

Bruselj, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

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

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

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} -
{SWD(2023) 389 final}

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Pravice potnikov se uporabljajo za rastoči trg, na katerem približno 13,4 milijarde potnikov vsako leto opravi 107 milijonov potovanj z uporabo javnega prevoza. Te pravice varujejo potnike pred potovanjem, med njim in po njem ter so v središču prometne in potrošniške politike EU; postale so vodilna pobuda Unije.

Okvir za pravice potnikov sestavlja pet različnih uredb EU za zračni (dve), železniški, vodni in avtobusni promet. Z njihovim izvajanjem se je varstvo potnikov v zadnjih dvajsetih letih močno izboljšalo. Kljub znatnemu doseženemu napredku, vključno s prenovitvijo uredbe o železniškem prometu leta 2021, pa pomembni izzivi ostajajo. Prvič, potniki pri vseh načinih prevoza ne uživajo vseh pravic zaradi pomanjkljivosti pri njihovem izvajanju in izvrševanju. Drugič, sedanji pravni okvir ne zagotavlja varstva potnikov pri multimodalnih potovanjih. Tretjič, kot je bilo ugotovljeno med pandemijo COVID-19, pravila o povračilu za letalske vozovnice niso jasna, če so bili leti rezervirani preko posrednika.

Kaj bi bilo treba doseči?

Namen te pobude je zagotoviti pravilno delovanje enotnega trga potniškega prometa in doseči visoko raven varstva potrošnikov za potnike med potovanjem. V ta namen ima naslednje specifične cilje: 1) zagotoviti uspešno in učinkovito izvrševanje zakonodaje o pravicah potnikov v državah članicah; 2) zagotoviti učinkovito reševanje pritožb potnikov; 3) povečati varstvo potnikov, ki se soočajo z motnjami v okviru multimodalnih potovanj; 4) okrepiti obveščanje invalidnih oseb ali oseb z omejeno mobilnostjo in pomoč tem osebam pri prehajanju med načini prevoza ter 5) zagotoviti jasen postopek povračil, če so potniki v zračnem prevozu le-te rezervirali preko posrednika.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Potniki morajo imeti možnost, da uveljavljajo svoje pravice na enak način in uživajo enako varstvo v Evropski uniji, ne glede na to, v kateri državi članici potujejo. Zato je treba navedene težave obravnavati na ravni EU. Nasprotno pa sta izvrševanje in spremljanje uporabe nalogi države članice.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

V okviru te ocene učinka so bili ocenjeni trije sklopi možnosti politike (MP1, MP2, MP3). V okviru vsakega sklopa možnosti so predlagane rešitve za eno od treh ugotovljenih težav, vendar se razlikujejo glede na obseg ukrepov, predvidenih na ravni EU.

Možnosti MP1.1 in MP1.2 se osredotočata na rešitve za odpravo pomanjkljivosti pri izvajanju in izvrševanju obstoječega regulativnega okvira za pravice potnikov. Cilj MP1.1 je zagotoviti harmonizacijo ključnih obstoječih pravil na tem področju, zlasti na podlagi ukrepov, vključenih v novo uredbo o železniškem prometu, ki je začela veljati junija 2023. MP1.2 temelji na MP1.1, njen cilj pa je izboljšati skladnost.

Možnosti MP2.1, MP2.2. in MP2.3 obravnavajo vprašanja v zvezi z ravno varstva potnikov med multimodalnim potovanjem, vključno z osebami z omejeno mobilnostjo, pri čemer odražajo ukrepe, ki se že izvajajo v okviru obstoječih uredb za potovanja v okviru enega načina prevoza. Ukrepi politike upoštevajo več kategorij multimodalnih vozovnic, tj. enotne pogodbe o prevozu, ki jih ponuja prevoznik (kategorija A), ločene vozovnice, ki jih združijo posredniki (kategorija B), in ločene vozovnice, ki jih potniki kupijo ločeno na lastno pobudo (kategorija C). MP2.1 zagotavlja osnovno raven varstva potnikov, da se jim zagotovijo minimalne informacije in pomoč, zlasti za potnike z enotno pogodbo o prevozu (kategorija A). MP2.2 zagotavlja celovitejšo raven varstva kot MP2.1: potniki (kategoriji A in B) bi morali v realnem času prejeti informacije o motnjah in možnih naslednjih povezavah. Poleg tega bi pomoč osebam z omejeno mobilnostjo pri prehajanju med načini prevoza postala učinkovitejša in celovitejša z uvedbo enotnih kontaktnih točk na multimodalnih vozliščih. Z MP2.3 se uvaja dodatna raven varstva, saj je vključena dodatna pravica za potnike, ki imajo enotno pogodbo o prevozu (kategorija A), da v primeru zamujene povezave sklenejo nadomestno pogodbo o prevozu.

Z možnostmi MP3.1, MP3.2 in MP3.3 se obravnavajo nejasna pravila v zvezi s povračilom za letalske vozovnice, rezervirane preko posrednika. Vključujejo obveznosti prevoznikov in posrednikov, da potnike obvestijo o postopku povračila in omogočijo stik s potnikom. V skladu z MP3.1 lahko potniki povračilo zahtevajo le od prevoznika, posrednik pa v postopek povračila ni vključen; posredniki morajo

potnikom to omogočiti tako, da jim zagotovijo potrebne podatke. V skladu z MP3.2 se lahko prevoznik odloči, ali morajo potniki povračilo zahtevati od posrednika ali prevoznika, MP3.3 pa potnikom omogoča, da izbirajo med povračilom preko posrednika ali prevoznika.

Prednostni sveženj politik združuje MP1.2, MP2.2 in MP3.2.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki se na splošno strinjajo, da so ugotovljene težave in cilji ustrezni.

Kar zadeva MP1, številni nacionalni izvršilni organi, prevozniki in upravljavci terminalov oziroma postaj podpirajo MP1.1, saj za te deležnike ne vključuje obveznosti glede ocen tveganja in programov ozaveščanja o pravicah potnikov. Potrošniške organizacije podpirajo MP1.2, saj nalaga več obveznosti prevoznikom in upravljavcem terminalov oziroma postaj, da potnikom zagotovijo informacije o njihovih pravicah. Dobro delujoči nacionalni izvršilni organi, prevozniki, upravljavci terminalov oziroma postaj in posredniki prav tako podpirajo MP1.2, saj zagotavlja preglednejše in bolj predvidljive dejavnosti spremljanja in izvrševanja s strani nacionalnih izvršilnih organov.

Kar zadeva MP2, potrošniška združenja podpirajo MP2.3, saj bi pomenila visoko raven varstva potrošnikov. Prevozniki in posredniki glede na trenutno raven razvoja trga multimodalnih vozovnic bolj podpirajo MP2.1. Nacionalni izvršilni organi so bolj naklonjeni MP2.2.

Kar zadeva MP3, letalski prevozniki in posredniki podpirajo MP3.2; Evropsko združenje potnikov prav tako podpira MP3.2. Neko evropsko združenje potrošnikov bi po možnosti dalo prednost MP3.3, vendar bi bilo naklonjeno tudi MP3.2, saj se lahko potnik v skrajnem primeru še vedno obrne na prevoznika (če posrednik ne plača v roku). Nacionalni izvršilni organi podpirajo MP3.1.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Splošni cilj tega ukrepanja je zagotoviti pravilno delovanje enotnega trga potniškega prometa in doseči visoko raven varstva potrošnikov za potnike, kadar potujejo v okviru enega načina prevoza ali med potovanjem prehajajo med različnimi načini, tako da se potnikom, prevoznikom, posrednikom in upravljavcem terminalov oziroma postaj (zlasti za osebe z omejeno mobilnostjo) ter nacionalnim upravam omogočita učinkovita in uspešna uporaba in izvrševanje teh pravic.

Pričakuje se, da bo prednostni sveženj politik koristil različnim skupinam deležnikov, in sicer: prevoznikom, posrednikom pri prodaji vozovnic, upravljavcem terminalov oziroma postaj, nacionalnim izvršilnim organom in potnikom.

Potniki: glavne koristi od te pobude bodo imeli potniki, saj se pričakuje, da bodo zaradi ukrepov prevoznikov, upravljavcev terminalov oziroma postaj in izvršilnih organov bolj ozaveščeni o svojih pravicah. Poleg tega bi potniki (vključno z osebami z omejeno mobilnostjo) imeli več pravic do informacij in pomoči med multimodalnim potovanjem ter bi imeli možnost enostavnega povračila stroškov letalskih vozovnic. Skupne koristi za potnike so ocenjene na 2 187 milijonov EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče, od tega je za 2 165,3 milijona EUR prihrankov pri nepredvidenih stroških. Prihranki pri nepredvidenih stroških so posledica prihranjenega časa zaradi: večje jasnosti glede postopka povračila (1 679,1 milijona EUR), enotne kontaktne točke za osebe z omejeno mobilnostjo (277,3 milijona EUR), uporabe vseevropskega standardiziranega obrazca zahtevka za povračila in nadomestilo (147 milijonov EUR), mehanizma za reševanje pritožb multimodalnih potnikov (43,3 milijona EUR) in pomoči za potnike z omejeno mobilnostjo, ki potujejo z multimodalnimi vozovnicami kategorije A (18,6 milijona EUR). Poleg tega imajo potniki koristi od pravic do pomoči v primeru zamujene povezave med multimodalnim potovanjem (zlasti pravico do povračila in preusmeritve ter pravice do oskrbe v obliki npr. osvežilnih napitkov, obrokov in nastanitve), ki so ocenjene na 20,1 milijona EUR, in od uporabe cenejše možnosti organa za alternativno reševanje sporov, ocenjene na 1,6 milijona EUR.

Prevozniki: imeli bodo koristi od hitrejših in učinkovitejših postopkov, večje preglednosti glede skladnosti prevoznikov, pravil za poslovanje s posredniki v zračnem prevozu pri skupni obdelavi povračil, konkurenčne prednosti zaradi dobrega ugleda, usklajenih čezmejnih preiskav ter učinkovitega sodelovanja med nacionalnimi izvršilnimi organi in organi za alternativno reševanje sporov. Posredno jim bodo koristila jasnejša pravila o odgovornosti v okviru multimodalnih potovanj, pa tudi objava ocen tveganja, saj bo to zagotovilo enake konkurenčne pogoje za industrijo v vseh državah članicah in povečalo preglednost dejavnosti spremljanja. Poleg tega se ocenjuje, da bodo zaradi mehanizma za reševanje pritožb multimodalnih potnikov prevozniki prihranili za 35,3 milijona

EUR nepredvidenih stroškov, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče.

Posredniki: dobili bodo uradno vlogo v postopku povračila letalskih vozovnic, rezerviranih prek njih, če se bo tako odločil prevoznik in se bodo s tem strinjali. Posredniki bi lahko imeli tudi posredne koristi od jasnejših pravil o odgovornosti v okviru multimodalnega potovanja, zlasti če potnike ustrezno obvestijo o ločeni naravi vozovnic, ki so jih združili in prodali za posamezno multimodalno potovanje. Poleg tega se ocenjuje, da bodo zaradi mehanizma za reševanje pritožb multimodalnih potnikov posredniki prihranili za 24 milijonov EUR nepredvidenih stroškov, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče.

Nacionalni javni organi: prihranki pri rednih stroških izvrševanja za nacionalne javne organe so ocenjeni na 5,9 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče. Prihranki pri stroških so posledica lažjega ocenjevanja skladnosti za prevoznike in upravljavce terminalov oziroma postaj, saj ne bo treba izvajati temeljitejših in dragih dejavnosti spremljanja, uporabe standardnih obrazcev zahtevkov, ki omogočajo enostavno spremljanje, in pričakovanega zmanjšanja števila sodnih zadev. Poleg tega se pričakuje, da bodo zaradi mehanizma za reševanje pritožb multimodalnih potnikov prihranili pri nepredvidenih stroških (71,4 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče).

Skupne koristi prednostne možnosti politike so ocenjene na 2 323,6 milijona EUR glede na izhodišče, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Skupni stroški prednostnega svežnja politik so ocenjeni na 575,2 milijona EUR poleg izhodiščnega scenarija za obdobje 2025–2050, izraženo kot sedanja vrednost.

Skupni stroški za **prevoznike** so ocenjeni na 144,5 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče, od tega je za 51,2 milijona EUR stroškov prilagajanja in 93,3 milijona EUR upravnih stroškov. Največji delež stroškov prilagajanja predstavljajo pravica do povračila ali preusmeritve, pravica do oskrbe in pravica do pomoči osebam z omejeno mobilnostjo za potnike, ki imajo enotno pogodbo o prevozu (kategorija A), ter potreba po vzpostavitvi sistema za zagotavljanje informacij potnikom v realnem času za multimodalne vozovnice kategorij A (enotne pogodbe o prevozu) in B (ločene vozovnice, ki jih združijo posredniki). Upravni stroški so v veliki meri posledica zahteve glede poročanja po vzpostavitvi standardov kakovosti storitev in sistema vodenja kakovosti.

Za upravljavce terminalov oziroma postaj so skupni stroški ocenjeni na 321,9 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost za obdobje 2025–2050 glede na izhodišče, od tega 319,5 milijona EUR predstavljajo stroški prilagajanja, 2,3 milijona EUR pa upravni stroški. Zahteva po vzpostavitvi enotnih kontaktnih točk na multimodalnih vozliščih za osebe z omejeno mobilnostjo predstavlja velik del stroškov prilagajanja (316,5 milijona EUR), upravni stroški pa so posledica zahteve glede poročanja o rezultatih po vzpostavitvi standardov kakovosti storitev in sistema vodenja kakovosti.

Za posrednike so skupni stroški ocenjeni na 75,2 milijona EUR, od tega 17,8 milijona EUR predstavljajo stroški prilagajanja, 57,5 milijona EUR pa upravni stroški. Upravni stroški so predvsem posledica potrebe po spremembi informacijskih sistemov za obveščanje potnikov o postopku povračila. Agencije za odškodninske zahtevke lahko utrpijo izgube, ocenjene na 1,6 milijona EUR, zaradi uporabe cenejše možnosti organa za alternativno reševanje sporov.

Za nacionalne javne organe so skupni stroški ocenjeni na 32 milijonov EUR, od tega 30,6 milijona EUR predstavljajo stroški izvrševanja, 1,4 milijona EUR upravni stroški, 0,02 milijona EUR pa stroški prilagajanja.

Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?

Učinki prednostnega svežnja politik bodo vplivali na večja in manjša podjetja, pri čemer bodo tudi MSP verjetno občutila znaten vpliv zaradi svoje velikosti in omejenih sredstev. To velja zlasti za posrednike pri prodaji vozovnic in male prevoznike, kot so avtobusni prevozniki in prevozniki v vodnem prometu. V tem okviru je bilo vključeno izvzetje za MSP za ukrep politike, ki bi povzročil še posebno visoke stroške za MSP (tj. zagotavljanje informacij potnikom v realnem času za multimodalne vozovnice kategorij A (enotne prevozne pogodbe) in B (ločene vozovnice, ki jih združijo posredniki)).

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prednostni sveženj politik omogoča boljše izvajanje in izvrševanje pravic potnikov, s tem pa

učinkovitejše delo nacionalnih organov. Ozaveščanje potnikov o možnosti, da zahtevke za povračilo in nadomestilo vložijo pri organu za alternativno reševanje sporov, bo sodiščem prihranilo upravne stroške zaradi manjšega števila sodnih postopkov in s tem znižanja stroškov takih postopkov. Skupni stroški za nacionalne javne organe so ocenjeni na 32 milijonov EUR, prihranki pri stroških pa na 77,3 milijona EUR, kar pomeni neto koristi v višini 45,3 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče.

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Prednostni sveženj politik bo imel nekatere socialne učinke: medtem ko bo vpliv na zaposlovanje zanemarljiv, bi se koristi, povezane s temeljnimi pravicami, pokazale z višjo ravnjo varstva potrošnikov, tudi za osebe z omejeno mobilnostjo (npr. vzpostavitev enotnih kontaktnih točk za osebe z omejeno mobilnostjo na multimodalnih vozliščih). Prednostni sveženj politik naj bi imel tudi nekaj pozitivnih vplivov na okolje; mobilnost s kolektivnimi prevoznimi rešitvami bo postala privlačnejša, poleg tega lahko prispeva k temu, da se bodo ljudje manj odločali za uporabo osebnih avtomobilov, kar lahko pozitivno vpliva na zmanjšanje emisij CO₂ in drugih onesnaževal, pa tudi na zastoje.

Sorazmernost

Prednostni sveženj politik ne presega tistega, kar je potrebno za dosego splošnega cilja politike, tj. zagotoviti pravilno delovanje enotnega trga za potniški promet in doseči visoko raven varstva potrošnikov za potnike med potovanjem.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Politika bo pregledana po preteku ustreznega obdobja po sprejetju predloga. Da bodo ukrepi politike začeli učinkovati in ustvarjati učinke, bo potreben čas; Komisija bo dobila trdno podlago za spremljanje učinkovitosti izvajanja z izvrševanjem in poročanjem nacionalnih izvršilnih organov. Če ne bo prišlo do težav pri izvajanju, bo to najmanj pet let po začetku veljavnosti zakonodaje.