

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Европейска перспектива за пътниците: Съобщение относно правата на пътниците за всички видове транспорт“**

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Докладчик: г-н **Raymond HENCKS**

На 19 януари 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Европейска перспектива за пътниците: Съобщение относно правата на пътниците за всички видове транспорт“*

COM(2011) 898 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2012 г.

На 481-ата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 23 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“, 1 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява категоричното си одобрение за политиката на Съюза, целяща да гарантира на всички пътници от железопътния, въздушния, морския, речния и автобусния транспорт общи и сравними права и условия, приложими за всички тези видове колективен транспорт, и подкрепя в рамките на интер-модалния подход всички предвидени мерки за отстраняване на пречките, които възпрепятстват гражданите да упражняват ефективно правата си.

1.2 Комитетът счита, че десетте специфични права, посочени в разглежданото съобщение, би трябвало да бъдат допълнени с други три права, а именно правото на безопасност и на сигурност, което да включва техническата безопасност на транспортните средства, както и физическата безопасност на пътниците, и правото на минимални стандарти по отношение качество на обслужване, удобство, опазване на околната среда и достъпност.

1.3 Въз основа на тези 13 права, би трябвало да бъдат преразгледани съответните действащи законодателни разпоредби с цел подобряването и укрепването им при необходимост.

1.4 По време на този преглед специално внимание трябва да бъде отделено на подобряването на информацията, предоставяна на пътниците, условията и правата на хората с увреждания и с намалена подвижност, обезщетяването на пътниците в случай на проблеми по пътуването, отмяна на полета или загуба на багажа, уточняването на елементите, формиращи крайната цена, прехвърлянето на договор за пътуване и условията за подаване на жалба и средствата за защита, както и дефинирането на правата на организациите на пътници, които са най-добре поставени да информират и оказват подкрепа на гражданите при упражняване на правата им.

1.5 За да се улесни контролът върху ефективността и ефикасността на транспортните услуги, тяхното адаптиране към

развитието на потребностите и спазването на правата на пътниците, ЕИСК предлага да се въведе процедура за независима оценка при спазване на принципа на субсидиарност, чрез изработването в рамките на диалога с представителите на заинтересованите лица и по-специално организациите, които представляват пътниците (включително пътници с увреждания и с намалена подвижност) на хармонизирана на европейско равнище методология за оценка, основана на общи показатели.

1.6 По отношение на жалбите, ЕИСК предлага превозвачите да използват стандартен електронен адрес за всички жалби (reclamations@...) като допълнение на други начини на подаване на жалби и да бъдат определени максимални срокове за отговор.

1.7 Накрая ЕИСК предлага въвеждане на общи процедури за извънсъдебно уреждане на споровете, без при това пътниците да се лишават от правото им да заведат дело. Освен това препоръчва възможността за съдебен механизъм за колективен иск в ЕС да бъде ясно посочена в законодателен текст, а режимът за прилагане на този механизъм да бъде подходящо определен.

## 2. Въведение

2.1 На първо място трябва да се уточни, че в разглежданото съобщение става въпрос за правата на пътниците във всички видове **колективен** транспорт, обществен и частен, и че **частните** придвижвания от професионални превозвачи (такси, микробус до 12 пътници и т.н.) не попадат в приложното поле на анализирания по-долу разпоредби. Комитетът изразява съжалението си във връзка с това, още повече че в Плана за действие за градска мобилност (COM(2009) 490 final), в който се разглежда както колективния, така и частния професионален транспорт, се отбелязва, че трябва да бъде обърнато внимание на таксуването, качеството, достъпността за хората с намалена подвижност, информацията и правата на пътниците.

2.2 Целите за устойчиво развитие на Европейския съюз включват насърчаването и развитието на колективния транспорт, с цел да се намалят в рамките на възможното частните придвижвания.

2.3 Признаването и гарантирането на правата на пътниците е предпоставка за развитието и насърчаването на колективния транспорт, чрез възстановяване на баланса в отношенията между ползвателите и превозвачите.

2.4 От 2001 г. Европейският съюз проявява сериозна загриженост за защитата на пътниците и за укрепването на правата им в различните видове транспорт. За тази цел създаде в течение на годините законодателство, което цели да гарантира високо равнище на защита, за да могат ползвателите на железопътния, въздушния, морския, речния и автобусния транспорт да имат сравними права и условия в целия Съюз, включително хората с увреждания и с намалена подвижност. При все това регламентите за водния и автобусния транспорт ще започнат да се прилагат съответно от декември 2012 г. и март 2013 г.

2.5 През 2010 г. Комисията лансира мащабна двугодишна кампания, озаглавена „Пътници, запознайте се с правата си“, по-конкретно чрез създаването на интернет сайт <http://ec.europa.eu/passenger-rights>, където обобщено и на всички официални езици на ЕС са представени правата на пътниците за всеки вид транспорт. Също така по гарите и летищата на държавите членки бяха раздавани безплатни брошури и разлепени афиши, припомнящи на пътниците правата им. Неотдавна Комисията взе решение да продължи срока на кампанията до 2014 г.

2.6 Въпреки това колективният транспорт продължава да се характеризира с асиметрия по отношение на информация, компетенции и ситуации между, от една страна, пътниците и, от друга страна, превозвачите. Оставаме с впечатлението, че много пътници не осъзнават напълно правата си или не знаят как да ги предавят или използват с основание. Проучванията и анкетите на Комисията показват, че за спор на стойност под хиляда евро само един европейски потребител от пет би потърсил обезщетение пред съда заради високите разходи, сложността и продължителността на производствата.

2.7 Към това, според Комисията, се добавя фактът, че националните власти продължават да прилагат националното законодателство по различен начин, което води до объркване у пътниците и превозвачите и води до изкривявания на пазара.

2.8 Комисията възнамерява да засили прилагането на настоящите правила, като ги подобрява при необходимост. За целта Комисията започна обществена консултация относно евентуално преразглеждане на законодателството в областта на правата на пътниците във въздушния транспорт.

### 3. Съдържание на Съобщението

3.1 В Съобщението се представя кратко обобщение на правата и принципите, приложими към всички видове транспорт. В него са посочени празнотите, които биха могли да бъдат попълнени и се заявява намерение за отстраняване на пречките за ефективното упражняване от гражданите на техните права по смисъла на законодателството на ЕС.

3.2 В Съобщението са посочени три основни принципа: недискриминация, предоставяне на точна, навременна и достъпна информация, както и незабавно оказване на помощ в необходимия размер. Изведени са следните десет специфични права, които в духа на една в по-голяма степен интермодална визия, се прилагат към всички видове транспорт:

- 1) право на недискриминация по отношение на достъпа до транспорт;
- 2) право на мобилност: достъпност и помощ без допълнителни разходи за пътници с увреждания и пътници с намалена подвижност (ПНП);
- 3) право на информация преди закупуването на билет и на различните етапи от пътуването, особено в случай на прекъсването му;
- 4) право на отказ от пътуване (възстановяване на пълната цена на билета), когато пътуването не протече, както е било планирано;
- 5) право на изпълнение на договора за превоз в случай на прекъсване на пътуването (пренасочване и промяна на резервацията);
- 6) право на получаване на помощ в случай на голямо закъснение при заминаването от началната точка или при пристигането в точки на прекачване;
- 7) право на обезщетение при определени условия;
- 8) право да се търси отговорност от превозвача за пътниците и техния багаж;
- 9) право на бърза и достъпна система за разглеждане на жалби;
- 10) право на пълно и ефективно прилагане на законодателството на ЕС.

3.3 Въпреки че условията и начините на прилагане са различни и се развиват в зависимост от особеностите на различните видове транспорт, основната цел отсега нататък е правилата да бъдат лесни за разбиране и да се консолидира прилагането и контролът им за всички видове транспорт, за да се гарантира съгласуван подход в тази област.

3.4 За да се подобри защитата на пътниците извън границите на ЕС, въпросите, свързани с правата на пътниците, ще бъдат разглеждани в рамките на двустранни и международни споразумения.

#### 4. Общи бележки

4.1 Комисията трябва да бъде приветствана за започнатата политика за гарантиране на пътниците на общи или съпоставими права за всички видове колективен транспорт, съответстваща както на целите на договорите в областта на защитата на потребителите (дял XV, член 169 от Договора за функционирането на ЕС), така и на насоките в Хартата на основните права или съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

4.2 Въпреки че ЕИСК одобрява факта, че в съобщението в рамките на един и същ документ са обединени по синтетичен начин всички правила и предписания, които вече съществуват в областта на правата на ползвателите на колективни пътнически превози, той изразява съжаление, че не са посочени цифрови данни по отношение на установените пречки.

4.3 ЕИСК подкрепя всички мерки, които могат да доведат до отпадане на пречките, които затрудняват гражданите при ефективното упражняване на правата им и приветства Комисията за предвидените стъпки с цел да гарантира, че ползвателите на железопътен, въздушен, морски, речен и автобусен транспорт се ползват от съпоставими права и условия, независимо от вида на използваното или използваните превозни средства.

4.4 Една от пречките често е свързана с липсваща, непълна или неразбираема информация за правата и задълженията на пътниците в момента на закупуване на документа за пътуване както преди пътуването, така и в случай на проблеми по време на пътуването.

4.5 За да бъде всеки пътник ясно осведомен за своите права, ЕИСК предлага по време на резервацията на пътуването или закупуването на документа за пътуване той да бъде информиран — чрез препращане към съответния интернет сайт и отпечатване върху всеки документ за превоз на ясен, кратък, разбираем и достъпен език, включително за хората с увреждания — за това къде може да си набави съответната информация, чрез брошури от местата за продажби или от интернет. Кампанията за информиране на пътниците, започната през 2010 г. от Комисията, би следвало да бъде продължена в тясно сътрудничество с организациите на потребителите.

4.6 Освен това продължават да съществуват, в ущърб на ползвателя, съществени различия между различните видове транспорт, основно по отношение на въздушния транспорт, по повод на който ЕИСК беше отбелязал в проучвателното си становище по този въпрос<sup>(1)</sup>, че правата на пътниците във въздушния транспорт, изостават спрямо разпоредбите в другите видове транспорт и беше поискал:

— да се определи обхватът на правото на помощ;

— да се подобри информацията за пътниците и по време на пътуване;

— правото на информация да обхване и изходите за качване на борда;

— да се уточни какво се разбира под „извънредни обстоятелства“;

— да се изготвят съвместно с представителите на лицата с намалена подвижност насоки, които да внесат яснота по отношение на определенията, съдържащи се в Регламент № 1107/2006 относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност, и да се подобри прилагането им;

— да се уточнят елементите, които формират крайната цена;

— да се въведе задължението за обезщетяване на засегнатите пътници в случай на фалит на дадена авиокомпания, за прилагане на принципа за „солидарна отговорност“ за репатрирането от други авиокомпания и за създаването на фонд, който да позволява обезщетяването на пътниците;

— възможност за безплатно прехвърляне на правата по договора за превоз на трети лица.

Всички тези разпоредби би трябвало да се прилагат и към другите видове транспорт, при условие че все още не съществуват за тях.

4.7 Десетте специфични права, отбелязани в разглежданото съобщение, са подходяща основа за подпомагане на пътниците да осъзнаят по-добре какво могат да очакват на практика по отношение на минималното качество на услугата при пътуване и за подпомагане на превозвачите да прилагат по-съгласувано и ефикасно законодателството.

4.8 При все това ЕИСК счита, че десетте посочени права би трябвало да бъдат допълнени с още три права, а именно:

1) правото на безопасност и на сигурност, което да включва техническата безопасност на транспортните средства, както и физическата безопасност на пътниците;

2) правото на минимални стандарти по отношение качество на обслужване, удобство и достъпност, както и предварителна информация от превозвача в случаи на дублиране на места. ЕИСК припомня, че в Съобщението си СОМ(2009) 490 относно „плана за действие за градска мобилност“ Комисията беше обявила намерението си да допълни регулативния подход с общи качествени показатели, с цел защита на правата на пътниците и лицата с ограничена мобилност;

3) правото на спазване от превозвачите на принципа на поддържане, опазване и подобряване на качеството на околната среда, както е посочено в Договора.

4.9 Въз основа на тези 13 права би трябвало да бъдат преразглеждани съответните действащи законодателни разпоредби. В тази връзка би трябвало да бъдат анализирани и решени проблеми като пречките пред хората с увреждания и с намалена подвижност, липсата на прозрачност при формиране на цените, липсващата или неразбираема информация, неясните и сложни процедури за обжалване, неподходящите финансови обезщетения, прекалено дългите срокове за разглеждане на жалбите и т.н.

<sup>(1)</sup> ОВ 2012/С 24/28 от 28.1.2012 г., стр. 125-130.

4.10 Както самата Комисия посочва в разглежданото съобщение, публикуването на оценки за работата на превозвачите и на проучвания за удовлетвореността на пътниците би улеснило еднообразното наблюдение и прилагане от страна на националните правоприлагачи органи. ЕИСК настоява за такава оценка и счита, че представителите на всички заинтересовани страни би трябвало да участват в изготвянето на анализ на потребностите, както и в оценка на постиженията и спазването на правата на пътниците.

4.11 ЕИСК предлага да се въведе система за редовна оценка, за да се повиши ефективността и ефикасността на транспортните услуги, както и адаптирането им към развитието на потребностите на пътниците и да се проверява спазването на правата на пътниците. На равнище Европейска общност трябва да се определят редът и условията на обмен, на съпоставяне и на координиране и да се активизира динамиката на независимата оценка при спазване на принципа на субсидиарност, като се изработи, съвместно с представителите на заинтересованите страни, по-конкретно организациите, които представляват пътниците (включително пътниците с увреждания и намалена подвижност) хармонизирана в европейски мащаб методика за оценка, която да се основава на общи показатели.

4.12 ЕИСК одобрява намерението на Комисията да не се ограничава, както се правеше досега, със секторни мерки, а да се стреми да развива интермодален подход, като отчита нуждите от мобилност и пътуване на ползвателите, независимо от средствата, които използват или комбинират, така че да се осигури интермодална непрекъснатост. Само с повече хармонизиране на правата на пътниците могат да бъдат избегнати нарушения на конкуренцията между различните видове транспорт.

4.13 За по-голямата част от слабостите и пропуските, посочени в Съобщението, се препраща или към оценката на въздействието с цел преразглеждане на регламента за въздушния транспорт, който да предвиди евентуални задължителни мерки, или към доброволни споразумения от страна на превозвачите. ЕИСК би искал по-решително поведение, в което предимство да имат задължителните мерки.

4.14 ЕИСК изразява съжаление, че в Съобщението не се казва нищо за правата и правомощията на организациите, които представляват пътниците, въпреки че те са в най-добра позиция да информират и подкрепят гражданите при упражняване на правата им, включително организациите, които представляват интересите на хората с увреждания и с намалена подвижност.

4.15 Що се отнася до жалбите, пътниците трябва да бъдат ясно информирани за начините и местата, където могат да ги подават, както и за процедурите за обжалване. ЕИСК предлага превозвачите да използват стандартен електронен адрес за всички жалби (réclamations@...) като, разбира се, са възможни всякакви други начини за подаване на жалби (по електронна поща, депозиране в търговски обект и т.н). Освен това трябва да бъдат определени максимални срокове за отговор.

4.16 ЕИСК отправя искане Съобщението да се допълни с уточнения във връзка с начините на обжалване, в случай че не бъдат взети под внимание жалбите и оплакванията на пътниците, пред органи на равнището на всяка държава членка, както и на европейско равнище, с правомощия да вземат решения и да ги налагат. В никакъв случай правото на обжалване не бива да е обвързано с цената, платена за транспорта.

4.17 ЕИСК припомня, че правото на обезщетение много често остава само на теория, по-конкретно, когато става въпрос за дребни разпръснати спорове, заради практическите затруднения, свързани с упражняването на това право. Тъй като е важно правото на обжалване да се упражнява лесно и без разходи, които да обезкуражават жалбоподателите, ЕИСК настоява за единни процедури за алтернативно решаване на споровете (АРС), без при все това пътниците да бъдат лишени от правото им да заведат съдебен иск.

4.18 ЕИСК отбеляза (в своето становище CESE 803/2012) отворената възможност системите за АРС да се прилагат за колективни спорове като първа стъпка към въвеждането на правен механизъм за колективни искове в ЕС, но препоръчва тази възможност да бъде ясно посочена в законодателен текст и нейният режим да бъде надлежно определен.

Брюксел, 23 май 2012 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON