



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 3. 2013
SWD(2013) 63 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady,

ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 261/2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov, a nariadenie (ES) č. 2027/97 o zodpovednosti leteckého dopravcu pri preprave cestujúcich a ich batožiny v leteckej doprave

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

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1.1. Charakter problému

Leteckí dopravcovia často cestujúcim neumožňujú uplatnenie práv, na ktoré majú nárok v prípadoch odmietnutia nástupu do lietadla, veľkého meškania letov, zrušenia letov alebo nesprávneho zaobchádzania s batožinou, najmä podľa nariadenia (ES) č. 261/2004¹ (ďalej len „nariadenie“) a nariadenia (ES) č. 2027/97².

1.2. Základné príčiny problému

1.2.1. Nedostatočne účinné a jednotné presadzovanie v rámci Európy.

Aktuálny systém presadzovania nie je dostatočne účinný a neuplatňuje sa v celej EÚ jednotne. Boli zistené tri hlavné problémy:

(a) **Šedé zóny v nariadení 261/2004** vedú k právnej neistote, ktorá bráni riadnemu presadzovaniu práv cestujúcich v leteckej doprave a vedie k mnohým sporom medzi leteckými dopravcami a cestujúcimi.

(b) **Nejednotné a nedostatočne účinné sankčné politiky:** keďže chýba formálna koordinácia, jednotlivé vnútroštátne orgány presadzovania práva (VOPP) uplatňujú rôzne sankčné politiky a rozdielne vykladajú jednotlivé časti nariadenia 261/2004.

Nie je určený žiaden konkrétny orgán, ktorý by bol zodpovedný za presadzovanie ustanovení nariadenia 2027/97 (a Montrealského dohovoru³) vo vzťahu k nesprávnemu zaobchádzaniu s batožinou.

(c) **Nedostatočné postupy vybavovania sťažností a nedostatok prostriedkov individuálnej nápravy:** mnoho cestujúcich sa pri predkladaní sťažnosti leteckému dopravcovi stretáva s praktickými ťažkosťami.

1.2.2. Niektoré náklady na splnenie povinností uložených nariadením výrazne odrádzajú od jeho dodržiavania.

Letecké spoločnosti **nie sú schopné znášať alebo zohľadniť v cene náklady a riziká** (starostlivosti a náhrady) **v určitých situáciách:**

(a) prípad mraku sopečného popola z apríla 2010 ukázal, že absencia akéhokoľvek časového ohraničenia zodpovednosti dopravcov v mimoriadnych situáciách, ktoré majú dlhé trvanie, môže ohroziť ich finančnú stabilitu.

(b) určité náklady na starostlivosť/pomoc sú neúmerné výnosom dopravcov pri niektorých **letových činnostiach malého rozsahu**.

(2) **Určité aspekty finančnej náhrady** výrazne odrádzajú od jej poskytovania:

(a) Mnoho meškaní nemožno pri súčasnej **trojhodinovej prahovej dobe** pre právo na náhradu pokryť.

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 z 11. februára 2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 295/91 (Ú. v. EÚ L 46, 17.2.2004, s. 1).

² Nariadenie Rady (ES) č. 2027/97 z 9. októbra 1997 o zodpovednosti leteckého dopravcu pri preprave cestujúcich a ich batožiny v leteckej doprave (Ú. v. ES L 285, 17.10.1997, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 889/2002 z 13. mája 2002 (Ú. v. ES L 140, 30.5.2002, s. 2).

³ Dohovor o zjednotení niektorých pravidiel pre medzinárodnú leteckú dopravu (Montrealský dohovor) Ú. v. ES L 194, 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_sk.htm

- (b) Štandardizované výšky náhrady za **stratený čas** spoločné pre všetkých cestujúcich môžu presiahnuť výšku škody, ktorú cestujúci utrpia⁴.
- (3) Letecké spoločnosti sú zodpovedné za starostlivosť a náhradu v prípadoch prerušenia spôsobeného **tretími stranami**, no vnútroštátne a zmluvné podmienky leteckým dopravcom bránia vymáhanie nákladov od zodpovedných tretích strán. Tým chýbajú ekonomické stimuly, aby prijímali opatrenia, ktoré by znížili početnosť a/alebo závažnosť takýchto prerušení.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Po prvé, členské štáty majú obmedzený rozsah pôsobnosti, aby mohli samé konať s cieľom chrániť spotrebiteľov, pretože nariadenie 1008/2008 o leteckých dopravných službách⁵ neumožňuje členským štátom klásť ďalšie požiadavky na leteckých dopravcov v rámci Spoločenstva, ktorí majú záujem prevádzkovať služby v rámci EÚ.

Po druhé, väčšina uvedených problémov sa vzťahuje na odchýlky v uplatňovaní/presadzovaní nariadenia 261/2004 v členských štátoch, ktoré oslabujú práva cestujúcich a rovnaké podmienky pre leteckých dopravcov. Tieto problémy môže riešiť len koordinovaná intervencia EÚ.

3. CIELE POLITIKY

Vzhľadom na uvedené problémy a v zmysle článku 100 ods. 2) ZFEÚ je **všeobecným cieľom** tejto iniciatívy podporiť záujmy cestujúcich leteckej dopravy zabezpečením, aby leteckí dopravcovia dodržiavali vysokú úroveň ochrany cestujúcich v leteckej doprave pri prerušení cesty a zároveň aby leteckí dopravcovia vykonávali svoju činnosť za harmonizovaných podmienok na liberalizovanom trhu.

Tento všeobecný cieľ možno previesť do **konkrétnejších cieľov**:

1. Zabezpečiť účinné a jednotné presadzovanie práv cestujúcich, a to:

- 1.1. vyjasnením definícií a kľúčových zásad, na ktorých sú práva cestujúcich založené, a zjednodušením týchto práv,
- 1.2. zabezpečením účinnej a jednotnej sankčnej politiky,
- 1.3. zabezpečením účinných postupov vybavovania sťažností a prostriedkov nápravy pre cestujúcich.

2. Zmierniť odrádzajúce účinky určitých nákladov, ktoré z nariadenia pre letecké spoločnosti vyplývajú:

- 2.1. zabezpečením, aby sa povinnosti leteckých spoločností v súvislosti s právami cestujúcich vzťahovali na riziká obmedzené z hľadiska času a rozsahu,
- 2.2. zabezpečením, aby sa finančná náhrada v určitých situáciách nestala rozhodujúcim faktorom, ktorý odrádza od plnenia záväzkov,
- 2.3. zabezpečením stimulov pre tretie strany, aby riešili príčiny prerušenia cesty, za ktoré sú zodpovedné.

⁴ V štúdiách sa hodnota času po zohľadnení inflácie odhaduje medzi 40 EUR/hod. (pri rekreačnom cestovaní) a 98 EUR/hod. (pri služobných cestách). Keďže hovoríme o štandardizovaných sumách odškodnenia spoločných pre všetkých cestujúcich, za referenčnú by sa mala považovať nižšia hodnota.

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 z 24. septembra 2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve, Ú. v. EÚ L 293, 31.10.2008.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

4.1. Možné typy intervencie zo strany EÚ

Tri možné intervencie na úrovni EÚ, ktoré navrhli zainteresované strany, boli zavrhnuté v počiatočnom štádiu posudzovania:

- **Zrušenie nariadenia** by viedlo k výraznému zníženiu miery ochrany práv cestujúcich.
- **Odvetvový fond** na úhradu všetkých výdavkov spojených so starostlivosťou a náhradou by bol menej účinný (najmä pokiaľ ide o presmerovanie trasy) a znamenal by vyššie administratívne výdavky.
- Ako už preukázali dostupné **usmerňujúce materiály a dobrovoľné záväzky**, nezostáva veľa priestoru na dosiahnutie ďalšieho pokroku neregulačnými opatreniami.

Aktualizácia súčasného regulačného rámca EÚ je teda jedinou formou intervencie EÚ, ktorá dokáže reagovať na všetky hlavné príčiny zistených problémov.

4.2. Úvodný skrining politických opatrení

Predbežným skriningom sa vylúčili politické opatrenia, ktorých prínos nebol v porovnaní s nákladmi a nevýhodami dostatočný. V rámci skriningu sa zohľadnili názory zainteresovaných strán, právna a praktická kompatibilita, účinnosť a komplementárnosť.

Politické opatrenia boli posúdené aj z hľadiska zásady subsidiarity a proporcionality.

4.3. Opis možností politiky

Zvažované možnosti politiky sa líšia zvoleným kompromisom medzi prísnejším presadzovaním práva a upravenými hospodárskymi stimulmi pre letecké spoločnosti: vyššie náklady stimulujú letecké spoločnosti, aby znížili mieru dodržiavania predpisov, zatiaľ čo prísnejšie sankčné politiky sú stimulom pre ich dodržiavanie. Preto pri možnostiach, kde sú náklady vyvolané povinnosťami vyplývajúcimi z nariadenia vyššie, musí byť politika presadzovania práva prísnejšia a lepšie koordinovaná a naopak:

- (1) **Zameranie na hospodárske stimuly:** zameranie na zníženie nákladov nahradením niektorých povinností týkajúcich sa starostlivosti (napr. stravovanie, ubytovanie) tým, že sa cestujúcim navrhne dobrovoľné poistenie.
- (2) **Vyváženie prísnejšej politiky presadzovania práva hospodárskymi stimulmi:** výrazná koordinácia VOPP. Dva varianty znižovania nákladov:
 - (a) buď zvýšením prahovej doby pre právo na náhradu v prípade meškaní z troch hodín aspoň na päť,
 - (b) alebo rozšírením významu pojmu „mimoriadne okolnosti“ tak, aby zahŕňal väčšinu technických zlyhaní.

V rámci možnosti č. 2 boli posúdené aj ďalšie **čiasťkové varianty** týkajúce sa úpravy výšky náhrad a/alebo ďalšej úpravy prahovej doby pre náhradu za meškanie (napr. tak, aby prahová hodnota závisela od letovej vzdialenosti).

- (3) **Zameranie na presadzovanie:** možnosť č. 3 sa v plnej miere sústreďuje na prísnejšie presadzovanie práva zo strany VOPP a objasňuje existujúce práva cestujúcich s cieľom zvýšiť účinnosť ich uplatňovania.
- (4) **Centralizované presadzovanie práva:** možnosť č. 4 sa v plnej miere zameriava na silnú a centralizovanú politiku presadzovania práva EÚ, ktorá musí pôsobiť proti negatívnym stimulom nákladov spojených s dodržiavaním predpisov.

	Možnosť č. 1	Možnosť č. 2a	Možnosť č. 2b	Možnosť č. 3	Možnosť č. 4
Zlepšenie presadzovania	„Slabá“ koordinácia	„Stredná“ koordinácia		„Stredná“ koordinácia + povinnosť náležitej starostlivosti	„Silná“ koordinácia
Ako?	- lepší tok informácií medzi VOPP a Komisiou oddelené všeobecné presadzovanie a vybavovanie sťažností	- Komisia môže požiadať VOPP o vyšetrovanie - formálny výbor môže rozhodnúť o spoločných postupoch (napr. presun sťažností, výmena informácií) - oddelené presadzovanie a vybavovanie sťažností		okrem možnosti 2 aj: povinnosť leteckých spoločností mať na každom letisku zástupcu zodpovedného za rozhodnutia o starostlivosti a náhrade	orgán EÚ pre presadzovanie práva - VOPP by boli podriadené ústrednému orgánu - oddelené všeobecné presadzovanie a vybavovanie sťažností
Odrádzajúci/sti mulujúci ekon. vplyv	nízke náklady	stredné náklady		vysoké náklady	vysoké náklady
Starostlivosť	- dobrovoľné poistenie cestujúcich	- časové obmedzenie ubytovania v mimoriadnych situáciách dlhého trvania - čiastočná výnimka pre činnosti malého rozsahu		- odvetvový fond pre mimoriadne situácie dlhého trvania	- odvetvový fond (ako pri možnosti 3) - právo na presmerovanie trasy v prípade dlhých meškaní
Náhrady	právo na náhradu pri omeškaní nad 5 hodín	právo na náhradu pri omeškaní nad 5 hodín	právo na náhradu pri omeškaní nad 3 hodiny	právo na náhradu pri omeškaní nad 3 hodiny	právo na náhradu pri omeškaní nad 3 hodiny
	úzke vymedzenie mimoriadnych okolností	úzke vymedzenie mimoriadnych okolností	širšie vymedzenie mimoriadnych okolností (vrátane technických zlyhaní)	úzke vymedzenie mimoriadnych okolností	úzke vymedzenie mimoriadnych okolností
	znížená paušálna suma náhrady so zameraním na kratšie vzdialenosti	d ďalšie čiastkové varianty: znížené sumy náhrad alebo nie – jedna alebo viacero prahových dôb	dva čiastkové varianty: znížené sumy náhrad alebo nie	nezmenené paušálne sumy náhrady	nezmenené paušálne sumy náhrady
Spoločné znaky	– vyjasnenie práv v súvislosti so zmeškanými prípojnými letmi, reorganizáciou vopred, pomôckami na uľahčenie pohybu, zdržaniami na odbavovacej ploche a prepadnutou rezerváciou (politika „no show“) – orgán pre presadzovanie existujúcich práv v prípade nesprávneho zaobchádzania s batožinou – minimálne požiadavky na vybavovanie sťažností leteckými spoločnosťami				

5. ANALÝZA VPLYVOV

5.1. Hospodárske vplyvy

Vplyv na politiky presadzovania práva

Pri všetkých možnostiach by bola politika presadzovania práva (ktorá je momentálne založená najmä na individuálnych sťažnostiach) účinnejšia, ak by sa uplatnil **aktívnejší prístup**, v rámci ktorého by sa príručky, podmienky a pohotovostné plány leteckých spoločností kontrolovali z hľadiska dodržiavania práv cestujúcich.

Koordinácia národných politík presadzovania práva od možnosti č. 1 smerom k možnosti č. 4 postupne rastie, no spolu s ňou majú tendenciu rásť aj súvisiace administratívne výdavky.

Vyjasnenie a zjednodušenie práv

Pri všetkých **možnostiach politiky** sa vyjasňujú súčasné práva cestujúcich v leteckej doprave, najmä pokiaľ ide o pojem „**mimoriadne okolnosti**“, kde sa zužuje voľnosť výkladu.

Pri možnostiach č. 2 a 4 sa práva navyše zjednodušujú opatrením, podľa ktorého **musí byť starostlivosť v podobe jedla a občerstvenia poskytnutá vždy po dvojhodinovom meškaní**, bez ohľadu na letovú vzdialenosť a pôvod cestovateľovho meškania.

Vplyv na náklady spojené s dodržiavaním predpisov

Vplyv na náklady, ktoré **leteckým spoločnostiam** v súvislosti s dodržiavaním predpisov vzniknú, možno zjednodušene zhrnúť takto:

- Pri **možnosti č. 1** by sa náklady spojené s dodržiavaním predpisov výrazne znížili; mimoriadna situácia dlhého trvania by mala obmedzený dosah a náklady pre regionálnych dopravcov by zostali podobné.
- V prípade **možnosti 2** (a jej variantov) by boli náklady podobné východiskovému stavu, no potenciál ich nárastu by bol obmedzený v prípade, ak o náhradu požiada väčší počet cestujúcich, alebo pri mimoriadnych situáciách dlhého trvania; náklady pre regionálnych dopravcov by boli podobné ako pri ostatných typoch leteckých spoločností.
- Pri **možnostiach č. 3 a 4** by boli náklady podobné východiskovému stavu, no s väčším potenciálom nárastu v prípade, ak by o náhradu požiadal väčší počet cestujúcich; vývoj nákladov v mimoriadnych situáciách dlhého trvania by bol obmedzený, no náklady pre regionálnych dopravcov by boli naďalej veľmi vysoké v porovnaní s ich príjmami.

Vplyv celých balíkov politiky v porovnaní so základným scenárom	Celkové náklady pri súčasnej miere uplatnených nárokov (očakáva sa postupný mierny nárast)		Teoretická maximálna výška nákladov nariadenia (ak si všetci oprávnení cestujúci uplatnia nárok na náhradu)	
	NPV (2015 – 2025) v miliónoch EUR	% zmena v porovnaní s východiskovou hodnotou	NPV (2015 – 2025) v miliónoch EUR	% zmena v porovnaní s východiskovou hodnotou
Východisková hodnota	10,4	-	23,6	-
Možnosť č. 1	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Možnosť č. 2a (nezmenené úrovne náhrad)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Možnosť č. 2b (nezmenené úrovne náhrad)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
Možnosť č. 3	11,3	+9 %	26,0	+10 %
Možnosť č. 4	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Zdroj: Steer Davies Gleave + odhady Komisie

Letiská a iné tretie strany by mohli zdieľať časť nákladov leteckých spoločností, keďže všetky štyri možnosti rozširujú možnosti leteckých spoločností žiadať náhradu vzniknutých nákladov od tretích strán zodpovedných za meškania alebo zrušené lety.

Ďalšie hospodárske vplyvy

Vplyv na MSP⁶ je veľmi obmedzený, keďže nariadenie sa týka len niekoľkých. Pre väčšinu z nich by boli prínosné konkrétne opatrenia navrhované v oblasti činností malého rozsahu v rámci možnosti č. 2.

Všetky možnosti politiky prinášajú určité nové **administratívne náklady** pre letecké spoločnosti (najmä vypracovanie pohotovostných plánov) i VOPP (najmä uplatnenie aktívnej politiky, ktorej náklady by kompenzovalo zníženie počtu sťažností).

5.2. Sociálne vplyvy

5.2.1. Vplyv na spotrebiteľov

Všetky možnosti majú spoločné znaky:

- lepšie presadzovanie práv cestujúcich (aj v súvislosti s batožinou),
- zlepšenie prostriedkov na vymáhanie jednotlivých nárokov,
- v mnohých prípadoch vyjasnenie a posilnenie práv.

Možnosť č. 1 výrazne zužuje rozsah povinností leteckých spoločností voči cestujúcim v prípade prerušenia cesty. Hoci sa cestujúci môžu v závislosti od individuálnej situácie rozhodnúť pre poistenie, mnohí z nich môžu vzhľadom na zriedkavé meškania a rušenie letov nesprávne vyhodnotiť riziko, že budú takéto poistenie potrebovať.

⁶ Toto nariadenie sa netýka žiadnych mikropodnikov.

V prípade **možnosti č. 2** sú posilnené povinnosti poskytovať starostlivosť a pomoc, no právo na nárokovanie finančnej náhrady je do určitej miery obmedzené. Okrem toho sú cestujúci menej chránení v prípade mimoriadnych situácií dlhého trvania (s výnimkou cestujúcich so zníženou pohyblivosťou) a pri regionálnych letoch⁷. Vyvažuje to však **lepšie presadzovanie** existujúcich práv (pozri vyššie).

Možnosti č. 3 a 4 zahŕňajú pre cestujúcich mnoho výhod, ako napríklad posilnenie a lepšie presadzovanie ich práv. Môžu sa však tiež prejavovať v podobe mierne zvýšených cien leteniek, pričom na vyššie náklady na presadzovanie prispievajú daňovníci.

5.2.2. *Vplyv na zamestnanosť*

Vplyv možností politiky na zamestnanosť je obmedzený, keďže sú väčšinou zamerané na doladenie súčasných práv cestujúcich a na ich lepšie presadzovanie.

Možnosti politiky nemajú žiadne nepriaznivé účinky na **základné práva** občanov.

5.3. **Vplyvy na životné prostredie**

Vplyv posudzovaných možností politiky na **emisie CO₂** je obmedzený.

5.4. **Porovnanie možností**

Možnosť č. 2 je výhodnejšia ako ostatné, keďže najefektívnejšie a najúčinnnejšie plní ciele politiky.

Možnosť č. 2a sa mierne uprednostňuje pred možnosťou 2b, pretože zachovanie trojhodinovej prahovej doby ako pri možnosti č. 2b by mohlo viesť k väčšiemu počtu zrušených letov⁸ a skutočnosť, že (nezmenené) právo na náhradu vzniká už po troch hodinách, t.j. pred vznikom (nezmeneného) práva na úhradu ceny letenky (päť hodín), by mohla cestujúcich pomýliť.

Neexistuje objektívne kritérium, podľa ktorého by sa mal preferovať niektorý **čiastkový variant možnosti č. 2a**. Je vecou politického rozhodnutia, či sa ďalšie znižovanie nákladov – prostredníctvom zmenených úrovní náhrad alebo dodatočných zmien prahovej doby meškaní – považuje za opodstatnené i napriek obmedzeným možnostiam náhrady pre cestujúcich.

6. **MONITOROVANIE A HODNOTENIE**

Komisia riadne vyhodnotí vykonávanie nariadenia štyri roky po jeho prijatí Radou a Parlamentom. Toto hodnotenie Komisia vykoná v úzkej spolupráci so zainteresovanými stranami.

Hlavným nástrojom na monitorovanie miery plnenia a súladu národných politík presadzovania budú výročné správy VOPP. Komisia môže na základe národných správ vypracúvať pravidelné správy, ktoré môžu byť v prípade potreby doplnené jej vlastnými skúsenosťami, štúdiami ad hoc, či informáciami z prieskumov medzi cestujúcimi.

⁷ Podľa údajov z roku 2011 sa toto opatrenie týka menej ako 0,05 % všetkých cestujúcich, na ktorých sa nariadenie vzťahuje.

⁸ Ako ukazujú modely optimalizácie harmonogramov leteckých spoločností.