EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2023 11 29
SWD(2023) 387 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl keleivių teisių užtikrinimo Sąjungoje iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 261/2004, (EB) Nr. 1107/2006, (ES) Nr. 1177/2010, (ES) Nr. 181/2011 ir (ES) 2021/782

Pasiūlymo dėl Europos parlamento ir tarybos reglamento dėl daugiarūšiu transportu keliaujančių keleivių teisių

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

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kokia tai problema ir kodėl ji yra ES masto?

Keleivių teisės užtikrinamos augančioje maždaug 13,4 mlrd. keleivių, kurie kiekvienais metais leidžiasi į 107 mln. kelionių viešuoju transportu, rinkoje. Šiomis teisėmis keleiviai apsaugomi iki kelionės, kelionės metu ir po jos ir jos yra ES transporto ir vartotojų politikos pagrindas; jos tapo pavyzdine Sąjungos iniciatyva.

Keleivių teisių sistemą sudaro penki skirtingi ES reglamentai oro (2), geležinkelių, vandens, miesto ir tolimojo susisiekimo autobusų transporto srityse. Jas įgyvendinant per pastaruosius dvidešimt metų keleivių apsauga labai pagerėjo. Tačiau, nepaisant didelės pažangos, įskaitant 2021 m. geležinkelių reglamento naują redakciją, susiduriama su dideliais sunkumais. Pirma, bet kurios rūšies transportu besinaudojantys keleiviai negali visapusiškai naudotis savo teisėmis dėl trūkumų jas įgyvendinant ir užtikrinant jų laikymąsi. Antra, dabartine teisine sistema neužtikrinama keleivių, keliaujančių daugiarūšiu transportu, apsauga. Trečia, kaip pastebėta per COVID-19 pandemiją, už lėktuvo bilietus sumokėtų sumų grąžinimo taisyklės yra neaiškios tuo atveju, kai skrydžių bilietai buvo pirkti per tarpininką.

Ką reikėtų pasiekti?

Šia iniciatyva siekiama užtikrinti tinkamą keleivių vežimo bendrosios rinkos veikimą ir aukštą keleivių apsaugos lygį jiems keliaujant. Į tai atsižvelgiant, konkretūs jos tikslai yra: 1) užtikrinti veiksmingą ir efektyvų teisės aktų, kuriais reglamentuojamos keleivių teisės, vykdymą visose valstybėse narėse, 2) užtikrinti veiksmingą keleivių skundų nagrinėjimą, 3) didinti keleivių apsaugą jiems susiduriant su sutrikimais kelionių daugiarūšiu transportu metu, 4) teikti daugiau informacijos ir pagalbos asmenims su negalia ir riboto judumo asmenims jiems keičiant vieną transporto rūšį į kitą ir 5) užtikrinti aiškų už bilietus sumokėtų sumų grąžinimo procesą tuo atveju, kai oro transportu keliaujantys keleiviai bilietus įsigyja per tarpininką.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda (subsidiarumas)?

Keleiviai turi turėti tokias pačias galimybes ginti savo teises ir naudotis tokia pačia apsauga Europos Sąjungoje, neatsižvelgiant į tai, kurioje valstybėje narėje jie keliauja. Dėl šių priežasčių pirmiau minėtoms problemoms spręsti reikia imtis veiksmų ES lygmeniu. Tačiau vykdymo užtikrinimas ir stebėsena yra valstybių narių užduotys.

B. Sprendimai

Kokių yra galimybių pasiekti šiuos tikslus? Ar viena iš galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Jei ne, kodėl?

Atliekant šį poveikio vertinimą vertintos trys politikos galimybių grupės (PG 1, PG 2 ir PG 3). Kiekvienoje galimybių grupėje siūlomi vienos iš trijų nustatytų problemų sprendimai, tačiau skiriasi jų ES lygmeniu numatytų veiksmų mastas.

Galimybės PG 1.1 ir PG 1.2 orientuotos į sprendimus, kuriais šalinami esamos keleivių teisių reglamentavimo sistemos įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo trūkumai. Galimybe PG 1.1 siekiama užtikrinti pagrindinių galiojančių šios srities taisyklių suderinimą, visų pirma remiantis priemonėmis, įtrauktomis į naująjį geležinkelių reglamentą, kuris įsigaliojo 2023 m. birželio mėn. Galimybė PG 1.2 grindžiama galimybe PG 1.1 ir ja siekiama gerinti reikalavimų laikymąsi.

Pagal galimybes PG 2.1, PG 2.2 ir PG 2.3 sprendžiami klausimai, susiję su keleivių, keliaujančių daugiarūšiu transportu, įskaitant asmenis su negalia ir riboto judumo asmenis, apsaugos lygiu, atsižvelgiant į priemones, kurios jau įgyvendinamos pagal galiojančius reglamentus dėl kelionių vienos rūšies transportu. Politikos priemonėse atsižvelgiama į kelias daugiarūšio transporto bilietų kategorijas, t. y. bendrąją vežimo sutartį, kurią siūlo vežėjas (A kategorija), atskirus bilietus, kuriuos sujungia ir parduoda tarpininkai (B kategorija), ir atskirus bilietus, kuriuos įsigyti atskirai renkasi patys keleiviai (C kategorija). Pagal galimybę PG 2.1 keleiviams suteikiamas bazinis apsaugos lygis, siekiant užtikrinti, kad jie gautų būtiniausią informaciją ir pagalbą, visų pirma keleiviams, sudariusiems bendrąją vežimo sutartį (A kategorija). Palyginti su galimybe PG 2.1, pagal galimybę PG 2.2 užtikrinamas visapusiškesnis apsaugos lygis – keleiviai (A ir B kategorijų atveju) turėtų gauti tikralaikę informaciją apie sutrikimus ir galimus persėdimus. Be to, asmenims su negalia ir riboto judumo asmenims teikiama pagalba jiems vieną transporto rūšį keičiant į kitą taptų veiksmingesnė ir visapusiškesnė daugiarūšio transporto mazguose įsteigus bendrus informacijos centrus. Pagal galimybę PG 2.3 nustatomas dar didesnis apsaugos lygis keleiviams, turintiems bendrąją vežimo

sutartį (A kategorija), suteikiant papildomą teisę sudaryti alternatyvią vežimo sutartį jiems praleidus persėdimą.

Pagal galimybes PG 3.1, PG 3.2 ir PG 3.3 atsižvelgiama į neaiškias taisykles, susijusias su pinigų, sumokėtų už per tarpininką įsigytus lėktuvo bilietus, grąžinimu. Jose numatyta vežėjų ir tarpininkų pareiga informuoti keleivius apie pinigų grąžinimo procesą ir užtikrinti keleiviui galimybę susisiekti. Pagal galimybę PG 3.1 keleiviai prašyti grąžinti pinigus gali tik vežėjo – tarpininkas nėra grąžinimo proceso dalis (tarpininkai turi sudaryti sąlygas keleiviams tai padaryti, pateikdami jiems reikiamus duomenis). Pagal galimybę PG 3.2 vežėjas gali nuspręsti, ar keleiviai turi prašyti grąžinti pinigus tarpininko ar vežėjo, o pagal galimybę PG 3.3 keleiviai gali pasirinkti, ar susigrąžinti pinigus per tarpininką ar iš vežėjo.

Tinkamiausią politikos galimybių rinkinį sudaro galimybės PG 1.2, PG 2.2 ir PG 3.2.

Kokios yra įvairių suinteresuotųjų šalių nuomonės? Kas kuriai galimybei pritaria?
Suinteresuotosios šalys iš esmės pritarė nustatytų problemų aktualumui ir tikslams.

Kalbant apie galimybę PG 1, daugelis nacionalinių vykdymo užtikrinimo įstaigų, vežėjų ir terminalų operatorių pritaria galimybei PG 1.1, nes į ją neįtraukti šiems suinteresuotiesiems subjektams skirti įpareigojimai, susiję su rizikos vertinimu ir informuotumo keleivių teisių srityje didinimo programomis. Galimybei PG 1.2 pritaria vartotojų organizacijos, nes pagal šią galimybę vežėjams ir terminalų operatoriams nustatomi įpareigojimai teikti keleiviams informaciją apie jų teises yra didesni. Nacionalinės vykdymo užtikrinimo įstaigos, vežėjai, terminalų operatoriai ir tarpininkai, kurių geri veiklos rezultatai, taip pat pritaria galimybei PG 1.2, nes pagal ją užtikrinamas didesnis nacionalinių vykdymo užtikrinimo įstaigų vykdomos stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo veiklos skaidrumas ir nuspėjamumas.

Kalbant apie galimybę PG 2, vartotojų asociacijos pritaria galimybei PG 2.3, nes pagal ją būtų užtikrinama aukšto lygio vartotojų apsauga. Atsižvelgdami į dabartinį daugiarūšio transporto bilietų rinkos išsivystymo lygį, vežėjai ir tarpininkai dažnai pritaria galimybei PG 2.1. Nacionalinės vykdymo užtikrinimo įstaigos dažniau pritaria galimybei PG 2.2.

Kalbant apie galimybę PG 3, oro transporto bendrovės ir tarpininkai pritaria galimybei PG 3.2. Galimybei PG 3.2 taip pat pritaria Europos keleivių asociacija. Europos vartotojų asociacija pirmenybę turbūt teiktų galimybei PG 3.3, tačiau ji taip pat palankiai vertina galimybę PG 3.2, nes pagal ją keleivis kraštutiniu atveju (kai tarpininkas nesumoka per nustatytą terminą) visada gali kreiptis į vežėją. Nacionalinės vykdymo užtikrinimo įstaigos pritaria galimybei PG 3.1.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Bendrasis šios intervencijos tikslas – užtikrinti tinkamą keleivių vežimo bendrosios rinkos veikimą ir užtikrinti aukštą keleivių (vartotojų), keliaujančių vienos rūšies transportu arba kelionės metu keičiančių transporto rūšį, apsaugos lygį, suteikiant keleiviams, vežėjams, tarpininkams ir (ypač dėl asmenų su negalia ir riboto judumo asmenų) terminalų operatoriams ir nacionalinėms administracijoms galimybę veiksmingai ir efektyviai taikyti šias teises ir užtikrinti jų taikymą.

Tikimasi, kad tinkamiausias politikos priemonių rinkinys bus naudingas įvairioms suinteresuotųjų šalių grupėms, t. y. vežėjams, bilietus parduodantiems tarpininkams, terminalų operatoriams, nacionalinėms vykdymo užtikrinimo įstaigoms ir keleiviams.

Keleiviai. Galutiniai šios iniciatyvos naudos gavėjai yra keleiviai ir dėl vežėjų, terminalų valdytojų ir vykdymo užtikrinimo institucijų veiksmų jų informuotumas apie turimas teises turėtų padidėti. Be to, keliaudami daugiarūšiu transportu keleiviai (įskaitant asmenis su negalia ir riboto judumo asmenis) turėtų daugiau teisių gauti informacijos ir pagalbos ir galėtų naudotis efektyvesne už lėktuvo bilietus sumokėtų pinigų grąžinimo procedūra. Apskaičiuota, kad bendra nauda keleiviams sieks 2 187 mln. EUR (išreikšta dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi), iš kurių 2 165,3 mln. EUR būtų sumažėjusios išlaidos. Mažesnes išlaidas lemia tai, kad sutaupoma laiko, nes užtikrinamas didesnis pinigų grąžinimo procedūros aiškumas (1 679,1 mln. EUR), įsteigiamas bendras informacijos punktas asmenims su negalia ir riboto judumo asmenims (277,3 mln. EUR), naudojamos standartinės ES masto prašymo grąžinti pinigus ir skirti kompensaciją formos (147 mln. EUR), nustatomas keleivių, keliaujančių daugiarūšiu transportu, skundų nagrinėjimo mechanizmas (43,3 mln. EUR) ir teikiama pagalba asmenims su negalia ir riboto judumo asmenims, keliaujantiems su A kategorijos daugiarūšio transporto bilietais (18,6 mln. EUR).

Be to, keleiviai, keliaujantys daugiarūšiu transportu, praleisto persėdimo atveju galėtų naudotis teise į pagalbą (visų pirma teise susigrąžinti pinigus ir būti nukreiptiems kitu maršrutu, taip pat teise į pasirūpinimą susijusiais poreikiais, pvz., gaiviaisiais gėrimais, maitinimu ir apgyvendinimu), dėl kurios, kaip apskaičiuota, būtų sutaupyta 20,1 mln. EUR, taip pat pigesne ginčų sprendimo galimybe kreipiantis į alternatyvaus ginčų sprendimo įstaigą (dėl to, kaip apskaičiuota, būtų sutaupyta 1,6 mln. EUR).

Vežėjai. Jiems bus naudingos greitesnės ir veiksmingesnės procedūros, didesnis skaidrumas, susijęs su tuo, kaip veiklos vykdytojai laikosi reikalavimų, jiems ir kelionių oro transportu tarpininkams taikomos B2B taisyklės tais atvejais, kai jie kartu gali grąžinti už pinigus, konkurencinis pranašumas dėl jų geros reputacijos, koordinuoti tarpvalstybiniai tyrimai, veiksmingas nacionalinių vykdymo užtikrinimo įstaigų ir alternatyvaus ginčų sprendimo įstaigų bendradarbiavimas. Jie gaus netiesioginės naudos dėl aiškesnių taisyklių, susijusių su atsakomybe kelionių daugiarūšiu transportu srityje, taip pat dėl rizikos vertinimų skelbimo, nes taip pramonės atstovams visose valstybėse narėse bus sudarytos vienodos sąlygos, o stebėsenos veiksniai taps skaidresni. Be to, apskaičiuota, kad dėl daugiarūšio transporto keleivių skundų nagrinėjimo mechanizmo vežėjai sutaupys 35,3 mln. EUR išlaidų, išreikštų dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi.

Tarpininkai. Jiems bus naudingas oficialus vaidmuo grąžinant pinigus už iš jų įsigytus skrydžių bilietus, jei vežėjas nuspręstų jiems tokį vaidmenį suteikti, o jie su juo sutiktų. Tarpininkai taip pat gali gauti netiesioginės naudos dėl aiškesnių taisyklių, susijusių su atsakomybe kelionių daugiarūšiu transportu srityje, visų pirma jei jie tinkamai informuoja keleivius apie tai, kad transporto bilietai, kuriuos šie tarpininkai atitinkamos kelionės daugiarūšiu transportu atveju pardavė kartu, yra atskiri. Be to, apskaičiuota, kad dėl daugiarūšio transporto keleivių skundų nagrinėjimo mechanizmo tarpininkų sutaupytos išlaidos, išreikštos dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, sieks 24 mln. EUR.

Nacionalinės valdžios institucijos. Apskaičiuota, kad nacionalinių valdžios institucijų sutaupytos pasikartojančios vykdymo užtikrinimo išlaidos, išreikštos dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, sieks 5,9 mln. EUR. Išlaidų bus sutaupyta dėl to, kad bus lengviau įvertinti, kaip vežėjai ir terminalų operatoriai laikosi reikalavimų, nevykdant išsamesnės ir brangios stebėsenos veiklos, dėl naudojamų standartinių prašymų formų, dėl kurių bus lengviau vykdyti stebėsenos veiklą, ir dėl numatomo teismo bylų skaičiaus sumažėjimo. Be to, tikimasi, kad daug išlaidų jos sutaupys dėl daugiarūšio transporto keleivių skundų nagrinėjimo mechanizmo (71,4 mln. EUR, išreikštų dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi).

Apskaičiuota, kad tinkamiausios politikos galimybės išlaidos siektų 2 323,6 mln. EUR, palyginti su atskaitos scenarijumi (išreikšta dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu).

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Apskaičiuota, kad 2025–2050 m. laikotarpiu bendros tinkamiausio politikos rinkinio išlaidos, neįskaitant atskaitos lygio, sieks 575,2 mln. EUR (išreikšta dabartine verte).

Apskaičiuota, kad bendros ***vežėjų*** išlaidos, išreikštos dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, sieks 144,5 mln. EUR, iš kurių 51,2 mln. EUR bus prisitaikymo išlaidos ir 93,3 mln. EUR – administracinės išlaidos. Didžiausią prisitaikymo išlaidų dalis susijusi su teise susigrąžinti pinigus arba būti nukreiptam kitu maršrutu, su teise į pasirūpinimą neišvengiamais poreikiais ir asmenų su negalia ir riboto judumo asmenų, sudariusių bendrąją vežimo sutartį (A kategorija), teise į pagalbą, taip pat su būtinybe įdiegti sistemą, kurią įgyvendinant keleiviams, keliaujantiems su daugiarūšio transporto A kategorijos bilietais (bendrosios vežimo sutartys) ir B kategorijos bilietais (atskiri bilietai, kuriuos tarpininkai parduoda kartu), būtų teikiama tikralaikė informacija. Administracinių išlaidų daugiausia atsiranda dėl reikalavimo teikti ataskaitas, susijusias su nustatytais paslaugų kokybės standartais ir kokybės valdymo sistema.

Apskaičiuota, kad bendros terminalų operatorių išlaidos, išreikštos dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, sieks 321,9 mln. EUR, iš kurių 319,5 mln. EUR bus prisitaikymo išlaidos ir 2,3 mln. EUR – administracinės išlaidos. Didelę prisitaikymo išlaidų dalį sudaro reikalavimas daugiarūšio transporto mazguose įsteigti asmenims ir negalia ir riboto judumo asmenims skirtus bendrus informacijos centrus (316,5 mln. EUR), o administracinės išlaidos patiriamos dėl reikalavimo teikti ataskaitas dėl įgyvendinant nustatytus paslaugų kokybės standartus ir kokybės valdymo sistemą pasiektų rezultatų.

Apskaičiuota, kad bendros tarpininkų išlaidos sieks 75,2 mln. EUR, iš kurių 17,8 mln. EUR bus prisitaikymo išlaidos ir 57,5 mln. EUR – administracinės išlaidos. Administracines išlaidas daugiausia lemia poreikis keisti informacines sistemas, siekiant užtikrinti, kad keleiviams būtų teikiama informacija apie pinigų grąžinimo procesą. Reikalavimus nagrinėjančios agentūros gali patirti 1,6 mln. EUR nuostolių dėl naudojimosi pigesne galimybe, susijusia su alternatyvaus ginčų sprendimo įstaiga.

Apskaičiuota, kad bendros nacionalinių valdžios institucijų išlaidos sieks 32 mln. EUR, iš kurių 30,6 mln. EUR bus vykdymo užtikrinimo išlaidos, 1,4 mln. EUR – administracinės išlaidos ir 0,02 mln. EUR – prisitaikymo išlaidos.

Koks bus poveikis MVĮ ir konkurencingumui?

Tinkamiausios politikos galimybės rinkinio poveikis turės įtakos ir didelėms, ir mažoms įmonėms ir tikėtina, kad MVĮ, atsižvelgiant į jų dydį ir ribotus išteklius, taip pat patirs didelį poveikį. Tai visų pirma pasakytina apie bilietus parduodančius tarpininkus ir mažus transporto operatorius, pavyzdžiui, miesto ir tolimojo susisiekimo autobusų bei vandens transporto operatorius. Atsižvelgiant į tai, į politikos priemonę, dėl kurios MVĮ patiria ypač dideles išlaidas, įtraukta MVĮ taikoma išimtis (t. y. dėl tikralaikės informacijos teikimo keleiviams, turintiems daugiarūšio transporto A kategorijos bilietus (bendrosios vežimo sutartys) ir B kategorijos bilietus (atskiri bilietai, kuriuos tarpininkas parduoda kartu)).

Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?

Pagal tinkamiausios politikos galimybės rinkinį suteikiama galimybė geriau įgyvendinti keleivių teises ir užtikrinti jų vykdymą, todėl nacionalinių valdžios institucijų darbas būtų veiksmingesnis. Padidinus keleivių informuotumą apie galimybę prašymus grąžinti pinigus ir skirti kompensaciją pateikti alternatyvaus ginčų sprendimo įstaigai, sumažės teismų administracinės išlaidos, nes bus mažiau bylinėjimosi atvejų, taigi bus patiriama ir mažiau bylinėjimosi išlaidų. Apskaičiuota, kad bendros nacionalinių valdžios institucijų išlaidos sieks 32 mln. EUR, o sutaupytos išlaidos – 77,3 mln. EUR, taigi grynoji nauda, išreikšta dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, sieks 45,3 mln. EUR.

Ar bus dar koks nors didelis poveikis?

Tinkamiausios politikos galimybės rinkinys turės tam tikrą socialinį poveikį – poveikis užimtumui bus nedidelis, o dėl aukštesnio lygio vartotojų, įskaitant asmenis su negalia ir riboto judumo asmenis, apsaugos (pvz., dėl daugiarūšio transporto mazguose įsteigtų asmenims su negalia ir riboto judumo asmenims skirtų bendrų informacijos centrų) būtų gaunama su pagrindinėmis teisėmis susijusios naudos. Taip pat tikimasi, kad tinkamiausios politikos galimybės rinkinys turės tam tikrą teigiamą poveikį aplinkai – jį įgyvendinant judumas naudojantis visuomeninio transporto sprendimais taps patrauklesnis ir žmonės galbūt mažiau naudosis asmeniniais automobiliais, o tai galėtų turėti teigiamą poveikį mažinant išmetamą CO_2 ir kitų teršalų kiekį, taip pat transporto kamščius.

Proporcingumo principas

Tinkamiausios politikos galimybės rinkiniu neviršijama to, kas būtina bendram politikos tikslui pasiekti, t. y. užtikrinti tinkamą keleivių vežimo bendrosios rinkos veikimą ir aukštą keleivių apsaugos lygį jiems keliaujant.

D. Tolesni veiksmai

Kada politika bus persvarstoma?

Politika bus persvarstoma praėjus pakankamam laikotarpiui nuo pasiūlymo priėmimo. Kad politikos priemonės būtų veiksmingos ir darytų poveikį, joms įgyvendinti reikės laiko, o Komisija turės tvirtą pagrindą, kuriuo remdamasi galės stebėti, kaip užtikrinamas veiksmingas įgyvendinimas, t. y. nacionalinių vykdymo užtikrinimo įstaigų vykdymo užtikrinimo veiklą ir teikiamas ataskaitas. Jei nekils įgyvendinimo problemų, tai bus padaryta praėjus ne mažiau kaip penkeriems metams nuo teisės akto įsigaliojimo.