

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2008) 817 окончателен – 2008/0237 (COD)

(2009/C 317/18)

Докладчик: г-жа DARMANIN

На 19 януари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 71 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2008) 817 окончателен – 2008/0237 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 юни 2009 г. (докладчик: г-жа Darmanin).

На 455-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юли 2009 г. (заседание от 16 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 75 гласа „за“ и 3 гласа „против“.

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията относно правата на пътниците в автобусния транспорт, изхождайки от позицията, че този вид транспорт се използва широко и предоставя на пътниците по-евтина алтернатива за придвижване.

1.2. В предложението се очертават различни основни права, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, като свободното движение на хора, недискриминацията въз основа на увреждане и защитата на потребителите. Затова ЕИСК подкрепя по принцип предложението на Комисията за регламент, но има и предложения за неговото подобряване.

1.3. ЕИСК изразява загриженост във връзка с някои уточнения, които следва да бъдат направени, тъй като настоящият текст дава възможност за неправилно тълкуване. Тези уточнения включват:

- по отношение на отговорността за обслужването на лица с увреждания: текстът на разпоредбата следва да посочва по-ясно, че основният мотив на Комисията е да се намали дискриминацията по отношение на предоставяната на пътниците информация (или нейната липса) за услугите, достъпни за лица с увреждания;
- отговорността на оператора по отношение на загубата на багаж следва да бъде посочена ясно и е необходимо да се въведе някаква система за регистрация на багаж;
- да се предоставя информация на автобусните спирки, след като пътуването е започнало, е много трудно, поради което следва да се прецени практическата стойност на генерирането и предоставянето на такава информация;

— използването на думата „автогара“ по отношение на автобусния транспорт е неподходящо, тъй като често такава не съществува, а има само автобусни спирки, а когато автогара все пак има, тя не попада в сферата на отговорност на оператора.

1.4. ЕИСК отбелязва, че разширяването на приложното поле на разпоредбите относно правата на пътниците, така че да обхванат градския и крайградския транспорт, би подобрило качеството на услугата и имиджа на сектора. ЕИСК обаче открива редица различия между услугите, предоставяни от градските автобуси и международния автобусен транспорт, поради което признава, че би било по-практично правата на пътниците по отношение на тези два различни вида транспорт да се разглеждат отделно и да се определят специфични права на пътниците за целия градски и крайградски транспорт. Поради това ЕИСК счита, че разпоредбите на предложениния регламент не следва непременно да се отнасят до градския и крайградския транспорт.

1.5. Обучението на персонала е изключително важно за предоставянето на услуги на лицата с увреждания. В този смисъл ЕИСК подкрепя твърдо включването на член 18, в който се конкретизира обучението, което трябва да се осигури на водачите на автобуси.

2. Предложение на Комисията

2.1. През 2005 г. Комисията започна процес на консултации относно гарантирането на правата на пътниците в международния автобусен транспорт. Специализирани организации, гражданското общество, национални агенции и държавите-членки представиха изчерпателни отговори.

2.2. Комисията извърши и оценка на въздействието на политическите варианти, включващи:

- запазване на съществуващото положение;

- предоставяне на минимална защита;
- предоставяне на максимална защита;
- доброволно поемане на ангажимент и саморегулиране.

За различните аспекти на защитата, определени в резултат на извършената оценка, се използва съчетание от варианти.

2.3. По своята същност предложението цели да определи правата на пътуващите с междуградски и градски автобуси, за да се повиши привлекателността на автобусния транспорт и доверието в него, както и за да се осигури равнопоставеност между превозвачите от различни държави-членки и между други видове транспорт.

2.4. Като цяло предложението предвижда разпоредби относно:

- отговорност в случай на смърт или телесна повреда на пътници и загуба или повреда на техния багаж;
- недискриминация въз основа на националност или място на пребиваване по отношение на условията за превоз, предлагани на пътниците от предприятията в областта на градските или междуградските автобусни превози;
- помощ за лица с увреждания и лица с намалена подвижност;
- задължения за предприятията в областта на градските и междуградските автобусни превози в случай на отмяна или закъснение на пътуването;
- задължения за предоставяне на информация;
- разглеждане на жалби;
- общи правила за контрол по прилагането.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията относно правата на пътниците в автобусния транспорт, които понастоящем се различават значително в отделните държави-членки. ЕИСК счита, че са необходими ясни насоки за защита на правата на пътниците, използващи този вид транспорт, особено като се има предвид, че в повечето страни автобусният транспорт е най-слабо регулираният вид транспорт.

3.2. ЕИСК приветства факта, че предложението е насочено към укрепване на принципа на недискриминация и се предоставя подкрепа за лицата с увреждания или с намалена подвижност. ЕИСК обаче призовава за конкретни уточнения в текста на Комисията, с цел избягване на неясноти, които биха могли да доведат до неправилно тълкуване.

3.3. Тъй като част от задълженията са взети от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, държавите-членки следва да създадат система за санкциониране, приложима към транспортните компании в случаите на нарушаване на тези права.

3.4. Комитетът изразява твърдото си убеждение, че подходът на максимална защита е най-подходящ по отношение на правата на пътниците с увреждания. Подобен подход гарантира наистина запазването на уважението, достойнството и правата на личността. ЕИСК обаче изразява загриженост във връзка с прилагането на тези правила; затова е наложително подобни регулаторни стандарти да се въведат на възможно най-ранен етап и да бъдат предмет на строг контрол.

3.5. Включването в предложението на разпоредби за градските и междуградските автобусни услуги е целесъобразно. В член 2, параграф 2 от предложението за регламент се гарантира сходно равнище на правата в целия ЕС, което съответства на принципа на субсидиарността и отчита многообразието от ситуации.

3.6. Що се отнася до отговорността на предприятията в областта на градските и междуградските автобусни превози по отношение на пътниците и техния багаж, следва да се поясни, че равнищата на обезщетенията, установени с предложението, не бива да възпрепятстват засегнатите потребители да търсят правна защита, ако това е подходящо. Следва да се създаде система за обезщетяване, подобна на тази, използвана в другите видове транспорт.

3.7. ЕИСК отбелязва, че твърде често най-уязвимите групи от населението са тези, които избират това средство за трансграничен транспорт; затова Комитетът изразява задоволство от представянето на новите мерки за защита, които Комисията би желала давиди приведени в изпълнение.

3.8. ЕИСК счита, че следва да се изготвят планове за действие, за да се гарантира, че лицата с намалена подвижност ще получат необходимата помощ на автогарите, автобусните спирки и в самото превозно средство и че представителите на хората с увреждания и представителите на предприятията за автобусен транспорт би трябвало да изпълняват основна роля в този процес.

3.9. Тъй като Комитетът счита, че основната цел винаги следва да бъде намаляване на неудобствата за пътниците, разпоредбите, свързани с обезщетенията и възстановяването на стойността на билета, следва да обхващат следните аспекти:

- телесна повреда или смърт в резултат от ползване на този вид транспорт;
- отмяна, забавяне или премаршрутиране;
- загуба на багаж от оператора; и
- липса на информация.

3.10. Независимо от това, във всички посочени по-горе случаи е задължително да се докаже вината на оператора, а тежестта на обезщетението да не бъде такава, че да доведе оператора до фалит. Затова обезщетенията следва да бъдат реалистични и своевременни както за потребителя, така и за оператора.

3.11. Търсенето на обезщетение следва да бъде лесно, а разпоредбите относно мястото, където може да бъде търсено такова обезщетение, следва да включват държавата-членка, до която е пътувал пътникът, както и страната на пребиваване.

3.1.2. Достъпът до информация е изключително важен и затова ЕИСК приветства подхода на максимална защита, предприет в това отношение, особено като се има предвид, че информацията е основен инструмент за намаляване на неудобствата за потребителите в транспорта.

4. Специфични бележки

4.1. Градски транспорт

4.1.1. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, доколкото като цяло прилагането на регламента ще означава задълбочаване на вътрешния пазар и укрепване на правата на пътниците и особено на хората с увреждания.

ЕИСК приветства факта, че държавите-членки имат възможност да изключват от приложното поле на този регламент градските, крайградските и регионалните транспортни услуги, обхванати от Регламент (ЕО) № 1370/2007 от 23 октомври 2007 г.

ЕИСК счита обаче, че необходимостта от защита на правата на потребителите до степен, застъпвана в настоящото предложение за регламент, би наложила изменението на редица договори за обществени поръчки за услуги, сключени в съответствие с Регламент (ЕО) № 1370/2007. Също така, с оглед на значителните различия между условията, инфраструктурата и оборудването, изисквани за автомобилните транспортни услуги (обхванати от Регламент (ЕО) № 1370/2007), и онези, изисквани за международния автобусен транспорт на пътници, те не са реално сравними.

ЕИСК би предпочел градските, крайградските и регионалните транспортни услуги да бъдат изцяло изключени от настоящото предложение и правата на ползвателите на тези видове обществен транспорт да бъдат разгледани в отделен регламент.

4.2. Достъпност

4.2.1. ЕИСК изразява съжаление, че в предложението не се отделя изрично и по-подробно внимание на положението на хората с увреждания, нито се определят по-строги стандарти за защита на правата на хората с увреждания и на тези с намалена подвижност. От основно значение е на тези групи да се гарантира достъп до транспорт.

Практическото прилагане на правата на хората с увреждания не би довело до нови тежести за предприятията, тъй като по-голямата част от задълженията, определени в регламента, произтичат от разпоредбите на други законодателни инструменти на Общността като Директива 2001/85/ЕО⁽¹⁾, в чието съображение 11 се посочва, че „...е необходимо да се разработят технически предписания, които да улеснят достъпа на лицата с ограничена подвижност до третираните в настоящата директива превозни средства в съответствие с политиката на Общността в транспортната и социалната сфера. Трябва да се положат максимални усилия за улесняване на достъпа до въпросните превозни средства“.

(¹) ОВ L 42, 13.2.2002 г., стр. 1-102.

4.2.2. Ето защо Комитетът счита, че новите задължения на операторите следва да се разглеждат като задължение за обществена услуга и поради това следва да се предоставя финансова компенсация, както е определено в Регламент (ЕО) 1370/2007 относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен транспорт.

4.2.3. Целта е на хората с намалена подвижност, включително на хората, страдащи от затлъстяване, да се дадат възможности за пътуване с автобус, сравними с възможностите, от които се възползват другите групи от населението. Ето защо ЕИСК подкрепя създаването на правила за предотвратяване на дискриминацията, изискващи предоставянето на помощ по време на пътуване на тези групи пътници, в съответствие с предложените, макар и незадоволителни мерки в предложението за регламент. Затова ЕИСК счита, че е наложително сдруженията на превозвачите и сдруженията на лица с увреждания заедно да определят достъпността при транспортните услуги.

4.2.4. Достъпност може да бъде отказана по уважителни причини като пътната безопасност, но чисто икономическите причини не бива да бъдат единствената пречка пред предоставянето на подобна услуга. Достъп следва да се отказва само по обективни, недискриминационни и пропорционални на целта причини, които са били публикувани предварително и са предмет на ограничително тълкуване, тъй като ограничават свободното движение на хора. Тук става дума за неотменими права, както правилно е изяснено в член 5 от предложението за регламент.

4.2.5. ЕИСК призовава Комисията да даде ход на процедурата, необходима за стандартизация на производството на инвалидни колички и системи за тяхното закрепяне, така че те да могат да бъдат безопасно използвани в автобусите.

4.2.6. ЕИСК подкрепя инициативи като превоз при поискване, които често могат да бъдат добра алтернатива за превоз на лица с увреждания. В този смисъл Комитетът би насърчил включването на подобна услуга в тръжните документи за автобусен транспорт.

4.2.7. В раздел III от предложението се забранява отказът на достъп до транспорт и се съдържат разпоредби относно правото на получаване на помощ в автогарите и в превозното средство, условията, при които се оказва помощта, предаването на информация и обезщетението за загубени или повредени инвалидни колички или друго оборудване за подпомагане на подвижността, които са целесъобразни, но могат да бъдат подобрени. ЕИСК би препоръчал да се създаде награда за онези оператори, които надхвърлят рамките на задължителните изисквания, за да осигурят на лицата с увреждания наистина удобни транспортни услуги.

4.3. Обучение на персонала

4.3.1. ЕИСК е убеден, че обучението е от първостепенно значение за предоставянето на услуга за лицата с увреждания. Затова Комитетът подкрепя напълно член 18. Освен това ЕИСК счита, че това е отлична възможност за задълбочаване на сътрудничеството между сдруженията на операторите в транспорта и сдруженията на хората с увреждания, като последните могат да осигурят подобно обучение.

4.4. Изплащане на обезщетение в случай на смърт

4.4.1. ЕИСК признава, че понастоящем изплащането на аванс във връзка с обезщетението на лицата, загубили близък в резултат на пътно-транспортно произшествие, може да отнеме твърде много време. От друга страна, обаче, ЕИСК счита, че петнадесет дни са разумен период за извършване на авансово плащане за посрещане на непосредствените икономически нужди на семействата на жертвите на произшествия, завършили със смърт, с оглед на нанесените им вреди, или на самите жертви, които са претърпели физически или психологически вреди в резултат на произшествие.

4.4.2. В този смисъл ЕИСК препоръчва текстът на член 8 да бъде изяснен, така че лицата, имащи право на обезщетение, да бъдат конкретно определени, като например малолетни или непълнолетни, които са изгубили родителя (или настойника), който ги е издържал.

4.5. Загуба на багаж

4.5.1. ЕИСК признава, че правата на пътниците следва да се спазват при кражба или загуба на багаж, в които случаи пътниците имат право на обезщетение. Автобусните оператори следва да носят отговорност за загубата на поверения им багаж. Ето защо Комисията следва да поясни разпоредбите на член 9 от предложението с оглед на правната сигурност, тъй като сегашната формулировка е неясна и позволява различни тълкувания според различните обстоятелства.

4.5.2. В този смисъл ЕИСК посочва, че операторът не е длъжен да осигурява на пътника услуга по регистрацията на багаж.

4.5.3. ЕИСК счита също, че следва да се приемат специфични разпоредби при загуба или повреда на оборудване, използвано от хора с увреждания.

4.6. Информация във връзка с прекъсване на пътуването

4.6.1. ЕИСК изразява убеждение, че следва да се положат максимални усилия, за да се гарантира своевременното предоставяне на информация на пътниците в случай на забавяне или прекъсване на пътуването. В този смисъл обаче, ЕИСК е убеден, че понякога предоставянето на подобна информация е много трудно. Затова Комитетът счита, че член 21 е много труден за прилагане на практика поради естеството на автобусните спирки и факта, че по принцип там няма обслужващ персонал.

4.6.2. ЕИСК би предложил чрез фондовете на Комисията за научноизследователска и развойна дейност да се инвестира в разработването и внедряването с използване на ИКТ на инструменти за надеждни, навременни и безопасни пътнически информационни системи, които да бъдат монтирани на автобусните спирки, както и в разработването на леки, инсталирани в превозното средство електронни системи, позволяващи рационализиране на управлението на пътуването (интелигентни транспортни системи).

4.7. Автогари за градски и междуградски транспорт

4.7.1. На няколко места в предложението се споменават автогарите по маршрута на градските или междуградските автобуси. Необходимо е да се отбележи, че по правило такива автогари не съществуват, а там, където ги има, в повечето случаи те са част от железопътна гара или летище. В повечето от останалите случаи не става въпрос за автогари, а просто за автобусни спирки без обслужващ персонал.

Брюксел, 16 юли 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI