



V Bruselu dne 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady

o změně nařízení (ES) č. 261/2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů, a nařízení (EHS) č. 2027/97 o odpovědnosti leteckého dopravce při letecké dopravě cestujících a jejich zavazadel

{COM(2013) 130 final}
{SWD(2013) 62 final}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

1.1. Povaha problému

Letecké společnosti často nepřiznávají cestujícím práva, na něž mají nárok v případě, že je jim odepřen nástup na palubu, v případě významného zpoždění nebo zrušení letu nebo v případě špatně odbavených zavazadel, zejména pak práva podle nařízení (ES) č. 261/2004¹ (dále jen „nařízení“) a nařízení (ES) č. 2027/97².

1.2. Hlavní příčiny problému

1.2.1. Nedostatečně efektivní a jednotné prosazování v Evropě

Současný systém prosazování není dostatečně efektivní a není uplatňován jednotně v celé EU. Byly zjištěny tři hlavní problémy:

- a) **Nedostatky v nařízení (ES) č. 261/2004** vytvářejí právní nejistotu, která brání řádnému prosazování práv cestujících v letecké dopravě, což vede k mnoha sporům mezi leteckými dopravci a cestujícími.
- b) **Nejednotné a nedostatečně efektivní politiky sankcí:** jelikož chybí formální koordinace, různé vnitrostátní subjekty odpovědné za prosazování uplatňují různou politiku sankcí a různé části nařízení (ES) č. 261/2004 vykládají odlišně.
Žádný konkrétní subjekt odpovědný za prosazování není povinen prosazovat ustanovení nařízení (ES) č. 2027/97 (a Montrealské úmluvy³), pokud jde o špatně odbavená zavazadla.
- c) **Nepřiměřené postupy vyřizování stížností a nedostatečné prostředky individuálního odškodnění:** mnoho cestujících naráží na praktické potíže, když leteckému dopravci podává stížnost.

1.2.2. Některé náklady na plnění povinností uložených nařízením silně odrazují od jeho dodržování

Letecké společnosti **nejsou v určitých situacích schopny nést a do ceny promítnout náklady a rizika** (spojená s péčí a náhradou škody):

- a) Zkušenost s oblakem sopečného popela v dubnu 2010 ukázala, že časové neomezení odpovědnosti dopravců při vzniku dlouhotrvajících mimořádných událostí může ohrozit jejich finanční stabilitu.
 - b) Některé náklady na péči/pomoc jsou u některých **typů provozu malého rozsahu** v nepoměru k příjmům dopravců.
- 1) **Některé aspekty finanční náhrady škody** mají silně odrazující účinek:
- a) Mnohá zpoždění nelze pro účely vzniku práva na náhradu škody vtěsnat do stávající **tříhodinové mezní lhůty**.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (Úř. věst. L 46, 17.2.2004, s. 1).

² Nařízení Rady (ES) č. 2027/97 ze dne 9. října 1997 o odpovědnosti leteckého dopravce při letecké dopravě cestujících a jejich zavazadel (Úř. věst. L 285, 17.10.1997, s. 1) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 889/2002 ze dne 13. května 2002 (Úř. věst. L 140, 30.5.2002, s. 2).

³ Úmluva o sjednocení některých pravidel pro mezinárodní leteckou dopravu (Montrealská úmluva) (Úř. věst. L 194, 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm).

- b) Standardizované částky náhrady škody kompenzující **časovou ztrátu**, které jsou pro všechny cestující stejné, mohou být vyšší než hodnota škody, která cestujícím skutečně vznikla⁴.
- 2) Letecké společnosti jsou odpovědné za péči a náhradu škody i v případě, že k narušení dopravy došlo vinou **třetích stran**, avšak vnitrostátní a smluvní ustanovení leteckým dopravcům znemožňují získat vzniklé náklady od odpovědných třetích stran zpět. Tyto třetí strany tak nejsou ekonomicky motivovány k přijetí opatření, která by četnost a/nebo závažnost těchto narušení snížila.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Zaprvé, členské státy mají omezené možnosti, chtějí-li samy jednat ve prospěch ochrany spotřebitele, jelikož nařízení o leteckých službách č. 1008/2008⁵ jim neumožňuje ukládat leteckým dopravcům, kteří provozují služby uvnitř EU, další požadavky.

Zadruhé, většina výše uvedených problémů souvisí s rozdíly v uplatňování/prosazování nařízení (ES) č. 261/2004 v jednotlivých členských státech, což oslabuje práva cestujících a nepříznivě ovlivňuje rovné podmínky mezi leteckými dopravci. Tyto problémy může řešit pouze koordinovaný zásah na úrovni EU.

3. CÍLE POLITIKY

Vzhledem k výše uvedeným problémům a v souladu s čl. 100 odst. 2 Smlouvy o fungování EU je **obecným cílem** tohoto návrhu podpořit zájmy cestujících v letecké dopravě tím, že letečtí dopravci budou dodržovat vysokou úroveň ochrany těchto cestujících v případech narušení cesty, a zároveň zajistit, aby letečtí dopravci provozovali svou činnost v harmonizovaných podmínkách na liberalizovaném trhu.

Výše uvedený obecný cíl lze převést na několik **cílů konkrétních**:

1. Zajistit efektivní a jednotné prosazování práv cestujících v celé EU:
 - 1.1. upřesněním definic a hlavních zásad týkajících se práv cestujících a zjednodušením těchto práv;
 - 1.2. zajištěním efektivní a jednotné politiky sankcí;
 - 1.3. zajištěním efektivních postupů vyřizování stížností a prostředků pro odškodnění cestujících.
2. Snížit odrazující dopady některých nákladů stanovených nařízením na letecké společnosti:
 - 2.1. zajištěním toho, aby povinnosti leteckých společností v oblasti práv cestujících byly spojeny s časově a/nebo rozsahem omezenými riziky;
 - 2.2. zajištěním toho, aby finanční náhrada škody v určitých situacích zásadně neodrazovala od dodržování předpisů;
 - 2.3. zajištěním toho, aby třetí strany byly motivovány k řešení příčin narušení cesty, za něž odpovídají.

⁴ Studie odhadují, že hodnota času se po úpravě o inflaci pohybuje v rozmezí od 40 EUR za hodinu (v případě rekreačních cest) do 98 EUR za hodinu (v případě služebních cest). Jelikož se odkazuje na standardizované částky odškodnění, které jsou pro všechny cestující stejné, měla by být za referenční vzata nejnižší hodnota.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (Úř. věst. L 293, 31.10.2008).

4. MOŽNOSTI POLITIKY

4.1. Možné typy zásahu na úrovni EU

Dva možné druhy zásahu na úrovni EU, které navrhly zainteresované strany, byly v počáteční fázi posouzení zamítnuty:

- **Zrušení nařízení** by vedlo k podstatnému snížení úrovně ochrany práv cestujících.
- **Odvětvový fond** pro všechny výdaje spojené s péčí a náhradou škody by byl méně účinný (zejména s ohledem na přeměrování) a zvýšil by správní náklady.
- Stávající **pokyny a dobrovolné závazky** již ukázaly, že není příliš velký prostor pro dosažení dalšího pokroku prostřednictvím jiných než regulačních opatření.

Jedinou formou zásahu na úrovni EU, která by mohla vyřešit všechny hlavní příčiny zjištěných problémů, je aktualizace stávajícího regulačního rámce EU.

4.2. Počáteční kontrola politických opatření

Předběžná kontrola vyloučila ta politická opatření, která ve srovnání s náklady a nevýhodami, jež jsou s nimi spojeny, nezajistila dostatečně velký přínos. Při této kontrole byly zohledněny názory zúčastněných stran, právní a praktická slučitelnost, efektivnost a doplňkovost.

Politická opatření byla rovněž posouzena z hlediska zásad subsidiarity a proporcionality.

4.3. Popis možností politiky

Zvažované možnosti politiky se liší ve zvolené povaze kompromisu mezi přísnějším prosazováním a přizpůsobením ekonomických pobídek leteckých společností: vyšší náklady letecké společnosti nutí ke snížení nákladů na dodržování předpisů, zatímco silnější politika sankcí je k dodržování předpisů motivuje. Proto u možností, u kterých jsou povinné náklady stanovené nařízením vyšší, musí být politika prosazování přísnější a lépe koordinovaná a naopak:

- 1) **Zaměření na ekonomické pobídky:** zaměření na snížení nákladů tím, že některé povinnosti v oblasti péče (tj. stravování, ubytování) jsou nahrazeny možnostmi navrhnout cestujícím nepovinné pojištění.
- 2) **Vyvážení silnější politiky prosazování a ekonomických pobídek:** silná koordinace vnitrostátních subjektů odpovědných za prosazování. Dvě varianty snížení nákladů:
 - a) buď prodloužením mezní lhůty, která zakládá právo na náhradu škody v případě zpoždění, ze současných tří na nejméně pět hodin,
 - b) nebo rozšířením oblasti působnosti „mimořádných okolností“ tak, aby zahrnovaly většinu případů technického selhání.

Další **dílčí varianty** možnosti č. 2 byly posouzeny s ohledem na úpravu výše náhrady škody a/nebo na další úpravu mezních lhůt pro náhradu škody v případě zpoždění (např. podmínění těchto lhůt vzdáleností letu).

- 3) **Zaměření na prosazování:** možnost č. 3 se zcela zaměřuje na přísnější prosazování ze strany vnitrostátních subjektů odpovědných za prosazování a upřesňuje stávající práva cestujících s cílem zefektivnit jejich uplatňování.
- 4) **Centralizované prosazování:** možnost č. 4 se zcela zaměřuje na silnou a centralizovanou politiku prosazování na úrovni EU, která musí působit proti odrazující povaze nákladů na dodržování předpisů.

	Možnost č. 1	Možnost č. 2a	Možnost č. 2b	Možnost č. 3	Možnost č. 4
<i>Lepší prosazování</i>	<i>„Slabá“ koordinace</i>	<i>„Středně silná“ koordinace</i>		<i>„Středně silná“ koordinace + povinnost poskytnout prostředky</i>	<i>„Silná“ koordinace</i>
Jak?	<ul style="list-style-type: none"> - Lepší tok informací mezi vnitrostátními subjekty odpovědnými za prosazování a Komisí - Oddělení obecných otázek prosazování od vyřizování stížností 	<ul style="list-style-type: none"> - Komise může požádat subjekty odpovědné za prosazování, aby zahájily šetření. - Formální výbor může rozhodovat o společných postupech (např. o postoupení stížností nebo výměně informací). - Oddělení otázek prosazování od vyřizování stížností 		<ul style="list-style-type: none"> Nad rámec možnosti č. 2: povinnost leteckých společností mít na každém letišti zástupce, který odpovídá za rozhodování o péči a náhradě škody 	<ul style="list-style-type: none"> Subjekt EU odpovědný za prosazování: - vnitrostátní subjekty odpovědné za prosazování by byly podřízeny subjektu centrálnímu - oddělení obecných otázek prosazování od vyřizování stížností
<i>Pozitivní a negativní ekonomické pobídky</i>	<i>Nízké náklady</i>	<i>Středně vysoké náklady</i>		<i>Vysoké náklady</i>	<i>Vysoké náklady</i>
Péče	<ul style="list-style-type: none"> - Nepovinné pojištění pro cestující 	<ul style="list-style-type: none"> - Časově omezené ubytování při dlouhotrvajících mimořádných událostech - Částečná odchylka pro provoz malého rozsahu 		<ul style="list-style-type: none"> - Odvětvový fond pro dlouhotrvající mimořádné události 	<ul style="list-style-type: none"> - Odvětvový fond (jako v možnosti č. 3) - Právo na přesměrování v případě významných zpoždění
Vyplácení náhrady škody	Právo na náhradu škody za více než pětihodinové zpoždění	Právo na náhradu škody za více než pětihodinové zpoždění	Právo na náhradu škody za více než tříhodinové zpoždění	Právo na náhradu škody za více než tříhodinové zpoždění	Právo na náhradu škody za více než tříhodinové zpoždění
	Restriktivní definice mimořádných okolností	Restriktivní definice mimořádných okolností	Širší oblast působnosti mimořádných okolností (zahrnující případy technického selhání)	Restriktivní definice mimořádných okolností	Restriktivní definice mimořádných okolností
	Snížení paušálních částek náhrady škody u krátkých	Další dílčí varianty: zavedení či nezavedení nižších částek	Dvě dílčí varianty: zavedení či nezavedení nižších částek	Beze změny paušálních částek náhrady škody	Beze změny paušálních částek náhrady škody

	vzdáleností	náhrady škody – jedna nebo více mezních lhůt pro náhradu škody za zpoždění	náhrady škody		
Společné prvky	<p>- Upřesnění práv týkajících se zmeškání navazujících letů, předem ohlášených změn letového řádu, vybavení umožňujícího pohyb, zpoždění na odbavovací ploše a případů, kdy se cestující nedostaví k prvnímu odletu (politika „no show“)</p> <p>- Subjekt odpovědný za prosazování stávajících práv v případě špatně odbavených zavazadel</p> <p>- Minimální postupy leteckých společností pro vyřizování stížností</p> <p>- Sdílení zátěže s třetími stranami</p>				

5. ANALÝZA DOPADŮ

5.1. Ekonomické dopady

Dopad na politiky prosazování

U **všech možností** by politika prosazování – jež je v současnosti založena především na individuálních stížnostech – byla účinnější, neboť by hrála **aktivnější úlohu** tím, že by pro účely dodržování práv cestujících kontrolovala příručky, podmínky a pohotovostní plány leteckých společností.

Koordinace vnitrostátních politik prosazování se s přechodem od možnosti č. 1 k možnosti č. 4 zesiluje, ale spolu s tím se obvykle zvyšují i související správní náklady.

Upřesnění a zjednodušení práv

V **rámci všech možností politiky** jsou upřesněna stávající práva cestujících v letecké dopravě, zejména s ohledem na pojem **mimořádných okolností**, což zmenšuje prostor pro různé výklady.

V **rámci možností č. 2 a 4** jsou práva dále zjednodušena opatřením, při němž se **péče ve formě jídla a občerstvení poskytuje vždy po dvouhodinovém zpoždění**, a to bez ohledu na vzdálenost letu a původ zpoždění cestujícího.

Dopad na náklady na dodržování předpisů

Dopad na náklady **leteckých společností** na dodržování předpisů lze zjednodušeně shrnout takto:

- V rámci **možnosti č. 1** by se náklady na dodržování předpisů výrazně snížily, dlouhotrvající mimořádná událost by měla omezený dopad a náklady regionálních dopravců by zůstaly podobné.
- V rámci **možnosti č. 2** (a jejich variant) by náklady byly podobné jako v základním scénáři, ale jejich potenciálně vzestupná tendence by byla omezena v případě, že by nárok na náhradu škody vzneslo více cestujících, nebo v případě dlouhotrvající mimořádné události; náklady regionálních dopravců by byly podobné jako u ostatních typů leteckých společností.
- V rámci **možností č. 3 a 4** by náklady byly podobné jako v základním scénáři, ale jejich potenciální vzestupná tendence by byla vyšší v případě, že by nárok na náhradu škody vzneslo více cestujících; v případě dlouhotrvající mimořádné události by byl omezen vývoj nákladů, ale náklady regionálních dopravců by v poměru k jejich příjmům byly i nadále velmi vysoké.

Dopad všech souborů politických opatření ve srovnání se základním scénářem	Celkové náklady při současné četnosti uplatňování nároků (s postupem času se předpokládá její postupné zvyšování)		Teoretická maximální výše nákladů spojených s nařízením (pokud všichni oprávnění cestující vynesou nárok na náhradu škody)	
	Čistá současná hodnota (2015–2025) v milionech EUR	Změna v % v porovnání se základním scénářem	Čistá současná hodnota (2015–2025) v milionech EUR	Změna v % v porovnání se základním scénářem
Základní scénář	10,4	-	23,6	-
Možnost č. 1	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Možnost č. 2a (výše náhrady škody beze změny)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Možnost č. 2b (výše náhrady škody beze změny)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
Možnost č. 3	11,3	+9 %	26,0	+10 %
Možnost č. 4	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Zdroj: společnost Steer Davies Gleave + odhady Komise

O část nákladů leteckých společností by se mohla podělit letiště a jiné třetí strany, neboť všechny čtyři možnosti posilují právo leteckých společností požadovat náhradu škody za vzniklé náklady od třetích stran odpovědných za zpoždění nebo zrušení letů.

Další ekonomické dopady

Dopad na malé a střední podniky⁶ je velmi omezený, jelikož se toto nařízení vztahuje jen na několik málo z nich. Většina z nich by využila výhod konkrétních opatření navržených pro provoz malého rozsahu v možnosti č. 2.

V důsledku všech možností politiky vzniknou nové **správní náklady** leteckým společnostem (zejména v souvislosti s vypracováním pohotovostních plánů) a vnitrostátním subjektům odpovědným za prosazování (především v souvislosti s prováděním aktivní politiky, jejíž náklady by mohly být kompenzovány nižším počtem stížností).

5.2. Sociální dopady

5.2.1. Dopad na spotřebitele

Všechny možnosti vykazují společné rysy:

- lepší prosazování práv cestujících (včetně práv týkajících se zavazadel),
- lepší prostředky k prosazování individuálních nároků,
- v mnoha případech upřesnění a posílení práv.

⁶ Na mikropodniky se toto nařízení nevztahuje.

Možnost č. 1 výrazně zmírňuje povinnosti leteckých společností vůči cestujícím, dojde-li k narušení cesty. Ačkoliv si cestující mohou vybrat pojištění v závislosti na své individuální situaci, mnoho z nich může nesprávně odhadnout nutnost uzavřít pojištění pro případ zpoždění a zrušení letu, neboť tyto případy se nestávají příliš často.

V rámci **možnosti č. 2** jsou zpřísněny povinnosti v oblasti péče a pomoci, nárok na finanční náhradu škody je však o něco menší. Cestující jsou navíc méně chráněni v případě dlouhotrvajících mimořádných událostí (s výjimkou cestujících s omezenou pohyblivostí) a v případě regionálních letů⁷. Tato skutečnost je však vyvážena **lepším prosazováním** stávajících práv (viz výše).

Možnosti č. 3 a 4 obsahují mnoho výhod pro cestující, např. posílení a lepší prosazování jejich práv. To se však může projevit nepatrně vyšší cenou letenek a tím, že na daňové poplatníky případnou vyšší náklady na dodržování předpisů.

5.2.2. Dopad na zaměstnanost

Dopad možností politiky na zaměstnanost je omezený, neboť jejich hlavním cílem je doladění stávajících práv cestujících a jejich lepší prosazování.

Možnosti politiky nemají nepříznivý dopad na **základní práva** občanů.

5.3. Dopady na životní prostředí

Dopad posuzovaných možností politiky na **emise CO₂** je malý.

5.4. Srovnání možností

Možností upřednostňovanou před ostatními je možnost č. 2, neboť nejefektivněji a nejúčinněji naplňuje cíle politiky.

Možnost č. 2a je o něco přijatelnější než možnost č. 2b, protože zachování tříhodinové mezní lhůty jako v možnosti č. 2b by mohlo vést k většímu počtu zrušení letů⁸ a skutečnost, že (nezměněné) právo na náhradu škody vzniká již po třech hodinách, tj. před (nezměněným) právem na proplacení výdajů (pět hodin), může cestující plést.

Neexistuje žádné objektivní kritérium, které by umožnilo upřednostnit některou **dílčí variantu možnosti č. 2a** před jinou. Jde o čistě politické posouzení toho, zda lze další snížení nákladů – jehož by bylo docíleno změnami výše náhrady škody nebo dalšími změnami mezních lhůt pro případ zpoždění – považovat navzdory omezeným možnostem náhrady škody cestujícím za oprávněné.

6. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise řádně zhodnotí provádění nařízení čtyři roky po jeho přijetí Radou a Evropským parlamentem. Své hodnocení Komise provede v úzké spolupráci se zúčastněnými stranami.

Výroční zprávy subjektů odpovědných za prosazování se stanou hlavním nástrojem pro sledování míry souladu a jednotnosti vnitrostátních politik prosazování. Komise může na základě zpráv vnitrostátních subjektů vypracovávat pravidelné zprávy, které v případě potřeby doplní o své vlastní zkušenosti, studie *ad hoc* nebo informace z průzkumů spokojenosti cestujících.

⁷ Na základě údajů za rok 2011 se toto opatření týká méně než 0,05 % všech cestujících, na něž se nařízení vztahuje.

⁸ Ukazují to modely optimalizace letových řádů leteckých společností.