PL 2021

15

Sprawozdanie specjalne

Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19 –

pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję nie zapewniono ochrony najważniejszych praw

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-V
Wstęp	01-13
Prawa pasażerów lotniczych w UE	01-04
Ograniczenia w podróżowaniu w trakcie pandemii COVID-19	05-07
Skutki ograniczeń w podróżowaniu związanych z pandemią COVID-19 dla sektora pasażerskiego transportu lotniczego	08-12
Wcześniejsza kontrola dotycząca praw pasażerów	13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-18
Uwagi	19-74
Ogólnie rzecz biorąc, najważniejsze prawa przysługujące pasażerom lotniczym nie były przestrzegane w trakcie pandemii COVID-19, a pasażerowie byli traktowani w różny sposób	19-43
Pasażerowie lotniczy posiadają niewystarczającą wiedzę na temat przysługujących im praw, co może sprawić, że nie uzyskają zwrotu kosztów	20-24
Niespójne egzekwowanie praw pasażerów lotniczych i powszechne korzystanie z bonów podróżnych	25-32
Pominięcie pośredników w przepisach dotyczących praw pasażerów lotniczych utrudnia pasażerom zabezpieczenie zwrotu kosztów	33-36
Wydane przez Komisję zalecenie dotyczące bonów podróżnych nie zapobiegło zróżnicowanemu traktowaniu pasażerów	37-39
Brak kompleksowych informacji wynikający z braku odpowiednich wymogów sprawozdawczych	40-43
Komisja wyjaśniła, że państwa członkowskie mają możliwość powiązania pomocy państwa z kwestią ochrony praw pasażerów lotniczych, lecz nie skorzystano z tego rozwiązania w przypadku linii lotniczych	44-61
Komisja dołożyła starań, by wspomóc linie lotnicze i organizatorów imprez turystycznych, ale nie mogła wymagać, by zwrot kosztów pasażerom stanowił warunek zatwierdzenia pomocy państwa	45-54

Państwa członkowskie zapewniły wsparcie dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych, ale w przypadku linii lotniczych nie powiązały tej pomocy z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom 55-61

Komisja starała się chronić prawa pasażerów lotniczych, ale dysponuje jedynie ograniczonymi możliwościami egzekwowania przepisów 62-74

Komisja podjęła działania w celu złagodzenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej dla pasażerów lotniczych 63-67

Komisja zapewniała podróżnym informacje na temat bieżącej sytuacji w terenie 68-70

Obecnie obowiązujące ramy prawne mające zapewniać ochronę praw pasażerów lotniczych nie są kompletne ani odporne na kryzysy 71-74

Wnioski i zalecenia 75-80

Załączniki

Załącznik I – Program zwrotu kosztów osobom, które wykupiły jedynie usługę transportu lotniczego

Załącznik II – Program zwrotu kosztów osobom, które wykupiły udział w imprezie turystycznej

Załącznik III – Wykaz decyzji w sprawie pomocy państwa przyjętych w celu wsparcia linii lotniczych

Załącznik IV – Wykaz decyzji w sprawie pomocy państwa przyjętych w celu wsparcia organizatorów imprez turystycznych

Załącznik V – Działania podjęte przez Komisję w celu złagodzenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej dla pasażerów lotniczych: kalendarium

Glosariusz

Wykaz skrótów

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Pandemia COVID-19 miała istotny wpływ na wiele sektorów gospodarki. Sektory podróży i turystyki w UE należały do tych gałęzi gospodarki, które jako pierwsze odczuły jej bezpośrednie skutki, ponieważ doprowadziła ona do ogromnych zakłóceń w podróżach i uziemienia wielu samolotów. Odwołanych zostało wiele lotów, a pasażerowie, którzy nie byli w stanie odbyć zaplanowanych podróży lotniczych, zaczęli składać wnioski o zwrot kosztów. Linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych stanęli nagle w obliczu poważnych problemów z zachowaniem płynności finansowej. W tej sytuacji do działania przystąpiły państwa członkowskie, które udzieliły im bezprecedensowego wsparcia, co pozwoliło im utrzymać działalność i przetrwać okres kryzysu związanego z pandemią COVID-19.

II Trybunał przeanalizował, w jaki sposób kryzys związany z pandemią COVID-19 wpłynął na prawa pasażerów lotniczych. Ocenił, czy zabezpieczono przysługujące im prawo dostępu do informacji i prawo do zwrotu kosztów, przy czym skupił się przede wszystkim na roli Komisji. Trybunał zbadał również, w jaki sposób udzielono liniom lotniczym pomocy państwa, czy pomoc tę powiązano z przestrzeganiem praw pasażerów oraz czy niedociągnięcia, które występowały już przed pandemią COVID-19, utrzymują się lub wręcz stały się bardziej odczuwalne w wyniku kryzysu.

III Przywrócenie normalnego funkcjonowania transportu lotniczego będzie istotnym aspektem odbudowy gospodarczej UE po kryzysie wywołanym przez pandemię COVID-19. Niniejsze sprawozdanie ma zapewnić Komisji istotne informacje w momencie, gdy prowadzi ona prace na rzecz uproszczenia i wzmocnienia odnośnych ram prawnych, tak aby stały się one bardziej spójne i lepiej dostosowane do celu ochrony praw przysługujących pasażerom w UE.

IV W wyniku kontroli Trybunał sformułował następujące ogólne ustalenia:

a) kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 bardzo wyraźnie uwypuklił fakt, że pasażerowie lotniczy nie byli w pełni informowani o przysługujących im prawach, w związku z czym istniało ryzyko, że stracą oni pieniądze, do zwrotu których byli uprawnieni. Sytuacja kryzysowa uwidoczniła również ograniczenia co do egzekwowania przez państwa członkowskie praw przysługujących pasażerom lotniczym: w pierwszej fazie kryzysu wielu pasażerom nie zwrócono kosztów, a wielu innym pozostawiono wyłącznie możliwość uzyskania bonów podróżnych. Od czerwca 2020 r. linie lotnicze zaczęły zwracać koszty pasażerom, ale ze znacznym opóźnieniem. W momencie przeprowadzania kontroli możliwości

uzyskania zwrotu kosztów przez pasażerów pozostawały ograniczone, zarówno gdy w organizację podróży zaangażowali byli pośrednicy (np. biura podróży), jak i w przypadkach, gdy pasażerom narzucono przyjęcie bonów podróżnych. Ponadto większość biletów i bonów w posiadaniu pasażerów nie jest objęta ochroną na wypadek niewypłacalności linii lotniczej. Jedną z istotnych przyczyn, dla których egzekwowanie praw pasażerów lotniczych pozostaje problemem, jest również wynikający z braku odpowiednich wymogów sprawozdawczych brak kompleksowych informacji, na przykład na temat liczby pasażerów domagających się zwrotu pieniędzy i liczby spraw nierozpatrzonych w przewidzianych prawem terminach na terenie UE.

b) Środki na szczeblu krajowym w celu zwalczania pandemii – w wielu wypadkach wprowadzane w sposób nieskoordynowany i jednostronny – przyczyniły się do załamania w sektorze transportu powietrznego i spowodowały, że linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych doświadczyli nagle poważnych problemów z zachowaniem płynności finansowej. Przyjęte przez Komisję tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiły państwom członkowskim udzielenie pomocy państwa na rzecz linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych na niespotykaną dotąd kwotę, która wyniosła 34,7 mld euro. Podczas gdy na państwach członkowskich ciążył wymóg zapewnienia, by określone kategorie odbiorców pomocy państwa przekazywały Komisji informacje na temat sposobu, w jaki pomoc tę wykorzystano do realizowania celów unijnej polityki w zakresie transformacji cyfrowej i ekologicznej, analogicznego wymogu nie wprowadzono w odniesieniu do zwrotu kosztów pasażerom lotniczym. Przy zatwierdzaniu krajowych środków pomocy państwa Komisja nie może narzucić warunków dotyczących praw pasażerów, poinformowała jednak wyraźnie państwa członkowskie, że mogą one skorzystać z takiej możliwości. Udzielając pomocy liniom lotniczym, państwa nie powiązały jej z tą kwestią. Jest to jedna z przyczyn, dla których poszczególne linie lotnicze postępowały odmiennie, jeśli chodzi o sposób i terminy zwrotu kosztów pasażerom.

c) Utworzona przez Komisję strona internetowa reopen.europa.eu zapewnia cenne informacje potencjalnym pasażerom w przypadku wszystkich rodzajów transportu, lecz polega w dużym stopniu na informacjach pochodzących od państw członkowskich, które nie zawsze są aktualne.

d) W czasie pandemii Komisja starała się zabezpieczyć prawa pasażerów lotniczych i podjęła kroki w celu złagodzenia skutków sytuacji kryzysowej, pomimo ograniczeń w obowiązujących ramach prawnych. W szczególności Komisja ma ograniczone uprawnienia do egzekwowania tych praw. Wniosek z 2013 r.

zmierzający do zwiększenia uprawnień Komisji nie zyskał do tej pory aprobaty Rady.

V Trybunał zaleca w niniejszym sprawozdaniu, by Komisja:

1) zapewniła lepszą ochronę praw pasażerów lotniczych i bardziej kompleksowe informacje na ten temat;

2) w większym stopniu koordynowała środki krajowe i zapewniła lepsze powiązanie pomocy państwa na rzecz linii lotniczych ze zwrotem kosztów pasażerom;

3) udoskonaliła narzędzia i przepisy służące zabezpieczeniu praw pasażerów lotniczych;

4) rozważyła, na ile zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu mają zastosowanie do innych środków transportu.

Wstęp

Prawa pasażerów lotniczych w UE

01 W ciągu ostatnich 30 lat zaobserwowano gwałtowny wzrost liczby podróży w Europie[1]. UE podjęła działania mające zapewnić pasażerom zharmonizowany poziom ochrony prawnej, tak aby ułatwić przemieszczanie się osób transportem lotniczym, kolejowym, wodnym i autobusowym. Te prawa przysługujące pasażerom zdefiniowano na poziomie UE, przy czym są one stosowane przez przewoźników, a egzekwowane przez organy krajowe.

02 Unijna polityka ochrony praw pasażerów oddziałuje bezpośrednio na życie obywateli, stąd kwestia ta cieszy się dużym zainteresowaniem opinii publicznej. Ponadto zdaniem Komisji politykę tę należy uznać za sukces, ponieważ wzmacnia pozycję konsumentów, gwarantując im pewne prawa.

03 Przepisy unijne przyznają przykładowo pasażerom lotniczym prawo do zwrotu kosztów biletów lotniczych, zmiany trasy podróży i wsparcia poza pokładem samolotu (np. posiłków i napojów lub zakwaterowania w hotelu), jeśli zarezerwowany przez nich lot został odwołany, jest znacznie opóźniony lub jeśli pasażerom odmówiono wejścia na pokład (zob. ***ramka 1***).

[1] https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

Ramka 1

Przepisy UE zabezpieczające prawa pasażerów lotniczych

Aby zapewnić minimalny zharmonizowany poziom ochrony pasażerom korzystającym z czterech rodzajów transportu zbiorowego (transport lotniczy, kolejowy, wodny i autobusowy), Komisja Europejska regularnie aktualizuje odpowiednie przepisy dotyczące wszystkich tych rodzajów transportu[2]. Ostatnia z przedmiotowych aktualizacji dotyczyła transportu kolejowego[3].

Jeśli chodzi o sektor transportu lotniczego, w rozporządzeniu w sprawie praw pasażerów lotniczych (rozporządzenie (WE) nr 261/2004[4]) określono unijne zasady dotyczące zwrotu kosztów i pomocy, jakiej należy udzielić pasażerom w razie odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lotu lub znacznego opóźnienia. Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do wszystkich pasażerów odlatujących z portów lotniczych znajdujących się na terytorium państw członkowskich bądź odlatujących z lotniska w państwie trzecim do lotniska w państwie członkowskim, lecz tylko w przypadku gdy przewoźnik wykonujący lot pochodzi z UE.

W 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia[5] po tym, jak erupcja wulkanu Eyjafjallajökull doprowadziła do zakłóceń w podróżach lotniczych. Wniosek ten zyskał poparcie Parlamentu w 2014 r., niemniej nie poparła go Rada[6]. We wniosku zawarto zmienione procedury mające na celu lepszą ochronę praw pasażerów w czasie sytuacji kryzysowej, takie jak ulepszone procedury rozpatrywania skarg, i wzmocniono rozwiązania w zakresie egzekwowania, monitorowania i nakładania sankcji.

W przypadku pasażerów lotniczych, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej (obejmujący np. lot i zakwaterowanie w hotelu), zastosowanie mają przepisy dyrektywy w sprawie imprez turystycznych[7]. W dyrektywie, która zaczęła obowiązywać w 2018 r., przewidziano między innymi gwarancje zwrotu pieniędzy oraz powrót do kraju w razie niewypłacalności organizatora imprezy turystycznej. Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę w sprawie zorganizowanych podróży z 1990 r.[8]

Zarówno rozporządzenie, jak i dyrektywa są objęte zakresem rozporządzenia z 2017 r. w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[9].

04 We wdrażanie i egzekwowanie przepisów dotyczących wspomnianych praw oraz nadzór nad nimi zaangażowanych jest wiele podmiotów. Linie lotnicze mają obowiązek

---

[2] W odniesieniu do transportu kolejowego: rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14).

W odniesieniu do transportu wodnego: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą

przestrzegać tych praw, Komisja natomiast monitoruje wdrażanie ram prawnych, może proponować stosowne zmiany, a także w razie potrzeby wydaje zalecenia lub wytyczne zmierzające do harmonizacji wdrażania przepisów. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów działające w państwach członkowskich są z kolei odpowiedzialne za egzekwowanie prawa unijnego na szczeblu krajowym. Działania w odpowiedzi na skargi otrzymane od pasażerów może podejmować również sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta. W sprawozdaniu zamieszczono przegląd wszystkich zaangażowanych organizacji i ich zadań – w ***załączniku I*** w odniesieniu do pasażerów, którzy wykupili wyłącznie usługę transportu lotniczego, a w ***załączniku II*** w odniesieniu do osób, które wykupiły udział w imprezie turystycznej.

morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1).

W odniesieniu do transportu autobusowego: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 1).

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 1).

[4] Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1).

[5] Komunikat COM(2013) 130 final z 13.3.2013.

[6] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/air-passenger-rights/.

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.U. L 326 z 11.12.2015, s. 1).

[8] Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 59).

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1).

Ograniczenia w podróżowaniu w trakcie pandemii COVID-19

05 30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym w związku z wybuchem epidemii COVID-19. Niemniej pod koniec lutego 2020 r. WHO wydała zalecenie[10], w którym podkreślono znaczenie nienakładania żadnych ograniczeń w podróżowaniu ani obrocie handlowym w związku z wybuchem epidemii. Pod koniec pierwszego kwartału 2020 r. rządy na cały świecie zaczęły wprowadzać ograniczenia, a następnie zakazy dotyczące podróży międzynarodowych. Wprawdzie początkowo ograniczenia te miały przede wszystkim zastosowanie do Chin, gdzie pandemia się rozpoczęła, szybko jednak zaczęły obejmować również inne obszary. 11 marca 2021 r. WHO zaklasyfikowała epidemię COVID-19 jako pandemię[11], a Stany Zjednoczone ogłosiły zawieszenie podróży z Europy. Tydzień później UE zamknęła swoje granice zewnętrzne dla pasażerów lotniczych[12]. W miarę pogarszania się sytuacji epidemiologicznej poszczególne państwa członkowskie UE zaczęły zamykać swoje granice dla komercyjnego ruchu lotniczego z innych państw w obrębie UE. Do kwietnia 2020 r. 14 państw członkowskich należących do strefy Schengen wprowadziło kontrole na granicach wewnętrznych (zob. ***rys. 1***). W tamtym momencie stanowisko Światowej Organizacji Zdrowia również stało się bardziej zniuansowane, ponieważ WHO podkreśliła potrzebę wprowadzenia odpowiednich i proporcjonalnych rozwiązań w zakresie podróży, opierających się na wyważeniu społeczno-gospodarczych konsekwencji takich rozwiązań (lub czasowych ograniczeń) z jednej strony i potencjalnie niekorzystnych skutków w zakresie zdrowia publicznego z drugiej.

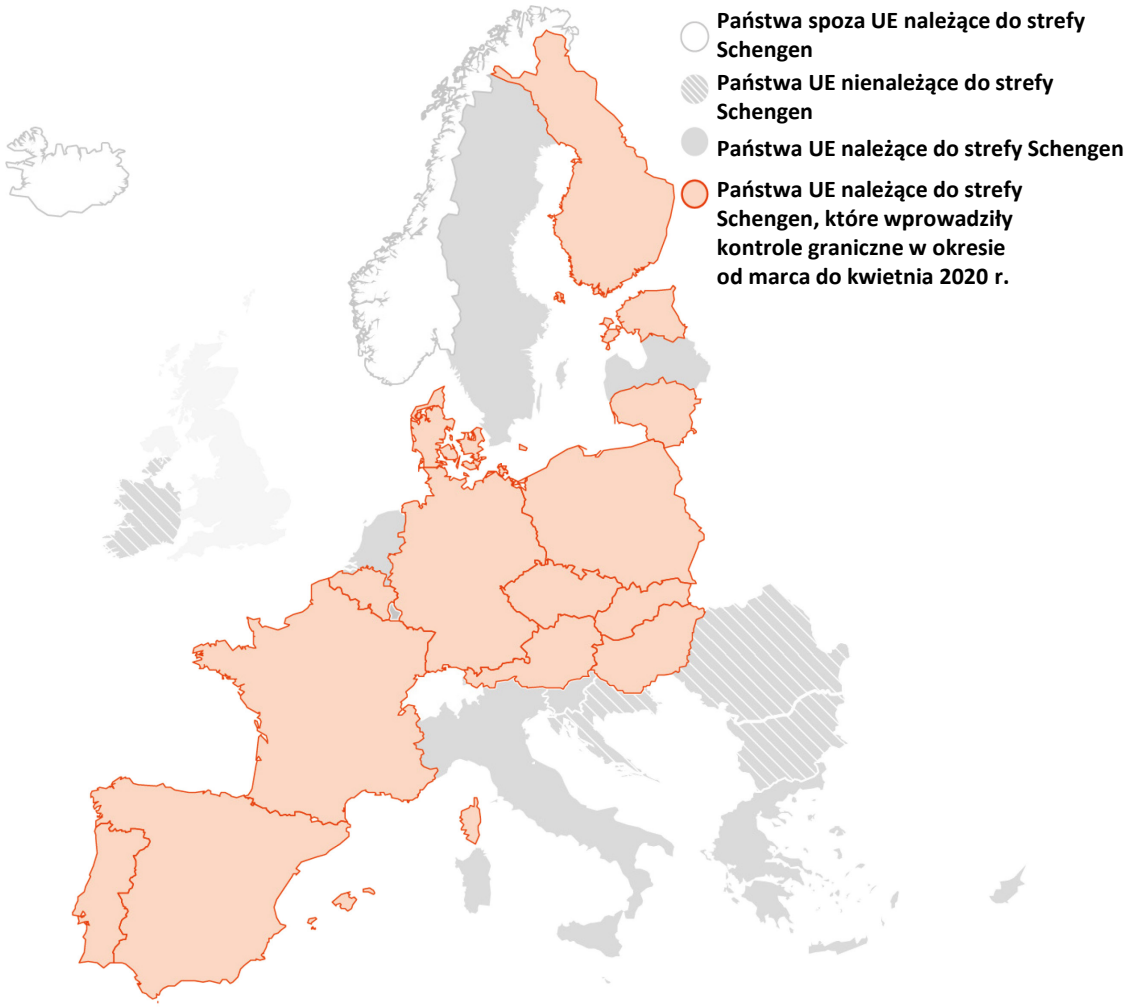
---

[10] WHO, raport „Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 39”, 28 lutego 2020 r.

[11] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen

[12] Decyzja Rady z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie skoordynowanego tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, mająca zastosowanie do 30 czerwca 2020 r. Następnie Rada przyjęła zalecenie (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, ostatnio zmienione zaleceniem Rady (UE) 2021/132 z dnia 2 lutego 2021 r. (Dz.U. L 41 z 2.2.2021, s. 1).

Rys. 1 – Przegląd państw UE należących do strefy Schengen, które wprowadziły kontrole ruchu pasażerskiego na granicach wewnętrznych w związku z pandemią COVID-19



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 Począwszy od maja 2020 r. granice wewnętrzne były stopniowo otwierane na nowo, ale wciąż obowiązywały ograniczenia sanitarne (np. zasady dotyczące kwarantanny dla osób przybywających z obszarów wysokiego ryzyka lub wymogi dotyczące przeprowadzania testów), a ponadto ogólnie odradzano podróże ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego.

07 W październiku 2020 r. Rada wystosowała – opierając się na propozycji przedstawionej przez Komisję – niewiążące zalecenie, w którym zwróciła się do państw członkowskich o lepsze koordynowanie ograniczeń w podróżowaniu[13]. W zaleceniu

[13] Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

zaproponowano w szczególności wspólną klasyfikację państw i regionów –rodzaj „unijnej sygnalizacji drogowej”[14], która ułatwiłaby obywatelom planowanie podróży. W lutym 2021 r. Rada odradziła podejmowanie innych niż niezbędne podróży z obszarów wysokiego ryzyka do momentu, aż sytuacja epidemiologiczna się nie poprawi[15]. W trakcie prowadzenia kontroli państwa członkowskie wciąż podejmowały decyzje co do ograniczeń w podróżowaniu jednostronnie, często z niewielkim wyprzedzeniem, jak omówiono w ***ramce 2***.

Ramka 2

Przykłady środków krajowych wprowadzonych w okresie wielkanocnym w 2021 r.

Belgia stosowała własną klasyfikację regionów wysokiego, średniego i niskiego ryzyka i podtrzymała zakaz wszelkich innych niż niezbędne podróży międzynarodowych (do 18 kwietnia 2021 r.), przy czym podróżowanie w obrębie Belgii było dopuszczalne.

W Niderlandach w wyniku krajowej oceny ryzyka dopuszczono podróże w obrębie kraju, ale stanowczo odradzano pasażerom wybieranie się za granicę.

We Włoszech również przyjęto odrębną krajową klasyfikację obszarów ryzyka. Dozwolone możliwości podróżowania różniły się w zależności od tego, do jakiej strefy ryzyka – oznaczonej kolorem – zaklasyfikowany został dany region, a w odniesieniu do wszystkich pasażerów zagranicznych przybywających do kraju oprócz obowiązkowych testów wymagano pięciodniowej kwarantanny.

Francja – gdzie również stosowano krajową klasyfikację obszarów ryzyka – zakazała mieszkańcom podróżowania między regionami, natomiast turyści zagraniczni mogli wjechać do Francji po wykonaniu obowiązkowego testu na obecność koronawirusa.

W Hiszpanii wprowadzono podobne rozwiązania jak we Francji (brak możliwości podróży wewnątrz kraju, lecz umożliwienie wjazdu turystom zagranicznym), przy czym przy wprowadzaniu ograniczeń w podróżowaniu oparto się na wspólnie uzgodnionej unijnej klasyfikacji regionów.

---

[14] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement.

[15] Zalecenie Rady (UE) 2021/132 z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniające zalecenie Rady (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia (Dz.U. L 41 z 4.2.2021, s. 1).

W Niemczech ograniczenia w podróżowaniu opierały się na informacjach leżących u podstaw klasyfikacji unijnej, wykorzystano przy tym krajową definicję obszarów ryzyka. Możliwe było odbywanie podróży za granicę, na przykład na Majorkę (hiszpańską wyspę, na której wskaźnik zakażeń był niski), podczas gdy stanowczo odradzano podróżowanie w obrębie Niemiec (a obiekty noclegowe pozostawały zamknięte).

Skutki ograniczeń w podróżowaniu związanych z pandemią COVID-19 dla sektora pasażerskiego transportu lotniczego

08 Choć wcześniejsze kryzysy potrafiły spowolnić wzrost branży lotniczej, żaden z nich nie doprowadził do całkowitego wstrzymania działalności. Przykładowo w 2002 r. po atakach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych ruch lotniczy w Europie spadł o 2%. Kryzys finansowy z 2009 r. przełożył się na spadek o 6,6%. Z kolei wybuch islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull w kwietniu 2010 r. poskutkował odwołaniem 111 000 lotów. W ***ramce 3*** omówiono znaczenie transportu lotniczego dla gospodarki UE.

Ramka 3

Miejsce transportu lotniczego w gospodarce UE

Transport lotniczy ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. W 2018 r. w sektorze transportu lotniczego w UE-28 zatrudnionych było niemal 2 700 000 osób. Sektor ten przyczyniał się do utrzymania 13,5 mln miejsc pracy i działalności gospodarczej o wartości 840 mld euro, co odpowiada 3,6% zatrudnienia i 4,4% produktu krajowego brutto (PKB) państw europejskich[16]. W 2019 r. w ramach 11 mln lotów[17] przewieziono ponad miliard pasażerów[18].

09 Pandemia COVID-19 jest jednak bez precedensu w historii, jeśli chodzi o rozległość skutków i czas trwania. W UE wpływ ograniczeń w podróżowaniu na liczbę lotów i pasażerów był jeszcze większy niż w innych częściach świata. Taki stan rzeczy wynikał z mniejszych rozmiarów poszczególnych rynków krajowych w UE i utrzymujących się ograniczeń w podróżach międzynarodowych nałożonych przez

[16] https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/.

[17] https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf.

[18] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828232/default/table?lang=en.

państwa członkowskie w celu zahamowania dalszego rozprzestrzeniania się pandemii. Zamknięto niemal 7 000 szlaków powietrznych stanowiących część europejskiej sieci połączeń lotniczych[19]. Dużą liczbę samolotów uziemiono ze względu na odwołane loty. Działalność w sektorze lotnictwa praktycznie zamarła.

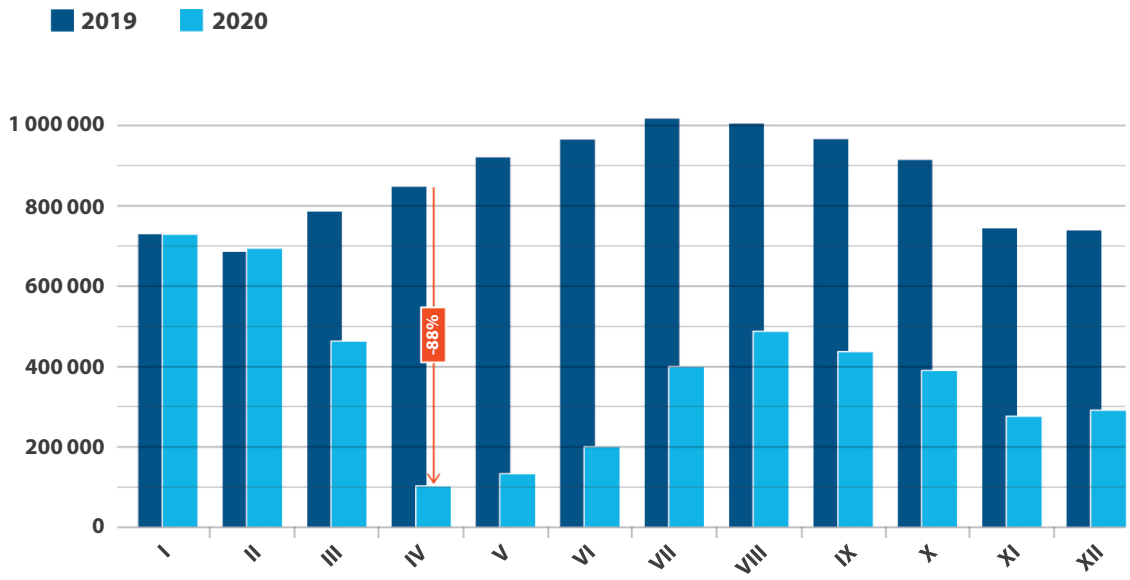
© Getty Images / Vertigo3d.

10 W kwietniu 2020 r. w UE odbyło się o 88% mniej lotów niż w tym samym miesiącu rok wcześniej (zob. ***rys 2***). Co więcej, liczba pasażerów przewiezionych w danym miesiącu w UE spadła z 70 mln w styczniu i lutym 2020 r. do jedynie 1 mln w kwietniu – co oznacza spadek o 99% w stosunku do kwietnia 2019 r. (zob. ***rys. 3***). Łączny spadek liczby pasażerów w pierwszych sześciu miesiącach 2020 r. został oszacowany przez Eurostat na 346 mln osób, natomiast Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) oszacowała tę liczbę dla całego roku na 800 mln (spadek o 67%). Trybunał szacuje, że w okresie od marca do maja 2020 r. anulowano około 50 mln biletów[20].

[19] https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html.

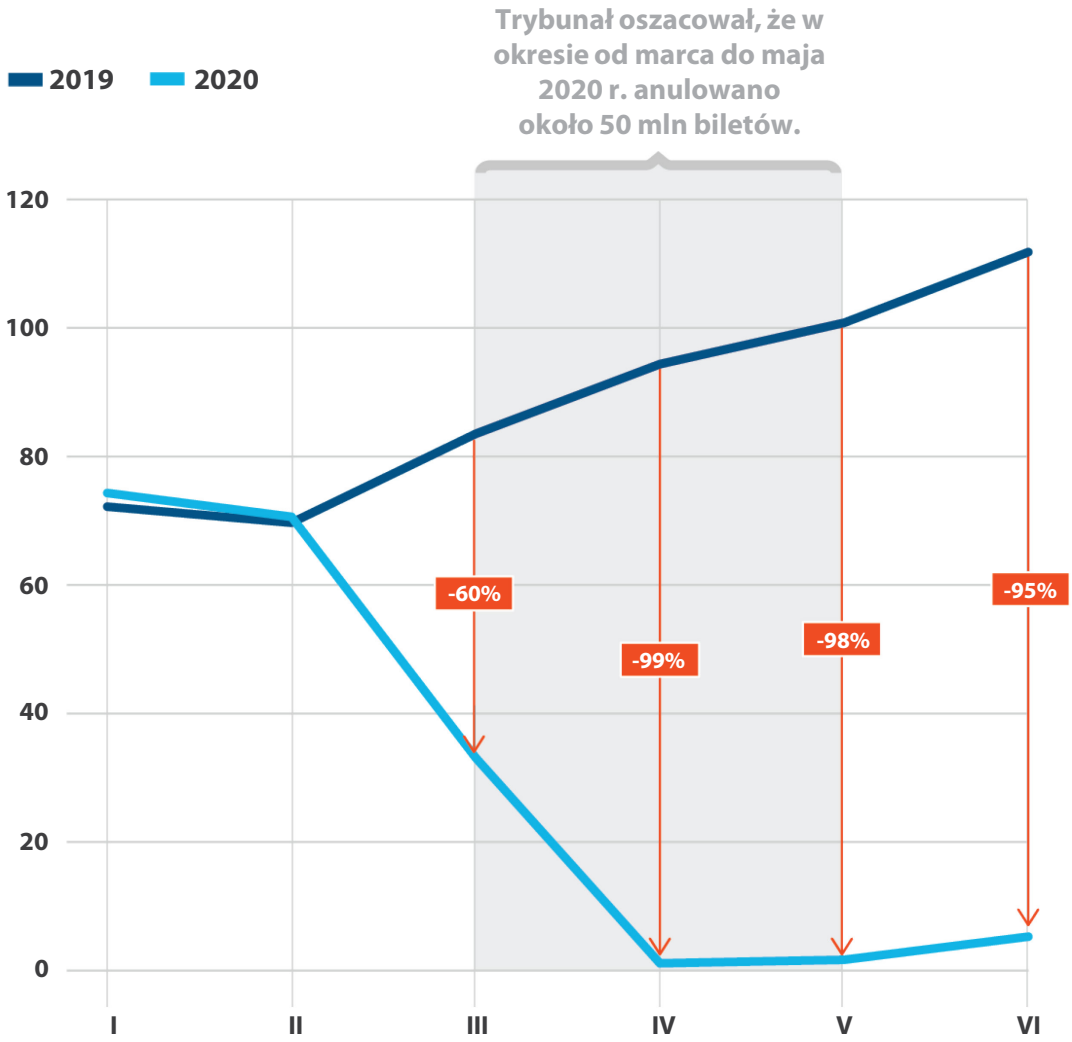
[20] Szacunki na podstawie kwoty kosztów zwróconych pasażerom w zestawieniu ze średnią ceną biletu lotniczego.

Rys. 2 – Skutki pandemii dla ruchu lotniczego w Europie: europejski ruch lotniczy – zestawienie danych za 2019 i 2020 r. (liczba lotów)



Źródło: analiza Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych z tabeli wyników dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Rys. 3 – Wpływ pandemii na liczbę pasażerów lotniczych (w mln pasażerów)



Źródło: Eurostat. Dostępne dane obejmują jedynie okres do czerwca 2020 r.

11 Szacuje się, że w wyniku zaistniałej sytuacji zagrożonych może być co najmniej sześć milionów miejsc pracy w sektorze turystyki i podróży w UE[21]. W okresie od marca 2020 r. do marca 2021 r. państwa członkowskie udzieliły ponad 3 bln euro wsparcia publicznego na rzecz przedsiębiorstw z wszystkich sektorów, aby złagodzić skutki kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 dla europejskich gospodarek[22].

[21] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki (2020/2038(INI)).

[22] Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

12 W przypadku linii lotniczych nagłe wstrzymanie podróży spowodowało poważne problemy z zachowaniem płynności finansowej. Ponieważ nie dokonywano praktycznie żadnych nowych rezerwacji, liniom lotniczym zabrakło środków pieniężnych, aby pokryć koszty stałe lub zwracać koszty zakupu biletów pasażerom. Ich przetrwanie zaczęło zależeć od posiadanych przez nie rezerw pieniężnych lub od gotowości rządów poszczególnych państw członkowskich do uratowania ich przed ewentualną niewypłacalnością.

Wcześniejsza kontrola dotycząca praw pasażerów

13 W 2018 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne na temat praw pasażerów, w którym uwzględniono wszystkie rodzaje transportu[23]. W sprawozdaniu tym zwrócono uwagę na następujące kwestie, który były już widoczne przed wybuchem pandemii COVID-19:

— poziom wiedzy na temat praw pasażerów pozostaje stosunkowo niski;

— sposób egzekwowania praw przysługujących pasażerom lotniczym różni się istotnie w poszczególnych państwach członkowskich. Wynika to z faktu, że organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów posiadają różną strukturę i stosują prawo krajowe za pomocą zróżnicowanych metod. Przykładowo nie wszystkie z nich rozpatrują indywidualne skargi pasażerów – niektóre z organów odpowiedzialnych za transport lotniczy uznają, że ich rola polega wyłącznie na zapewnianiu ogólnego egzekwowania przepisów, inne natomiast rozpatrują także skargi indywidualnych pasażerów;

— Komisja nie posiada uprawnień, by zapewnić pełne egzekwowanie przepisów dotyczących praw pasażerów.

Wszystkie zalecenia zawarte we wspomnianym sprawozdaniu zostały przyjęte przez Komisję, a w przypadku większości z nich okres przewidziany na realizację wciąż trwa.

[23] Sprawozdanie specjalne nr 30/2018 pt. „Prawa pasażerów w UE mają szeroki zakres, jednak pasażerowie wciąż muszą domagać się ich przestrzegania”. Zob. pkt 28–32.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 Trybunał przeanalizował, czy w pierwszym roku trwania pandemii COVID-19 Komisji udało się zapewnić ochronę praw pasażerów w transporcie lotniczym. Kontrolerzy Trybunału zbadali w szczególności, czy:

— w trakcie kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 zapewniono skuteczną ochronę praw pasażerów lotniczych w UE, w szczególności w odniesieniu do dostępu do informacji i prawa do zwrotu kosztów;

— Komisji udało się zachęcić państwa członkowskie, by powiązały pomoc państwa dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych z przestrzeganiem praw pasażerów;

— Komisja wprowadziła niezbędne rozwiązania, aby chronić prawa pasażerów podczas pandemii COVID-19.

15 W ramach prac kontrolnych Trybunał:

— przeanalizował obowiązujące ramy prawne, aby zbadać wpływ uchybień wskazanych w sprawozdaniu specjalnym z 2018 r. na sytuację w trakcie pandemii COVID-19;

— przeanalizował dokumentację dotyczącą monitorowania i egzekwowania praw pasażerów lotniczych przekazaną przez Komisję;

— ocenił informacje dostępne w unijnym portalu Re-open UE pod kątem aktualności i wiarygodności;

— przeanalizował decyzje w sprawie pomocy państwa;

— przeprowadził wywiady z pracownikami Komisji;

— przeanalizował dane z badania Eurobarometr[24].

16 Trybunał zwrócił się również z ankietą do kluczowych zainteresowanych stron – krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, organów ds. ochrony konsumentów i stowarzyszeń linii lotniczych. Kontrolerzy przeanalizowali przekazane przez nie odpowiedzi i wszelką udostępnioną dodatkową dokumentację.

[24] Badanie Eurobarometr 93, lato 2020 r. Zob. https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

Odpowiedzi przesłały 24 krajowe organy zajmujące się egzekwowaniem przepisów i 18 organów odpowiedzialnych za współpracę w zakresie ochrony konsumenta. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi kontrolerzy przeprowadzili wywiady z przedstawicielami pięciu organów zajmujących się egzekwowaniem przepisów i czterech organów odpowiedzialnych za współpracę w zakresie ochrony konsumenta. Uzyskane w ten sposób dane zweryfikowano w zestawieniu z odpowiedziami europejskich stowarzyszeń zajmujących się prawami pasażerów, organów ds. ochrony konsumentów i stowarzyszeń linii lotniczych. Przeprowadzono wywiady z przedstawicielami sześciu takich podmiotów:

— związku European Passenger Federation (EPF),

— Europejskiej Organizacji Konsumentów (BEUC),

— stowarzyszenia Association of Passenger Rights Advocates (APRA),

— stowarzyszenia European Travel Agents' and Tour Operators' Associations (ECTAA),

— organizacji European Travel Tech Organisation (EU TRAVEL TECH),

— Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA).

17 Zakresem niniejszej kontroli objęto okres od marca 2020 r. do marca 2021 r., tj. pierwszy rok trwania pandemii COVID-19 w Europie.

18 Przywrócenie normalnego funkcjonowania transportu lotniczego będzie istotnym aspektem odbudowy gospodarczej UE po kryzysie wywołanym przez pandemię COVID-19. Niniejsze sprawozdanie ma zapewnić Komisji istotne informacje w momencie, gdy prowadzi ona prace na rzecz uproszczenia i wzmocnienia odnośnych ram prawnych, tak aby stały się one bardziej spójne i lepiej dostosowane do celu ochrony praw przysługujących pasażerom w UE.

Uwagi

Ogólnie rzecz biorąc, najważniejsze prawa przysługujące pasażerom lotniczym nie były przestrzegane w trakcie pandemii COVID-19, a pasażerowie byli traktowani w różny sposób

19 Trybunał ocenił, czy pasażerów informowano o przysługujących im prawach, w jaki sposób prawa te były egzekwowane przez państwa członkowskie oraz czy Komisja i państwa członkowskie posiadają dane konieczne do skutecznego egzekwowania.

Pasażerowie lotniczy posiadają niewystarczającą wiedzę na temat przysługujących im praw, co może sprawić, że nie uzyskają zwrotu kosztów

20 Aby móc skorzystać z przepisów dotyczących praw pasażerów, w tym z prawa do odszkodowania finansowego, pasażerowie muszą być świadomi tych praw. Tymczasem wyniki badania Eurobarometr[25] wskazują, że jedynie 14% obywateli UE jest świadomych, że pasażerom lotniczym w Unii przysługują pewne prawa, przy czym o istnieniu tych praw wie mniej niż połowa respondentów, którzy podróżowali transportem lotniczym (49%).

21 Pasażerowie są uprawnieni do informacji o przysługujących im prawach zarówno przed, w trakcie, jak i po zakończeniu podróży. Ma to szczególnie duże znaczenie w sytuacji, gdy w podróży występują znaczne zakłócenia. Tymczasem jak wynika ze wspomnianego badania, jedynie 37% respondentów, którzy doświadczyli takich zakłóceń w podróży, było usatysfakcjonowanych sposobem, w jaki udzielono im informacji.

22 Pasażerom lotniczym przysługuje również prawo do zmiany trasy podróży lub zwrotu kosztów w przypadku, gdy ich lot został odwołany. Niemniej jeśli chodzi o zwrot

[25] Badanie Eurobarometr 93, lato 2020 r. Zob. https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

kosztów, w zależności od tego, czy pasażerowie wykupili wyłącznie bilet lotniczy, czy cały pakiet turystyczny obejmujący lot i zakwaterowanie, obowiązują różne zasady:

— pasażerowie, którzy wykupili wyłącznie przelot, powinni otrzymać od linii lotniczej zwrot kosztów biletu za odwołany lot w terminie siedmiu dni od złożenia stosownego wniosku[26];

— osoby podróżujące transportem lotniczym, które wykupiły udział w imprezie turystycznej, powinny otrzymać zwrot kosztów od organizatora imprezy w ciągu 14 dni od dnia, w którym rozwiązano odnośną umowę[27].

23 Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 oznaczał również, że wielu pasażerów nie mogło lub nie chciało odbyć podróży. Niemniej pasażerom, którzy wykupili wyłącznie niepodlegający zwrotowi bilet lotniczy i zrezygnowali z lotu, nie przysługuje na mocy przepisów unijnych prawo do zwrotu kosztów, nawet w nadzwyczajnych okolicznościach. W tych przypadkach o prawie pasażerów do zwrotu kosztów decydują warunki umowy zawartej z przewoźnikiem w ramach prawa krajowego. Tymczasem zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie imprez turystycznych pasażerowie, którzy zarezerwowali lot w ramach imprezy turystycznej, muszą otrzymać zwrot kosztów również w przypadku, gdy samodzielnie zrezygnowali z całego pakietu.

24 W ***tabeli 1*** przedstawiono pokrótce różne scenariusze mające zastosowanie w przypadku pasażerów, którzy wykupili wyłącznie lot, i pasażerów, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej. Uwzględniono przy tym, kto odpowiada za wystąpienie zakłóceń, a także wskazano zakres ewentualnego zwrotu kosztów.

[26] Art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

[27] Art. 12 ust. 4 dyrektywy (UE) 2015/2302.

Tabela 1 – Scenariusze postępowania w przypadku pasażerów lotniczych i prawdopodobieństwo zwrotu kosztów w razie odwołania lotu

Sytuacja, w jakiej znaleźli się pasażerowie, którzy wykupili wyłącznie przelot, lub osoby, które wykupiły udział w imprezie turystycznej	Kto ponosi odpowiedzialność?		Czy zwrot kosztów jest prawdopodobny?
	Państwa członkowskie	Linia lotnicza / organizator imprez turystycznych	TAK / NIE
A. Lot nie jest możliwy, ponieważ:			
Linia lotnicza zadecydowała o odwołaniu lotu / organizator imprezy turystycznej odwołał imprezę	NIE	TAK	TAK
W miejscu docelowym obowiązuje zakaz podróży (zamknięcie granicy – środek wprowadzony w docelowym państwie członkowskim)	TAK	NIE	NIE[2]
Nie można dotrzeć do lotniska odlotu (zamknięta granica)	TAK	NIE	NIE[2]
Lotnisko odlotu lub przylotu jest zamknięte	TAK	NIE	NIE[2]
Powiązana rezerwacja zakwaterowania w hotelu została odwołana ze względu na ograniczenia w przemieszczaniu się lub inne obostrzenia wprowadzone na szczeblu krajowym	TAK	NIE	Ewentualnie[3]
B. Pasażer podjął decyzję o rezygnacji z lotu[1] ze względu na:			
Obowiązkową kwarantannę	TAK	NIE	NIE[4]
Wymóg wykonania testu na obecność koronawirusa w połączeniu z:			
a) brakiem możliwości wykonania takiego testu (brak miejsca do przeprowadzenia testów w krótkim terminie lub zbyt długi okres oczekiwania na wolny termin)	TAK	NIE	NIE[4]

b) zbyt wysoką ceną testu, nawet jeśli jest on dostępny	NIE	NIE	NIE[4]
Osobiste obawy (np. przed niemożnością powrotu do domu po zakończeniu podróży, przed zarażeniem się COVID-19 na lotnisku lub podczas podróży, przed zachorowaniem w miejscu docelowym)	NIE	NIE	NIE[4]
Ogólnie niestabilną sytuację w transporcie lotniczym (zbyt wiele zmian wprowadzanych z niewielkim wyprzedzeniem w miejscu odlotu lub miejscu docelowym)	TAK	NIE	NIE[4]
Bardziej uciążliwe formalności administracyjne (np. karta lokalizacji pasażera, gromadzenie danych osobowych) oraz koszty	TAK	NIE	NIE[4]

[1] Przy założeniu, że dany lot się odbył.

[2] Chyba że warunki umowy zawartej z przewoźnikiem dopuszczają elastyczność i zmianę rezerwacji. Jeśli organizator imprezy turystycznej bądź podróżny rozwiązują umowę ze względu na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności, podróżny, który wykupił udział w imprezie turystycznej, jest uprawniony do zwrotu kosztów.

[3] Każdy przypadek będzie wymagał indywidualnej oceny (sprawy rozpatrywane indywidualnie). W przypadku imprez turystycznych jest istotne, czy impreza nie może dojść do skutku ze względu na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności. Jeśli rezerwacja hotelowa stanowi część imprezy, a organizator nie jest w stanie zaproponować zmiany umowy, tj. noclegu w innym hotelu, będzie wówczas zmuszony rozwiązać umowę, dzięki czemu podróżny zyskuje prawo do zwrotu wpłaconych zaliczek (za rezerwację hotelową i lot). Jeśli natomiast lot i rezerwacja hotelowa nie stanowią części imprezy turystycznej, zwrot kosztów za lot zależy od tego, czy warunki umowy zawartej przez pasażera z przewoźnikiem dopuszczają elastyczność i zmianę rezerwacji, zwrot opłat za rezerwację hotelową natomiast zależeć będzie od postanowień odpowiedniej umowy i stosownych przepisów prawa zobowiązań.

[4] We wszystkich scenariuszach przewidzianych w pkt B w przypadku podróżnego, który wykupił udział w imprezie turystycznej, odpowiedź jest twierdząca, ale zależnie od okoliczności może być pobierana opłata w rozsądnej wysokości za rozwiązanie umowy. Należy przeprowadzić ocenę poszczególnych przypadków, aby stwierdzić, czy istnieją obiektywne przyczyny znajdujące się poza kontrolą podróżnego uzasadniające rozwiązanie umowy bez pobierania opłaty. W przypadku pasażera, który wykupił wyłącznie przelot, możliwość zwrotu kosztów za lot, który nie został odwołany przez linię lotniczą, zależy od warunków wystawionego biletu (podlegający zwrotowi lub niepodlegający zwrotowi).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeprowadzonej analizy.

Niespójne egzekwowanie praw pasażerów lotniczych i powszechne korzystanie z bonów podróżnych

25 Aby ocenić sytuację obywateli w odniesieniu do egzekwowania praw pasażerów lotniczych podczas kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19, Trybunał przeprowadził ankietę wśród wszystkich 27 krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i organów odpowiedzialnych za współpracę w zakresie ochrony konsumenta.

Na początkowym etapie kryzysu wielu pasażerów nie uzyskało zwrotu kosztów lub pozostawiono im wyłącznie możliwość uzyskania bonów podróżnych

26 Pasażerowie mają prawo do zwrotu kosztów w terminie siedmiu lub 14 dni. Linie lotnicze mogą również zaproponować im bon podróżny zamiast zwrotu pieniędzy, ale zgodnie z przepisami unijnymi pasażerowie nie są zobowiązani skorzystać z tej możliwości. W odpowiedziach udzielonych na ankietę Trybunału organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów i współpracę w zakresie ochrony konsumenta wskazały, że w trakcie pandemii COVID-19 bony podróżne wiążą się z pewnymi niedogodnościami:

— istnieje jedynie ograniczona liczba alternatywnych połączeń lotniczych lub wręcz nie ma żadnych połączeń, gdzie bony te mogłyby zostać wykorzystane;

— ogólnie rzecz biorąc, bony te nie są objęte ochroną na wypadek niewypłacalności linii lotniczej (zob. pkt ***71 tiret trzecie***).

27 15 państw członkowskich[28] wprowadziło przepisy lub podjęło działania, które zwolniły z obowiązku zwrotu kosztów na mocy przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Ponadto dwa państwa członkowskie (Włochy i Grecja) wprowadziły przepisy, w których przewidziano analogiczne odstępstwo od przepisów rozporządzenia w sprawie praw pasażerów lotniczych ze względu na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19. Jest to niezgodne z prawem Unii (zob. pkt ***65***). Przykłady takich sytuacji omówiono w ***ramce 4***.

[28] Pkt 5.1.2 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady ze stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (COM(2021) 90 final z 26.2.2021).

Ramka 4

Przykłady odstępstw wprowadzonych w trzech państwach członkowskich

Rząd **Belgii** wydał rozporządzenie (19 marca 2020 r.[29]), na mocy którego zawieszono ciążący na organizatorach wyjazdów grupowych obowiązek zwrotu kosztów odwołanych imprez turystycznych w okresie od 20 marca do 19 czerwca 2020 r. W odniesieniu do tych imprez pasażerowie nie mieli możliwości odmówienia przyjęcia bonów podróżnych.

W **Niderlandach** minister do spraw transportu polecił organowi odpowiedzialnemu za egzekwowanie przepisów, by nie egzekwował rozporządzenia (WE) nr 261/2004 w okresie od 1 marca do 14 maja 2020 r., a w przypadku odwołania lotów stosował jako rozwiązanie jedynie bony podróżne[30].

We **Francji** nowe rozporządzenie[31] umożliwiło biurom podróży wystawianie bonów zamiast oferowania możliwości zwrotu kosztów za imprezy turystyczne odwołane w okresie od 1 marca do 15 września 2020 r., co uniemożliwiło konsumentom wnioskowanie o zwrot kosztów.

28 Wiele linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych[32] borykających się z problemami z zachowaniem płynności skorzystało z tych przepisów krajowych i podjęło następujące działania:

— wstrzymały one zwrot kosztów pasażerom na początkowym etapie kryzysu (zasadniczo od marca do czerwca 2020 r.) lub

— oferowały bony podróżne, niekiedy jako jedyną dostępną możliwość i wbrew woli pasażerów.

---

[29] http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2020/3.19.2020040676/staatsblad.

[30] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004.

[31] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/.

[32] Tego rodzaju praktyki występowały również w przypadku innych rodzajów transportu. Przykładowo w toku kontroli kontrolerzy Trybunału napotkali podobne sprawy związane z bonami podróżnymi w odniesieniu do statków wycieczkowych, a także kolei dużych prędkości.

29 Jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał, niektóre linie lotnicze uzasadniały swoją decyzję, by nie zwracać kosztów pasażerom, wyjątkowymi okolicznościami związanymi z pandemią COVID-19. Inne linie z kolei podjęły różne kroki, aby zachęcić pasażerów do przyjęcia bonów podróżnych zamiast występowania o zwrot kosztów, w tym: automatyczne wydawanie takich bonów, umieszczanie na stronach internetowych niedziałających linków do formularzy zwrotu kosztów, a także zapewnianie jedynie ograniczonych informacji na temat prawa do zwrotu kosztów lub utrudnianie dostępu do tych informacji. W konsekwencji pasażerom narzucono przyjęcie bonów podróżnych.

Od czerwca 2020 r. zaczęto na nowo zwracać koszty pasażerom, ale ze znacznymi opóźnieniami, które wynikały ze splotu różnych czynników

30 Trybunał ocenił, ile czasu potrzebowali pasażerowie lotniczy, by uzyskać zwrot kosztów, analizując w tym celu dane za 2019 r. i pierwsze sześć miesięcy 2020 r. Przeanalizował także liczbę skarg zgłoszonych do linii lotniczych.

31 W wyniku analizy stwierdzono, że większość linii zaczęła zwracać pasażerom koszty od czerwca 2020 r. Procedura zwrotu kosztów najczęściej trwała dużo dłużej niż siedem lub 14 dni przewidzianych przepisami prawa, po części dlatego, że wykorzystywane przez linie lotnicze systemy obsługi zwrotu kosztów zaprojektowano z myślą o niewielkiej liczbie spraw. Ta okoliczność – w połączeniu z nieobecnością pracowników spowodowaną pandemią COVID-19 – oznaczała, że liniom trudno było się uporać z tak dużą liczbą spraw do rozpatrzenia. W ***ramce 5*** przedstawiono pewne poglądowe dane na temat wpływu sytuacji kryzysowej na egzekwowanie praw pasażerów w Portugalii. Dane te Trybunał pozyskał w ramach ankiety skierowanej do krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów.

Ramka 5

Wpływ kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 na zwrot kosztów pasażerom lotniczym w Portugalii

W 2020 r. główni przewoźnicy lotniczy prowadzący działalność w Portugalii (obsługujący łącznie 87% pasażerów odlatujących z Portugalii i przylatujących do tego kraju) anulowali 5,5 mln biletów. Z tej liczby:

— w przypadku 60% (3,3 mln biletów) pasażerowie otrzymali zwrot kosztów w ciągu roku;

— 28% (1,6 mln biletów) przekształcono na bony podróżne, przy czym brak jest gwarancji, że pasażerowie wyrazili na to zgodę;

— 5% (ponad 300 000 biletów) pozostawało nierozliczonych na koniec roku;

— w przypadku 7% (360 000 biletów) pasażerowie nie ubiegali się o zwrot kosztów lub udało im się dokonać zmiany trasy.

Tempo zwrotu kosztów różniło się w zależności od linii lotniczej. Ogólnie rzecz biorąc, opóźnienia w zwrotach:

— zwiększyły się gwałtownie w okresie od marca 2020 r.;

— osiągnęły największe wartości w okresie między czerwcem a wrześniem (od 31 do 59 dni);

— zaczęły stopniowo wracać do normalnego poziomu w okresie od września do grudnia 2020 r.

W lutym 2021 r. linie lotnicze w Portugalii poinformowały krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów, że dokonywały zwrotu kosztów biletów lotniczych w terminie od dwóch do 22 dni od momentu anulacji.

32 Linie lotnicze zaczęły na nowo zwracać koszty pasażerom ze względu na szereg czynników:

a) linie i organizatorzy imprez turystycznych otrzymali pomoc państwa (zob. pkt ***55***–***61***);

b) stanowisko Komisji, zgodnie z którym nie przewidywała ona jakiegokolwiek odstępstwa od stosowania praw pasażerów (zob. pkt ***64***), oraz wydanie przez Komisję w maju 2020 r. odnośnego zalecenia, które następnie zostało przekazane przez państwa członkowskie liniom lotniczym i organizatorom imprez turystycznych za pośrednictwem organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów;

c) Komisja wszczęła 2 lipca 2020 r.[33] postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do przepisów krajowych dopuszczających zawieszenie prawa do zwrotu kosztów (zob. pkt ***65***).

[33] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1212.

Pominięcie pośredników w przepisach dotyczących praw pasażerów lotniczych utrudnia pasażerom zabezpieczenie zwrotu kosztów

33 Rezerwując loty lub wykupując bilet lotniczy w ramach imprezy turystycznej, pasażerowie lotniczy często korzystają z usług pośredników, takich jak biura podróży. Aby ocenić, jak długo trwa proces zwrotu kosztów w przypadku, gdy zaangażowani są również pośrednicy, kontrolerzy Trybunału przeanalizowali obowiązujące przepisy unijne, jak również dane uzyskane z ankiety skierowanej do krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i tych odpowiedzialnych za współpracę w zakresie ochrony konsumenta.

34 Jak wynika z przekazanych informacji, w niemal wszystkich państwach członkowskich w przypadku pasażerów, którzy zakupili bilety przez pośredników, zwrot kosztów był częściowy, dochodziło do niego z opóźnieniem lub koszty nie były zwracane wcale. Po wybuchu kryzysu związanego z pandemią COVID-19 w marcu 2020 r. wiele linii lotniczych i wielu organizatorów imprez turystycznych opóźniło zwracanie kosztów podróżnym. Przykładowo linie lotnicze wstrzymały automatyczne mechanizmy zwrotu kosztów, za pośrednictwem których przekazywano biurom podróży płatności na poczet zwrotu kosztów pasażerom. Niektóre linie uzasadniały brak zwrotu kosztów pośrednikom faktem, że pośrednicy nie przekazali danych pasażerów koniecznych do dokonania zwrotu (ponieważ pasażerowie nie rezerwowali biletów bezpośrednio u linii lotniczych). Z kolei niektóre z biur podróży zwracały pasażerom koszty dopiero w momencie, gdy otrzymały środki od linii lotniczych.

35 Takie sytuacje – w których obie strony oczekiwały wzajemnie na informacje – świadczą o braku koordynacji działań między liniami i biurami podróży. Ponadto działalności pośredników nie reguluje żaden pojedynczy zestaw przepisów, a o zwrot kosztów od linii lotniczej muszą oni ubiegać się na podstawie przepisów krajowych, które różnią się w zależności od państwa członkowskiego.

36 Trybunał stwierdził ponadto, że pasażerowie, którzy wykupili wyłącznie przelot i starali się uzyskać zwrot kosztów, byli zmuszeni kontaktować się zarówno z linią lotniczą, jak i z pośrednikiem, przy czym żaden z tych podmiotów nie poczuwał się do odpowiedzialności za zwrot kosztów biletu. Odnotowano także przypadki, gdy obydwie strony doradzały pasażerom kontakt z drugim podmiotem, w związku z czym pasażerowie byli odsyłani od linii lotniczej do biura podróży i z powrotem (zob. rzeczywisty przypadek opisany w ***ramce 6*** – imię zostało zmienione).

Ramka 6

Pasażerowie odsyłani od pośredników do linii lotniczych i z powrotem

W grudniu 2019 r. Nicolas zakupił na stronie internetowego biura podróży bilety lotnicze na podróż w obie strony ze Strasbourga na Reunion, z planowaną datą wylotu 20 marca 2020 r. W związku z wprowadzeniem 15 marca we Francji ograniczeń w przemieszczaniu się Nicolas otrzymał w ciągu 24 godzin e-mail z biura podróży, w którym poinformowano go, że wykupiony przez niego lot został odwołany ze względu na pandemię.

Po kilku tygodniach starań – telefonicznie i na piśmie – by odzyskać wpłacone pieniądze, w czerwcu 2020 r. Nicolas otrzymał odpowiedź, że biuro podróży nie jest w stanie nic dla niego zrobić, ponieważ to linia odwołała lot, w związku z czym powinien on skontaktować się bezpośrednio z przewoźnikiem lotniczym. Na początku września – po wielu próbach kontaktu – linia lotnicza stwierdziła, że również nie może podjąć żadnych działań, ponieważ to biuro podróży powinno wystąpić o zwrot kosztów. Po otrzymaniu takiej odpowiedzi Nicolas ponownie skontaktował się z biurem, ale znów bez powodzenia. Następnie podjął kilka działań: wypełnił zgłoszenie na francuskiej stronie internetowej dotyczącej ochrony konsumentów (*signal.conso.gouv.fr*), zwrócił się do innej francuskiej organizacji wspierającej konsumentów w trudnych sytuacjach, napisał pismo do francuskiego mediatora i przesłał list polecony do biura podróży.

W październiku biuro potwierdziło, że skieruje do linii wniosek o zwrot kosztów. W marcu 2021 r. biuro poinformowało, że linia lotnicza zgodziła się na częściowy zwrot pieniędzy (połowa ceny). Nicolas domagał się jednak pełnego zwrotu kosztów za dwa loty, które zostały odwołane. Biuro odpowiedziało, że ponownie zwróci się do linii lotniczej, tym razem o całkowity zwrot kosztów – przy czym procedura ta może potrwać wiele miesięcy.

Po roku starań Nicolas nie otrzymał jeszcze żadnych pieniędzy.

Wydane przez Komisję zalecenie dotyczące bonów podróżnych nie zapobiegło zróżnicowanemu traktowaniu pasażerów

37 Przeprowadzona przez Trybunał ankieta wśród organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów i za współpracę w zakresie ochrony konsumenta, a także dokumenty przekazane Trybunałowi przez organy ds. ochrony konsumentów pozwoliły kontrolerom uzyskać dane na temat doświadczeń pasażerów, którzy otrzymali bony podróżne.

38 W maju 2020 r. Komisja wydała zalecenie, które miało sprawić, że bony za odwołane loty lub imprezy turystyczne staną się atrakcyjniejszą i bezpieczniejszą alternatywą dla zwrotu kosztów[34], przy czym podkreślono, że powinny one być dobrowolne. Zgodnie z zaleceniem bony powinny obejmować ochronę pasażerów na wypadek niewypłacalności linii lotniczej lub organizatora imprezy turystycznej i posiadać następujące cechy:

— minimalny okres ważności wynoszący 12 miesięcy, przy czym kwota bonu powinna być automatycznie zwracana, jeśli nie został on wykorzystany;

— możliwość wykorzystania bonów przez pasażerów i podróżnych do opłacenia wszelkich nowych rezerwacji dokonanych przed upływem daty ważności bonu, nawet jeśli uregulowanie płatności lub wykonanie usługi następuje po tej dacie, a także możliwość wykorzystania bonów do opłacenia wszelkich usług podróżnych oferowanych przez danego przewoźnika lub organizatora;

— rozszerzenie możliwości wykorzystania bonów tak, aby za ich pomocą można było również dokonywać rezerwacji u innych podmiotów wchodzących w skład tej samej grupy przedsiębiorstw, a także możliwość przeniesienia bonów na innych pasażerów bez dodatkowych kosztów.

Niemniej ponieważ zalecenia Komisji są niewiążące, linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych wciąż wydawali bony podróżne zgodnie ze swoim uznaniem, co sprawiało, że pasażerowie nie byli traktowani jednakowo.

39 Trybunał ustalił, że poszczególne linie lotnicze i państwa członkowskie stosowały zróżnicowane praktyki, które często nie odpowiadały treści zalecenia Komisji:

— wprawdzie organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów poinformowały, że większość bonów była ważna przez 12 miesięcy, niektóre z bonów miały jednak dłuższy okres ważności – przykładowo na Cyprze i Łotwie (bony ważne do 31 grudnia 2021 r.), we Francji i w Grecji (18 miesięcy) oraz w Słowenii (24 miesiące). Tymczasem w Słowenii, w przypadku imprez odwołanych w okresie od 13 marca do 31 maja 2020 r., jeśli podróżni, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej, odmówiliby przyjęcia bonu, zwrot kosztów otrzymaliby dopiero po

[34] Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19 (Dz.U. L 151 z 14.5.2020, s. 10).

12 miesiącach od daty, gdy Słowenia ogłosi koniec pandemii. Jest to sprzeczne z przepisami prawa Unii;

— jedynie trzy państwa członkowskie (zob. pkt ***60 tiret drugie***) wykorzystały środki przekazane w ramach pomocy państwa, by zapewnić ochronę bonów na wypadek niewypłacalności organizatorów. To rozwiązanie ma zastosowanie jedynie do imprez turystycznych (ochroną nie są objęci pasażerowie, którzy wykupili wyłącznie bilet na lot);

— w przypadku największych linii lotniczych w Finlandii, Luksemburgu, na Łotwie i w Rumunii pasażer po przyjęciu bonu tracił prawo do ubiegania się o zwrot pieniędzy. W Rumunii po upływie okresu 12 miesięcy z nieużytego bonu nie można już było skorzystać;

— największe linie lotnicze w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Finlandia, Luksemburg, Słowenia i Węgry) nie dopuszczały przenoszenia bonów na inne osoby.

Brak kompleksowych informacji wynikający z braku odpowiednich wymogów sprawozdawczych

40 Aby ocenić egzekwowanie praw przysługujących pasażerom lotniczym, kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dane pochodzące z organizacji działających w państwach członkowskich.

41 Trybunał stwierdził, że brak było informacji pozwalających na skuteczne egzekwowanie praw pasażerów:

— linie lotnicze uważają, że informacje na temat opóźnień w zwrotach kosztów i dokładnej liczby pasażerów ubiegających się o taki zwrot za odwołane loty są szczególnie chronionymi informacjami handlowymi, i zazwyczaj takich danych nie udostępniają;

— większość krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów nie ma uprawnień, by poznać liczbę skarg składanych przez pasażerów do linii lotniczych. W związku z tym muszą one polegać na skargach składanych przez samych pasażerów bądź za pośrednictwem Europejskich Centrów Konsumenckich;

— Komisja opiera się na informacjach przekazywanych dobrowolnie przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, na informacjach pochodzących ze skarg przekazywanych jej bezpośrednio przez obywateli za

pośrednictwem centrum kontaktowego Europe Direct i Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net), a także na kontaktach z zainteresowanymi stronami i w ramach sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta. W odróżnieniu od przepisów dotyczących innych rodzajów transportu w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 nie nałożono na krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów żadnego wymogu przekazywania informacji Komisji.

42 Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Trybunał, liczba skarg związanych z odwoływaniem lotów oraz liczba wniosków o zwrot kosztów istotnie wzrosły w porównaniu z poprzednimi latami. Przykładowo:

— 24 organy krajowe odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów poinformowały o 80 000 skargach związanych ze zwrotem kosztów za odwołane loty. Nie wszystkie z tych organów krajowych mają kompetencje do rozpatrywania indywidualnych skarg, a sankcje nakładane na przewoźników lotniczych istotnie różniły się w zależności od państwa członkowskiego;

— Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC) podała, że w trzech państwach członkowskich (Hiszpania, Niemcy i Portugalia) złożono 122 000 podobnych skarg;

— związek European Passenger Federation (EPF) poinformował, że w czterech państwach członkowskich (Belgia, Hiszpania, Niemcy i Portugalia) do krajowych organizacji ochrony konsumentów złożono 72 500 skarg;

— Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) zapewniła wsparcie w 32 000 przypadków dotyczących rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz w 12 000 spraw związanych z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych;

— centrum kontaktowe Europe Direct zgłosiło w 2020 r. 6 700 incydentów, z czego 70% dotyczyło skarg związanych z odwołaniem lotów.

43 Istnieje ryzyko, że te fragmentaryczne dane nie dają pełnego obrazu sytuacji. Świadczy to o braku kompleksowych informacji na temat skarg składanych przez pasażerów, sposobu rozpatrywania tych skarg oraz praktyk w zakresie egzekwowania praw pasażerów.

Komisja wyjaśniła, że państwa członkowskie mają możliwość powiązania pomocy państwa z kwestią ochrony praw pasażerów lotniczych, lecz nie skorzystano z tego rozwiązania w przypadku linii lotniczych

44 Trybunał przeanalizował, jaką rolę odgrywała Komisja przy zatwierdzaniu środków pomocy państwa, a także sprawdził, czy państwa członkowskie powiązały udzielenie pomocy z ochroną praw pasażerów lotniczych na etapie opracowywania koncepcji środków wdrożonych w związku z kryzysem wywołanym przez pandemię COVID-19.

Komisja dołożyła starań, by wspomóc linie lotnicze i organizatorów imprez turystycznych, ale nie mogła wymagać, by zwrot kosztów pasażerom stanowił warunek zatwierdzenia pomocy państwa

45 W trakcie pandemii COVID-19 wiele linii lotniczych w UE zostało zmuszonych do zawieszenia przynajmniej przez jakiś czas większości – jeśli nie wszystkich – lotów, co miało poważny wpływ na ich sytuację finansową.

© Getty Images / Patrick Foto.

46 Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego oszacowała, że do końca 2020 r. przychody europejskich linii lotniczych spadły z poziomu około 120 mld euro w 2019 r. do zaledwie 37 mld euro w 2020 r., czyli o 69%[35]. Z informacji udzielonych przez IATA[36] wynika, że w normalnych warunkach europejskie linie lotnicze utrzymują zazwyczaj rezerwy gotówkowe na dwa miesiące działalności. Nagły spadek liczby nowych rezerwacji w marcu 2020 r. oznaczał, że bez zastrzyku świeżej gotówki bądź podjęcia działań zmierzających do ograniczenia kosztów linie lotnicze utraciłyby płynność finansową w maju 2020 r. Jednym ze zobowiązań gotówkowych, w obliczu którego stanęły linie lotnicze w okresie od marca do maja 2020 r., był zwrot pieniędzy pasażerom za zakupione, lecz niewykorzystane bilety, przy czym odnośna kwota została oszacowana przez IATA i organizację Airlines for Europe (A4E) na 9,2 mld euro (dane dla UE-27 i Zjednoczonego Królestwa).

47 Nie można zatem wykluczyć ryzyka, że linie lotnicze ogłoszą upadłość – gdyby do tego doszło, pasażerowie mogą stracić pieniądze. W zewnętrznym badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji, które zostało opublikowane w styczniu 2020 r.[37], wyszczególniono 87 przypadków upadłości linii lotniczych w minionym dziesięcioleciu i oszacowano, że w latach 2011–2019 w ich następstwie poszkodowanych zostało – w mniejszym lub większym stopniu – 5,6 mln pasażerów. W ujęciu średnim pasażerowie, których bankructwa te dotknęły w bezpośredni sposób, ponieśli koszty w wysokości 431 euro na osobę, z czego 83% (357 euro) nie podlegało zwrotowi w ramach mechanizmów ochronnych. Ogólnie rzecz biorąc, około jednej trzeciej pasażerów poszkodowanych w tej sytuacji nie było objętych żadnym programem ochrony. Oznacza to, że około 1,8 mln pasażerów straciło pieniądze w następstwie upadłości linii lotniczych.

48 Komisja już na wczesnym etapie dostrzegła, jak poważne konsekwencje dla linii lotniczych miał wybuch pandemii COVID-19. Najważniejszym działaniem wdrożonym przez Komisję było przyjęcie zasad pomocy państwa, na czym skorzystały również linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych. O kształcie krajowych środków wsparcia

---

[35] Biuro ds. Transportu Lotniczego ICAO, „Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis”, marzec 2021 r., https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf.

[36] IATA, „COVID-19 Cash burn analysis”, marzec 2020 r.

[37] Badanie dotyczące obecnego poziomu ochrony praw pasażerów lotniczych w UE (https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en).

decydują wprawdzie samodzielnie państwa członkowskie, lecz zgodnie z wymogami Traktatu muszą one dokonać zgłoszenia do Komisji, gdy przedsiębiorstwa zostają objęte pomocą państwa.

49 Aby dany środek uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, spełnione być muszą łącznie następujące warunki:

a) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych;

b) zakłóca on konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi;

c) środek musi przynosić korzyść beneficjentowi środka;

d) korzyść ta musi być selektywna.

50 Rola Komisji polega na ocenie wpływu zaproponowanych środków pomocy państwa na konkurencję i sprawdzeniu, czy nie odbijają się one na skutecznym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Przy zatwierdzaniu pomocy państwa Komisja może narzucić jedynie takie warunki, które wynikają z postanowień traktatowych, na mocy których dokonuje się zgłoszenia pomocy[38], i które są niezbędne do złagodzenia zakłóceń konkurencji spowodowanych przez środki krajowe. Przepis ten nie ma zastosowania w odniesieniu do praw pasażerów.

51 W marcu 2020 r. Komisja przedstawiła tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19[39], tak aby zapewnić zharmonizowane podejście w tej kwestii we wszystkich państwach członkowskich. W ramach tych określono, w jaki sposób państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia finansowego przedsiębiorstwom, nie naruszając przepisów UE. Przewidziano w nich tymczasowe kryteria dotyczące na przykład limitów kwotowych, ustalono okres obowiązywania środków i ich formę, a także wprowadzono obowiązki sprawozdawcze w celu usprawnienia przeglądu środków i ich zatwierdzania przez Komisję.

---

[38] Art. 107 ust. 2 i 3 TFUE.

[39] Komunikat Komisji (2020/C 91 I/01) pierwotnie wydany 20 marca 2020 r. i obowiązujący wstępnie do końca 2020 r. Na późniejszym etapie był on kilkakrotnie zmieniany, a obecna wersja obowiązuje do końca 2021 r.

52 We wspomnianych ramach tymczasowych wyjaśniono również, że – udzielając wsparcia na rzecz podmiotów z branży podróży i turystyki – państwa członkowskie mogą wykorzystać to wsparcie w celu zagwarantowania zaspokojenia roszczeń o zwrot kosztów w związku z pandemią COVID-19, tak aby zapewnić ochronę praw pasażerów i konsumentów, a także ich równe traktowanie[40]. Podczas gdy na państwach członkowskich ciążył wymóg zapewnienia, by określone kategorie odbiorców pomocy państwa (duże przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc w zakresie dokapitalizowania) przekazywały Komisji informacje na temat sposobu, w jaki pomoc tę wykorzystano do realizowania celów unijnej polityki w zakresie transformacji cyfrowej i ekologicznej[41], analogicznego wymogu nie wprowadzono w odniesieniu do zwrotu kosztów pasażerom lotniczym.

53 Dzięki przyjęciu ram tymczasowych Komisja była w stanie wydawać decyzje zatwierdzające pomoc państwa w rekordowo krótkim czasie: w sektorze podróży lotniczych 54 decyzje w sprawie pomocy państwa zostały przyjęte średnio w ciągu 13 dni od otrzymania zgłoszenia, a 23 z nich Komisja przyjęła w ciągu tygodnia.

54 Ponadto w marcu 2020 r. Komisja zaproponowała tymczasowe odstępstwo od obowiązujących od dawna wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych, które zostało następnie przyjęte w formie rozporządzenia[42]. Celem było zapobieżenie sytuacji, w której przewoźnicy organizowaliby przeloty praktycznie pustych samolotów jedynie po to, by utrzymać przysługujące im przedziały czasowe na tradycyjnie zatłoczonych lotniskach, gdyż odbiłoby się to niekorzystnie na ich sytuacji finansowej, a ponadto miało negatywny wpływ na środowisko.

Państwa członkowskie zapewniły wsparcie dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych, ale w przypadku linii lotniczych nie powiązały tej pomocy z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom

55 W trakcie kryzysu związanego z pandemią COVID-19 państwa członkowskie udzielały różnego rodzaju pomocy podmiotom w branży podróży i turystyki, przyjmując za uzasadnienie głównie „klęski żywiołowe lub inne zdarzenia nadzwyczajne” bądź „

---

[40] Pkt 9 komunikatu Komisji (2020/C 91 I/01).

[41] Pkt 44 i 83 komunikatu Komisji (2020/C 91 I/01).

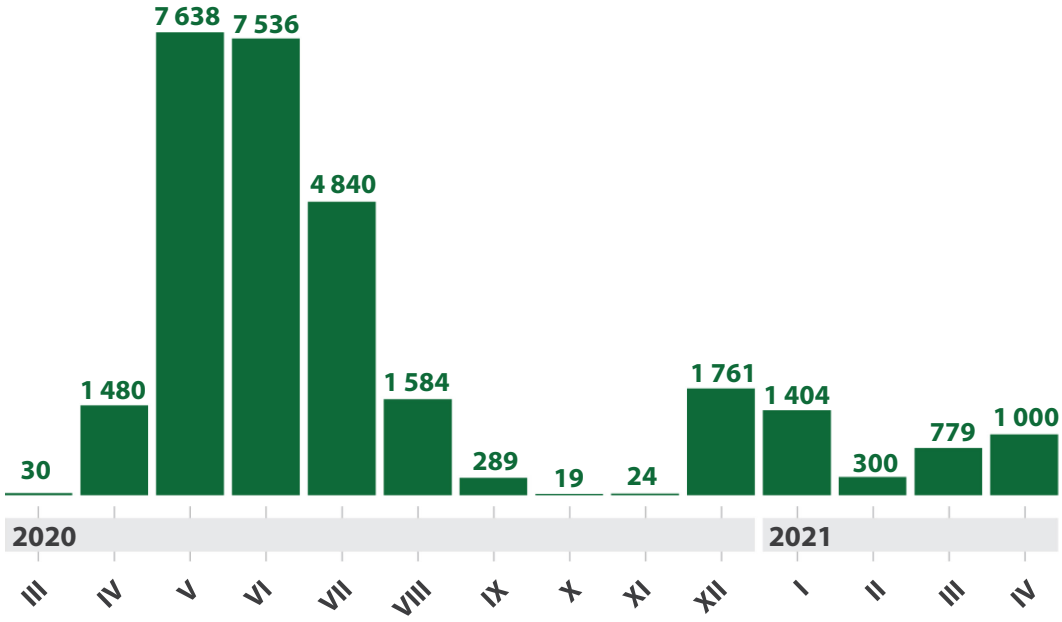
[42] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/459 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 1).

poważne zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego”[43]. Aby ustalić, czy istniało powiązanie między pomocą państwa a prawami pasażerów, kontrolerzy Trybunału dokonali przeglądu 38 środków pomocy państwa przeznaczonych na wsparcie linii lotniczych w UE (zob. ***załącznik III***) oraz 16 środków pomocy państwa adresowanych do organizatorów imprez turystycznych działających w UE (zob. ***załącznik IV***). Środki te zostały zatwierdzone przez Komisję w okresie od marca 2020 r. do kwietnia 2021 r., a łączna kwota udzielonej pomocy państwa wyniosła 34,7 mld euro. W sumie tej uwzględniono 6 mld euro pomocy państwa udostępnionych określonym liniom w ramach programów, które nie były ukierunkowane wyłącznie na sektor lotniczy. Ponadto kwoty te odnoszą się do maksymalnej wartości pomocy państwa, która może zostać udzielona.

56 Jeśli chodzi o formę i wartość udzielonego wsparcia, występowało znaczne zróżnicowanie. Wsparcie miało postać bezpośrednich pożyczek, gwarancji kredytowych, dotacji lub zastrzyków gotówki w formie dokapitalizowania, zaś kwota pomocy zatwierdzonej w poszczególnych decyzjach wahała się od 0,8 mln euro do 7 000 mln euro, przy czym zdecydowaną większość tego wsparcia zatwierdzono w maju, czerwcu i lipcu 2020 r. (zob. ***rys. 4***).

[43] Odpowiednio art. 107 ust. 2 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

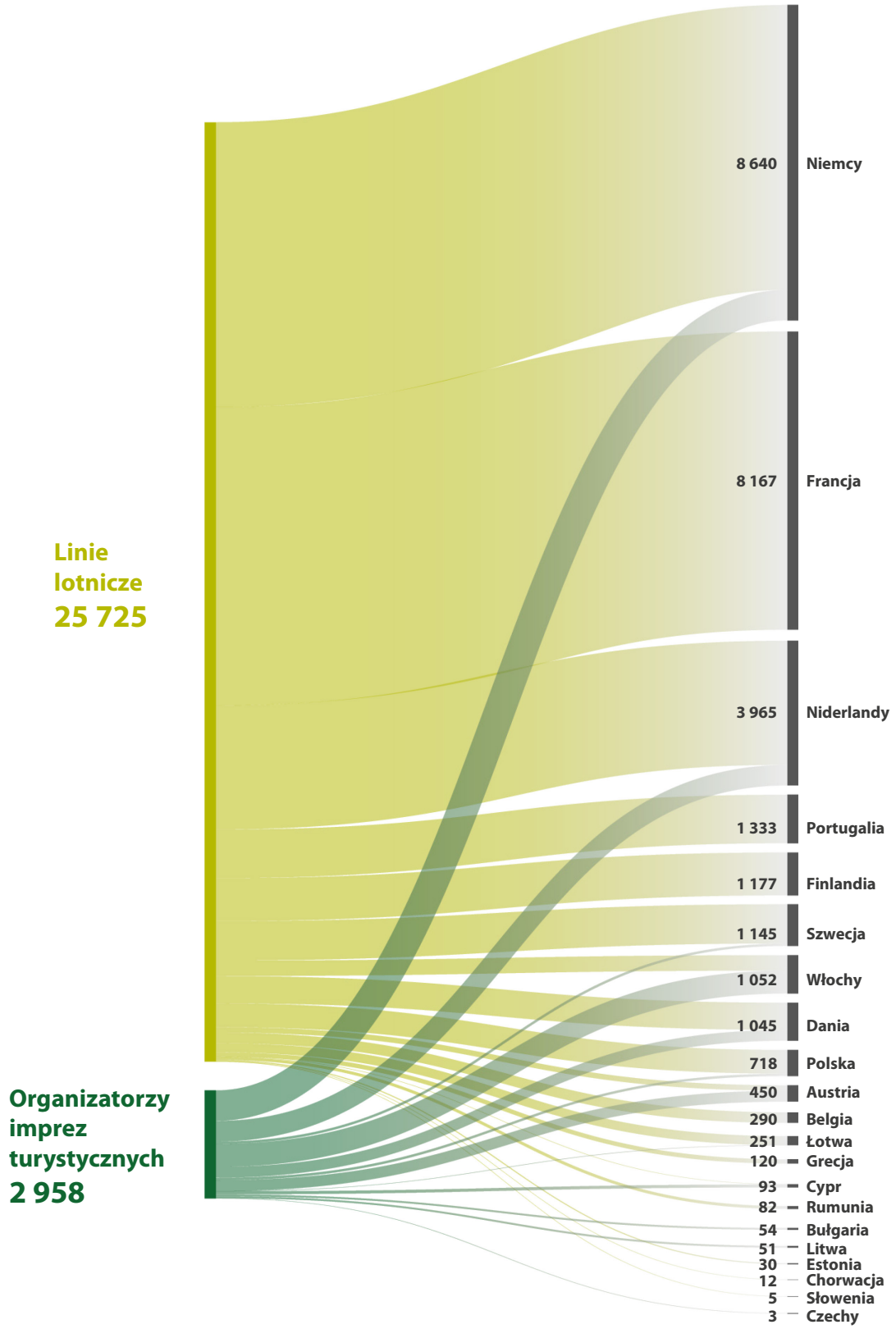
Rys. 4 – Pomoc państwa dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych zatwierdzona przez Komisję (w mln euro)



Źródło: analiza decyzji w sprawie pomocy państwa przeprowadzona przez Trybunał.

57 Pomoc państwa różniła się także znacznie w zależności od państwa członkowskiego (zob. ***rys. 5***).

Rys. 5 – Pomoc państwa dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych w poszczególnych państwach członkowskich (w mln euro)



Źródło: analiza decyzji w sprawie pomocy państwa przeprowadzona przez Trybunał.

58 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że większość pomocy przyznanej przez państwa członkowskie (31,8 mld euro, tj. ponad 90% udzielonego wsparcia) trafiła do linii lotniczych. Na tę kwotę składa się pomoc państwa w wysokości 25,7 mld euro dla konkretnych linii lotniczych oraz pomoc wielosektorowa w wysokości 6,1 mld euro. Choć każde zgłoszenie dotyczące pomocy państwa jest inne, zasadniczo we wszystkich z nich uwzględniono potrzebę wynagrodzenia liniom lotniczym strat wywołanych przez pandemię, a także konieczność zapewnienia im płynności wystarczającej do tego, by mogły one kontynuować działalność, lub konieczność utrzymania właściwej struktury kapitałowej zarówno w trakcie kryzysu, jak i po jego zakończeniu.

59 Z ustaleń Trybunału wynika ponadto, że pomimo odnośnych sugestii ze strony Komisji[44] w żadnym z 38 przypadków objętych przeglądem państwa członkowskie nie wskazały zwrotu kosztów pasażerom jako celu lub warunku udzielenia pomocy. Oznacza to, że w praktyce państwa członkowskie pozostawiły kwestię zwrotu kosztów w rękach linii lotniczych, które miały swoje własne priorytety w odniesieniu do wykorzystania pomocy państwa. Niemniej sam fakt zapewnienia liniom lotniczym płynności umożliwiającej przetrwanie kryzysu mógł pośrednio przyczynić się do zwrotu kosztów pasażerom (zob. pkt ***32(a)***).

60 Jeśli chodzi o środki pomocy państwa przeznaczone na wsparcie organizatorów imprez turystycznych, sytuacja przedstawia się inaczej. Jak wynika z ustaleń Trybunału, spośród 16 takich środków (w ramach których zapewniono pomoc finansową na łączną kwotę 2,9 mld euro) trzy miały na celu ogólne wsparcie płynności. Jeśli chodzi o pozostałe 13 przypadków, Trybunał stwierdził, że:

— w siedmiu przypadkach (909 mln euro)[45] jednym z celów wspomnianych wyraźnie w zgłoszeniu pomocy państwa było zapewnienie szybkiego zwrotu kosztów podróżnym;

[44] Motyw 22 i pkt 15 zalecenia Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19 (Dz.U. L 151 z 14.5.2020, s. 10).

[45] Bułgaria, Dania (dwa przypadki), Litwa, Niderlandy, Polska i Szwecja.

— w trzech przypadkach (1,1 mld euro)[46] celem było zwiększenie atrakcyjności bonów podróżnych poprzez zapewnienie gwarancji państwowej w wysokości odpowiadającej wartości bonów na wypadek niewypłacalności organizatora;

— w dwóch przypadkach[47] nacisk położono na pokrycie kosztów lotów repatriacyjnych;

— w jednym przypadku[48] wsparcia udzielono z myślą o umożliwieniu powrotu podróżnych do kraju, jak i w celu zapewnienia zwrotu kosztów imprez turystycznych odwołanych przed terminem rozpoczęcia.

61 Oznacza to, że w przypadku 13 spośród 16 środków już na etapie opracowywania koncepcji uwzględniono wyraźnie i konkretnie kwestię praw podróżnych, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej. Różnice pod tym względem w porównaniu ze środkami pomocy państwa dla linii lotniczych wynikają z wymogu ochrony na wypadek niewypłacalności przewidzianego w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych, jak również z tego, że w przypadku organizatorów imprez turystycznych największym źródłem wydatków w trakcie pandemii COVID-19 był zwrot kosztów odwołanych wyjazdów.

Komisja starała się chronić prawa pasażerów lotniczych, ale dysponuje jedynie ograniczonymi możliwościami egzekwowania przepisów

62 Od początku sytuacji kryzysowej Komisja podkreślała, że prawa pasażerów lotniczych muszą być przestrzegane, i podjęła szereg inicjatyw w celu ochrony tych praw. Kalendarium i przegląd tych inicjatyw przedstawiono w ***załączniku V***. Trybunał przeanalizował, czy rozmaite działania podjęte przez Komisję w trakcie kryzysu w skuteczny sposób przyczyniły się do ochrony praw pasażerów lotniczych. Kontrolerzy sprawdzili również, czy informacje na stronie internetowej reopen.europa.eu były prawidłowe i na bieżąco aktualizowane. W tym celu porównali je z informacjami z oficjalnych źródeł krajowych w przypadku próby 10 państw członkowskich w trzech konkretnych terminach (1, 15 i 28 lutego 2021 r.). Ponadto ocenili, czy obowiązujące ramy prawne dobrze spełniają swoje zadanie w sytuacji kryzysowej.

---

[46] Cypr, Niderlandy i Niemcy.

[47] Litwa i Łotwa.

[48] Austria.

Komisja podjęła działania w celu złagodzenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej dla pasażerów lotniczych

63 1 marca 2020 r. Komisja uruchomiła stronę internetową z informacjami na temat działań podjętych w odpowiedzi na epidemię koronawirusa, z osobną sekcją dotyczącą transportu i podróży. W sekcji tej zamieszczono zestawienia informacji[49] oraz linki do stron z ogólnymi informacjami[50], w tym do strony Your Europe[51]. Komisja dostosowała również swoje wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów w zakresie praw pasażerów[52] i wydała notę informacyjną[53] na temat dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, w której podkreśliła, że pasażerowie mają prawo wyboru między zwrotem kosztów (zwrot pieniędzy lub bon podróżny) a zmianą planu podróży (co często było niemożliwe). Doprecyzowano ponadto, że zaoferowanie bonu podróżnego nie może pozbawiać pasażera przysługującego mu prawa do wyboru zwrotu kosztów, i potwierdzono, że pandemia COVID-19 stanowiła „nieuniknioną i nadzwyczajną okoliczność", co może z kolei wykluczać prawo do otrzymania odszkodowania.

64 17 kwietnia 2020 r. Parlament Europejski wezwał Komisję, by dopilnowała odpowiedniego wdrażania wytycznych interpretacyjnych w kontekście rozwoju sytuacji w związku z COVID-19[54]. 29 kwietnia 2020 r., w trakcie nieformalnej wideokonferencji ministrów transportu[55], kilka państw członkowskich zwróciło się do Komisji o tymczasowe zniesienie maksymalnego terminu, w którym linie lotnicze muszą zwrócić koszty pasażerom. Komisja nie zgodziła się na takie ograniczenie praw pasażerów i podjęła stosowne działania – 13 maja 2020 r. wydała zalecenie, które miało sprawić, że bony podróżne staną się atrakcyjną i bezpieczną alternatywą dla zwrotu kosztów i będą powszechnie akceptowane przez pasażerów. W ten sposób

---

[49] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en#passenger-and-traveller-rights

[50] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en#passenger-and-traveller-rights

[51] https://europa.eu/youreurope/

[52] Zawiadomienie Komisji „Wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów UE w zakresie praw pasażerów w kontekście rozwoju sytuacji w związku z COVID-19" (C(2020) 1830 final z 18.3.2020).

[53] Zob. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf.

[54] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_PL.html

[55] https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/tte/2020/04/29/

Komisja starała się złagodzić problemy z płynnością finansową, z którymi borykały się linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych (zob. pkt ***38***).

65 Ponadto w lipcu 2020 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko państwom członkowskim ze względu na:

— przyjęcie przepisów krajowych niezgodnych z rozporządzeniem (WE) nr 261/2004 (postępowania przeciwko Włochom i Grecji)[56]. W międzyczasie postępowania te zostały zamknięte, po tym jak kraje przywróciły zgodność swoich przepisów z prawem Unii[57];

— przyjęcie środków w związku z pandemią COVID-19, które były sprzeczne z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych. Postępowania wszczęto przeciwko 11 państwom członkowskim[58]. W momencie przeprowadzania kontroli siedem postępowań zostało zamkniętych, ponieważ środki krajowe zostały uchylone lub zmienione bądź wygasły i nie zostały odnowione. Chorwacja, Litwa i Słowacja nie skorygowały przyjętych przepisów, w związku z czym Komisja przeszła do kolejnego etapu postępowania – wydała uzasadnioną opinię. Bułgaria natomiast otrzymała wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z wprowadzeniem w sierpniu 2020 r. przepisów krajowych niezgodnych z przepisami dyrektywy w sprawie imprez turystycznych[59]. Wymienione wyżej cztery postępowania (przeciwko Bułgarii, Chorwacji, Litwy i Słowacji) były wciąż w toku w momencie przeprowadzania kontroli.

66 Ponadto w dalszym ciągu prowadzone są następujące działania:

— W sierpniu 2020 r. Komisja uruchomiła procedurę EU Pilot w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 261/2004, aby przeanalizować bieżącą sytuację we wszystkich państwach członkowskich w zakresie wdrożenia przepisów dotyczących praw pasażerów. Procedura ta to narzędzie umożliwiające nieformalny dialog między Komisją a danym państwem członkowskim na temat wszelkich kwestii związanych z potencjalną niezgodnością z prawem UE. Stanowi

---

[56] Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1212.

[57] https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pl.

[58] Oprócz Grecji i Włoch dotyczy to Bułgarii, Czech, Cypru, Francji, Chorwacji, Litwy, Polski, Portugalii i Słowacji. Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1687.

[59] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_1687.

ona pierwszy krok w kierunku wyjaśnienia lub rozwiązania problemów, tak aby w miarę możliwości uniknąć formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

— Ponadto od maja 2020 r. Komisja prowadziła regularny dialog z krajowymi organami odpowiedzialnymi za współpracę w zakresie ochrony konsumenta, które monitorowały stosowanie praw pasażerów lotniczych. W lutym 2021 r. Komisja, wraz z siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta, rozpoczęła skoordynowane badanie ankietowe skierowane do 16 linii lotniczych prowadzących działalność na terenie UE, które dotyczyło zasad anulowania rezerwacji, metod informowania konsumentów o przysługujących im prawach oraz obsługi wniosków o zwrot kosztów.

— 17 marca 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie stworzenia tzw. zielonego zaświadczenia cyfrowego. Prawodawcy uzgodnili 20 maja 2021 r. brzmienie aktu prawnego w sprawie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID, które będzie obejmować zaświadczenie o szczepieniu, wyniku testu lub powrocie do zdrowia. Zaświadczenie to ma ułatwić swobodne przemieszczanie się osób.

67 Mając na uwadze okres po zakończeniu pandemii COVID-19, Komisja przedstawiła już propozycje, jak wzmocnić odporność UE na wypadek wystąpienia znacznych zakłóceń w podróży:

— W nowym programie na rzecz konsumentów[60] zainicjowanym w listopadzie 2020 r. określono priorytety i kluczowe działania na kolejne pięć lat. W ramach tych działań Komisja przeanalizuje, w jakim stopniu dyrektywa w sprawie imprez turystycznych pozostaje adekwatna w świetle niedawnych kryzysów, przy czym w swojej analizie oprze się na ustaleniach sprawozdania z 2021 r. dotyczącego stosowania przepisów tej dyrektywy[61]. Będzie również wspierała i usprawniała współpracę między siecią współpracy w zakresie ochrony konsumentów a innymi sieciami i zainteresowanymi stronami.

---

[60] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowy program na rzecz konsumentów – Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy” (COM(2020) 696 final); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2069.

[61] COM(2021) 90 final z 26.2.2021.

— W strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności[62] zainicjowanej w grudniu 2020 r. za cel przyjęto przeprowadzenie przeglądu ram regulacyjnych dotyczących praw pasażerów, a także rozważenie wariantów systemu ochrony finansowej, tak aby zagwarantować poziom płynności wystarczający do zwrócenia kosztów pasażerom i zorganizowania w razie potrzeby ich powrotu do kraju, również w sytuacji kryzysowej. Ponadto Komisja zamierza dokonać przeglądu rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych oraz sporządzić plany na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej dotyczące sektora transportu. Wśród celów Komisji jest również zapewnienie lepszej ochrony praw pasażerów, sprawienie, że staną się one bardziej zrozumiałe zarówno dla przewoźników, jak i dla pasażerów, a także zagwarantowanie odpowiedniej pomocy, zwrotu kosztów i ewentualnych odszkodowań w przypadku wystąpienia zakłóceń oraz nakładanie odpowiednich kar, jeżeli przepisy nie są właściwie przestrzegane.

Komisja zapewniała podróżnym informacje na temat bieżącej sytuacji w terenie

68 W czerwcu 2020 r. Komisja uruchomiła stronę internetową reopen.europa.eu[63], na której podróżni mogą uzyskać informacje na temat bieżącej sytuacji w obszarze zdrowia publicznego w poszczególnych krajach europejskich, jak również na temat zasad podróżowania oraz aplikacji służących do śledzenia kontaktów zakaźnych i ostrzegania. Strona wykorzystuje dane pochodzące z Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) oraz – jeśli chodzi o ograniczenia w podróżowaniu – dane przekazywane przez państwa członkowskie. Celem jest zapewnienie podróżnym pomocy w planowaniu wyjazdów. Według stanu na styczeń 2021 r. na stronie odnotowano 9 mln wejść.

69 W opinii kontrolerów narzędzie to jest pomocne dla potencjalnych pasażerów bez względu na wybrany środek transportu, ponieważ zapewnia przydatne informacje, podane w ujednolicony sposób, na temat obowiązku wykonania testów przed wyjazdem, obowiązkowej kwarantanny po przyjeździe oraz wszelkich przepisów obowiązujących osoby odbywające podróż tranzytem przez terytorium danego państwa członkowskiego.

---

[62] Komunikat Komisji pt. „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości” (COM(2020) 789 final z 9.12.2020), pkt 91 i 92.

[63] https://reopen.europa.eu/pl

70 Od momentu uruchomienia strona ta była regularnie modyfikowana i ulepszana. Jej przydatność jest jednak w dużym stopniu uzależniona od tego, czy państwa członkowskie będą przekazywać aktualne i precyzyjne informacje. Komisja sama przestrzegła, że strona stanie się mniej przydatna, jeśli informacje będą docierać z opóźnieniem lub nie będą kompletne[64]. Fakt ten potwierdza analiza przeprowadzona przez kontrolerów Trybunału, która wykazała, że:

— w przypadku dwóch z 10 przeanalizowanych państw członkowskich (Belgia i Luksemburg) na stronie zabrakło aktualnych informacji na temat obowiązujących tam ograniczeń;

— na stronie nie zawsze można było znaleźć informacje na temat ograniczeń przyjętych przez państwa członkowskie, które miały wejść w życie w późniejszym terminie;

— informacje były niekiedy niekompletne (minimalny wiek osób podlegających obowiązkowym testom, konieczność złożenia oświadczenia przed odbyciem podróży) bądź niespójne (rozbieżne informacje na temat testów w różnych sekcjach na stronie internetowej).

Obecnie obowiązujące ramy prawne mające zapewniać ochronę praw pasażerów lotniczych nie są kompletne ani odporne na kryzysy

71 Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że:

— Ani w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004, ani w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych nie powierzono Komisji zadań w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem praw przysługujących indywidualnym pasażerom lotniczym. W 2013 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 narzędzi umożliwiających lepsze egzekwowanie. Było to również przedmiotem jednego z zaleceń Trybunału przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym z 2018 r. (zob. ***ramka 1*** i pkt ***13***). Tę propozycję z 2013 r. przedstawiono ponadto w reakcji na problemy w ruchu lotniczym w 2010 r. spowodowane przez chmurę pyłu wulkanicznego z erupcji wulkanu na Islandii. Obejmowała ona rozwiązania umożliwiające lepsze egzekwowanie praw pasażerów w sytuacji kryzysowej (w tym usprawnienie procedur rozpatrywania

[64] Komunikat Komisji w sprawie dodatkowych środków reagowania na COVID-19 (COM (2020) 687 final).

skarg) oraz wzmocnienie egzekwowania, monitorowania i nakładania sankcji z myślą o lepszej ochronie praw pasażerów.

Parlament Europejski wezwał Komisję do oceny oraz, w razie potrzeby, do zmiany dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i do odblokowania negocjacji w Radzie w sprawie przeglądu rozporządzenia (WE) nr 261/2004, tak aby uwzględnić skutki ostatniego kryzysu, zapobiec niepewności prawa w przyszłości oraz zapewnić ochronę praw konsumentów[65].

— W sytuacji odwołania lotów w przepisach nie przewidziano konieczności zapewnienia gwarancji na wypadek niewypłacalności w przypadku pasażerów, którzy zarezerwowali jedynie przelot (w przeciwieństwie do podróżnych, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej, w przypadku których w dyrektywie uwzględniono gwarancję zwrotu kosztów na wypadek niewypłacalności organizatora wyjazdu). W 2014 r. Parlament Europejski zasugerował, by taką gwarancję wprowadzić również dla pasażerów, którzy wykupili jedynie usługę transportu lotniczego. W 2020 i 2021 r.[66] Parlament wezwał Komisję, aby zbadała możliwość opracowania – w oparciu o doświadczenia z kryzysu wywołanego przez COVID-19 i na wzór podobnych systemów obowiązujących w państwach członkowskich – unijnego systemu gwarancji podróży dla przedsiębiorstw w celu zabezpieczenia płynności finansowej, aby zagwarantować podróżnym zwrot kosztów, jak również kosztów repatriacji, wraz z uczciwym odszkodowaniem za wszelkie szkody poniesione w przypadku upadłości.

— Brak jest jakiejkolwiek ochrony finansowej w przypadku bonów podróżnych, które – w sytuacji gdy niemożliwa jest zmiana planu podróży – oznaczają *de facto* tymczasowe odroczenie zwrotu kosztów pasażerom (z wyjątkiem imprez turystycznych, w przypadku których trzy państwa członkowskie objęły takie bony wyraźnymi gwarancjami z wykorzystaniem pomocy państwa, zob. pkt ***60***).

— W rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 brak jest szczegółowych przepisów regulujących, w jaki sposób pasażerowie mogą dochodzić swoich praw w przypadku, gdy wykupili podróż przez pośrednika (zob. pkt ***33***–***36***). Szereg sporów w tej kwestii był rozpatrywany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

---

[65] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie opracowania strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki (2020/2038(INI)), pkt 66.

[66] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie opracowania strategii UE na rzecz zrównoważonej turystyki (2020/2038(INI)), pkt 67.

72 Trybunał stwierdził ponadto, że ramy prawne obowiązujące w odniesieniu do imprez turystycznych nie do końca sprawdzają się w sytuacjach kryzysowych. W dyrektywie w sprawie imprez turystycznych wskazano[67], że państwa członkowskie powinny zapewnić, by organizatorzy prowadzący przedsiębiorstwo na ich terytorium posiadali zabezpieczenie na potrzeby zwrotu wszystkich wpłat dokonanych przez podróżnych lub w ich imieniu w zakresie, w jakim dane usługi nie zostały wykonane w wyniku niewypłacalności organizatora. Zabezpieczenie to powinno pokryć „zasadnie przewidywalne koszty".

73 Tymczasem w jednym ze swoich sprawozdań[68] Komisja zauważyła, że:

— niektóre banki nie oferują już zabezpieczenia organizatorom, a niektóre zakłady ubezpieczeń spośród nielicznego już grona zakładów ubezpieczeń oferujących ochronę na wypadek niewypłacalności również wycofują się z rynku (np. w Austrii i Belgii). Ważne jest zatem, aby opracować solidny system zapewniający skuteczną ochronę podróżnych przed ryzykiem niewypłacalności. Przedstawione propozycje rozwiązania poszczególnych problemów obejmują udzielanie jednemu organizatorowi zabezpieczenia przez kilka podmiotów lub ustanowienie ogólnounijnego funduszu gwarancyjnego jako formy reasekuracji dla gwarantów pierwszej linii.

— Ryzyko związane z pandemiami jest często wyłączone z polis ubezpieczeniowych, w szczególności z ubezpieczeń od kosztów odwołania podróży[69]. Ogranicza to możliwość ubezpieczenia się przez podróżnych od ewentualnych strat spowodowanych odwołaniem podróży z powodu pandemii.

74 W przypadku podróżnych, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej, występuje zatem niepewność prawa co do tego, czy na wypadek niewypłacalności krajowe systemy ochrony faktycznie zapewnią im pełną ochronę w trakcie pandemii

---

[67] Art. 17 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.U. L 326 z 11.12.2015, s. 1).

[68] Pkt 4.2.2 i 5.2.6 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady ze stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (COM(2021) 90 final z 26.2.2021).

[69] Zob. https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

takiej jak COVID-19, jeśli chodzi o roszczenia o zwrot kosztów lub bony podróżne. Systemy te bardzo różnią się bowiem pod względem charakteru, a ponadto w poszczególnych państwach członkowskich przyjmowane są różne interpretacje.

Wnioski i zalecenia

75 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że ogólnie rzecz biorąc w trakcie obecnej bezprecedensowej sytuacji kryzysowej, w tym zwłaszcza na wczesnych etapach pandemii COVID-19, nie zapewniono ochrony najważniejszych praw pasażerów. W przypadku pasażerów lotniczych zwrot kosztów za odwołane loty został wstrzymany, a podróżni byli traktowani w różny sposób na terenie UE. Jednocześnie państwa członkowskie udzieliły liniom lotniczym i organizatorom imprez turystycznych bezprecedensowo wysokiej pomocy państwa, przy czym w przypadku linii lotniczych żadne państwo nie powiązało tej pomocy ze zwrotem kosztów pasażerom, choć większość państw skorzystało z takiego rozwiązania w przypadku organizatorów imprez turystycznych. Państwa członkowskie podjęły taką decyzję w odniesieniu do linii lotniczych, pomimo że Komisja doprecyzowała, iż zgodnie z zasadami pomocy państwa mogłyby powiązać pomoc z tą kwestią. Komisja dokładała starań, by chronić prawa pasażerów lotniczych, a także podjęła działania z myślą o złagodzeniu negatywnych skutków sytuacji kryzysowej dla pasażerów, ale z uwagi na obowiązujące ramy prawne miała ograniczone możliwości, by dopilnować, że państwa członkowskie będą faktycznie egzekwować te prawa.

76 Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 bardzo wyraźnie uwypuklił fakt, że pasażerowie lotniczy nie byli odpowiednio informowani o przysługujących im prawach, z czym wiązało się ryzyko, że stracą oni pieniądze, do których zwrotu byli uprawnieni. Na sytuację kryzysową nałożyły się ponadto ograniczenia w egzekwowaniu praw pasażerów lotniczych przez państwa członkowskie, o których Trybunał informował już w sprawozdaniu z 2018 r. W trakcie pierwszych miesięcy po wybuchu pandemii wielu pasażerów nie uzyskało zwrotu kosztów. Ponadto w wielu przypadkach jedyną zaoferowaną im opcją było uzyskanie bonów podróżnych. Od czerwca 2020 r. wiele linii lotniczych zaczęło zwracać koszty pasażerom, ale ze znacznym opóźnieniem. Możliwości uzyskania zwrotu kosztów przez pasażerów są jednak nadal ograniczone, zarówno gdy w organizację podróży zaangażowali byli pośrednicy (np. biura podróży), jak i w przypadkach, gdy pasażerom narzucono przyjęcie bonów podróżnych. Ponadto większość biletów i bonów w posiadaniu pasażerów nie jest objęta gwarancją na wypadek niewypłacalności linii lotniczej. Jedną z istotnych przyczyn, dla których egzekwowanie praw pasażerów lotniczych pozostaje problemem, jest również wynikający z braku odpowiednich wymogów sprawozdawczych brak kompleksowych informacji, na przykład na temat liczby pasażerów domagających się zwrotu pieniędzy i liczby spraw nierozpatrzonych w przewidzianych prawem terminach na terenie UE (pkt ***19***–***43***).

Zalecenie 1 – Skuteczniejsza ochrona praw pasażerów lotniczych i zapewnienie lepszych informacji na ich temat

Komisja powinna:

a) podjąć działania – na przykład opracowując wytyczne i korzystając z mediów społecznościowych – oraz w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze, aby zapewnić pasażerom lepsze informacje na temat przysługujących im praw, w tym w okresach występowania znacznych zakłóceń w podróżach;

b) podjąć działania i w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze, aby usprawnić aktywne monitorowanie sytuacji przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, np. poprzez zobowiązanie przewoźników do przekazywania informacji tym organom lub za sprawą inspekcji sprawdzających, czy linie lotnicze informują pasażerów o przysługujących im prawach w terminowy, poprawny i kompletny sposób;

c) podjąć działania i w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze, aby zapewnić pasażerom możliwość składania wniosków o zwrot kosztów do linii lotniczych za pomocą standardowego, jednakowego w całej UE formularza zwrotu kosztów, analogicznego do formularza, który przyjęto w przypadku transportu kolejowego;

d) podjąć działania i w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze, aby dopilnować, by podróżni otrzymywali zwrot kosztów w przewidzianym prawem terminie siedmiu lub 14 dni, również w sytuacji kryzysowej. Nowe środki mogłyby obejmować:

   — zmniejszenie konieczności zwrotu kosztów pasażerom i podróżnym, którzy wykupili udział w imprezie turystycznej, przez ograniczenie możliwości żądania przez linie lotnicze i organizatorów imprez turystycznych wpłaty zaliczki w momencie dokonywania rezerwacji;

   — doprecyzowanie, że ochrona na wypadek niewypłacalności przewidziana w przepisach dyrektywy w sprawie imprez turystycznych obejmuje również roszczenia o zwrot kosztów i bony podróżne, a także rozszerzenie tej ochrony, z włączeniem kosztów podróży powrotnej do kraju, na zakres rozporządzenia (WE) nr 261/2004;

   — stworzenie funduszy gwarancyjnych na wypadek odwołania lotów i imprez turystycznych obejmujących przelot. Z funduszy tych mogłyby korzystać linie

lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych w sytuacji kryzysowej w celu zwrotu kosztów i – w razie potrzeby – pokrycia kosztów powrotu pasażerów do kraju lub

— zarezerwowanie określonego odsetka zaliczki za bilet (wyodrębnienie części środków) w przypadku każdej linii lotniczej na poczet pokrycia roszczeń podróżnych;

e) podjąć działania i w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze, aby zminimalizować ryzyko kryzysu płynnościowego lub niewypłacalności przewoźników, na przykład poprzez dokonanie przeglądu przepisów dotyczących kondycji finansowej linii lotniczych.

Termin realizacji: do końca 2022 r.

77 Do załamania się w sektorze transportu lotniczego przyczyniły się działania podjęte na szczeblu krajowym w celu zwalczania pandemii, takie jak obowiązek kwarantanny czy jednostronne zakazy podróży. Spowodowały one, że linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych stanęli nagle w obliczu poważnych problemów z zachowaniem płynności finansowej. Pandemia COVID-19 uwidoczniła, że w Traktacie UE nie przewidziano postanowień, które pozwalałyby Komisji skutecznie koordynować środki wdrażane na szczeblu krajowym. Ponadto Komisja nie ma uprawnień do tego, by określać warunki, jakie muszą spełniać beneficjenci pomocy państwa, z wyjątkiem sytuacji, w której takie warunki są niezbędne do złagodzenia zakłóceń konkurencji spowodowanych przez środki krajowe. Przepis ten nie ma zastosowania w odniesieniu do praw pasażerów.

78 Przyjęte przez Komisję tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiły udzielenie pomocy państwa na rzecz linii lotniczych na niespotykaną dotąd kwotę. Podczas gdy na państwach członkowskich ciążył wymóg zapewnienia, by określone kategorie odbiorców pomocy państwa przekazywały Komisji informacje na temat sposobu, w jaki pomoc tę wykorzystano do realizowania celów unijnej polityki w zakresie transformacji cyfrowej i ekologicznej, analogicznego wymogu nie wprowadzono w odniesieniu do zwrotu kosztów pasażerom lotniczym. Państwa członkowskie zapewniły liniom lotniczym i organizatorom imprez turystycznych pomoc państwa na kwotę 34,7 mld euro. Niemniej w przypadku linii lotniczych nie powiązały one tej pomocy z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom, choć Komisja wskazała jasno, że miały taką możliwość. Jest to jedna z przyczyn, dla których poszczególne linie lotnicze postępowały odmiennie, jeśli chodzi o zwrot kosztów pasażerom, w tym terminy zwrotów (pkt ***44***–***61***).

Zalecenie 2 – Większa koordynacja środków krajowych i lepsze powiązanie pomocy państwa dla linii lotniczych z kwestią zwrotu kosztów pasażerom

Komisja powinna:

a) podjąć wspólnie z państwami członkowskimi starania na rzecz lepszej koordynacji działań krajowych oraz zapewniać aktualne informacje o środkach wprowadzanych na szczeblu krajowym, które mają istotne skutki dla linii lotniczych, takich jak obowiązek kwarantanny czy jednostronne zakazy podróży;

b) podjąć dalsze działania, aby przypominać państwom członkowskim, że linie lotnicze mogą wykorzystać otrzymaną pomoc państwa również do zwrotu kosztów pasażerom lotniczym. Takie działania mogłyby przykładowo obejmować szczegółowy komunikat lub notę informacyjną dotyczącą tej kwestii skierowaną do państw członkowskich.

Termin realizacji: do końca 2021 r.

79 Zakres działań, jakie Komisja może podjąć w sytuacji kryzysowej, jest ograniczony ze względu na obowiązujące przepisy dotyczące praw pasażerów lotniczych. W czasie pandemii Komisja starała się zabezpieczyć te prawa i podjęła kroki w celu złagodzenia skutków sytuacji kryzysowej. Utworzona przez Komisję strona internetowa reopen.europa.eu zapewnia cenne informacje potencjalnym pasażerom w przypadku wszystkich rodzajów transportu, lecz polega w dużym stopniu na informacjach pochodzących od państw członkowskich i nie zawsze jest aktualna. W obowiązujących ramach prawnych dotyczących praw pasażerów lotniczych przyznano Komisji ograniczone uprawnienia do egzekwowania tych praw. Odnośne wnioski, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji w tym obszarze, zostały przedstawione w 2013 r., ale do tej pory Rada nie uzgodniła stanowiska w tym względzie (pkt ***62***–***74***).

Zalecenie 3 – Udoskonalenie narzędzi i przepisów w celu zabezpieczenia praw pasażerów lotniczych

Komisja powinna:

a) podjąć odpowiednie działania, aby państwa członkowskie przekazywały aktualne i wiarygodne informacje na potrzeby portalu reopen.europa.eu dla potencjalnych pasażerów, dotyczące na przykład planowanego wprowadzenia lub zniesienia ograniczeń w podróżowaniu, jak tylko zapadną decyzje w tym względzie;

b) podjąć działania i w stosownych przypadkach przedstawić wnioski ustawodawcze w celu:

— dopilnowania, by otrzymywała ona od krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów informacje, której pozwoliłyby jej monitorować bieżącą sytuację w zakresie stosowania i egzekwowania praw pasażerów lotniczych, zarówno w ramach regularnego monitorowania, jak i w stosownych przypadkach doraźnie, na przykład w czasie sytuacji kryzysowej;

— zapewnienia krajowym organom środków niezbędnych do egzekwowania praw pasażerów lotniczych;

— doprecyzowania roli i zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów w procesie zwracania kosztów za bilety w przypadkach, gdy w proces ten zaangażowani są pośrednicy;

c) upewnić się, czy państwa członkowskie czuwają nad tym, by organy odpowiedzialne za współpracę w zakresie ochrony konsumenta, które egzekwują prawa pasażerów i podróżnych, posiadały niezbędne uprawnienia dochodzeniowe i uprawnienia do egzekwowania prawa przewidziane w odnośnych przepisach, a także skutecznie korzystały z tych uprawnień.

Termin realizacji: do końca 2022 r.

80 W toku kontroli kontrolerzy Trybunału napotkali podobne do opisanych wyżej przypadki wykorzystania bonów podróżnych w odniesieniu do statków wycieczkowych i kolei dużych prędkości.

Zalecenie 4 – Zastosowanie do innych rodzajów transportu

Komisja powinna rozważyć, na ile zalecenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu mają zastosowanie do innych rodzajów transportu.

Termin realizacji: do końca 2022 r.

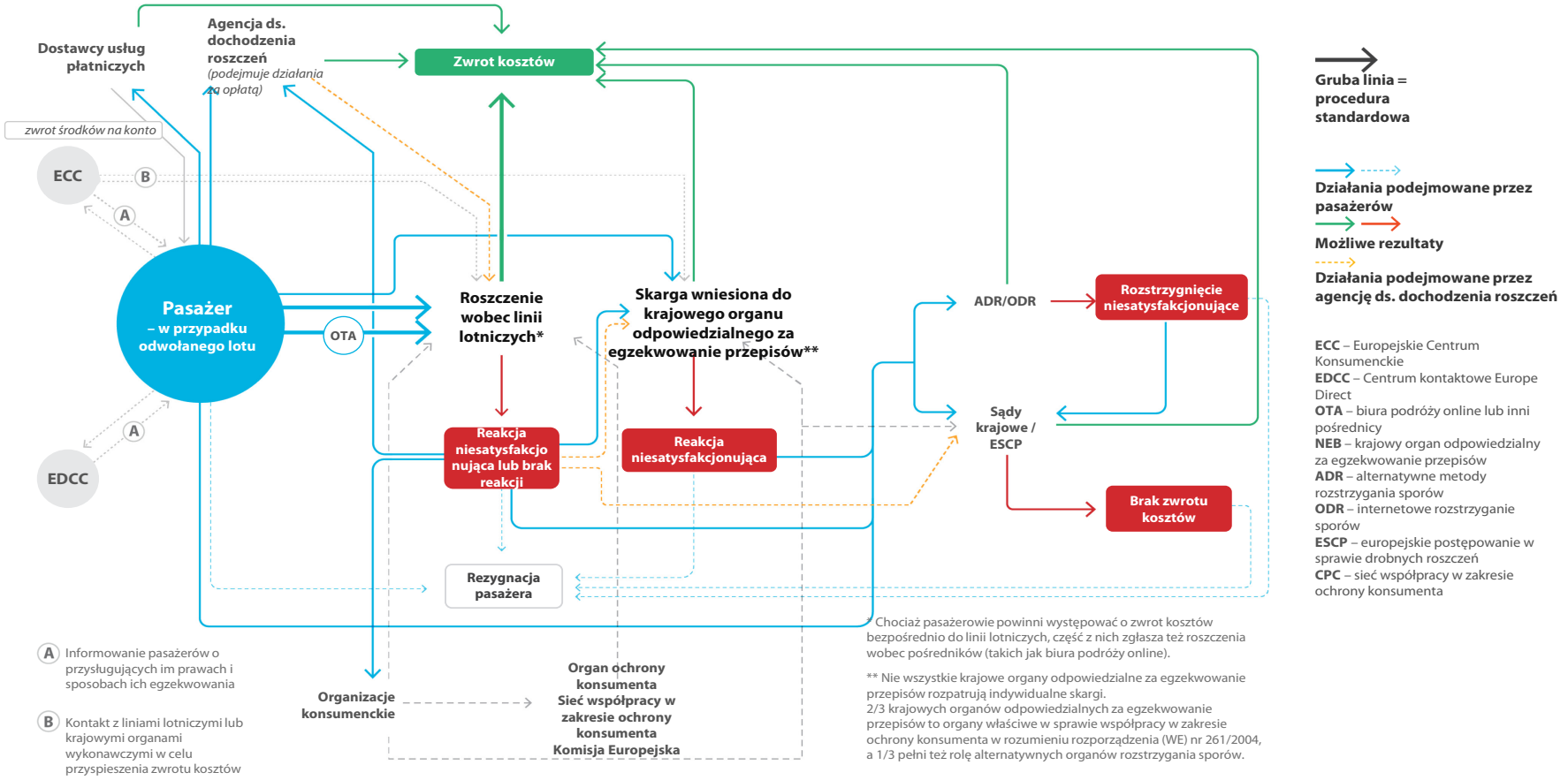
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 9 czerwca 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

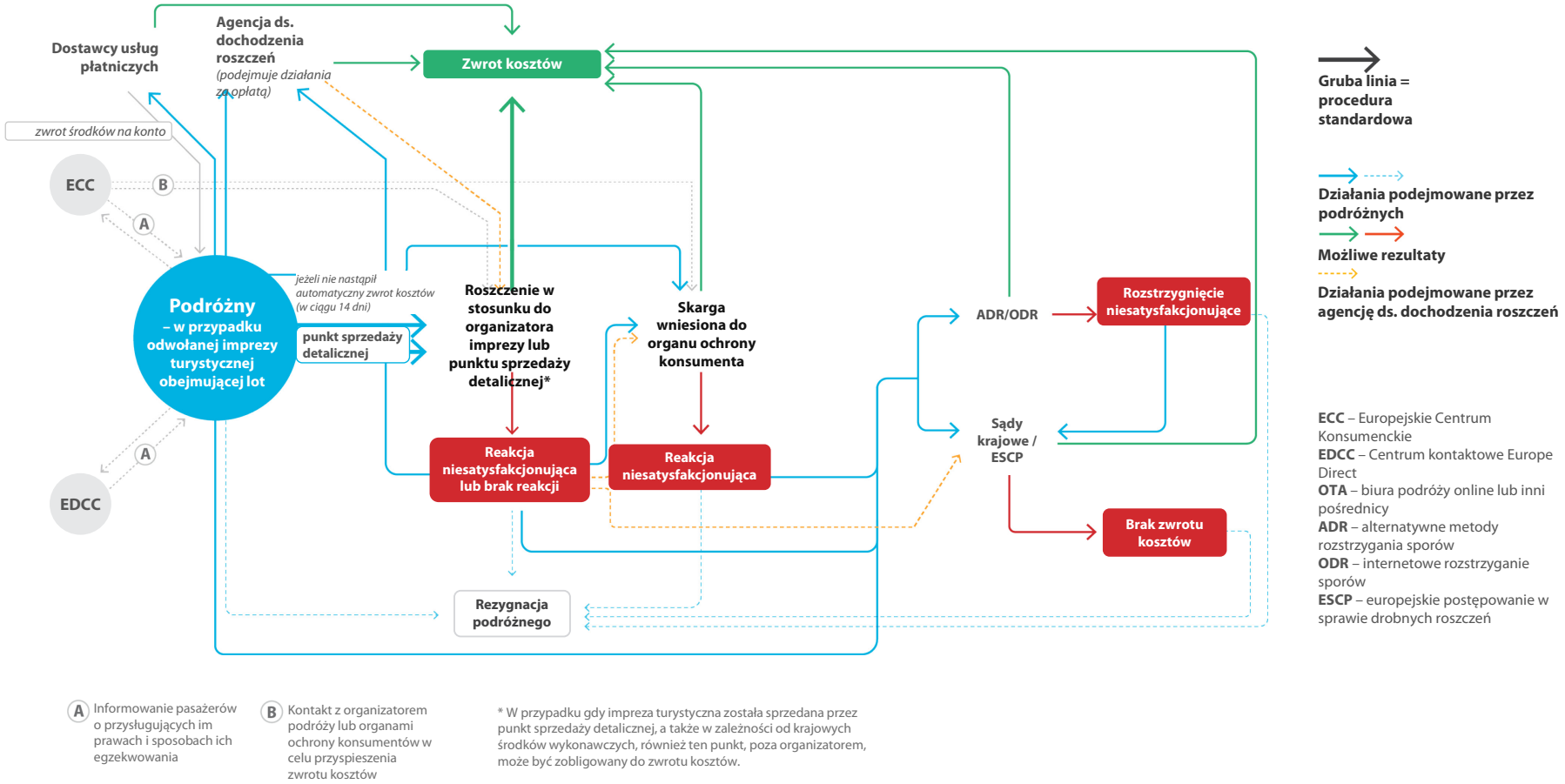
Załączniki

Załącznik I – Program zwrotu kosztów osobom, które wykupiły jedynie usługę transportu lotniczego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik II – Program zwrotu kosztów osobom, które wykupiły udział w imprezie turystycznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Wykaz decyzji w sprawie pomocy państwa przyjętych w celu wsparcia linii lotniczych

Nr sprawy	Środek	Państwo członkowskie	Data wydania decyzji	Budżet (w mln euro)
SA.55373	COVID-19: Rekompensata dla Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56765	COVID-19: Moratorium na płatności podatków lotniczych udzielone przedsiębiorstwom z sektora publicznego transportu lotniczego	FR	31.3.2020	29,90
SA.56795	Rekompensata dla Scandinavian Airlines za straty poniesione w wyniku wybuchu pandemii COVID-19	DK	15.4.2020	137,00
SA.56809	COVID-19: państwowa gwarancja pożyczki dla Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56810	COVID-19: pomoc dla TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56812	COVID-19: system gwarancji pożyczek dla linii lotniczych	SE	11.4.2020	455,00
SA.56867	Rekompensata dla Condor Flugdienst GmbH za straty poniesione w wyniku wybuchu pandemii COVID-19	DE	26.4.2020	550,00
SA.56943	COVID-19: dokapitalizowanie Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57026	COVID-19: pomoc dla Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57061	Rekompensata dla Scandinavian Airlines za straty poniesione w wyniku wybuchu pandemii COVID-19	SE	24.4.2020	137,00
SA.57082	COVID-19: gwarancja i pożyczka od udziałowca dla Air France	FR	4.5.2020	7 000,00

SA.57116	COVID-19: państwowa gwarancja pożyczki i pożyczka państwowa dla KLM	Niderlandy	13.7.2020	3 400,00
SA.57153	COVID-19: pomoc dla Lufthansy	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57369	COVID-19: pomoc rządu Portugalii dla TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57410	COVID-19: dokapitalizowanie Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57539	COVID-19: pomoc dla Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57543	COVID-19: dokapitalizowanie SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57544	COVID-19: pomoc dla Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57586	COVID-19: dokapitalizowanie i kredyt o obniżonym oprocentowaniu dla Nordica	EST	11.8.2020	30,00
SA.57691	COVID-19: program zachęt skierowany do linii lotniczych	CY	1.7.2020	6,30
SA.57817	COVID-19: program wsparcia dla linii lotniczych obsługiwanych przez port lotniczy Oradea	RO	27.7.2020	1,00
SA.58101	COVID-19: pomoc rządu Portugalii dla grupy SATA – pożyczka ratunkowa	PT	18.8.2020	133,00
SA.58114	COVID-19: pomoc dla Alitalia	IT	4.9.2020	199,45
SA.58125	Corsair – rekompensata za straty poniesione w wyniku wybuchu pandemii COVID-19	FR	11.12.2020	30,20
SA.58157	COVID-19: pomoc dla duńskich lotnisk oraz linii lotniczych prowadzących działalność na terenie Danii	DK	3.9.2020	20,00

SA.58342	COVID-19: dokapitalizowanie SAS AB	SE	17.8.2020	486,00
SA.58463	Pomoc na restrukturyzację Corsair	FR	11.12.2020	106,70
SA.59029	COVID-19: program rekompensat dla linii lotniczych z koncesją na prowadzenie działalności na terenie Włoch	IT	22.12.2020	130,00
SA.59124	COVID-19: przywrócenie połączeń lotniczych z i do Słowenii	SLO	16.11.2020	5,00
SA.59158	COVID-19: pomoc dla LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59188	COVID-19: pomoc dla Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59370	COVID-19: wsparcie dla linii lotniczych posiadających duński certyfikat przewoźnika lotniczego w ramach środka przewidzianego w sekcji 3.1 ram tymczasowych	DK	27.11.2020	6,00
SA.59378	Pomoc o charakterze socjalnym dla pasażerów lotów krajowych z lotnisk i na lotniska na Bornholmie i w Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30
SA.59462	COVID-19: rekompensata dla Aegean Airlines	GR	23.12.2020	120,00
SA.59812	COVID-19: dokapitalizowanie TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59913	COVID-19: dokapitalizowanie Air France i holdingu Air France – KLM	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60113	Finlandia – pomoc w związku z COVID-19 dla Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61676	Włochy – COVID-19: pomoc dla Alitalia	IT	26.3.2021	24,70

Łączna kwota (w mln euro)	25 725,11
Łączna liczba środków	38

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

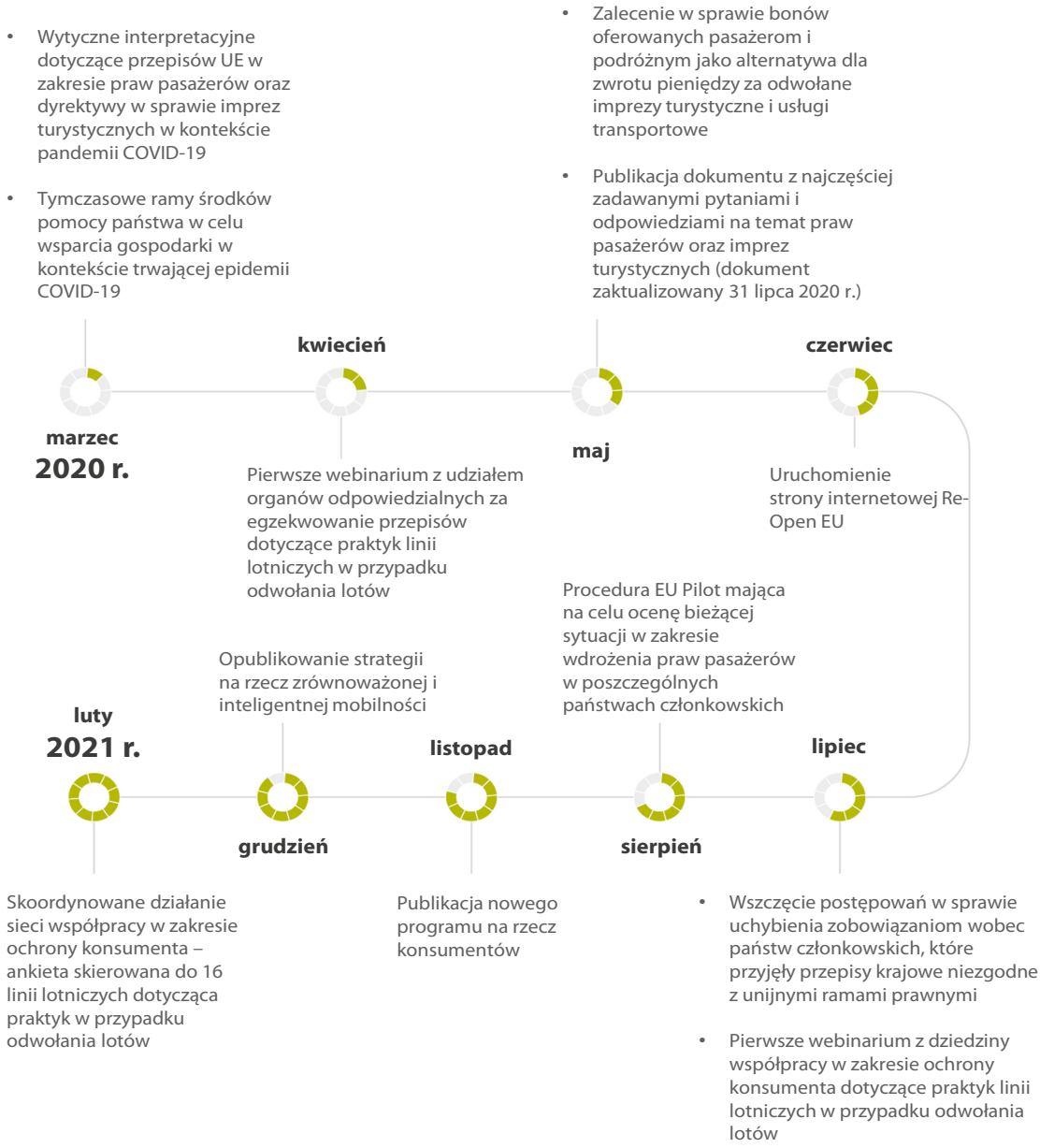
Załącznik IV – Wykaz decyzji w sprawie pomocy państwa przyjętych w celu wsparcia organizatorów imprez turystycznych

Nr sprawy	Środek	Państwo członkowskie	Data wydania decyzji	Budżet (w mln euro)
SA.56856	COVID-19: pożyczka państwowa na rzecz duńskiego funduszu gwarancji podróży	DK	2.4.2020	201,00
SA.57352	COVID-19: program rekompensat dla organizatorów imprez turystycznych na pokrycie strat z tytułu odwołania wyjazdów	DK	29.5.2020	97,00
SA.57423	COVID-19: dotacje z przeznaczeniem dla organizatorów imprez turystycznych	LV	29.5.2020	0,80
SA.57665	COVID-19: gwarancje i pożyczki rządu Litwy dla organizatorów wyjazdów grupowych oraz dostawców usług zakwaterowania i usług gastronomicznych	LT	25.6.2020	50,00
SA.57741	COVID-19: pomoc w formie gwarancji na bony podróżne wystawione z tytułu odwołania wyjazdów zorganizowanych	DE	31.7.2020	840,00
SA.57985	COVID-19: pożyczki państwowe na rzecz funduszy gwarancji podróży	Niderlandy	28.7.2020	165,00
SA.58050	COVID-19: pomoc państwa dla organizatorów wyjazdów grupowych	BG	24.7.2020	28,10
SA.58102	COVID-19: wsparcie dla organizatorów wyjazdów grupowych	PL	21.9.2020	68,06

SA.58476	COVID-19: dotacje dla organizatorów wyjazdów grupowych przeznaczone na umożliwienie powrotu podróżnych do kraju	LT	11.9.2020	1,00
SA.59639	COVID-19: program pomocy dla biur podróży i organizatorów wyjazdów grupowych	SE	28.1.2021	66,90
SA.59668	COVID-19: pomoc w formie gwarancji na noty kredytowe wystawione na rzecz konsumentów i organizatorów imprez turystycznych	CY	12.1.2021	86,60
SA.59755	COVID-19: pomoc dla organizatorów wyjazdów grupowych i biur podróży	IT	4.12.2020	625,00
SA.59990	COVID-19: program pomocy państwa dla organizatorów wyjazdów grupowych i biur podróży	BG	18.12.2020	26,00
SA.60280	COVID-19: wsparcie dla organizatorów wyjazdów grupowych	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60521	COVID-19: gwarancja państwowa dla organizatorów imprez turystycznych i podmiotów pośredniczących w zakupie powiązanych usług turystycznych	AT	4.2.2021	300,00
SA.62271	COVID-19: instrument kredytowy na pokrycie bonów podróżnych objętych gwarancją SGR	Niderlandy	30.3.2021	400,00
Łączna kwota (w mln euro)				2 958,36
Łączna liczba środków				16

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik V – Działania podjęte przez Komisję w celu złagodzenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej dla pasażerów lotniczych: kalendarium



Uwaga: – Więcej szczegółowych informacji na temat działań podjętych przez Komisję można znaleźć w wykazie działań udostępnionym na stronie internetowej Komisji poświęconej reakcji na koronawirusa: Kalendarium działań UE | Komisja Europejska (europa.eu).

- Więcej informacji na temat działań podjętych przez Radę można znaleźć na stronie Rady poświęconej wybuchowi pandemii COVID-19 i reakcji UE na nią – Rada (europa.eu).

- Więcej informacji na temat działań podjętych przez Parlament Europejski zamieszczono na stronie: Reakcja UE na koronawirusa | Aktualności | Parlament Europejski (europa.eu).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję Europejską.

Glosariusz

Centrum kontaktowe Europe Direct (EDCC) – punkt kontaktowy udzielający obywatelom odpowiedzi na ogólne pytania dotyczące Unii Europejskiej. Udziela również ogólnych porad konsumentom, ale nie podejmuje interwencji w kontaktach z kontrahentami lub państwami członkowskimi.

Impreza turystyczna – podróż lub wakacje, w ramach których połączone są co najmniej dwa rodzaje usług (transport, zakwaterowanie itd.), przy czym muszą być spełnione pewne kryteria, np. zawarto jedną umowę na wszystkie usługi lub spełnione jest kryterium ceny obejmującej wszystkie te usługi lub ceny całkowitej.

Krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów – organ państwa członkowskiego ustanowiony w celu zapewnienia przestrzegania unijnych przepisów dotyczących praw pasażerów.

Organ ds. ochrony konsumentów – wyznaczony przez państwo członkowskie podmiot publiczny lub prywatny, który zapewnia konsumentom bezpłatną pomoc i porady dotyczące praw przysługujących im w przypadku zakupu towarów lub usług.

Powiązana usługa turystyczna – rezerwacja podróży, w ramach której, przykładowo, przedsiębiorca sprzedaje usługę lub ułatwia nabycie co najmniej jednej dodatkowej usługi na potrzeby tej samej podróży lub tego samego urlopu w ciągu 24 godzin od innych przedsiębiorców na mocy odrębnych umów.

Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) – sieć ustanowiona w 2005 r. przez Komisję Europejską w celu zwiększenia zaufania konsumentów do jednolitego rynku. Wspiera konsumentów na terenie całej UE poprzez informowanie ich o prawach przysługujących im przy zakupie towarów lub usług w innym kraju UE, doradzanie w przypadku ewentualnych problemów, pomoc przy składaniu skarg oraz współpracę z decydentami politycznymi i organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów w celu promowania i ochrony interesów konsumentów. Na sieć składa się 30 centrów, po jednym w każdym państwie członkowskim UE oraz na Islandii, w Norwegii i Zjednoczonym Królestwie. Znajdują się one przy krajowych organach ochrony konsumentów lub organizacjach konsumenckich.

Stowarzyszenie linii lotniczych – stowarzyszenie branżowe, takie jak IATA, reprezentujące przewoźników lotniczych.

Współpraca w dziedzinie ochrony konsumentów – współpraca pomiędzy organami krajowymi co najmniej dwóch państw mająca na celu zapobieżenie naruszeniom przepisów konsumenckich w przypadku, gdy przedsiębiorca i konsument mają siedzibę w różnych krajach.

Wykaz skrótów

DG COMP – Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji

DG JUST – Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów

DG MOVE – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu

Odpowiedzi Komisji

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=58696

Kalendarium

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=58696

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II, której przewodniczy członkini Trybunału Iliana Ivanova i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Annemie Turtelboom, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Florence Fornaroli, szefowa gabinetu; Celil Ishik, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Luc T'Joen, koordynator zadania, a także kontrolerzy Rene Reiterer oraz Sabine Maur-Helmes. Wsparcie językowe zapewnił James Verity.

Annemie Turtelboom

Florence Fornaroli

Celil Ishik

Pietro Puricella

Luc T'Joen

Rene Reiterer

Sabine Maur-Helmes

James Verity

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie w pkt 9 – © Getty Images / Vertigo3d.
Zdjęcie w pkt 45 – © Getty Images / Patrick Foto.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-6346-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/960604	QJ-AB-21-015-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6375-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/939577	QJ-AB-21-015-PL-Q

Trybunał przeanalizował, w jaki sposób Komisja zapewniała ochronę praw pasażerów lotniczych w UE podczas kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19.

W wyniku kontroli ustalono, że podczas kryzysu pasażerowie lotniczy nie byli w pełni informowani o przysługujących im prawach. Na początkowym etapie wielu z nich nie uzyskało zwrotu kosztów lub pozostawiono im wyłącznie możliwość uzyskania bonów podróżnych. Od czerwca 2020 r. linie lotnicze zaczęły zwracać koszty pasażerom, ale ze znacznym opóźnieniem. Państwa członkowskie nie powiązały pomocy państwa z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom, choć Komisja wskazała jasno, że miały taką możliwość. W czasie pandemii Komisja starała się zabezpieczyć prawa pasażerów lotniczych i podjęła kroki w celu złagodzenia skutków sytuacji kryzysowej, pomimo ograniczeń w obowiązujących ramach prawnych. Odpowiednie propozycje, które mogłyby przyczynić się do rozwiązania zaistniałych problemów, zostały przedstawione w 2013 r., ale do tej pory Rada nie uzgodniła stanowiska w tym względzie.

Trybunał zaleca Komisji, by zapewniała lepszą ochronę pasażerów i przekazywała im informacje na temat przysługujących im praw, usprawniła koordynację środków wprowadzanych na szczeblu krajowym i lepiej powiązała pomoc państwa dla linii lotniczych z kwestią zwrotu kosztów pasażerom oraz udoskonaliła narzędzia i przepisy służące zabezpieczeniu praw pasażerów lotniczych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors