



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по транспорт и туризъм

2012/2067(INI)

30.5.2012

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно правата на пътниците за всички видове транспорт
(2012/2067(INI))

Комисия по транспорт и туризъм

Докладчик: Georges Bach

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно правата на пътниците за всички видове транспорт
(2012/2067(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно европейска перспектива за пътниците: Съобщение относно правата на пътниците за всички видове транспорт (COM(2011)0898),

като взе предвид становището на Икономическия и социален комитет от 2012 г.,
 - като взе предвид резолюцията си от 29 март 2012 г. относно функциониране и прилагане на установените права за лицата, пътуващи с въздушен транспорт¹,
 - като взе предвид резолюцията си от 25 ноември 2009 г. относно обезщетяването на пътниците в случай на фалит на авиокомпания²,
 - като взе предвид член 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по транспорт и туризъм и становището на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (A7-0000/2012),
- А. като има предвид, че от определянето през 2001 г. на целта в Бялата книга на Комисията беше разработен всеобхватен набор от права на пътниците в ЕС за всички видове транспорт – въздушен, железопътен, воден и автомобилен, който осигурява на пътниците минимална защита и същевременно допринася за създаване на равни условия на конкуренция за транспортните компании;
- Б. като има предвид обаче, че някои от тези права все още не се прилагат изцяло и в съответствие с разпоредбите от транспортните компании, а националните органи не следят за прилагането им, като същевременно липсва информация за пътниците относно техните права и очакваното качество на услугите, а защитата на правата им често е свързана с трудности;
- В. като има предвид, че тази оценка се потвърждава от анкета, проведена от докладчика сред членовете на Европейския парламент и длъжностните лица;
- Г. като има предвид, че с най-новото си съобщение и други свои най-нови инициативи (преразглеждане на правата на пътниците във въздушния транспорт, Регламент (ЕО) 261/2004; на пакетните туристически пътувания, Директива 90/314/ЕИО) Комисията цели да допринесе за изясняване и укрепване на правата на потребителите във всички области на транспорта;

Обща рамка

¹ Приети текстове, P7_TA(2012)0099.

² ОВ L 285 Е, 21.10.2010 г., стр. 42.

1. подкрепя Комисията в намерението ѝ да прилага по-усилено съществуващите разпоредби по отношение на правата на пътниците и при необходимост да ги подобрява, като приветства настоящото съобщение като полезен преглед на постигнатото досега;
2. счита, че общите критерии (недискриминация, изпълнение на условията на договора за превоз, точна, навременна и достъпна информация, незабавно оказване на помощ в необходимия размер в случай на проблеми с пътуването), съвместно с десетте специфични права на пътниците, които Комисията изброява в съобщението си, представляват ядрото от права, валидни за всички видове транспорт;
3. съзнава, че съществуват структурни различия в отделните области на транспорта и че разработването на един единствен регламент за всички права на пътниците, валиден за всички видове транспорт, понастоящем не може да бъде осъществено поради факта, че все още не са влезли в сила регламентите относно правата на пътниците във водния и автобусния транспорт;
4. ето защо призовава Комисията да предложи на сегашния етап насоки за прилагане и изпълнение на правата във всички области на транспорта, които не бива да са насочени нито към хармонизиране на законодателните разпоредби, нито към разводняване на разпоредбите относно правата на пътниците;

Информация

5. приветства решението на Комисията да продължи информационната си кампания във връзка с правата на пътниците до 2014 г.; препоръчва да се привлекат национални органи и центрове за защита на потребителите, тъй като те могат да дадат ценен принос за разясняване на правата на пътниците (напр. чрез предоставяне на информационни материали в пътнически бюра и в интернет);
6. призовава транспортните компании да полагат повече усилия за постигане на по-добра информираност на потребителите, като информацията трябва да се предоставя навреме, да е лесно разбираема, точна и изчерпателна, а пътниците трябва да се осведомяват още при резервацията на пътуването за техните права при евентуално възникване на проблеми при превоза;
7. приветства предложеното от Комисията ново приложение за смартфон, което предлага информация относно правата на пътниците на няколко езика и във формат, достъпен за пътници с увреждания; призовава държавите членки и транспортните предприятия да ускорят развитието и използването на подобни модерни технологии (като SMS и използването на социални мрежи);
8. препоръчва създаването на информационни бюра/бюра за оказване на помощ, разполагащи с достатъчно персонал, на местата за отпътуване и пристигане (на летища, гари, автобусни терминали и пристанища), както и увеличаването на услугите както на транспортната компания, така и на оператора на структурата, целящи подпомагане на пътниците в случай на значителни смущения на транспорта;

Прозрачност

9. призовава Комисията да разшири обхвата на задължението за докладване относно стандарта на услугата, съществуващо вече за железопътните превозвачи, така че да включва и превоза в другите области на транспорта; счита, че публикуването на сравнителни данни може да служи както на потребителя за ориентация, така и на предприятието за рекламни цели;
10. изисква създаването на европейска база данни за обмен относно нарушения на правата на пътниците и тяхното третиране; призовава Комисията да започне с предприемането на необходимите мерки, като си сътрудничи с държавите членки и националните правоприлагащи органи;
11. призовава Комисията да гарантира ефективното прилагане и изпълнение на действащите правни разпоредби относно прозрачността на цените и нелоялните търговски практики в съответствие с Директива 2011/83/ЕС и да осигури съответствието на обявената основна цена с окончателната цена, без да се начисляват прекомерни допълнителни разходи (напр. такси за обработка, за плащане с кредитни карти) малко преди извършване на покупката;

Прилагане и изпълнение

12. установява, че прилагането и изпълнението на разпоредбите на ЕС относно правата на пътниците, ползващи пътен и въздушен транспорт, все още не е хармонизирано на равнището на ЕС, което не само обезсърчава пътниците при упражняването на правата им, но и вреди на лоялната конкуренция между транспортните предприятия;
13. призовава Комисията да насърчи националните правоприлагащи органи да усилят сътрудничеството помежду си, да хармонизират методите си на работа и да извършват активен обмен на информация на национално равнище и на равнището на ЕС с цел създаване на мрежа и за по-хармонизирано прилагане на съответното законодателство на ЕС;
14. призовава Комисията да се застъпи за създаването на централен електронен орган за разглеждане на жалби („clearing house“) като съвместна структура на националните правоприлагащи органи за обработката на жалби, като този орган за разглеждане на жалби предлага на пътниците, ползващи пътен и въздушен транспорт, консултации при внасянето на жалби и предава жалбите на съответните национални правоприлагащи органи, с което спестява време и разходи; препоръчва създаването на стандартен електронен адрес, както и на евтина гореща линия, валидна в целия ЕС, за целите на предоставяне на информация и консултация от страна на органа за разглеждане на жалби;
15. призовава Комисията да разработи хармонизиран, валиден за целия ЕС и преведен на всички езици на ЕС формуляр за жалби, който да важи за всички видове транспорт и да се предоставя на пътниците още при резервацията на пътуването; застъпва се за определяне на меродавен за всички области на транспорта максимален срок за обработка на жалби;

16. насърчава Комисията да проучи съвместно с държавите членки слабостите в структурата и процедурите на националните органи за разглеждане на жалби и да ги отстрани, а също така да следи за спазване на правните разпоредби във връзка със заплануваните мерки на ЕС за алтернативно разрешаване на спорове, като на пътниците и занапред трябва да се гарантира възможността за образуване на съдебно производство;

Отговорност

17. подчертава нуждата от еднозначно определение на понятието „извънредни обстоятелства“ за всички видове транспорт с цел постигане на по-голяма съгласуваност при прилагането на разпоредбите от страна на транспортните компании и националните правоприлагащи органи, както и за по-добро осведомяване на гражданите във връзка с техните права; призовава Комисията да представи съответни законодателни предложения;
18. призовава Комисията да разгледа подходящи мерки в случай на фалит на въздушен превозвач и обръща внимание във връзка с това на своята резолюция от 25 ноември 2009 г.;
19. призовава Комисията да изясни въпроса, свързан с отговорността при повреда на багаж, по-специално на оборудване за подпомагане на двигателната способност, чиято възстановителна стойност често надхвърля максималния размер на обезщетението съгласно международното право;
20. призовава транспортните предприятия да отделят изключително внимание на сигурността на пътниците и да осигурят подходящо обучение и подходяща преквалификация на персонала си за справяне с извънредни ситуации;

Лица с увреждания и лица с намалена подвижност

21. призовава транспортните компании да създадат съвместно с индустрията разбираеми и единни процеси за осведомяване и по възможност да ги координират, за да улеснят пътуването на лица с увреждания и лица с намалена подвижност и да им предоставят възможността да заявят предварително необходимостта от помощ;
22. подчертава необходимостта от наличието на транспортна инфраструктура, която да осигурява недискриминационен достъп до всички транспортни средства на хора с увреждания и на хора с намалена подвижност; обръща внимание на съдебното решение на френски съд от януари 2012 г. във връзка с отказа на достъп на борда на хора с увреждания без придружител въз основа на разпоредби за сигурност;
23. настоятелно призовава транспортните компании да подобрят качеството на услугите за помощ на хора с увреждания и на хора с намалена подвижност и да съгласуват обучението на персонала си в по-голяма степен с потребностите на тези категории лица;

Интермодалност

24. призовава държавите членки при прилагането на регламентите за железопътния и автобусния транспорт да се откажат в голяма степен от прилагането на изключения, за да се улесни интермодалното пътуване по отношение на правата на пътниците;
25. насърчава индустрията да разработи ясна структура за осигуряване на „директни билети“ (т.е. договор за превоз за няколко прехода с един вид транспорт) и на общи билети (т.е. договор за превоз по интермодална верига на пътуване); във връзка с това обръща внимание на регламента за железопътния транспорт, съгласно който компютърните системи за пътна информация и резервации трябва да се приведат в съответствие с набор от общи стандарти, за да дадат възможност за предоставяне на пътна информация и издаване на билети в целия ЕС;
26. насърчава Комисията да продължи усилията си за разработване на европейски програмен продукт за планиране на пътувания чрез комбиниран транспорт и призовава държавите членки да отстранят съвместно с Комисията съществуващите пречки за достъпа до обществени транспортни данни и до преноса на данни;
27. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Настоящото съобщение на Комисията представя списък на правата, приложими за всички видове транспорт, които като единен набор осигуряват минимална защита на пътниците, ползващи пътен и въздушен транспорт (наричани по-нататък пътници в широкия смисъл на думата) в ЕС. Регламентите за въздушния и железопътния транспорт вече са в сила. За водния и автобусния транспорт те ще влязат в сила едва през декември 2012 г. и март 2013 г., като по тази причина оценката на прилагането им ще бъде извършена на по-късен етап.

Съответните регламенти за въздушния транспорт уреждат обезщетяването и оказването на помощ на пътници в случай на отказ на достъп на борда, при отмяна на полет или големи закъснения (Регламент № 261/2004, в сила от 2005 г.), както и отговорността на въздушните превозвачи при загуба, закъснение или повреда на багаж (Регламент № 889/2002, в сила от 2002 г.). Във връзка с изменение на Регламент № 261/2004 за правата на пътниците във въздушния транспорт Парламентът изказа подробно позицията си в своята резолюция, приета на 29 март 2012 г., и отправи към Комисията редица искания, свързани с изясняване на правата на пътниците и с отговорността на въздушните превозвачи.

Регламент № 1107/2006 (в сила от 2008 г.) урежда правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт. В резолюцията си от 29 март Парламентът изказа становището си и във връзка с този регламент. От основно значение са наред с другото подобряването на качеството на услугите за тази категория лица, включително безпрепятственият достъп до летищната инфраструктура, създаването на хармонизирани координирани процеси на осведомяване, съответното обучение на персонала и изясняването на въпроси, свързани с отговорността при повреда и загуба на оборудване за подпомагане на двигателната способност. Във връзка с това докладчикът приветства обявените от Комисията насоки за тълкуване на този регламент.

В железопътния транспорт Регламент № 1371/2007 (в сила от 2009 г.) въведе значителни подобрения на защитата на пътниците и техния багаж в случай на закъснения и произшествия. В международния железопътен транспорт от 2010 г. насам при закъснение от 1 час се възстановяват 25 % от цената на билета, а при закъснение от 2 часа – 50 %. Другите права се отнасят до личната сигурност в гарите и във влаковете, гарантираното оказване на помощ, предоставянето на информация и максималната достъпност на гарите и влаковете за лица с намалена подвижност. Уредени са също така наличността на билети и транспортът на велосипеди. Регламентът за железопътния транспорт важи по принцип за всички железопътни превозвачи в целия ЕС, но той допуска възможността държавите членки да изключат предлагането на определени услуги за още 15 години в националния, регионалния и градския железопътен транспорт.

Разпоредбите на ЕС са формулирани при спазване на принципа на пропорционалност и на нужното диференциране въз основа на различията между отделните видове транспорт и техните пазари, т.е. в зависимост от вида на пътуванията. Въз основа на отделните разпоредби може да се определи основният набор от общи права на

пътниците: Забрана на дискриминацията на пътници и туристически агенции на основание на местоживеенето или на гражданството им; информация за условията на пътуване; прозрачност, вкл. прозрачност на цените; подпомагане при проблеми с пътуването под формата на осигуряване на алтернативен превоз (премаршрутиране) и възстановяване на пълната цена на билета при отмяна или големи закъснения; обезщетяване (освен при изключителни обстоятелства); грижи (храна или евентуално поемане на разходите за хотел); помощ и осигуряване на достъп за лица с увреждания или намалена подвижност. В съобщението си Комисията представя списък от 10 основни права на пътниците.

Според вида транспорт правата на пътниците се различават по обхвата си и възможните изключения, особено при дефинирането на закъснения, по степента на предоставяне на помощ и грижи за времето на чакане до премаршрутирането, по размера на обезщетението (изцяло или процентна част от цената на билета), по обстоятелствата, при които не трябва (вече) да се изплаща обезщетение, по срока за отговор на жалби. Принципно правото на изпълнение на договора за превоз стои на преден план при правата на пътниците. Ето защо при отмяна на пътуване съответните обезщетения са най-ясно уредени. Съдът на ЕС е дал становището си във връзка с тълкуването на съответните регламенти за обхвата на правата на пътниците по отношение на отмяна на полет³, закъснения⁴ и изключителни обстоятелства⁵.

Съобщението на Комисията подчертава непълното и несъгласувано прилагане на законите както от транспортните компании, така и от националните органи, което води до неяснота едновременно за пътници и предприятия. Към това се добавя и недостатъчното осведомяване на пътниците относно правата им, както и неудовлетвореността във връзка с обстоятелствата и разноските, които съпровождат защитата на правата. Клиентите се чувстват обезсърчени не на последно място от сложността на процедурите, когато трябва да предявят правата си пред големи предприятия с международна дейност.

Преценката на Комисията се потвърждава от анкета, проведена от докладчика в хода на подготовката на настоящия доклад в ЕП. От общо 214 обработени отговори, в периода 2009-2012 г. 70 % от проблемите засягат въздушния транспорт, а 30 % от случаите – железопътния транспорт. По отношение на въздушния транспорт над 40 % от засегнатите съобщават за закъснения, изпуснати връзки и отмяна на полети. Проблеми са възниквали и във връзка с липсата на информация и превоза на багаж. Обезпокоителна е тенденцията, забелязваща се при нискотарифните въздушни превозвачи, които обявяват цени, които не съдържат от самото начало всички такси и допълнителни разходи. Отчасти все още се среща и липсата на помощ за лица с увреждания и лица с намалена подвижност, което трябва да се разглежда като нарушение на Регламент (ЕО) № 1107/2006. 25,3 % от анкетиранияте, обърнали се към въздушния превозвач или към националния правоприлагащ орган с жалби и заявления за обезщетение, не са получили никакъв отговор.

³ Дело С-83/10 – публикувано на 13 октомври 2011 г.

⁴ Съединени дела С-402/07 и С-423/07 – решение на Съда от 19 ноември 2009 г.

⁵ Дело С-294/10 – решение на Съда от 12 май 2011 г.; Дело С-549/10 – решение на Съда от 22 декември 2008 г.; Дело С-12/11 – Заключение на генералния адвокат от 22 март 2012 г.

В железопътния транспорт 50 % от всички проблеми са в резултат на закъснения и изпуснати връзки, но и тук анкетиранията съобщават за отмяна на пътувания, недостатъчна информация не само по време на пътуването с влака, но и на самата гара. Съобщава се и за липса на помощ за лица с увреждания или лица с намалена подвижност. В сравнение с въздушния транспорт, само 15 % от заявленията за получаване на информация и от жалбите остават без отговор от страна на железопътните превозвачи и националните правоприлагащи органи.

Докладчикът приветства целта на Комисията да приспособи законодателството на ЕС, да подобри приложението му по отношение на всички видове транспорт, да засили прилагането му от страна на националните правоприлагащи органи и да подобри осведомеността на пътниците по отношение на законодателните разпоредби. Радостно е, че Комисията възнамерява да продължи до 2014 г. информационната си кампания, в рамките на която се дава информация на всички официални езици относно правата в отделните области на транспорта (<http://ec.europa.eu/passenger-rights>).

В средносрочен план би следвало да е осъществим проектът за регламент за правата на пътниците, валиден за всички видове транспорт, което е безусловно изискване за насърчаване на интермодалността. За момента обаче не съществуват условия за това. Ето защо докладчикът призовава Комисията да предложи съответни насоки, при условие, че тези насоки няма да отслабят правата и няма да се търси каквото и да било допълнително хармонизиране, за да се гарантират и за в бъдеще необходимата гъвкавост и пропорционалност въз основа на различията между отделните видове транспорт.

Отделни проблемни области и предложения за решения

Информация и прозрачност

Информацията относно правата следва да бъде проста, ясна и достъпна от момента на резервиране на пътуването до приключването му. Транспортните компании и операторите на терминали следва да създадат информационни бюра/бюра за оказване на помощ на местата за отпътуване и пристигане, които да предоставят на пътниците необходимата информация и помощ за вземане на решение при транспортни проблеми и които да дават сведения при загуба или закъснение на багажа. Освен това се предлага въвеждането на единен формуляр за жалби, стандартен електронен адрес и едина гореща линия, както и централен електронен орган за разглеждане на жалби, който в случай на нужда не само предоставя консултации, но и препраща жалбите до компетентните национални служби. Други изисквания са прилагането на нови технологии, като например приложения за смартфон.

Също и по отношение на информацията във връзка с цените на полетите са необходими подобрения. Цените, предлагани в интернет, следва от самото начало да включват всички полагащи се такси. Трябва да бъде гарантирано, че действителната обща цена е ясно видима за клиентите от самото начало на резервацията. Комисията се призовава да осуетява всички нелоялни търговски практики.

За целите на прозрачността се препоръчва задължението за докладване относно качеството на услугите да се разшири, така че да обхваща всички области на транспорта.

Прилагане и изпълнение/Национални органи за обжалване

Съгласно Регламент (ЕО) № 1371/2007 държавите членки са задължени да създадат за железопътния транспорт национални независими органи за правоприлагане като органи за обжалване, които следят за правилното прилагане на Регламента и могат да налагат санкции на транспортни предприятия в случай на нарушение. При бездействие на съответната транспортна компания те могат да приемат индивидуални жалби като втора инстанция. Комисията от своя страна е отговорна за прилагането на Регламента от страна на държавите членки и в зависимост от случая, за възбуждане на производство за продължително неспазване на Регламента.

За по-доброто прилагане и изпълнение решаваща роля играят националните органи за правоприлагане. Тук докладчикът прави конкретни предложения за повишаване на ефикасността на дейността на органите за правоприлагане в рамките на ЕС и за свързването им в мрежа. Трудности се появяват преди всичко от факта, че националните правоприлагащи органи в държавите членки имат различен статут и са разделени по области на транспорта. В Германия например това са Eisenbahn-Bundesamt (Федералната служба за железопътния транспорт) и Luftfahrt-Bundesamt (Федералната служба за въздушния транспорт), в други страни като Румъния, Швеция или Обединеното кралство компетентни са националните органи за защита на потребителите. С влизането в сила на правата във водния и автобусния транспорт, във всяка държава членка ще трябва да бъдат създадени още два допълнителни национални правоприлагащи органа. Тук може да се обмисли вариантът за сливането им на национално равнище.

При създаването на европейска база данни за обмен на информация относно нарушения на правата на пътниците и тяхното третиране Комисията се нуждае от тясно сътрудничество с националните правоприлагащи органи.

Въпроси, свързани с отговорността/Извънредни обстоятелства/Неплатежоспособност

Въздушните и водните превозвачи могат да бъдат освободени от изплащането на обезщетения, ако докажат, че транспортните проблеми са причинени от „извънредни обстоятелства“. При тълкуването на понятието обаче съществува несигурност. Следва да бъдат използвани меродавни решения на Съда на ЕС, за да се помогне на Комисията и на националните правоприлагащи органи да формулират разпоредбите на ЕС по-ясно, респ. да постигнат единно правоприлагане за всички видове транспорт. Приветства се фактът, че при изменението на Регламент № 261/2004 Комисията ще подложи на оценка пропорционалността на разходите, които възникват за предприятията при изплащането на обезщетения при извънредни обстоятелства.

Последните случаи с въздушните превозвачи Spanair и Malev през януари 2012 г. показват колко е важно да се защитават правата на пътниците, когато се прекрати дейността вследствие на икономическото положение на въздушния превозвач. Обикновено отмяната на полети в този случай се урежда с Регламент № 261/2004, като на засегнатите лица трябва да се предложи възстановяване на цената или алтернативен превоз. Практиката обаче показва, че при уреждане на неплатежоспособността съществува определена несигурност, която засяга пряко и туроператорите, предлагащи пакетни туристически пътувания. Ето защо са необходими подобрения в законодателните разпоредби на ЕС. Изплащането на обезщетение в случай на неплатежоспособност на въздушните превозвачи не би трябвало да се поставя под въпрос.

Интермодалност

Докладчикът застъпва становището, че общ набор от права, валидни за всички видове транспорт и базово равнище на качество на услугите, както и съгласуван подход на всички транспортни компании и органи за правоприлагане са предпоставка за функционирането на интермодалното пътуване в рамките на вътрешния пазар на ЕС и за превръщането му в нещо естествено. В хода на трансграничната мобилност принципите на ЕС за защита на пътниците би следвало да се разширят, така че да обхващат и пътувания извън ЕС, което следва да се постигне в рамките на преговори за сключване на международни и двустранни договори с трети страни.

Във връзка с поставената цел за възможно най-силно насърчаване на интермодалния транспорт необходимо би било осигуряването на директни и общи билети, както и привеждането на системите за информация и резервация в съответствие с набор от общи стандарти. За съжаление усилията на Комисията за разработване на програмен продукт за планиране на пътувания чрез комбиниран транспорт, който би позволил на пътниците да планират пътуванията си през Европа с различни транспортни средства, досега не са увенчани с успех. Държавите членки следва да допринесат съвместно с Комисията за отстраняване на пречките, които срещат предприятията при разработването на такъв програмен продукт (напр. достъп до обществени транспортни данни, правила за пренос на данни).