C/2024/3382

31.5.2024

Mnenje Evropski ekonomsko-socialni odbor

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 261/2004, (ES) št. 1107/2006, (EU) št. 1177/2010, (EU) št. 181/2011 in (EU) 2021/782 glede izvrševanja pravic potnikov v Uniji

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

in

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah potnikov v okviru multimodalnih potovanj

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

(C/2024/3382)

Poročevalka: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Zaprosila	Svet Evropske unije, 29. 1. 2024 in 1. 2. 2024 Evropski parlament, 8. 2. 2024
Pravna podlaga	člen 91(1), člen 100(2) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	28. 2. 2024
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	20. 3. 2024
Plenarno zasedanje št.	586
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	212/1/2

1 Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira novo uredbo, ki jo je predlagala Komisija in katere namen je izboljšanje pravic in boljše obveščanje potnikov. Njeni različni deli (paketna potovanja, pravice potnikov in multimodalna potovanja) se medsebojno dopolnjujejo.

1.2 EESO meni, da se z ustrezno in učinkovito ureditvijo ne bo le izboljšal položaj potnikov, temveč se bo ta evropski sektor okrepil in postal konkurenčnejši.

1.3 EESO je zaskrbljen, ker državljani tako slabo poznajo svoje pravice in imajo velike težave pri njihovem uveljavljanju, in zato meni, da so informacije najbolj koristno in učinkovito orodje, da se potniki seznanijo s temi pravicami in jih v primeru kršitev tudi lahko uveljavljajo. Zato priporoča Komisiji, naj poskrbi, da bodo ponudniki turističnih storitev dajali izčrpne in kakovostne informacije, ki bodo dostopne in posredovane osebno, tudi če jih je mogoče pridobiti na druge načine, na primer na spletu.

1.4 EESO poziva Komisijo, naj si prizadeva za izboljšanje informacij, ki so potnikom na voljo pred sklenitvijo potovanja, zlasti za primere prekinitve potovanja, da bodo razumljive vsem uporabnikom. Predlaga, da se jih razširja z informacijskimi kampanjami.

1.5 EESO toplo pozdravlja okrepitev varstva invalidnih potnikov in potnikov z zmanjšano mobilnostjo ter priporoča Komisiji, naj okrepljeno varstvo razširi na potnike z otroki, saj se ti med potovanjem pogosto srečujejo s številnimi težavami.

1.6 EESO pozdravlja, da ti predpisi krepijo zeleni dogovor s spodbujanjem trajnostne mobilnosti, in priporoča, naj se prizna pomen ustrezno usposobljenih delavcev v tem sektorju, ki delajo v dobrih delovnih razmerah.

1.7 EESO poudarja, da mora biti zakonodaja resnično učinkovita in da je treba poskrbeti za njeno izvrševanje. V ta namen je treba spremljati poročila, ki jih morajo podjetja predložiti vsaki dve leti, in izvajati sankcije v primeru neizvrševanja.

2 **Povzetek dokumenta Komisije**

2.1 Komisija je v okviru svežnja o trajnostni mobilnosti pripravila vrsto predlogov, katerih cilj je izboljšati izkušnje potnikov s krepitvijo njihovih pravic. Pri pripravi teh pravil je upoštevala nedavne izkušnje, pridobljene med krizo zaradi COVID-19 in po stečajih več prevoznikov, ko se je izkazalo, da je treba okrepiti izvrševanje pravic potnikov, da bi spodbudili uporabo javnega prevoza namesto zasebnega in tako prispevali k zelenemu dogovoru.

2.2 Predlog Komisije se osredotoča na tri vidike. Prvi je revizija in izboljšanje pravic potnikov glede izvrševanja pravic potnikov v Uniji (COM(2023) 753 final). Drugi je predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah potnikov v okviru multimodalnih potovanj, tretji pa je revizija direktive o paketnih potovanjih iz leta 2015. V tem mnenju sta obravnavana prvi in drugi vidik svežnja ukrepov, ki ga je sprejela Komisija.

2.3 Učinek multimodalnih potovanj se bo v prihodnosti še povečal. Komisija ocenjuje, da je bilo leta 2019 91 milijonov potnikov, njihovo število pa naj bi leta 2030 doseglo 103,6 milijona in leta 2050 150,9 milijona.

3 **Splošne ugotovitve**

3.1 EESO pozdravlja revizijo evropskih predpisov, ki urejajo pravice potnikov v zračnem, železniškem, vodnem in cestnem prometu, saj meni, da je celostni pristop najprimernejši način za doseganje napredka pri urejanju pravic potnikov in spodbujanje uporabe kolektivnega prevoza, s tem pa tudi uresničevanja zelenega dogovora.

3.2 EESO zelo pozitivno ocenjuje glavne cilje revizije uredbe, in sicer pravico do dostopnosti in pomoči za invalide in osebe z zmanjšano mobilnostjo, pravico do izpolnitve pogodbe o prevozu v primeru motenj, kadar je to izvedljivo, pravico do nadomestila ter pravico do hitrega, dostopnega in enostavnega sistema za reševanje pritožb.

3.3 EESO meni, da je predlog v skladu z zavezo, ki jo je Komisija sprejela v okviru strategije za trajnostno in pametno mobilnost, in sicer da bo poskrbela, da se bodo pravice potnikov v EU ustrezno upoštevale in bodo jasne udeleženim stranem ter da bosta v primeru težav zagotovljena pomoč in povračilo stroškov v multimodalnem okviru, zlasti pa, da se bodo v primeru neupoštevanja teh pravil, s čimer se krši pravice potnikov in škoduje konkurenci, uporabile ustrezne sankcije.

3.4 Vendar EESO meni, da je predlog Komisije neambiciozen, saj je njegov namen zgolj odpraviti pomanjkljivosti, ugotovljene v različnih študijah in organih EU v zvezi z uveljavljanjem in izvrševanjem obstoječih pravic potnikov, ne uvaja pa novih pravic. Njegov glavni cilj je vzpostaviti doslej neobstoječe ravnovesje med varstvom potnikov ter obveznostmi prevoznikov in upravitelji infrastrukture. V njem tudi ni priznana ključna vloga delavcev v tem sektorju, ki morajo biti ustrezno usposobljeni in delati v dobrih delovnih razmerah.

3.5 EESO je zaskrbljen, ker državljani tako slabo poznajo svoje pravice in imajo velike težave pri njihovem uveljavljanju. V posebni raziskavi Eurobarometer iz leta 2019 se je pokazalo, da manj kot polovica državljanov EU ve, da imajo potniki pravice, s svojimi pravicami med potovanjem pa jih je seznanjena samo tretjina. To je pogosta težava, ki državljane oddaljuje od cilja EU, da ustvari gospodarstvo za ljudi. EESO meni, da bi moral predlog Komisije prispevati k izboljšanju položaja uporabnikov v Evropski uniji.

3.6 EESO je v mnenju o delovanju in uporabi pridobljenih pravic letalskih potnikov že priporočil izboljšanje obveščanja o njihovih pravicah ter vzpostavitev hitrih in učinkovitih mehanizmov za povračilo stroškov v primeru zamud ali odpovedi. Kljub temu so ugotovljene težave še vedno prisotne ali pa so se zaradi različnih kriz v sektorju zračnega prometa še povečale.

3.7 EESO meni, da mora biti zakonodajni predlog usklajen z revizijo Direktive (EU) 2015/2302 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, saj potrošniki, čeprav gre za storitve drugačne pravne narave, v svojih pogodbah težko razlikujejo med njimi. EESO priporoča, da se v obeh predlogih uskladi varstvo potrošnikov, da ne bi prišlo do razlik, ki bi vplivale na konkurenco med različnimi udeleženci na trgu.

3.8 Izvajanje zakonodaje o varstvu potrošnikov je vprašanje, ki ga ni mogoče rešiti z orodji, ki so na voljo potrošnikom. Vlaganje skupinskih tožb je v praksi zelo težavno. Sodno reševanje sporov v tako velikem sektorju povzroča težave in dodatne stroške ter je neučinkovito za vse udeležene strani. EESO meni, da bi bilo treba spodbujati javne, hitre in učinkovite mehanizme, s katerimi bi zagotovili izvrševanje pravil pri vseh možnostih sklepanja pogodb o prevozu, ki so na voljo potrošnikom (neposredno pri ponudniku ali prek fizičnih, digitalnih ali intermodalnih posrednikov), ter enakost med vsemi udeleženci na trgu. Zato priporoča, da se v potovalnih dokumentih navede, (1) kje pri izvajalcu potovalnih storitev vložiti pritožbo in (2) kateri postopek alternativnega reševanja sporov lahko potrošnik uporabi, če ne prejme zadovoljivega odgovora.

3.9 EESO poziva k večjim prizadevanjem za učinkovitost mehanizmov za reševanje čezmejnih sporov, saj se velik del potovanj in z njimi povezanih pogodb sklene z udeleženci na trgu s sedežem v državi, ki ni država uporabnika. Ob tem EESO opozarja na obstoj mreže TRAVEL-Net, ki pomaga pri reševanju čezmejnih sporov, in priporoča, naj Komisija v tem zakonodajnem predlogu upošteva njene pripombe.

3.10 V zvezi s tem EESO opozarja, da se je raven varstva potnikov znatno povečala po uskladitvi pravic potnikov na ravni EU z namenom zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse akterje, vključene v opravljanje storitev prevoza. EESO tako kot Komisija meni, da se bo z večjim varstvom potnikov povečala uporaba javnega prevoza, kar bo odločilno prispevalo k zelenemu dogovoru, poleg tega pa se bo spodbujala učinkovita lojalna konkurenca med različnimi akterji (prevozniki, upravljavci infrastrukture, posredniki), kar bo spodbudilo razvoj močnega sektorja potniškega prevoza, ki bo pospeševal zaposlovanje.

3.11 Kljub navedenemu povečanju varstva so stečaji letalskih družb in ponudnikov storitev ter zlasti posledice pandemije COVID-19 pokazali, da imajo različni prevozniki, ki so vključeni v posamezno potovanje, različne obveznosti glede zavarovanja za primer insolventnosti ali zajamčenega kapitala. Čeprav Komisija predlaga, da se to vprašanje preuči v prihodnjih zakonodajnih aktih, EESO meni, da je treba sprejeti trdne ureditve na področju insolventnosti, ki bodo veljale za vse akterje in ponudnike storitev, vključene v potovanje, ne glede na njihovo velikost (mala in srednja ter velika podjetja), da bi se za podobna tveganja uporabljala podobna pravila.

4 **Posebne ugotovitve**

4.1 EESO meni, da je predlog Komisije za jasno ureditev pravice do povračila v denarju, kadar so bile vozovnice rezervirane prek posrednika, ustrezen. Možnost, da se prevoznik v dogovoru s posrednikom odloči, kdo od njiju prejme zahtevo potrošnika, je primerna, saj slednjemu omogoča, da že pri rezervaciji izve, od koga lahko v primeru težav zahteva odškodnino ali povračilo stroškov. Vendar EESO meni, da bi bilo treba ureditev, ki se uporablja za posrednike v zračnem prevozu, razširiti na vse druge načine prevoza, da bi zagotovili usklajenost in enakost med različnimi načini prevoza.

4.2 EESO podpira predlagana pravila o povračilu stroškov iz predloga. Predlog vnaša jasnost, saj uvaja obveznost, da se potrošnika ob rezervaciji in njeni potrditvi jasno in razumljivo obvesti o pogojih za povračilo, ki se izvede brezplačno v štirinajstih dneh.

4.3 EESO meni, da je za učinkovit mehanizem povračil bistveno, da se informacije o potrošnikih ustrezno prenašajo med posredniki in letalskimi prevozniki, hkrati pa je treba ohranjati ustrezno raven konkurence. Zato meni, da je primerno urediti ta vidik, zlasti v zvezi z zaščitnimi ukrepi glede najdaljšega obdobja hrambe podatkov in opredelitve njihovega namena v skladu s Splošno uredbo o varstvu podatkov.

4.4 Različne študije Komisije so večkrat pokazale nizko raven izvrševanja pravic potnikov pri različnih načinih prevoza. Eden od razlogov za to je, da uporabniki s temi pravicami niso seznanjeni. EESO pozdravlja uvedbo standardiziranega postopka povračila in nadomestila za vse načine prevoza. Sprejetje tega modela bo podjetjem prihranilo stroške, potrošniki pa ga bodo lažje razumeli. Poleg tega bodo morali nacionalni izvršilni organi spremljati, ali je ta obrazec vedno na voljo potrošnikom, kar bo spodbudilo njegovo široko uporabo in prispevalo k večjemu izvrševanju pravic, kar je glavni cilj predlagane reforme. Od prevoznikov bi bilo treba zahtevati tudi, da v pritožbenih postopkih predložijo jasne argumente v primerih višje sile. Če se navede, da je prišlo do zamude ali odpovedi potovanja zaradi višje sile, se od prevoznika pričakuje, da predloži dokaze, da se je to zgodilo (npr. vremenska napoved za kraj in čas potovanja). Argument višje sile se ne bi smel samovoljno uporabljati za zavrnitev zahtevkov.

4.5 EESO prav tako meni, da je na tveganju temelječ pristop v predlagani zakonodaji ustrezen. V skladu z njo nacionalni izvršilni organi pripravijo programe spremljanja za spremljanje skladnosti prevoznikov, upravljavcev infrastrukture in posrednikov pri izpolnjevanju obveznosti iz uredbe na podlagi pritožb potrošnikov in dejavnosti spremljanja. Ta sistem bi moral zagotavljati preglednost in izboljšati učinkovitost zaščitnih mehanizmov, določenih v predpisih.

4.6 Nacionalni izvršilni organi, ki bi morali imeti enake naloge v vseh državah članicah, bi morali biti pristojni za spremljanje, ali prevozniki upoštevajo določbe uredbe. Komisija pa bi morala ohraniti dejavno vlogo, zlasti pri praksah z učinki v več državah članicah EU. EESO meni, da je treba razširiti področje delovanja Komisije pri preiskovanju in sankcioniranju praks, za katere obstaja sum, da so v nasprotju z uredbo. Predlagano besedilo vključuje možnost zahtevanja informacij, niso pa opredeljene možnosti ukrepanja. Poleg tega se uporablja le za cestni, železniški in pomorski prevoz. Izključitev zračnega prevoza ni ustrezno utemeljena. Različnih možnosti prevoza ne bi smeli obravnavati različno.

4.7 EESO pozdravlja predlog Komisije o pravicah potnikov na multimodalnih potovanjih. Možnost multimodalnih potovanj je v skladu s spodbujanjem uporabe kolektivnega prevoza namesto zasebnega vozila. Učinkovita multimodalna mobilnost je bistvena za bolj trajnostni promet in prispeva k evropskemu zelenemu dogovoru.

4.8 EESO opozarja, da se potniki, ki se odločijo za multimodalno potovanje na dolge razdalje, soočajo z veliko težavo, in sicer da niso ustrezno zaščiteni, zlasti če je njihovo potovanje prekinjeno. Meni, da se bo z izboljšanjem in uskladitvijo teh potovanj v tem pogledu zagotovo povečala njihova privlačnost za potnike. Poudarja, da ti predpisi bistveno izboljšujejo varstvo oseb z zmanjšano mobilnostjo, saj posebej določajo pravico do pomoči pri prevozu in v multimodalnih potniških vozliščih.

4.9 EESO pozdravlja strukturo predlagane uredbe, saj olajšuje uskladitev pravil o varstvu uporabnikov prevoza, ne glede na njegovo vrsto. To preprečuje neenakosti ter spodbuja konkurenco in komplementarnost različnih načinov prevoza.

4.10 Čeprav je pobuda pozitivna, EESO meni, da predlagana uredba zagotavlja potnikom le omejeno varstvo, ki bi ga bilo treba izboljšati pri enotnih multimodalnih pogodbah. Po mnenju EESO bi bilo treba tudi jasneje opredeliti obveznosti oskrbe in pomoči, da se tisti, ki so ju dolžni nuditi v posameznih okoliščinah, temu ne bi mogli zlahka izogniti. Če pogoji za nudenje pomoči ne bodo jasneje opredeljeni, bo odločanje o njej v celoti prepuščeno prevozniku in v praksi morda ne bo zagotovljena, s čimer bo potniku povzročena škoda, ki jo bo zelo težko popraviti. EESO prav tako obžaluje, da ni predvidene odškodnine za popolnoma integrirane vozovnice.

4.11 Meni, da je nujno vzpostaviti evropski podatkovni prostor za mobilnost, da bi premagali ovire, ki jih povzroča razdrobljenost podatkov med različnimi podjetji, prevozniki in upravljavci, zaradi česar je težko uporabnike obveščati v realnem času. To je velika ovira za izkoriščanje prednosti digitalizacije prometa in ustvarjanje ustreznih konkurenčnih pogojev pri opravljanju digitalnih storitev mobilnosti in prevoza v EU, kar omogoča povečanje kakovosti storitev, multimodalnosti, prometne varnosti in trajnostnosti, hkrati pa omogoča akterjem na trgu, da izkoristijo nove poslovne priložnosti in inovacije, s katerimi je mogoče doseči učinkovitejši in stroškovno ugoden prevoz.

4.12 EESO hkrati meni, kar sicer ni tema tega mnenja, da je treba opozoriti na resen problem izkrivljanja konkurence, ker ni posebnih predpisov o ročni prtljagi in njeni vključitvi v ceno vozovnice. EESO opozarja na sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-487/12 ([1]), v skladu s katero se za ročno prtljago ne sme zahtevati doplačilo. Zato poudarja, da je treba čim prej opredeliti področje uporabe in posebne zahteve glede teže in velikosti ročne prtljage. Tako kot v svojih prejšnjih mnenjih meni, da bi bilo treba sodno prakso Sodišča Evropske unije na tem področju vključiti v zakonodajo o varstvu potrošnikov.

V Bruslju, 20. marca 2024

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE

([1]) Sodba Sodišča (peti senat) z dne 18. septembra 2014, Vueling Airlines SA proti Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.