ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.11.2023 г.
SWD(2023) 387 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ документите

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕО) № 261/2004, (ЕО) № 1107/2006, (ЕС) № 1177/2010, (ЕС) № 181/2011 и (ЕС) 2021/782 по отношение на контрола по прилагането на правата на пътниците в Съюза

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата на пътниците в контекста на мултимодалните пътувания

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

А. Необходимост от действия

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?

Правата на пътниците се прилагат за нарастващ пазар от около 13,4 милиарда пътници, които всяка година осъществяват 107 милиона пътувания с обществен транспорт. Тези права защитават пътниците преди, по време на и след пътуването им и са в основата на политиката на ЕС в областта на превозите и защитата на потребителите; те се превърнаха във водеща инициатива на Съюза.

Рамката за правата на пътниците се състои от пет различни регламента на ЕС за въздушния (2), железопътния, водния и автобусния транспорт. Тяхното прилагане доведе до значително подобряване на защитата на пътниците през последните двадесет години. Въпреки постигнатия значителен напредък, включително преработването на Регламента относно железопътния транспорт през 2021 г., продължават да съществуват големи предизвикателства. Първо, пътниците във всички видове транспорт не се възползват напълно от правата си поради недостатъци в тяхното прилагане и изпълнение. Второ, действащата правна рамка не осигурява защита на пътниците, които предприемат мултимодално пътуване. Трето, както беше наблюдавано по време на пандемията от COVID-19, правилата за възстановяване на разходи за самолетни билети са неясни, когато полетите са резервирани чрез посредник.

Какво следва да бъде постигнато?

Настоящата инициатива има за цел да осигури правилното функциониране на единния пазар за превоз на пътници и да се постигне високо равнище на защита на потребителите при пътуване. С оглед на това нейните специфични цели са: 1) осигуряване на ефективно и ефикасно прилагане на законодателството относно правата на пътниците в държавите членки, 2) осигуряване на ефективно разглеждане на жалбите на пътниците, 3) повишаване на защитата на пътниците, изправени пред нерегулярност на пътуването в контекста на мултимодални пътувания, 4) увеличаване на информираността и оказването на помощ за лицата с увреждания или лицата с намалена подвижност (ЛНП), когато сменят вида на транспорта и 5) осигуряване на ясен процес на възстановяване на разходи, когато пътниците, ползващи въздушен транспорт, са направили резервация чрез посредник.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?

Пътниците трябва да могат да отстояват правата си по един и същ начин и да се ползват от една и съща защита в Европейския съюз, независимо от държавата членка, в която пътуват. Поради тези причини във връзка с посочените по-горе проблеми са необходими действия на равнището на ЕС. От друга страна, правоприлагането и мониторингът на прилагането са задачи на държавата членка.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?

В контекста на настоящата оценка на въздействието бяха оценени три набора от варианти на политиката (ВП 1, ВП 2, ВП 3). Във всеки набор от варианти се предлагат решения на един от трите установени проблема, но те се различават по отношение на обхвата на действията, предвидени на равнището на ЕС.

Варианти ВП 1.1 и ВП 1.2 са съсредоточени върху решения на недостатъците в изпълнението и контрола по прилагането на съществуващата регулаторна рамка за правата на пътниците. ВП 1.1 има за цел да осигури хармонизирането на основни съществуващи правила в тази област, особено въз основа на мерките, включени в новия регламент относно железопътния транспорт, който влезе в сила през юни 2023 г. ВП 1.2 надгражда ВП 1.1 и има за цел съответствието да бъде засилено.

Във варианти ВП 2.1, ВП 2.2 и ВП 2.3 се разглеждат въпроси, свързани с равнището на защита на пътниците, предприемащи мултимодално пътуване, включително на ЛНП, като се отразяват мерките, които вече са приложени съгласно съществуващите регламенти за пътуванията с един вид транспорт. По отношение на мерките в областта на политиката се вземат предвид няколко категории билети за мултимодален превоз, т.е. единични договори за превоз, предлагани от превозвача (категория А), отделни билети, комбинирани от посредници (категория В), и отделни билети, закупени от пътниците поотделно по тяхна собствена инициатива (категория С). С

ВП 2.1 на пътниците се осигурява основно равнище на защита, за да се гарантира, че те получават минимална информация и помощ, по-специално за пътниците с единичен договор за превоз (категория А). С ВП 2.2 се осигурява по-всеобхватно равнище на защита от ВП 2.1: пътниците (категории А и В) следва да получават информация в реално време за нерегулярности и възможните следващи връзки. Освен това помощта, оказвана на ЛНП, когато сменят вида на транспорта, ще стане по-ефективна и всеобхватна с въвеждането на „единни звена за контакт“ в мултимодалните центрове. С ВП 2.3 се въвежда допълнително равнище на защита чрез добавяне на допълнително право на пътниците, сключили единичен договор за превоз (категория А), да сключат договор за алтернативен превоз, когато изпуснат връзка.

Във ВП 3.1, ВП 3.2 и ВП 3.3 се разглеждат неясните правила, свързани с възстановяването на разходи за самолетни билети, резервирани чрез посредник. Те включват задължения на превозвачите и посредниците да информират пътниците за процеса на възстановяване на разходи и да предоставят средства за връзка с пътника. Съгласно ВП 3.1 пътниците могат да поискат възстановяване на разходи само от превозвача, без посредникът да участва в процеса по възстановяване на разходи; посредниците трябва да дадат възможност на пътниците да направят това, като им предоставят необходимите данни. Съгласно ВП 3.2 превозвачът може да реши дали пътниците трябва да поискат възстановяване на разходи от посредника, или от превозвача, докато ВП 3.3 позволява на пътниците да избират между възстановяване на разходи чрез посредника или от превозвача.

Предпочитаният пакет от политики съчетава варианти на политиката ВП 1.2, ВП 2.2 и ВП 3.2.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?
Заинтересованите страни като цяло са съгласни със значимостта на установените проблеми, както и с целите.

Що се отнася до ВП 1, много национални правоприлагащи органи, превозвачи и оператори на терминали подкрепят ВП 1.1, тъй като той не включва задължения за оценка на риска и програми за повишаване на осведомеността на тези заинтересовани страни относно правата на пътниците. ВП 1.2 се подкрепя от организациите на потребителите, тъй като този вариант задължава превозвачите и операторите на терминали да предоставят на пътниците информация за техните права. Добре работещите национални правоприлагащи органи, превозвачите, операторите на терминали и посредниците също подкрепят ВП 1.2, тъй като осигурява по-голяма прозрачност и предвидимост на дейностите на националните правоприлагащи органи по мониторинга и контрола по прилагането.

Що се отнася до ВП 2, сдруженията на потребителите подкрепят ВП 2.3, тъй като той би довел до високо равнище на защита на потребителите. Превозвачите и посредниците по-скоро подкрепят ВП 2.1 с оглед на настоящото ниво на развитие на пазара на билети за мултимодален превоз. Националните правоприлагащи органи подкрепят в по-голяма степен ВП 2.2.

Що се отнася до ВП 3, авиокомпаниите и посредниците подкрепят ВП 3.2; една европейска асоциация на пътниците също подкрепя ВП 3.2. Една европейска асоциация на потребителите вероятно би предпочела ВП 3.3, но също така би подкрепила ВП 3.2, тъй като пътникът винаги може да се обърне към превозвача като крайна мярка (когато посредникът не плати в срок). Националните правоприлагащи органи подкрепят ВП 3.1.

В. Въздействия на предпочитания вариант

Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

Общата цел на тази намеса е да се осигури правилното функциониране на единния пазар за превоз на пътници и да се постигне високо равнище на защита на потребителите за пътниците, когато те пътуват с един вид транспорт или когато сменят вида на транспорта по време на пътуването си, като се даде възможност на пътниците, превозвачите, посредниците и (особено за ЛНП) операторите на терминали и националните администрации да прилагат и налагат тези права по ефикасен и ефективен начин.

Очаква се предпочитаният пакет от политики да донесе ползи за различни групи заинтересовани страни, а именно: превозвачи, продавачи на билети — посредници, оператори

на терминали, национални правоприлагащи органи и пътници.

Пътници: крайните бенефициери на настоящата инициатива са пътниците, като се очаква да се повиши тяхната осведоменост за правата им в резултат на действията на превозвачите, управителите на терминали и правоприлагащите органи. Освен това пътниците (включително ЛНП) ще имат по-големи права за получаване на информация и помощ при мултимодалните пътувания и ще се възползват от лесно възстановяване на разходи за самолетни билети. Общите ползи за пътниците се оценяват на 2187 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий, от които 2165,3 млн. евро съответстват на спестените разходи от неудобствата. Спестените разходи от неудобствата се дължат на спестеното време благодарение на: по-голямата яснота относно процедурата за възстановяване на разходи (1679,1 млн. евро), единното звено за контакт за ЛНП (277,3 млн. евро), използването на стандартизиран формуляр в целия ЕС за възстановяване на разходи и искания за обезщетение (147 млн. евро), механизма за разглеждане на жалби на пътници, използващи мултимодален превоз (43,3 млн. евро), и помощта за ЛНП, пътуващи с комбинирани билети за мултимодален превоз от категория А (18,6 млн. евро). Освен това пътниците ще се възползват от правото на помощ в случай на изпусната връзка по време на мултимодално пътуване (по-специално от правото на възстановяване на разходи и премаршрутиране, както и от правото на грижи под формата например на напитки, храна и настаняване), което се оценява на 20,1 млн. евро, и от използването на по-евтиния вариант на орган за алтернативно уреждане на спорове , което се оценява на 1,6 млн. евро.

***Превозвачи*:** ще се възползват от по-бързи и по-ефективни процедури, по-голяма прозрачност по отношение на спазването на правилата от страна на операторите, правила за взаимоотношенията между предприятията с посредниците при въздушни пътувания, когато обработват възстановяванията заедно с тях, конкурентно предимство благодарение на добрата си репутация, координирани трансгранични разследвания, ефективно сътрудничество между националните правоприлагащи органи и органите за алтернативно уреждане на спорове. Косвено ще имат ползи от по-ясните правила за отговорността в контекста на мултимодалните пътувания, както и от публикуването на оценки на риска, тъй като това ще изравни условията на конкуренция в сектора във всички държави членки и ще направи факторите за мониторинг по-прозрачни. Освен това спестените разходи от неудобствата за превозвачите, дължащи се на механизма за разглеждане на жалби на пътници, използвали мултимодален транспорт, се оценяват на 35,3 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий.

Посредници: ще могат да се възползват от официална роля в процеса на възстановяване на разходи за самолетни билети, резервирани чрез тях — ако превозвачът реши и те се съгласят с това. Посредниците могат също така косвено да се възползват от по-ясни правила за отговорността в контекста на мултимодалните пътувания, по-специално когато надлежно информират пътниците за естеството на отделните билети за превоз, които тези посредници са комбинирали и продали за дадено мултимодално пътуване. Освен това спестените разходи от неудобствата за посредниците, дължащи се на механизма за разглеждане на жалби на пътници, използвали мултимодален транспорт, се оценяват на 24 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. в сравнение с базовия сценарий.

Национални публични органи: икономиите от текущи разходи за правоприлагане за националните публични органи са в размер на 5,9 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий. Икономиите на разходите се дължат на по-лесния начин за оценка на съответствието за превозвачите и операторите на терминали, без да се налага да извършват по-задълбочени и скъпоструващи дейности по мониторинг, използването на стандартни формуляри за искове, които улесняват дейностите по мониторинг, и очакваното намаляване на броя на съдебните дела. Освен това се очаква да спестят разходи от неудобствата в резултат на механизма за разглеждане на жалби на пътници, използвали мултимодален превоз (71,4 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий).

Общите ползи от предпочитания вариант на политиката се оценяват на 2323,6 млн. евро спрямо базовия сценарий, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?

Общите разходи за предпочитания пакет от политики се оценяват на 575,2 млн. евро в допълнение към базовия сценарий за периода 2025—2050 г., изразени като настояща стойност.

За ***превозвачите*** общите разходи се оценяват на 144,5 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий, от които 51,2 млн. евро разходи за адаптиране и 93,3 млн. евро административни разходи. Най-големият дял от разходите за адаптиране се дължи на правото на възстановяване на разходи или на премаршрутиране, правото на грижи и правото на помощ на ЛНП за пътниците, сключили единичен договор за превоз (категория А), както и на необходимостта от въвеждане на система за предоставяне на информация в реално време на пътниците за комбинирани билети за мултимодален превоз от категории А (единичен договор за превоз) и В (отделни билети в пакет от посредници). Административните разходи до голяма степен се дължат на изискването за докладване след въвеждането на стандарти за качество на услугите и система за управление на качеството.

За операторите на терминали общите разходи се оценяват на 321,9 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий, от които 319,5 млн. евро разходи за адаптиране и 2,3 млн. евро административни разходи. Изискването за създаване на „Единни звена за контакт“ (ЕЗК) за ЛНП в мултимодалните центрове съставлява голяма част от разходите за адаптиране (316,5 млн. евро), докато административните разходи се дължат на изискването за докладване на резултатите след въвеждането на стандарти за качество на услугите и система за управление на качеството.

За посредниците общите разходи се оценяват на 75,2 млн. евро, от които 17,8 млн. евро разходи за адаптиране и 57,5 млн. евро административни разходи. Административните разходи се дължат главно на необходимостта от промяна на информационните системи, за да се информират пътниците за процеса на възстановяване на разходи. Агенциите за събиране на вземания могат да претърпят загуби, оценявани на 1,6 млн. евро, поради използването на по-евтиния вариант на орган за алтернативно уреждане на спорове.

Общите разходи на националните публични органи се оценяват на 32 млн. евро, от които 30,6 млн. евро разходи за контрол по прилагането, 1,4 млн. евро административни разходи и 0,02 млн. евро разходи за адаптиране.

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

Въздействието на предпочитания пакет от политики ще засегне както по-големите, така и по-малките предприятия, като е вероятно МСП също да изпитат значително въздействие поради своя размер и ограничените си ресурси. Това се отнася най-вече за продавачите на билети — посредници, и малките превозвачи, като например автобусните и водните превозвачи. В този контекст беше включено освобождаване за МСП за мярка на политиката, която води до особено големи разходи за МСП (т.е. предоставяне на информация в реално време на пътниците за комбинирани билети за мултимодален превоз от категории А (единични договори за превоз) и В (отделни билети в пакет от посредници).

Ще има ли значителни въздействия върху националните бюджети и администрации?

Предпочитаният пакет от политики дава възможност за по-добро изпълнение и прилагане на правата на пътниците, като прави работата на националните органи по-ефективна. Повишаването на осведомеността на пътниците относно възможността да подават искове за възстановяване на разходи и обезщетение пред орган за алтернативно уреждане на спорове ще спести административни разходи на съдилищата поради намаляване на съдебните актове, а оттам и на съдебните разходи. Общите разходи за националните публични органи се оценяват на 32 млн. евро, а икономиите на разходи — на 77,3 млн. евро, което води до нетни ползи от 45,3 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий.

Ще има ли други значителни въздействия?

Предпочитаният пакет от политики ще доведе до някои социални въздействия: въпреки че въздействието върху заетостта ще бъде незначително, ползите, свързани с основните права, ще се изразяват в по-високо равнище на защита на потребителите, включително за ЛНП (например създаване на единни звена за контакт за ЛНП в мултимодалните центрове). Предпочитаният пакет от политики се очаква да има и някои положителни въздействия върху околната среда; чрез него мобилността с колективни транспортни решения ще стане по-привлекателна, както и хората могат да започнат да избират да използват по-малко личните си автомобили, което може да има положително въздействие по отношение на намаляването на

емисиите на CO_2 и други замърсители, както и на задръстванията.

Пропорционалност
Предпочитаният пакет от политики не надхвърля необходимото за постигане на общата цел на политиката за осигуряване на правилното функциониране на единния пазар за превоз на пътници и постигане на високо равнище на защита на потребителите при пътуване.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?
Политиката ще бъде преразгледана след достатъчно дълъг период от време след приемането на предложението. Необходимо е време мерките на политиката да породят действие и да имат въздействие. Комисията ще разполага със солидна база за мониторинг на ефективното изпълнение чрез правоприлагане и докладване от страна на националните правоприлагащи органи. Освен ако не възникнат проблеми с изпълнението, това ще стане не по-късно от 5 години след влизането в сила на законодателството.