



C/2024/3382

31.5.2024

Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

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

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

oraz

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

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

(C/2024/3382)

Sprawozdawczyni: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 29.1.2024 i 1.2.2024 Parlament Europejski, 8.2.2024
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1, art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	28.2.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.3.2024
Sesja plenarna nr	586
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	212/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera nowe zaproponowane przez Komisję przepisy, które mają na celu poprawę praw podróżnych i ich informowania. Poszczególne części tych przepisów (imprezy turystyczne, prawa pasażerów i podróże multimodalne) należy postrzegać jako wzajemnie się uzupełniające.

1.2. Komitet uważa, że odpowiednie i skuteczne przepisy nie tylko poprawią sytuację pasażerów, lecz również wzmocnią działalność w tym europejskim sektorze poprzez podniesienie jego konkurencyjności.

1.3. EKES jest zaniepokojony poważnym brakiem wiedzy obywateli i obywaterek na temat przysługujących im praw, a także problemami z korzystaniem z nich. Sądzi zatem, że informacje są najbardziej przydatnym i skutecznym narzędziem umożliwiającym pasażerom poznanie tych praw i korzystanie z nich w przypadku ich naruszenia. Zaleca zatem Komisji zadbanie o to, by dostawcy usług turystycznych zapewniali obszerne i wysokiej jakości informacje oraz by informacje te były dostępne i udzielane osobiście, choć mogą istnieć również inne kanały przekazu, takie jak cyfrowe.

1.4. EKES wzywa Komisję do podjęcia wysiłków na rzecz poprawy informacji udostępnianych pasażerom przed rezerwacją podróży, zwłaszcza w przypadku przerw w podróży, i do dopilnowania, by były one zrozumiałe dla wszystkich użytkowników. Proponuje usprawnienie rozpowszechniania informacji za pomocą kampanii informacyjnych.

1.5. EKES ocenia bardzo pozytywnie zwiększenie ochrony pasażerów z niepełnosprawnościami i o ograniczonej możliwości poruszania się i zaleca Komisji, by tą większą ochroną objęła również pasażerów podróżujących z dziećmi, gdyż oczywiste jest, że podczas podróży muszą wielokrotnie stawić czoła trudnościom.

1.6. EKES wyraża zadowolenie z tego, że rozporządzenie wzmacnia Zielony Ład poprzez zachęcanie do zrównoważonej mobilności. Zaleca także, by uznano za ważne posiadanie dobrze wyszkolonych i dobrze traktowanych pracowników w tym sektorze.

1.7. EKES apeluje o to, by przepisy były rzeczywiście skuteczne i wdrażane, i by w tym celu monitorowano sprawozdania, które przedsiębiorstwa muszą składać co dwa lata. Wnosi także o nakładanie kar w przypadku ich nieprzestrzegania.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Komisja przyjęła szereg wniosków zawartych w pakiecie na rzecz zrównoważonej mobilności, których celem jest ulepszenie doświadczeń pasażerów poprzez wzmocnienie ich praw. Przy opracowywaniu tych przepisów uwzględniono niedawne doświadczenia z kryzysu związanego z COVID-19 i z bankructw różnych podmiotów, które to doświadczenia unaocznily potrzebę większego przestrzegania praw pasażerów w celu zachęcenia do korzystania z transportu zbiorowego zamiast transportu prywatnego oraz przyczynienia się w ten sposób do urzeczywistnienia Zielonego Ładu.

2.2. Wniosek Komisji skupia się na trzech aspektach. Pierwszy aspekt dotyczy przeglądu i poprawiania praw pasażerów w odniesieniu do egzekwowania praw pasażerów w UE (COM(2023) 753). Drugi aspekt odnosi się do wniosku dotyczącego europejskiego rozporządzenia w sprawie praw pasażerów w kontekście podróży multimodalnych, a trzeci i ostatni – do przeglądu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych z 2015 r. Przedmiotem niniejszej opinii są pierwszy i drugi aspekt pakietu środków przyjętego przez Komisję.

2.3. Podróże multimodalne będą wywierać w przyszłości coraz większy wpływ. Według szacunków Komisji w 2019 r. skorzystało z nich 91 mln podróżnych. Przewiduje się, że w 2030 r. ta liczba wyniesie 103,6 mln, a w 2050 r. – 150,9 mln.

3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przegląd europejskich przepisów regulujących prawa pasażerów w transporcie lotniczym, kolejowym, wodnym i drogowym, ponieważ uważa, że całościowe podejście jest najlepszym sposobem poczynienia postępów w zakresie tej regulacji. Należy przy tym zachęcać do korzystania z transportu zbiorowego i – tym samym – urzeczywistniać Zielony Ład.

3.2. EKES bardzo pozytywnie ocenia główne cele przeglądu przepisów, a mianowicie: prawo osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej możliwości poruszania się do dostępności i pomocy; o ile jest to wykonalne, prawo do realizacji umowy w przypadku zakłóceń w podróży i prawo do odszkodowania; prawo do szybko działającego i dostępnego systemu łatwego rozpatrywania skarg (w określonych przypadkach).

3.3. Komitet uważa, że wniosek jest zgodny z podjętym w ramach strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności zobowiązaniem Komisji do zadbania o to, by prawa pasażerów w UE były właściwie wdrażane i klarowne dla zainteresowanych stron, by zapewniały pomoc i zwrot kosztów w razie wystąpienia problemów, w kontekście multimodalnym, a zwłaszcza by zastosowano odpowiednie sankcje w przypadku, gdy doszło do naruszenia przepisów, które wpływa niekorzystnie na prawa pasażerów oraz konkurencję.

3.4. EKES sądzi jednak, że wniosek Komisji jest mało ambitny, gdyż ma na celu jedynie zarządzenie stwierdzonym w różnych badaniach i organach UE niedociągnięciom w zakresie wdrażania i przestrzegania już istniejących praw podróżnych, lecz nie ustanawia żadnego nowego prawa dla pasażerów. Ponadto jego pierwszoplanowym celem jest dążenie do osiągnięcia – dotychczas brakującej – równowagi między ochroną pasażerów a obowiązkami przewoźników i zarządców infrastruktury. Brakuje także we wniosku uznania zasadniczej roli pracowników tego sektora, którzy muszą być dobrze przeszkoleni i dobrze traktowani.

3.5. Komitet jest zaniepokojony poważnym brakiem wiedzy obywateli i obywaterek o przysługujących im prawach i problemami związanymi z korzystaniem z nich. Ze specjalnego badania Eurobarometr z 2019 r. wynika, że mniej niż połowa obywateli UE jest świadoma, że pasażerom przysługują prawa. Zaledwie jedna trzecia obywateli zna prawa, które przysługują im podczas podróży. Jest to nawracający problem, który oddala obywateli od realizacji celów Unii w zakresie budowania gospodarki służącej ludziom. Komitet uważa, że wniosek Komisji powinien przyczynić się do poprawy sytuacji użytkowników w Unii Europejskiej.

3.6. W opinii w sprawie *funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych* EKES zalecił już lepsze informowanie o przysługujących im prawach oraz ustanowienie szybkich i skutecznych mechanizmów zwrotu kosztów w wypadku opóźnienia lub odwołania. Pomimo tego wspomniane problemy wciąż występują lub nawet uległy pogłębieniu wskutek rozmaitych kryzysów, które dotknęły sektor transportu.

3.7. EKES jest zdania, że wniosek ustawodawczy musi zostać bezwzględnie wdrożony w sposób zharmonizowany i spójny z przeglądem dyrektywy (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, gdyż w chwili zamówienia konsumentom trudno jest odróżnić jedne od drugich, choć są to usługi o innym charakterze prawnym. Zaleca, by w obu wnioskach ujednolicono ochronę konsumentów w celu uniknięcia różnic wpływających na poziom konkurencji między różnymi uczestnikami rynku.

3.8. Wdrożenie prawodawstwa dotyczącego ochrony konsumentów jest problemem, którego nie rozwiązały narzędzia dostępne konsumentom. W praktyce procedury zbiorowego dochodzenia roszczeń są bardzo trudne. Sądowe rozstrzygnięcie sporów w tak dużym sektorze prowadzi do problemów, dodatkowych kosztów i nieefektywności dla wszystkich zainteresowanych. EKES uważa, że należy propagować publiczne, szybkie i skuteczne mechanizmy zapewniające wywiązanie się ze wszystkich dostępnych dla konsumentów wariantów przewidzianych w umowach na usługi transportowe (bezpośrednio u usługodawcy, z pomocą pośredników fizycznych, cyfrowych lub intermodalnych), tak by zagwarantować równość między wszystkimi uczestnikami rynku. Dlatego też zaleca, by w dokumentach podróży wskazano: 1) gdzie można złożyć skargę do podmiotu świadczącego usługi turystyczne, oraz 2) alternatywny system rozstrzygnięcia sporów, do którego może zwrócić się konsument w razie braku zadowalającej odpowiedzi.

3.9. EKES apeluje o podjęcie większych wysiłków na rzecz zapewnienia skuteczności mechanizmów rozstrzygnięcia sporów transgranicznych, gdyż znaczna część podróży i umów o usługi turystyczne dotyczy uczestników rynku posiadających siedzibę w kraju innym niż kraj usługobiorcy. W związku z tym EKES przypomina o istnieniu sieci TRAVEL-Net, która podejmuje działania na rzecz ułatwienia rozstrzygnięcia sporów transgranicznych, i zaleca Komisji uwzględnienie jej uwag we wniosku ustawodawczym.

3.10. W tym względzie Komitet przypomina, że poziom ochrony pasażerów znacznie się podniósł po harmonizacji praw pasażerów na szczeblu UE, której celem było zapewnienie równych warunków działania wszystkim podmiotom zaangażowanym w świadczenie usług transportowych. Uważa – podobnie jak Komisja – że większa ochrona pasażerów stanowi zachętę do korzystania z transportu publicznego, co przyczyni się znacznie nie tylko do urzeczywistnienia Zielonego Ładu, lecz również do uczciwej konkurencji między różnymi podmiotami (przewoźnikami, zarządcami infrastruktury, pośrednikami) sprzyjającej rozwojowi silnego sektora skupionego wokół transportu pasażerskiego z korzyścią dla zatrudnienia.

3.11. Pomimo wspomnianego wyżej zwiększenia ochrony bankructwo linii lotniczych i innych podmiotów, a przede wszystkim skutki pandemii COVID-19 pokazały, że podmioty zaangażowane w daną podróż mają różne obowiązki w zakresie zawierania umów ubezpieczenia na wypadek niewypłacalności lub funduszy gwarancyjnych. Chociaż Komisja proponuje przeanalizowanie tej kwestii w przyszłych aktach ustawodawczych, to EKES sądzi, że niezbędne jest ustanowienie solidnych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, mających zastosowanie do wszystkich podmiotów i operatorów zaangażowanych w daną podróż – niezależnie od ich wielkości (MŚP i duże przedsiębiorstwa), tak by do podobnego ryzyka stosowano podobne przepisy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet jest zdania, że propozycja Komisji dotycząca jasnego uregulowania prawa do zwrotu pieniędzy w przypadku rezerwacji biletów przez pośrednika jest słuszna. Słuszne jest umożliwienie przewoźnikowi podejmowania decyzji – za zgodą pośrednika – o tym, który z nich otrzyma wniosek od konsumenta, zważywszy, że dzięki temu konsument od chwili dokonania rezerwacji wie, do kogo ma w razie problemów skierować wniosek o odszkodowanie lub zwrot kosztów. EKES uważa jednak, że dokładny przepis dotyczący pośredników, który ma zastosowanie do podróży lotniczych, powinien zostać rozszerzony na wszystkie inne środki transportu, aby zapewnić harmonizację i równość między różnymi rodzajami transportu.

4.2. EKES popiera proponowany w przepisach zwrot kosztów przez pośredników. We wniosku zapewniono większą klarowność, wprowadzając obowiązek jasnego i prostego informowania konsumenta o warunkach zwrotu kosztów w chwili dokonywania rezerwacji i potwierdzenia podróży oraz gwarantując, że zwrot kosztów będzie bezpłatny i nastąpi w ciągu 14 dni.

4.3. Komitet uważa, że w celu zapewnienia skutecznego mechanizmu zwrotu należności pośrednicy i linie lotnicze muszą sobie odpowiednio przekazywać informacje o konsumentach, gwarantując ponadto właściwy poziom konkurencji. W związku z tym jest zdania, że wskazane jest uregulowanie tego aspektu, zwłaszcza odnośnie do gwarancji terminu zatrzymywania danych i określenia jego celu, co umożliwi zachowanie zgodności z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO).

4.4. W rozmaitych pracach Komisji wielokrotnie zwracano uwagę na niski poziom przestrzegania praw pasażerów w różnych środkach transportu. Jedną z przyczyn jest to, że użytkownicy nie są świadomi istnienia tych praw. EKES pozytywnie ocenia stworzenie ujednoliconej procedury zwrotu kosztów i odszkodowania w wypadku wszystkich rodzajów transportu. Dzięki przyjęciu tego modelu zmniejszą się koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, a konsumentom łatwiej będzie zrozumieć procedurę. Ponadto krajowe organy kontroli będą musiały monitorować, czy konsumenci mają stały dostęp do tego formularza. Przyczyni się to do jego rozpowszechnienia i poprawy przestrzegania przepisów, co jest głównym celem proponowanej reformy. Podczas procedur rozpatrywania skarg przewoźnicy powinni być również zobowiązani do przejrzystego posługiwania się argumentem siły wyższej. Jeżeli siła wyższa została wskazana jako przyczyna opóźnienia lub odwołania podróży, można oczekiwać, że przewoźnik okaże dowody na zaistnienie siły wyższej (na przykład prognozę pogody dotyczącą miejsca i czasu danej podróży). Argumentu dotyczącego siły wyższej nie należy wykorzystywać arbitralnie do odrzucania skarg.

4.5. Komitet uważa również, że przyjęte w prawodawstwie podejście oparte na analizie ryzyka jest właściwe. Zgodnie z tym podejściem krajowe organy kontroli będą opracowywać programy monitorowania, by w oparciu o skargi konsumentów i działania następcze nadzorować przestrzeganie określonych w rozporządzeniu wymogów przez przewoźników, operatorów infrastruktury i pośredników. Ten system powinien zapewniać przejrzystość i poprawę skuteczności mechanizmów ochrony określonych w prawodawstwie.

4.6. Ciężar monitorowania przestrzegania przepisów rozporządzenia przez poszczególne podmioty powinien spoczywać na krajowych organach kontroli, których zadania powinny zostać zharmonizowane we wszystkich państwach członkowskich. Komisja musi jednak nadal odgrywać czynną rolę, zwłaszcza w praktykach realizowanych w szeregu państw członkowskich UE. Komitet jest zdania, że konieczne jest rozszerzenie zakresu działań Komisji mających na celu badanie i karanie praktyk, co do których istnieje podejrzenie o niezgodność z rozporządzeniem. W proponowanym dokumencie przewiduje się możliwość wnioskowania o informacje, lecz bez wyszczególnienia możliwości działania. Ponadto dotyczy to wyłącznie transportu drogowego, kolejowego i morskiego. Nie uzasadniono odpowiednio wyłączenia transportu lotniczego, w związku z czym należy unikać różnic w traktowaniu poszczególnych alternatywnych rozwiązań transportowych.

4.7. EKES ocenia pozytywnie wniosek Komisji w sprawie praw pasażerów w kontekście podróży multimodalnych. Możliwość odbywania podróży multimodalnych jest zgodna z ideą promowania korzystania z transportu zbiorowego jako alternatywy dla samochodów prywatnych. Skuteczna mobilność multimodalna ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zrównoważoności transportu i przyczynienia się do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu.

4.8. Komitet ostrzega, że osoby zastanawiające się nad wyborem podróży multimodalnej na duże odległości napotykają obecnie poważny problem, którym jest brak odpowiedniej ochrony, szczególnie w razie przerw w podróży. Sądzi, że ulepszenie i ujednoczenie tego aspektu podróży bez wątpienia zwiększy ich atrakcyjność w oczach podróżnych. Podkreśla, że te przepisy znacznie poprawiają ochronę osób o ograniczonej możliwości poruszania się, gdyż przewidują konkretnie prawo do pomocy zarówno w transporcie, jak i w multimodalnych punktach przesiadkowych.

4.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje strukturę proponowanego rozporządzenia, ponieważ ułatwia harmonizację przepisów dotyczących ochrony użytkowników transportu niezależnie od jego rodzaju, zapobiegając nierównościom oraz sprzyjając konkurencji i komplementarności między różnymi środkami transportu.

4.10. Chociaż inicjatywę należy ocenić pozytywnie, EKES uważa, że ochrona podróżnych przewidziana we wniosku dotyczącym rozporządzenia jest ograniczona. Należy ją zwiększyć w przypadku pojedynczych umów multimodalnych. Zdaniem EKES-u należałoby również jaśniej określić obowiązki w zakresie opieki i pomocy, aby uniknąć ich łatwego obchodzenia przez podmioty zobowiązane do ich zapewnienia we wszystkich sytuacjach. Jeżeli warunki pomocy nie zostaną lepiej doprecyzowane, istnieje ryzyko, że będzie ona spoczywać całkowicie w gestii przewoźnika, który w praktyce może jej nie udzielić i tym samym wyrządzić trudną do naprawienia szkodę pasażerowi. Dlatego też EKES zwraca uwagę na problematyczną kwestię, którą jest brak zwrotu kosztów za bilety w całkowicie zintegrowanym systemie.

4.11. EKES uważa, że niezbędne jest rzeczywiste utworzenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności w celu pokonania barier związanych z fragmentacją danych między różnymi przedsiębiorstwami, operatorami i zarządcami, co utrudnia udostępnianie użytkownikom informacji w czasie rzeczywistym. Jest to poważna przeszkoda niwecząca korzyści płynące z cyfryzacji transportu oraz z tworzenia odpowiednich warunków konkurencji w kontekście świadczenia cyfrowych usług w zakresie mobilności i transportu w UE, które poprawiłyby jakość usług, multimodalność, bezpieczeństwo ruchu drogowego i zrównoważoność i zarazem umożliwiłyby podmiotom rynkowym czerpanie korzyści z nowych możliwości biznesowych oraz innowacji, zwiększając wydajność i rentowność transportu.

4.12. Chociaż ta kwestia nie jest przedmiotem niniejszej opinii, Komitet uważa, że należy również ostrzec przed poważnym problemem zakłócenia konkurencji wynikającym z braku konkretnych uregulowań dotyczących bagażu podręcznego i jego wliczenia do ceny biletu. Komitet przypomina wyrok TSUE w sprawie C 487/12 ⁽¹⁾, zgodnie z którym za bagaż podręczny nie należy wymagać dopłaty do ceny. W związku z tym sygnalizuje, że niezbędne jest jak najszybsze określenie zakresu stosowania oraz wymogów dotyczących wagi i rozmiarów bagażu podręcznego. Zgodnie z postulatami wyrażonymi we wcześniejszych opiniach, dorobek Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie należy włączyć do przepisów dotyczących ochrony konsumentów.

Bruksela, dnia 20 marca 2024 r

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 18 września 2014 r., Vueling Airlines SA przeciwko Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, sprawa C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.