aspekt revizija i poboljšanje Prijedloga uredbe u pogledu izvršenja prava putnika u Uniji (COM(2023) 753). Drugi je aspekt Prijedlog uredbe o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja, a treći revizija Direktive o putovanjima u paket aranžmanima iz 2015. Predmet ovog mišljenja čine prvi i drugi aspekt paketa koji je donijela Komisija.

2.3. Učinak multimodalnih putovanja u budućnosti će se povećavati. Prema procjenama Komisije 2019. riječ je bilo o 91 milijunu putnika. Očekuje se da će ta brojka 2030. dosegnuti 103,6 milijuna, a 2050. čak 150,9 milijuna.

3. **Opće napomene**

3.1. EGSO pozdravlja reviziju europskih propisa kojima se uređuju prava putnika u zračnom, željezničkom, vodnom i cestovnom prometu jer smatra da je holistički pristup najprikladniji način za unapređenje te regulative, uz poticanje upotrebe kolektivnog prijevoza, a time i jačanje zelenog plana.

3.2. EGSO u potpunosti podržava glavne ciljeve revizije, odnosno pravo na pristupačnost i pomoć za osobe s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću, pravo na ispunjenje ugovora o prijevozu u slučaju poremećaja (ako je to izvedivo), pravo na naknadu i pravo na brz i pristupačan sustav rješavanja pritužbi.

3.3. EGSO smatra da je prijedlog u skladu s obvezom koju je Komisija preuzela u okviru strategije za održivu i pametnu mobilnost da osigura da se prava putnika u EU-u pravilno provode i da budu jasna uključenim stranama, uz osiguravanje pomoći i povrata troškova u slučaju problema, u okviru multimodalnih putovanja, a posebno da se u slučaju njihova neizvršavanja, čime se krše prava putnika i šteti tržišnom natjecanju, primjenjuju odgovarajuće sankcije.

3.4. Međutim, EGSO smatra da prijedlog Komisije nije dovoljno ambiciozan jer mu je svrha samo ukloniti nedostatke u pogledu provedbe i izvršenja postojećih prava putnika, koje su utvrdile razne studije i tijela EU-a, ali ne i izričito uspostaviti nova prava, i jer se prvenstveno nastoji postići dosad nepostojeća ravnoteža između zaštite putnika i obveza prijevoznika i upravitelja infrastrukture. Prijedlogom se ujedno ne uvažava ključna uloga radnika u tom sektoru, koji trebaju biti adekvatno osposobljeni i raditi u pristojnim radnim uvjetima.

3.5. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što velik broj građana nije upoznat sa svojim pravima, a brinu ga i problemi na koje nailaze u ostvarenju tih prava. U posebnom istraživanju Eurobarometra iz 2019. ustanovljeno je da manje od polovine građana EU-a zna da putnici imaju svoja prava. Samo trećina građana upoznata je sa svojim pravima tijekom putovanja. Riječ je o problemu koji se opetovano javlja i koji građane udaljava od cilja EU-a da izgradi gospodarstvo u službi građana. EGSO smatra da bi prijedlog Komisije trebao doprinijeti poboljšanju položaja korisnika u Europskoj uniji.

3.6. U svojem mišljenju o funkcioniranju i provedbi utvrđenih prava putnika u zračnom prometu EGSO je već preporučio da se poboljša informiranje putnika o njihovim pravima i da se uspostave brzi i djelotvorni mehanizmi za postupke nadoknade troškova u slučaju kašnjenja ili otkazivanja. Unatoč tome, problemi na koje se u njemu upućuje i dalje postoje, a neki su se čak i pogoršali zbog različitih kriza u sektoru zračnog prometa.

3.7. EGSO smatra da se zakonodavni prijedlog nužno mora provesti u skladu s revizijom Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima. Iako je riječ o uslugama različite pravne prirode, potrošači ih u ugovorima teško razlikuju. EGSO preporučuje da se zaštita potrošača u dvama prijedlozima uskladi kako ne bi došlo do razlika koje bi utjecale na tržišno natjecanje među različitim sudionicima na tržištu.

3.8. Provedba zakonodavstva o zaštiti potrošača pitanje je koje nije riješeno sredstvima koja su potrošačima stavljena na raspolaganje. Podnošenje zajedničkih tužbi u praksi je vrlo zahtjevno. Rješavanje sukoba na sudu u tako velikom sektoru nije učinkovito i svim stranama stvara probleme i dodatne troškove. EGSO smatra da treba promicati javne, brze i učinkovite mehanizme kojima bi se osigurala usklađenost svih oblika ugovaranja prijevoza dostupnih potrošačima (izravno s pružateljem usluga, putem fizičkih, digitalnih ili intermodalnih posrednika) kako bi se osigurala jednakost među svim sudionicima na tržištu. Stoga preporučuje da se u putnoj dokumentaciji navedu: 1. mjesto gdje se pružatelju usluga putovanja može podnijeti takva pritužba i 2. postupak alternativnog rješavanja sporova koji potrošač može upotrijebiti ako ne dobije zadovoljavajući odgovor.

3.9. EGSO poziva na ulaganje većih napora u postizanje učinkovitosti mehanizama za rješavanje prekograničnih sporova jer se znatan dio ugovora o putovanjima sklapa s tržišnim subjektima čiji je poslovni nastan u zemlji koja nije zemlja korisnika koji s njima sklapa ugovor. U tom pogledu EGSO podsjeća na postojanje mreže TRAVEL-Net, čiji je cilj olakšati rješavanje prekograničnih sporova, i preporučuje Komisiji da u zakonodavnom prijedlogu uzme u obzir njezine primjedbe.

3.10. S time u vezi EGSO podsjeća da se razina zaštite putnika znatno povećala nakon što su prava putnika na razini EU-a usklađena kako bi se osigurali jednaki uvjeti za sve aktere uključene u pružanje usluga prijevoza. EGSO se slaže s Komisijom da bi bolja zaštita putnika potakla korištenje javnog prijevoza, i time značajno doprinijela zelenom planu, i da bi se njome promicalo pošteno tržišno natjecanje među različitim akterima (prijevoznicima, upraviteljima infrastrukture, posrednicima), čime bi se potaknuo razvoj snažnog sektora putničkog prijevoza koji potiče zapošljavanje.

3.11. Unatoč navedenom jačanju zaštite putnika, stečajevi zračnih prijevoznika i operatora u tom sektoru i, prije svega, posljedice pandemije bolesti COVID-19 ukazali su na činjenicu da svi subjekti uključeni u određeno putovanje nemaju jednake obveze u pogledu osiguranja u slučaju nesolventnosti ili garancijskih fondova. Iako Komisija predlaže da se to pitanje razmotri u budućim zakonodavnim aktima, EGSO smatra da treba uspostaviti čvrste sustave nesolventnosti primjenjive na sve aktere i operatore uključene u putovanje, neovisno o njihovoj veličini (mala i srednja i velika poduzeća), kako bi se za slične rizike primjenjivala slična pravila.

4. **Posebne napomene**

4.1. EGSO smatra da je Komisija u pravu kad predlaže da se jasno uredi pravo na povrat novca u slučaju da su karte rezervirane preko posrednika. Mogućnost da prijevoznik, uz suglasnost posrednika, odluči koji od njih zaprima zahtjev potrošača primjerena je jer potrošaču omogućuje da pri rezervaciji sazna kome se, u slučaju nastanka problema, treba obratiti za naknadu štete ili povrat novca. Međutim, EGSO smatra da bi se propisi koji se primjenjuju na posrednike u zračnom prijevozu trebali proširiti na sve druge načine prijevoza kako bi se osigurala usklađenost i jednakost među različitim vrstama prijevoza.

4.2. EGSO pozdravlja pravila iz prijedloga o povratu troškova putem posrednika. Prijedlogom se osigurava jasnoća jer se uvodi obveza da se potrošača u trenutku rezerviranja i potvrđivanja rezervacije na jasan i jednostavan način obavijesti o uvjetima povrata, koji je besplatan i vrši se u roku od 14 dana.

4.3. EGSO smatra da je, da bi se osigurao učinkovit mehanizam povrata, nužno osigurati odgovarajući prijenos informacija o potrošaču između posrednika i zračnih prijevoznika, uz istodobno osiguravanje prikladne razine tržišnog natjecanja. Stoga smatra da taj aspekt, posebice kad je riječ o zaštitnim mjerama u pogledu najduljeg razdoblja za čuvanje podataka i utvrđivanja svrhe njihova čuvanja, treba regulirati u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR).

4.4. Različita nastojanja Komisije u više su navrata pokazala nisku razinu izvršenja prava putnika u raznim vrstama prijevoza. Jedan od razloga jest nedostatak svijesti korisnika o postojanju tih prava. EGSO pozdravlja uspostavu standardiziranog postupka povrata troškova i odštete za sve vrste prijevoza. Usvajanjem tog modela smanjit će se troškovi za poduzeća i svim potrošačima olakšati uvid u njihova prava. Osim toga, nacionalna kontrolna tijela morat će osigurati da taj obrazac uvijek bude dostupan potrošačima, čime će se promicati njegova raširena upotreba i doprinijeti boljem izvršenju prava, što je glavni cilj predložene reforme. Od prijevoznika bi se također trebalo zahtijevati da tijekom postupka rješavanja pritužbi transparentno primjenjuju argument više sile. Ako je navedeno da je viša sila dovela do kašnjenja ili otkazivanja putovanja, od prijevoznika se može očekivati da dostavi dokaz da se takav događaj i dogodio (npr. vremenska prognoza za mjesto na kojem se u relevantno vrijeme nalazilo predmetno vozilo). Argument više sile ne smije se proizvoljno upotrebljavati za odbacivanje zahtjeva.

4.5. Osim toga, EGSO primjerenim smatra pristup utemeljen na riziku, koji se primjenjuje u zakonodavnim aktima i u skladu s kojim nacionalna kontrolna tijela osmišljavaju programe za praćenje kojima nadziru izvršavaju li prijevoznici, upravitelji infrastrukture i posrednici obveze iz Uredbe na temelju pritužbi potrošača i aktivnosti praćenja. Takvim bi se sustavom trebala osigurati transparentnost i poboljšati učinkovitost mehanizama zaštite utvrđenih u aktu.

4.6. Nacionalna kontrolna tijela trebala bi pratiti izvršavaju li pojedinačni operateri odredbe predmetne uredbe, a njihove zadaće trebale bi biti usklađene u svim državama članicama. Međutim, Komisija mora zadržati aktivnu ulogu, posebno kad je riječ o praksama koje se provode u više država članica Europske unije. EGSO smatra da treba proširiti Komisijin prostor za djelovanje kad je riječ o istraživanju i sankcioniranju praksi za koje se sumnja da su u suprotnosti s Uredbom. Predloženi tekst uključuje mogućnost zahtijevanja informacija, ali se u njemu ne navode mogućnosti poduzimanja mjera. Osim toga, ta je mogućnost predviđena samo za cestovni, željeznički i pomorski promet. Ne postoji adekvatno opravdanje za isključivanje zračnog prijevoza. Trebalo bi izbjegavati razlike u postupanju s različitim načinima prijevoza.

4.7. EGSO pozdravlja Prijedlog Komisije o pravima putnika u kontekstu multimodalnih putovanja. Mogućnost odabira multimodalnog putovanja u skladu je s promicanjem korištenja kolektivnog prijevoza umjesto osobnih automobila. Učinkovita multimodalna mobilnost ključan je element u povećanju održivosti prometa i njegovom doprinosu europskom zelenom planu.

4.8. EGSO upozorava da putnici koji razmatraju multimodalna putovanja za velike udaljenosti nailaze na znatne probleme, kao što je nedostatak odgovarajuće zaštite, posebno u slučaju prekida putovanja. EGSO smatra da će zahvaljujući takvim poboljšanjima i usklađivanju multimodalna putovanja zasigurno postati privlačnija putnicima. EGSO naglašava da se tim aktom znatno poboljšava zaštita osoba sa smanjenom pokretljivošću jer se posebno predviđa pravo na pomoć, i u prijevozu i na multimodalnim čvorištima.

4.9. EGSO pozdravlja strukturu Prijedloga uredbe jer se njome olakšava usklađivanje pravila o zaštiti korisnika prijevoza, bez obzira na vrstu, a pritom se izbjegavaju nejednakosti i potiče tržišno natjecanje i komplementarnost među različitim vrstama prijevoza.

4.10. Iako je inicijativa pozitivna, EGSO smatra da je zaštita putnika u Prijedlogu uredbe ograničena. i da bi je trebalo poboljšati u pogledu jedinstvenih ugovora o multimodalnom prijevozu. EGSO također smatra da treba jasnije definirati obveze povezane sa skrbi i pomoći kako bi se izbjeglo da ih subjekti, koji su dužni osigurati skrb i pomoć u svim situacijama, lako izbjegavaju. Ako se bolje ne definiraju uvjeti pružanja pomoći, postoji rizik da će o njoj u potpunosti odlučivati prijevoznik i da se ta pomoć u praksi uopće ne pruži, što bi putniku nanijelo štetu koju je teško ispraviti. Isto tako, EGSO ističe da nije dobro da nije predviđena odšteta za potpuno integrirane karte.

4.11. EGSO smatra da je nužno stvoriti europski prostor za podatke o mobilnosti kako bi se prevladale prepreke uzrokovane fragmentacijom podataka među različitim poduzećima, operaterima i upraviteljima, koja otežava pružanje informacija korisnicima u stvarnom vremenu. To je ozbiljna prepreka koja sprečava iskorištavanje prednosti digitalizacije prijevoza i stvaranje prikladnih konkurentnih uvjeta za pružanje digitalnih usluga mobilnosti i prijevoza u EU-u. Te prednosti i uvjeti omogućuju povećanje kvalitete usluga, multimodalnosti, sigurnosti na cestama i održivosti, a sudionicima na tržištu omogućuju da iskoriste nove poslovne prilike i inovacije i time osiguraju učinkovitiji i isplativiji prijevoz.

4.12. Iako to nije tema ovog mišljenja, EGSO ujedno smatra da je potrebno skrenuti pozornost na narušavanje tržišnog natjecanja uzrokovano nepostojanjem posebnog propisa o ručnoj prtljazi i njezinom uključivanju u cijenu karte, što predstavlja ozbiljan problem. EGSO podsjeća na presudu Suda Europske unije u predmetu C-487/12 ([1]), u skladu s kojom ručna prtljaga ne bi trebala podlijegati nadoplati. Stoga ističe da je potrebno što prije definirati područje primjene i posebne zahtjeve u pogledu težine i dimenzija ručne prtljage. Kako je navedeno i u prethodnim mišljenjima, pravna stečevina Suda Europske unije u tom području trebala bi se uključiti u zakonodavstvo o zaštiti potrošača.

Bruxelles, 20. ožujka 2024

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE

([1]) Presuda Suda (peto vijeće), 18. rujna 2014., Vueling Airlines SA protiv Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.