

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych

(2012/C 24/28)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 1 czerwca 2011 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych* (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa za niezbędne przeprowadzenie reformy legislacyjnej rozporządzenia nr 261/2004 w celu zebrania w jednym tekście wszystkich praw pasażerów linii lotniczych. Taka reforma powinna po pierwsze obejmować orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a po drugie – stanowić próbę określenia zakresu, uściślenia i zdefiniowania tego, co rozumie się przez „nadzwyczajne okoliczności”. Reforma powinna również określać zakres prawa do uzyskania pomocy i obejmować wszystkie inne aspekty, o których mowa w treści niniejszej opinii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony pasażerów.

1.2 Konieczna jest poprawa w kwestiach związanych z informowaniem pasażerów, a także zapewnienie jasności w odniesieniu do praw pasażerów. Należy uwzględnić obszary wejścia na pokład i zwiększyć wysiłki ukierunkowane na budowanie świadomości praw pasażerów u innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, takich jak m.in. organizacje konsumentów.

1.3 Przewoźnicy lotniczy ponoszą pełną i wyłączną odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z art. 13 rozporządzenia nr 261/2004 w stosunku do pasażerów. Oznacza to, że w pewnych przypadkach mogą oni dochodzić odszkodowania od stron trzecich umowy o przewozie, które doprowadziły do danego zdarzenia (opóźnienia lub odwołania). W odniesieniu do tych odszkodowań należy ustalić szybkie i skuteczne mechanizmy działania.

1.4 Komitet uważa, że konieczne jest zwiększenie przejrzystości poprzez zastosowanie skutecznych narzędzi wymiany, między innymi decyzji administracyjnych i sądowych, oraz publikację informacji o nałożonych karach i przestrzeganiu przepisów rozporządzenia nr 261/2004 przez poszczególnych operatorów. Ponadto należy ustanowić zharmonizowane, dostępne, skuteczne i ograniczone w czasie procedury rozpatrywania, w wyniku których podejmowane będą wiążące decyzje.

1.5 W dziedzinie praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej (PRM) istnieją problemy z zadowalającym wdrażaniem rozporządzenia nr 1107/2006. Komitet wzywa Komisję, aby we współpracy z krajowymi organami wykonawczymi (KOW) oraz

organizacjami przedstawicielskimi zrzeszającymi zainteresowane strony, w tym z organizacjami PRM, opracowała wytyczne w celu uściślenia definicji zawartych w rozporządzeniu i poprawiła jego wdrażanie. W przypadku, gdyby takie wytyczne nie rozwiązały istniejących problemów związanych z brakiem skutecznego egzekwowania praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej, Komitet wnioskuje, aby przystąpiono do natychmiastowego przeglądu rozporządzenia nr 1107/2006.

1.6 Komitet uważa, że w procesie przeglądu rozporządzenia nr 261/2004 należałoby określić i zdefiniować elementy składowe ostatecznego kosztu usługi transportu lotniczego.

### 2. Wprowadzenie

2.1 W dziedzinie transportu lotniczego mamy do czynienia ze złożonością i rozproszeniem uregulowań prawnych. Cechy te przynoszą najwięcej negatywnych skutków w przypadku uregulowań odnoszących się do odpowiedzialności przewoźników lotniczych wobec pasażerów.

2.2 Obecnie rozwój transportu lotniczego ma negatywny wpływ na jakość usług. To pogorszenie jakości wynika z wielu przyczyn, które zidentyfikowano w komunikacie COM(2011) 174 wersja ostateczna.

2.3 Ponadto transport pasażerów jest jednym z podstawowych instrumentów rozwoju i rozpowszechniania zasad Unii Europejskiej, takich jak swobodny przepływ towarów oraz swoboda przemieszczania się obywateli UE.

2.4 Po opublikowaniu komunikatu Komisja ocenia wpływ rozporządzenia nr 261/2004 w celu rozszerzenia ochrony praw pasażerów linii lotniczych i dostosowania jej do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych.

Komitet zdaje sobie sprawę z wielu kwestii wynikających ze stosowania tak zwanej „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II” (SES II), która została omówiona w odrębnej opinii <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 38.

### 3. Konsultacja Parlamentu z EKES-em

3.1 Ze swej strony Parlament Europejski, za pośrednictwem przewodniczącego Komisji Transportu i Turystyki, zwrócił się do przewodniczącego EKES-u o konsultację w celu oceny tego, czy stosowanie obowiązujących europejskich przepisów zapewnia odpowiednią ochronę praw pasażerów, oraz określenia obszarów, w których konieczne jest wprowadzenie nowych środków. W szczególności zwrócił się o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w jego piśmie.

3.2 **Pytanie nr 1:** Jakie główne problemy zidentyfikowano w związku ze stosowaniem obecnie obowiązujących przepisów? Jakie środki można zalecić w celu rozwiązania tych problemów? A zwłaszcza: czy niezbędne jest przyjęcie nowej inicjatywy ustawodawczej?

3.2.1 Sektor przewoźników lotniczych jest sektorem bardzo zliberalizowanym i bardzo konkurencyjnym. Z tego względu konieczne są ramy regulacyjne na szczeblu UE, które zagwarantują zrównoważony rozwój rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie konkurencyjności przewoźników lotniczych, promowanie spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju, monitorowanie przejrzystości praktyk handlowych przewoźników lotniczych i zapewnienie wysokiego poziomu praw użytkowników.

3.2.2 W polityce ochrony konsumenta punktem wyjścia jest prawo do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych, prawo do odszkodowania oraz prawo do informacji, edukacji i reprezentacji. Ewentualne przyszłe poprawki lub zmiany rozporządzenia nr 261/2004 muszą uwzględniać te elementy, aby zapewnić wysoki poziom ochrony praw pasażerów.

3.2.3 Prawodawca, świadomy specyfiki tego sektora, przewidział prawo do odszkodowania dla przewoźnika lotniczego w przypadku szkody spowodowanej przez osobę trzecią, która ze względu na swoją odpowiedzialność za wykonanie usługi odpowiada także za szkody poniesione przez pasażera. Możliwości te do dziś nie zostały wykorzystane przez przewoźników lotniczych w przypadkach, gdy osoby trzecie – władze portu lotniczego, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, instytucje zapewniające obsługę naziemną, biura podróży czy organizatorzy wycieczek – były możliwe do zidentyfikowania.

3.2.4 Innym zagadnieniem są przypadki, w których zaistniały nadzwyczajne okoliczności spowodowane przyczynami naturalnymi, takimi jak te wymienione poniżej.

3.2.4.1 Istnieją sytuacje, gdy odpowiedzialność nie jest możliwa do określenia. W ostatnich latach wiele sytuacji zostało uznanych za nadzwyczajne okoliczności – erupcja wulkanów na Islandii, obfite opady śniegu na początku 2010 i 2011 r. itp. Doprowadziły one do licznych komplikacji wśród przewoźników lotniczych UE, co pociągnęło za sobą znaczne koszty i było przyczyną szkód dla pasażerów.

3.2.4.2 Określenie zakresu, uściślenie oraz zdefiniowanie tego, co rozumie się przez „okoliczności nadzwyczajne”, jest jednym z punktów spornych w odniesieniu do interpretacji rozporządzenia, ponieważ kwestie te związane są ze zobowiązaniami przewoźników lotniczych, takimi jak prawo do uzyskania pomocy.

3.2.4.3 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że prawodawca UE w odniesieniu do kwestii okoliczności nadzwyczajnych ograniczył się jedynie do sporządzenia orientacyjnej listy. Ten brak ścisłości wprowadza zamieszanie i stwarza sytuację niepewności prawnej zarówno dla przewoźników lotniczych, jak i użytkowników.

3.2.4.4 Po pierwsze należy wyjaśnić, co rozumie się przez okoliczności nadzwyczajne, a po drugie określić, w jakim stopniu przewoźnicy lotniczy są zmuszeni do wypełnienia niektórych ze swoich zobowiązań. Kwestie te powinny zostać uwzględnione i poddane normalizacji przy następnej nowelizacji rozporządzenia.

3.2.4.5 Alternatywnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być stworzenie otwartej listy szczegółowo opisującej przypadki nadzwyczajnych okoliczności wynikających z wydarzeń, które z racji swej natury lub źródła nie wpisują się w ramy normalnego wykonywania działalności danego przewoźnika lotniczego i pozostają poza jego faktyczną kontrolą.

3.2.5 W związku z pytaniami prejudycjalnymi skierowanymi w ostatnich miesiącach do Trybunału można wywnioskować, że obowiązujące przepisy wymagają aktualizacji.

3.2.5.1 Z drugiej strony Trybunał w swoich orzeczeniach wyjaśnił niektóre ważne aspekty, które nie powinny podlegać dyskusji, z korzyścią dla zaufania klientów do przemysłu lotniczego oraz bezpieczeństwa prawnego przewoźników lotniczych. Istnieją również orzeczenia wyjaśniające sądów krajowych, takie jak niedawna decyzja sądu gospodarczego z Namur, który uznał pewne ogólne warunki umowy przewozowej za nieuczciwe.

#### 3.2.6 Powody, dla których należy zmienić rozporządzenie nr 261/2004

3.2.6.1 W komunikacie Komisji COM(2011) 174 wersja ostateczna szczegółowo i dokładnie analizuje się stosowanie rozporządzenia, które okazało się ważnym krokiem w dziedzinie ochrony użytkowników transportu lotniczego.

3.2.6.2 W związku z rozwojem tego sektora w ostatnich latach konieczny staje się jednak przegląd rozporządzenia. Poniżej w celach orientacyjnych przedstawiono kilka poprawek, które należy uwzględnić w przyszłej reformie obowiązującego tekstu:

- uwzględnienie w treści przyszłego dokumentu rozwiązań zawartych w orzeczeniach Trybunału;
- określenie zakresu, uściślenie i zdefiniowanie tego, co rozumie się przez „okoliczności nadzwyczajne”;
- określenie dla poszczególnych okoliczności nadzwyczajnych zakresu prawa do uzyskania pomocy oraz jego granic, a także określenie sposobu zagwarantowania przestrzegania praw pasażerów poprzez mechanizmy alternatywne oparte na decyzjach wiążących dla stron konfliktu i wydawanych w rozsądnych terminach;

- uregulowanie sytuacji, które zachodzą w związku ze zmianami rozkładów lotów;
- uregulowanie problemów związanych z utratą połączeń spowodowanych przez opóźnienia pierwszego lotu realizowanego przez operatora, który działa tylko na określonych odcinkach;
- uregulowanie obowiązku udzielenia pomocy w punktach połączeń;
- uwzględnienie kwestii prawa do odszkodowania oraz zagwarantowanie okresowych aktualizacji standardowych i natychmiastowych środków zadośćuczynienia obowiązujących od 2004 roku;
- włączenie podmiotów obsługi naziemnej, którzy działają w imieniu linii lotniczych, w świadczenie usług przewidzianych w rozporządzeniu;
- określenie organu właściwego do rozpatrywania skarg klientów i zapewnienia zgodności z rozporządzeniem;
- monitorowanie i publikowanie na szczeblu europejskim i przez poszczególne państwa członkowskie skarg związanych z naruszeniami rozporządzenia według przewoźnika oraz rodzaju naruszenia, jak też zapewnienie możliwości kontroli w tym zakresie w każdym państwie członkowskim tych linii lotniczych, którym przyznaje się certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC);
- usunięcie niespójności występującej między ust. 1 i 2 art. 14 rozporządzenia;
- ustanowienie obowiązku wypłaty odszkodowania poszkodowanym pasażerom przewoźników lotniczych, którzy ogłaszają bankructwo, z uwzględnieniem zasady „wspólnej odpowiedzialności” innych przewoźników lotniczych za ich powrót do kraju, przy czym przewoźnicy ci udostępniają do tego celu wolne miejsca; rozważenie utworzenia funduszu odszkodowawczego dla pasażerów na zasadzie „kto ma udział w rynku, płaci”;
- możliwość cesji umowy przewozowej na stronę trzecią;
- zakaz obecnej praktyki linii lotniczych polegającej na anulowaniu podróży powrotnej, jeżeli pasażer nie wykorzystał biletu w podróży docelowej.

**3.3 Pytanie 2:** Czy z punktu widzenia pasażerów udostępniane informacje i świadczone usługi są wystarczające i odpowiednie? Jeśli nie, jak można je polepszyć?

**3.3.1** Zdaniem EKES-u informacja ma istotne znaczenie zarówno dla podejmowania decyzji, jak i egzekwowania praw, które przepisy przyznają beneficjentom. Rozporządzenie nakłada na linie lotnicze obowiązek udzielania informacji.

**3.3.2** Dostęp do informacji jest więc zagwarantowany. Jednak linie lotnicze nie zawsze wywiązują się z tego obowiązku.

**3.3.3** Obecnie nie przewiduje się zobowiązania przewoźników lotniczych do informowania pasażerów w przypadkach, gdy przylot do miejsca przeznaczenia jest opóźniony o co najmniej trzy godziny, zgodnie z orzeczeniem Trybunału w sprawie Sturgeon.

**3.3.4** Niezależnie od usunięcia niespójności i uwzględnienia nowych kwestii rozporządzenie powinno także rozszerzyć obowiązki wynikające z art. 14 na strefy wejścia na pokład, a nie tylko na strefy odprawy.

**3.3.5** Jeśli chodzi o rozpowszechnianie praw pasażerów, oprócz wysiłków podjętych już przez Komisję należałoby nasilić starania i podzielić się zadaniami z innymi podmiotami w ramach współpracy krajowych organów lotniczych, organizacji konsumentów, biur podróży i organizatorów wycieczek, europejskich centrów konsumenckich i organów odpowiedzialnych za monitorowanie zgodności z rozporządzeniem.

**3.4 Pytanie 3:** Z punktu widzenia sektora mogłoby być przydatne przeprowadzenie oceny proporcjonalności niektórych bieżących zobowiązań, takich jak nieograniczona odpowiedzialność w odniesieniu do prawa do uzyskania pomocy w nadzwyczajnych okolicznościach niezależnych od przewoźnika, takich jak klęski żywiołowe lub ekstremalne warunki pogodowe.

**3.4.1** Rozporządzenie nie uwzględnia żadnych innych zaangażowanych podmiotów oprócz przewoźników lotniczych, ponieważ to oni są odpowiedzialni za świadczenie usług i wypełnienie zobowiązań umownych. Istnieją też jednak inne podmioty, które są związane z tymi kwestiami, i niektóre z nich mogłyby przyczynić się do poprawy obsługi, a część do upowszechniania praw użytkowników transportu lotniczego.

**3.4.2** Wśród tych pierwszych należy wymienić operatorów portów lotniczych, którzy są zaangażowani w upowszechnianie informacji dotyczących działań przewoźników lotniczych, mogą służyć jako doradcy i odbiorcy skarg w przypadku braku przedstawicieli przewoźników oraz przyczyniać się do udzielania pomocy na terenie swoich obiektów w przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, a także którzy są odpowiedzialni za logistykę bagażu i mogą nadawać informacje za pośrednictwem swoich mediów w sytuacjach kryzysowych w celu uniknięcia przeciążenia lub problemów związanych z utrzymaniem porządku publicznego w swoich budynkach itp.

**3.4.3** Ważną rolę odgrywają również instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Ich działalność jest istotna między innymi w odniesieniu do przedziałów czasowych przyznawanych przewoźnikom lotniczym oraz zarządzania ruchem.

**3.4.4** Wśród tych drugich są biura podróży i organizatorzy wycieczek, którzy mogą przyczynić się do upowszechniania informacji o prawach pasażerów, świadczą pomoc na ich rzecz i rozpowszechniają komunikaty przekazywane im przez przewoźników lotniczych w przypadku odwołania lub zmiany rozkładu lotów.

3.4.5 Warto zwrócić uwagę na rolę, jaką mogłyby odgrywać podmioty zapewniające obsługę naziemną w odniesieniu do ochrony pasażerów. Rozporządzenie nie nakłada żadnych obowiązków na te przedsiębiorstwa, a byłyby wskazane prawne zobowiązanie ich do wypełniania pewnych zadań w zakresie opieki nad pasażerami. Ich rola mogłaby zostać uwzględniona w ramach obecnego rozporządzenia lub przeglądu dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.

3.4.5.1 Byłyby wskazane nałożenie na przedsiębiorstwa zapewniające obsługę naziemną, które *de facto* udzielają pomocy pasażerom, obowiązku świadczenia tej usługi. Po drugie należałoby poprawić stosowanie rozporządzenia poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa obowiązku posiadania przez lokalnego przedstawiciela planów i procedur działania w przypadku zawieszenia ruchu lotniczego w celu zapewnienia pomocy i alternatywnego transportu. W związku z tym należałoby nadać im niezbędne uprawnienia prawne i finansowe w celu świadczenia tej usługi, co zapewniłoby im „głos” w relacjach z operatorem lotniska i władzami krajowymi.

3.4.5.2 Środek ten stosowano by tylko do tych lotnisk, których roczny ruch wynosi ponad dwa miliony pasażerów. Każdy przewoźnik powinien mieć przedstawiciela lub być prawnie reprezentowany przez firmę zapewniającą obsługę naziemną. Przedstawiciel ten powinien być w stanie zobowiązać przewoźnika finansowo i prawnie w niezbędnym zakresie w celu zapewnienia prawidłowego stosowania art. 8 i 9 rozporządzenia.

3.4.5.3 Przewoźnicy lotniczy ponoszą pełną i wyłączną odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z art. 13 rozporządzenia nr 261/2004 w stosunku do pasażerów. Oznacza to, że w pewnych przypadkach mogą oni dochodzić odszkodowania od stron trzecich umowy o przewozie, które doprowadziły do danego zdarzenia (opóźnienia lub odwołania). Odszkodowanie to może zatem ograniczyć lub nawet pokryć obciążenia finansowe ponoszone przez takich przewoźników w wyniku tych zobowiązań.

3.4.5.4 Należy rozważyć *actio de in rem verso*, które ustawiłoby europejski proces upraszczający, przyspieszający i ograniczający koszty postępowania sądowego w sprawach dotyczących transgranicznych roszczeń związanych z dochodzeniem odszkodowania. Innym możliwym rozwiązaniem byłoby uwzględnienie tych roszczeń w rozporządzeniu nr 1896/2006<sup>(2)</sup> ustanawiającym postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty.

3.5 **Pytanie 4:** W odniesieniu do współpracy między organizacjami odpowiedzialnymi za przestrzeganie przepisów, co można zrobić w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i stosowania przez władze krajowe praw pasażerów w całej Unii Europejskiej? Czy orzeczenia Trybunału w sprawie rozporządzenia nr 261 powinny zostać włączone do prawa UE?

3.5.1 W komunikacie Komisji w sposób obszerny uwzględniono potrzebę poprawy współpracy między organami krajowymi w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i stosowania rozporządzenia.

3.5.2 Rola Komisji jest niezwykle istotna – jest ona przewodnikiem i motorem działań. Prawodawca wykorzystał jako instrument prawny rozporządzenie, które jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach Unii przez wszystkie organy i jednostki bez konieczności istnienia wewnętrznych norm prawnych dla pełnej transpozycji. Jednostki mogą powoływać się na ochronę sądową przed sądami krajowymi lub sądami Unii Europejskiej.

3.5.3 Aby poprawić ochronę konsumentów i użytkowników w transporcie lotniczym, nie zastosowano żadnego z istniejących instrumentów, takich jak rozporządzenie nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

3.5.4 Rozporządzenie nr 2006/2004 mogłoby być niezmiernie użyteczne w odniesieniu do tych aspektów, które znajdują się poza zakresem rozporządzenia nr 261/2004, w szczególności w sprawach związanych z zawiadaniem o złych praktykach biznesowych lub naruszeniem warunków umowy przez przewoźników.

3.5.5 Problem stosowności wykorzystania poprzedniego instrumentu polega na rozdrobnieniu instytucji zajmujących się ochroną praw konsumenta pasażerów linii lotniczych w różnych państwach.

3.5.6 Jeśli chodzi o ostatnie postawione pytanie, tj. czy należy uwzględnić orzecznictwo Trybunału w rozporządzeniu nr 261/2004, nie powinno być co do tego żadnych wątpliwości, gdyż Trybunał gwarantuje poszanowanie prawa w interpretacji i egzekwowaniu Traktatów i prawodawstwa wtórnego. Dowodem na brak ścisłości w niektórych aspektach jest nadmierna liczba pytań prejudycjalnych odnoszących się do rozporządzenia nr 261/2004.

3.6 **Pytanie 5:** Czy istnieją problemy z interpretacją niektórych definicji (na przykład osób o ograniczonej sprawności ruchowej lub prawa przewoźnika do odmowy przyjęcia na pokład osoby o ograniczonej sprawności ruchowej ze względów bezpieczeństwa)? Czy konieczne jest ponowne określenie tego, kto jest odpowiedzialny za świadczenie usług dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej: porty lotnicze, przewoźnicy lotniczy czy obsługa naziemna?

3.6.1 Rozporządzenie nr 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą jest symbolem integracji społecznej, gdyż zmierza do zapewnienia osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej prawa do transportu lotniczego na równi z innymi obywatelami. Operatorzy portów lotniczych oraz przewoźnicy lotniczy nie stosują jednak należycie tego rozporządzenia w odniesieniu do pomocy udzielanej tym osobom od wejścia na lotnisko do jego opuszczenia, tak jak byłoby to pożądane. Być może jest to spowodowane brakiem opisu pełnego pakietu odpowiednich usług, które należy świadczyć osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w załączniku II. Ponadto brak wdrożenia rygorystycznych standardów jakości w tym zakresie kwestionuje zasadę równego traktowania.

(<sup>2</sup>) Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1.

3.6.2 Jednakże brakuje jasnej definicji osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, choć celem jest zapewnienie pomocy w szerokim tego słowa znaczeniu grupom, które potrzebują szczególnej opieki.

3.6.3 Ze względu na możliwe trudności związane ze standardową definicją osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej zaleca się, aby Komisja, we współpracy z osobami odpowiedzialnymi za monitorowanie przestrzegania rozporządzenia oraz organizacjami reprezentującymi zainteresowane strony, w tym organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne, opracowała zalecenia lub wytyczne dotyczące interpretacji tych definicji. Należy ustanowić normy europejskie w celu zapewnienia przejrzystości i integralności kontroli bezpieczeństwa dotyczących pasażerów linii lotniczych używających sprzętu do poruszania się lub urządzeń medycznych oraz zadbania o poszanowanie godności osobistej takich pasażerów.

3.6.3.1 Wytyczne powinny dotyczyć takich kwestii jak jakość usług i informacji obsługi naziemnej oraz dążyć do zapewnienia spójności pomiędzy rozporządzeniem nr 261/2004 i rozporządzeniem nr 1107/2006. Jednak w wypadku, gdyby takie wytyczne nie pozwalały na skuteczne egzekwowanie praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej, EKES jest za natychmiastowym przeglądem rozporządzenia nr 1107/2006.

3.6.4 Rozporządzenie stanowi, że nie można odmówić przewozu ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność ruchową pasażerów, ale w art. 4 czyni się wyjątek od tej reguły ze względu na wymagania dotyczące bezpieczeństwa, wymiary statku powietrznego lub ze względu na to, iż drzwi uniemożliwiają wejście na pokład i przewóz osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

3.6.5 Decyzje w tej sprawie nie są ani bezstronne, ani neutralne, gdyż to operatorzy statków powietrznych na podstawie własnej analizy ryzyka ustalają normy bezpieczeństwa, które są zwykle zatwierdzane przez właściwe władze lotnictwa cywilnego. W związku z tym zasada niedyskryminacji podlega subiektywnym kryteriom. Należy wymagać od linii lotniczych wyjaśnienia odmowy wpuszczenia na pokład osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym przedstawienia wewnętrznych zasad dotyczących tej kwestii, opatrzonej konkretnymi dowodami. Dowody te powinny być analizowane przez odpowiednie władze lotnictwa zgodnie z zasadą, że to linie lotnicze mają dowiedzieć, że istnieje konkretne zagrożenie bezpieczeństwa, a nie osoby niepełnosprawne dowodzić jego braku.

3.6.6 W tej sprawie konieczne jest co najmniej wprowadzenie polityki przejrzystości w odniesieniu do możliwości dostępu do statku powietrznego. Jasne i przejrzyste informacje na ten temat powinny być dostępne w momencie zakupu biletu.

3.6.7 Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii są odszkodowania za sprzęt do poruszania się w przypadku jego uszkodzenia lub utraty. Zgodnie z obecną konwencją montrealską odszkodowania te nie są wystarczające, aby naprawić szkody poniesione przez osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, niezależnie od poniesionych strat moralnych

związanych z utratą samodzielności. Zatem polityka linii lotniczych, a ostatecznie również przegląd przepisów, muszą gwarantować odpowiednią wysokość odszkodowania.

**3.7 Pytanie 6:** Czy w odniesieniu do praw pasażerów konieczny jest bardziej przejrzysty system opłat biletowych, w tym opłat dodatkowych?

3.7.1 Rozporządzenie nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty określa sposób informowania o ostatecznej cenie dla użytkowników usług lotniczych.

3.7.2 Intencja prawodawcy nie przyniosła oczekiwanych skutków, co doprowadziło do frustracji użytkowników, którzy nie są w stanie porównać cen usług.

3.7.3 Obecnie użytkownicy transportu powietrznego natrafiają na serię praktyk handlowych, które sprawiają, że w wielu wypadkach niezrozumiałe jest, które elementy składają się na ostateczny koszt usług lotniczych.

3.7.4 W wyżej wymienionym rozporządzeniu ustanawia się zasadę, iż przewoźnicy lotniczy mogą swobodnie ustalać wysokość opłat i stawek. Zasada ta jest niepodważalna, ale nie powinna być przeszkodą do zaoferowania porównywalnych informacji.

3.7.5 W swojej opinii w sprawie informowania konsumentów<sup>(3)</sup> EKES określił szereg cech charakteryzujących informacje, jakie powinny być dostarczane konsumentom i użytkownikom: wiarygodność, aktualność, rzetelność, dokładność, istotność, zrozumiałość, jasność, czytelność i dostępność. Jest bardzo ważne, aby w sytuacji swobody polityki handlowej poszczególnych przewoźników lotniczych wiadomo było, które aspekty lub elementy wchodziły w skład opłaty: podatki, opłaty lotniskowe i inne opłaty, które składają się na ostateczną cenę.

3.7.6 Podsumowując, prawodawca powinien określić, które elementy składają się na ostateczny koszt usług przewozu lotniczego, i zdefiniować je<sup>(4)</sup>. Ostatnia kwestia jest następująca: obecne umowy dotyczące przewozu zawiera się z pewnym wyprzedzeniem w stosunku do faktycznej realizacji podróży. Należałoby wymagać od operatorów przestrzegania ustalonych cen przez okres co najmniej trzech miesięcy.

3.7.7 Jak podkreślono w komunikacie COM(2011) 174 wersja ostateczna, brakuje przejrzystości w zakresie informacji, które konsumenci muszą znać, takich jak dane związane z punktualnością, liczba lotów dotkniętych zakłóceniami, stosowane środki ochrony pasażerów, decyzje wydane przez krajowe organy wykonawcze w odniesieniu do egzekwowania rozporządzenia oraz kary nałożone na przewoźników lotniczych za wszelkie naruszenia.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 62.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 142.

### 3.8 *Lepsze stosowanie przepisów dotyczących pozasądowego rozstrzygnięcia sporów*

3.8.1 System roszczeń pozasądowych prowadzonych przed krajowymi organami wykonawczymi powinien być oparty na jednolitych i skutecznych przepisach, uznanych zasadach szybkiego rozpatrywania pozasądowych roszczeń konsumenckich oraz pisemnym, wielojęzycznym i znormalizowanym dokumencie zgodnym ze „zharmonizowaną metodologią” zatwierdzoną zaleceniem Komisji z 12 maja 2010 r. Decyzje powinny być wydawane w rozsądnym terminie i powinny być wiążące dla stron.

3.8.2 Należy ustalić jednolite terminy postępowania, przynajmniej w następujących przypadkach:

- na odpowiedź, którą przewoźnicy lotniczy muszą udzielić na skargi konsumenckie – maksymalnie jeden miesiąc;
- dla krajowych organów wykonawczych odpowiedzialnych za egzekwowanie rozporządzenia nr 261/2004 – dwa miesiące na rozpatrzenie roszczeń pasażerów wobec przewoźników;
- dla krajowych organów wykonawczych na publikację treści kar nałożonych na przewoźników lotniczych – dwa miesiące od daty podpisania.

3.8.3 Wszystkie krajowe organy wykonawcze oraz sądy państw członkowskich powinny informować Komisję

o wszystkich decyzjach wydanych na mocy rozporządzenia nr 261/2004, podobnie jak odbywa się to w odniesieniu do rozporządzenia nr 1/2003, i pozostawiać Komisji odpowiedzialność za ich rozpowszechnianie.

3.8.4 W przypadku powództwa zbiorowego, które często zdarza się w związku z problemami ze świadczeniem usług transportu lotniczego, konieczny jest wspólny nadzór prawny ze strony stowarzyszeń na rzecz ochrony praw konsumentów. EKES ponownie zwraca uwagę na potrzebę uregulowania tego typu działań prawnych na szczeblu UE, a także stworzenia funduszu kompensacyjnego na pokrycie kosztów tych procesów ponoszonych przez organizacje konsumenckie, gdyż pasażerowie transportu lotniczego są jedną z grup najbardziej potrzebujących takiej ochrony.

3.8.5 EKES stwierdził już w poprzednich opiniach, że cywilne środki karne mogą stanowić środki odstraszające, proporcjonalne i skuteczne w połączeniu z odszkodowaniami za szkody poniesione przez grupy pasażerów w związku z naruszeniem praw, które chronią konsumentów.

3.8.6 Wszelkie zmiany rozporządzenia nr 261/2004 należy przeprowadzić w sposób, który zagwarantuje jego spójność z innymi obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, takimi jak dyrektywa w sprawie zorganizowanych podróży oraz dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON