EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 29.11.2023.
SWD(2023) 387 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentiem

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko attiecībā uz pasažieru tiesību izpildes panākšanu Savienībā groza Regulas (EK) Nr. 261/2004, (EK) Nr. 1107/2006, (ES) Nr. 1177/2010, (ES) Nr. 181/2011 un (ES) 2021/782

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par pasažieru tiesībām multimodālu braucienu kontekstā

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

A. Rīcības nepieciešamība

Problēmas būtība un nozīme ES mērogā

Pasažieru tiesības tiek piemērotas augošā tirgū, kurā ir aptuveni 13,4 miljardi pasažieru, kas katru gadu veic 107 miljonus braucienu ar sabiedrisko transportu. Šīs tiesības aizsargā pasažierus pirms brauciena, tā laikā un pēc tā, un tās ir ES transporta un patērētāju rīcībpolitikas pamatā; tās kļuvušas par Savienības pamatiniciatīvu.

Pasažieru tiesību regulējumu veido piecas dažādas ES regulas par gaisa (divas), dzelzceļa, ūdens un autobusu pārvadājumiem. To īstenošana pēdējos divdesmit gados ir ievērojami uzlabojusi pasažieru aizsardzību. Tomēr, neraugoties uz būtiskajiem panākumiem, tostarp Dzelzceļa regulas pārstrādāšanu 2021. gadā, joprojām pastāv nozīmīgi izaicinājumi. Pirmkārt, visu transporta veidu pasažieri nevar pilnībā izmantot savas tiesības to īstenošanas un izpildes panākšanas nepilnību dēļ. Otrkārt, pašreizējais tiesiskais regulējums nenodrošina aizsardzību pasažieriem, kas veic multimodālu braucienu. Treškārt, kā novērots Covid-19 pandēmijas laikā, aviobiļešu atlīdzināšanas noteikumi nav skaidri, ja lidojumi rezervēti, izmantojot starpnieka pakalpojumus.

Sasniedzamie mērķi

Šīs iniciatīvas mērķis ir gādāt par pasažieru pārvadājumu vienotā tirgus pienācīgu darbību un pasažieriem braucienu laikā nodrošināt patērētāju aizsardzības augstu līmeni. Šajā nolūkā iniciatīvas konkrētie mērķi ir: 1) nodrošināt pasažieru tiesību regulējuma rezultatīvu un efektīvu izpildi visās dalībvalstīs; 2) nodrošināt pasažieru sūdzību rezultatīvu izskatīšanu; 3) palielināt to pasažieru aizsardzību, kuri saskaras ar traucējumiem multimodālos braucienos; 4) palielināt informāciju un palīdzību personām ar invaliditāti vai ierobežotām pārvietošanās spējām (*PRM*), mainot transporta veidus, un 5) nodrošināt skaidru atlīdzināšanas procesu gadījumos, kad aviopasažieri ir rezervējuši biļetes, izmantojot starpnieka pakalpojumus.

ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība (subsidiaritāte)

Pasažieriem jābūt iespējai vienādi izmantot savas tiesības un saņemt vienādu aizsardzību Eiropas Savienībā neatkarīgi no tā, kurā dalībvalstī notiek brauciens. Šo iemeslu dēļ iepriekš minētās problēmas jārisina ES līmenī. Savukārt, piemērošanas izpildes panākšana un uzraudzība ir dalībvalsts uzdevumi.

B. Risinājumi

Ar kādiem risinājuma variantiem var sasniegt izvirzītos mērķus? Vēlamais risinājums (ja ir). Ja nav, tad kāpēc?

Saistībā ar šo ietekmes novērtējumu ir izvērtēti trīs politikas risinājumu kopumi (PR1, PR2, PR3). Katrā risinājumu kopumā ir ierosināti risinājumi vienai no trim konstatētajām problēmām, bet tie atšķiras ES līmenī paredzēto darbību tvēruma ziņā.

Risinājumi PR1.1 un PR1.2. ir vērsti uz to, kā novērst spēkā esošā pasažieru tiesību tiesiskā regulējuma īstenošanas un izpildes panākšanas nepilnības. PR1.1 mērķis ir nodrošināt galveno šajā jomā spēkā esošo noteikumu harmonizēšanu jo sevišķi pamatojoties uz pasākumiem, kuri ietverti jaunajā Dzelzceļa regulā, kas stājās spēkā 2023. gada jūnijā. PR1.2. pamatojas uz PR1.1, un tā mērķis ir stiprināt atbilstību.

Risinājumi PR2.1, PR2.2. un PR2.3 pievēršas jautājumiem, kas saistīti ar pasažieru, to vidū *PRM*, aizsardzības līmeni multimodālā braucienā, atspoguļojot pasākumus, kuri jau īstenoti saskaņā ar spēkā esošajām regulām par braucieniem ar vienu transporta veidu. Rīcībpolitikas pasākumos ņemtas vērā vairākas multimodālo biļešu kategorijas, t. i., vienoti pārvadājuma līgumi, ko piedāvā pārvadātājs (A kategorija), atsevišķas biļetes, kuras kombinējuši starpnieki (B kategorija), un atsevišķas biļetes, kuras pasažieri iegādājušies pēc savas iniciatīvas (C kategorija). PR2.1 pasažieriem nodrošina aizsardzības pamatlīmeni, gādājot, lai pasažieri, jo sevišķi pasažieri, kuriem ir vienots pārvadājuma līgums (A kategorija), saņemtu vismaz informācijas un palīdzības minimumu. PR2.2 nodrošina visaptverošāku aizsardzības līmeni nekā PR2.1: pasažieriem (A un B kategorija) būtu reāllaikā jāsaņem informācija par traucējumiem un iespējamiem turpmākiem savienojumiem. Turklāt palīdzība pasažieriem ar ierobežotām pārvietošanās spējām, mainot transporta veidus, ar vienotu kontaktpunktu ieviešanu multimodālos mezglos kļūtu efektīvāka un visaptverošāka. PR2.3 ievieš papildu aizsardzības līmeni, piešķirot pasažieriem, kuriem ir vienots pārvadājuma līgums (A kategorija), arī tiesības noslēgt alternatīvu pārvadājuma līgumu gadījumā, ja ir nokavēta pārsēšanās.

Risinājumi PR3.1, PR3.2 un PR3.3 pievēršas neskaidriem noteikumiem, kas saistīti ar tādu aviobiļešu atlīdzināšanu, kuras rezervētas, izmantojot starpnieka pakalpojumus. Tie ietver pārvadātāju un starpnieku pienākumus informēt pasažierus par atlīdzināšanas procesu un nodrošināt pasažieriem saziņas iespējas. Saskaņā ar PR3.1 pasažieri var pieprasīt atlīdzinājumu tikai no pārvadātāja un starpnieks neiesaistās atlīdzinājuma apstrādē; starpniekiem ir jādod pasažieriem šāda iespēja, sniedzot viņiem nepieciešamos datus. Saskaņā ar PR3.2 pārvadātājs var izlemt, vai pasažieriem atlīdzinājums jāpieprasa no starpnieka vai no pārvadātāja, savukārt PR3.3 ļauj pasažieriem izvēlēties vai nu atlīdzinājumu ar starpnieka palīdzību, vai no pārvadātāja.

Vēlamajā politikas pasākumu kopumā ir apvienoti politikas risinājumi PR1.2, PR2.2 un PR3.2.

Dažādu ieinteresēto personu viedokļi. Atbalsts konkrētiem risinājumu variantiem
Ieinteresētās personas kopumā piekrīt konstatēto problēmu nozīmīgumam, kā arī mērķiem.

Attiecībā uz PR1 daudzas valstu izpildstruktūras, pārvadātāji un termināļu operatori atbalsta PR1.1, jo tajā nav iekļauti minētajām ieinteresētajām personām piemērojami pienākumi attiecībā uz riska novērtējumiem un pasažieru tiesību izpratnes programmām. Patērētāju organizācijas atbalsta PR1.2, jo šis risinājums uzliek pārvadātājiem un termināļu operatoriem plašākus pienākumus informēt pasažierus par viņu tiesībām. Labi strādājošas valstu izpildstruktūras, pārvadātāji, termināļu operatori un starpnieki arī atbalsta PR1.2, jo šis risinājums nodrošina, ka valstu izpildstruktūru veiktās uzraudzības un izpildes panākšanas darbības ir pārredzamākas un paredzamākas.

Attiecībā uz PR2 patērētāju apvienības atbalsta PR2.3, jo tas ietvertu patērētāju augsta līmeņa aizsardzību. Pārvadātāji un starpnieki, ņemot vērā multimodālo biļešu tirgus pašreizējo attīstības līmeni, drīzāk atbalsta PR2.1. Valstu izpildstruktūras lielāku priekšroku dod PR2.2.

Attiecībā uz PR3 aviosabiedrības un starpnieki atbalsta PR3.2; arī Eiropas pasažieru apvienība atbalsta PR3.2. Eiropas patērētāju apvienība, iespējams, dotu priekšroku PR3.3, bet varētu atbalstīt arī PR3.2, jo pasažieris vienmēr kā galējo līdzekli var izmantot iespēju vērsties pie pārvadātāja (ja starpnieks nav samaksājis noteiktajā termiņā). Valstu izpildstruktūras atbalsta PR3.1.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Ieguvumi no vēlamā risinājuma (ja tāda nav, tad no galvenajiem risinājumiem)

Šīs intervences vispārīgais mērķis ir gādāt par pasažieru pārvadājumu vienotā tirgus pienācīgu darbību un sasniegt patērētāju aizsardzības augstu līmeni pasažieriem, kuri braucienā izmanto vienu transporta veidu vai brauciena laikā maina transporta veidus, dodot pasažieriem, pārvadātājiem, starpniekiem un (jo īpaši attiecībā uz *PRM*) termināļu operatoriem un valstu pārvaldes iestādēm iespēju efektīvi un iedarbīgi piemērot un īstenot šīs tiesības.

Sagaidāms, ka vēlamais politikas pasākumu kopums sniegs ieguvumus dažādām ieinteresēto personu grupām, proti, pārvadātājiem, starpniekiem, kas pārdod biļetes, termināļu operatoriem, valstu izpildstruktūrām un pasažieriem.

Pasažieri gūst vislielāko labumu no šīs iniciatīvas, jo sagaidāms, ka pārvadātāju, termināļu operatoru un izpildiestāžu rīcības rezultātā uzlabosies pasažieru informētība par savām tiesībām. Turklāt pasažieriem (arī *PRM*) būs lielākas tiesības uz informāciju un palīdzību multimodālā braucienā un viegli saņemt atlīdzinājumu par aviobiļetēm. Kopējie ieguvumi pasažieriem aplēsti 2187 miljonu EUR apmērā, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju, un no tiem 2165,3 miljoni EUR ir apgrūtinājuma izmaksu ietaupījumi. Apgrūtinājuma izmaksu ietaupījumus nosaka laiks, kas ietaupīts šādu faktoru rezultātā: lielāka skaidrība par atlīdzināšanas procedūru (1679,1 miljons EUR), vienotais kontaktpunkts *PRM* (277,3 miljoni EUR), ES mēroga standartizētas veidlapas izmantošana atlīdzinājuma un kompensācijas pieprasījumiem (147 miljoni EUR), sūdzību izskatīšanas mehānisms multimodālu braucienu pasažieriem (43,3 miljoni EUR) un palīdzība *PRM*, kuriem ir A kategorijas multimodālās biļetes (18,6 miljoni EUR). Turklāt pasažieriem ir tiesības uz palīdzību gadījumā, ja multimodāla brauciena laikā nokavēta pārsēšanās (jo īpaši tiesības uz atlīdzinājumu un maršruta maiņu, kā arī tiesības uz aprūpi, piemēram, atspirdzinājumiem, maltītēm un izmitināšanu), un šīs palīdzības apjoms aplēsts EUR 20,1 miljona apmērā, kā arī pasažieri var izmantot lētāku iespēju vērsties pie strīdu alternatīvas izšķiršanas struktūras, un šā ieguvuma apjoms aplēsts EUR 1,6 miljonu apmērā.

Pārvadātāji gūs labumu no ātrākām un efektīvākām procedūrām, labākas operatoru atbilstības pārredzamības, starpuzņēmumu attiecību noteikumiem, kas piemērojami, kopīgi ar gaisa satiksmes starpniekiem apstrādājot kompensācijas, konkurences priekšrocībām, ko sniedz to labā reputācija,

koordinētas pārrobežu izmeklēšanas, rezultatīvas sadarbības starp valstu izpildstruktūrām un strīdu alternatīvas izšķiršanas struktūrām. Pārvadātāji netieši gūs labumu no skaidrākiem noteikumiem par atbildību multimodālo braucienu kontekstā, kā arī no publikācijām riska novērtēšanas vajadzībām, jo tas nodrošinās visās dalībvalstīs vienlīdzīgus konkurences apstākļus nozarē un uzlabos uzraudzības faktoru pārredzamību. Turklāt aplēsts, ka pārvadātāju apgrūtinājuma izmaksu ietaupījumi, ko radīs multimodālo braucienu pasažieru sūdzību izskatīšanas mehānisms, būs 35,3 miljoni EUR, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Starpnieki gūs labumu no oficiālas lomas ar to starpniecību rezervēto aviobiļešu atlīdzināšanas procesā, ja pārvadātājs tā nolemj un starpnieki tam piekrīt. Starpnieki var arī netieši gūt labumu no skaidrākiem noteikumiem par atbildību multimodālo braucienu kontekstā, jo īpaši tad, ja starpnieki pienācīgi informē pasažierus par to, ka transporta biļetes, kuras šie starpnieki ir apvienojuši un pārdevuši konkrētam multimodālam braucienam, ir atsevišķas biļetes. Turklāt aplēsts, ka starpnieku apgrūtinājuma izmaksu ietaupījumi, ko radīs multimodālo braucienu pasažieru sūdzību izskatīšanas mehānisms, būs 24 miljoni EUR, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Valstu publiskās iestādes: aplēsts, ka valstu publisko iestāžu regulāro izpildes izmaksu ietaupījumi būs 5,9 miljoni EUR, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju. Izmaksu ietaupījumus varēs gūt, jo būs vienkāršāk izvērtēt pārvadātāju un termināļu operatoru atbilstību, neveicot padziļinātas un dārgas uzraudzības darbības, būs iespēja izmantot prasību standarta veidlapas, kas vienkāršos uzraudzības darbības, un ir sagaidāma tiesas lietu skaita samazināšanās. Turklāt sagaidāms, ka valstu publisko iestāžu apgrūtinājuma izmaksu ietaupījumi, ko radīs multimodālo braucienu pasažieru sūdzību izskatīšanas mehānisms, būs 71,4 miljoni EUR, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Vēlamā politikas risinājuma kopējie ieguvumi aplēsti 2323,6 miljonu EUR apmērā, izteikti pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Vēlamā risinājuma (ja tāda nav, tad galveno risinājumu) izmaksas

Vēlamā politikas pasākumu kopuma kopējās izmaksas aplēstas 575.2 miljonu EUR apmērā papildus pamatscenārija izmaksām 2025.–2050. gadā, izteiktas pašreizējā vērtībā.

Pārvadātāju kopējās izmaksas aplēstas 144,5 miljonu EUR apmērā, izteiktas pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju, un no tām 51,2 miljoni EUR ir pielāgošanas izmaksas un 93,3 miljoni EUR – administratīvās izmaksas. Lielāko daļu pielāgošanas izmaksu nosaka tiesības uz atlīdzinājumu vai maršruta maiņu, tiesības uz aprūpi un tiesības uz palīdzību *PRM*, kuriem ir vienots pārvadājuma līgums (A kategorija), kā arī nepieciešamība ieviest sistēmu, kas ļauj reāllaikā sniegt informāciju pasažieriem, kuriem ir multimodālo braucienu A kategorijas (vienoti pārvadājuma līgumi) un B kategorijas biļetes (atsevišķas biļetes, kuras kombinējuši starpnieki). Administratīvās izmaksas lielā mērā nosaka prasība sniegt ziņojumu pēc pakalpojumu kvalitātes standartu un kvalitātes vadības sistēmas izveides.

Termināļu operatoru kopējās izmaksas aplēstas 321,9 miljonu EUR apmērā, izteiktas pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju, un no tām 319,5 miljoni EUR ir pielāgošanas izmaksas un 2,3 miljoni EUR – administratīvās izmaksas. Prasība multimodālos mezglos izveidot vienotus kontaktpunktus *PRM* veido lielu daļu pielāgošanas izmaksu (316,5 miljoni EUR), savukārt administratīvās izmaksas nosaka prasība ziņot par rezultātiem pēc pakalpojumu kvalitātes standartu un kvalitātes vadības sistēmas izveides.

Starpnieku kopējās izmaksas aplēstas 75,2 miljonu EUR apmērā, un no tām 17,8 miljoni EUR ir pielāgošanas izmaksas un 57,5 miljoni EUR — administratīvās izmaksas. Administratīvās izmaksas galvenokārt nosaka nepieciešamība mainīt informācijas sistēmas, lai pasažierus informētu par atlīdzināšanas procesu. Prasību izskatīšanas aģentūras var ciest zaudējumus, kas aplēsti EUR 1,6 miljonu apmērā, jo būs pieejama lētāka iespēja vērsties pie strīdu alternatīvas izšķiršanas struktūras.

Valstu publisko iestāžu kopējās izmaksas aplēstas 32 miljonu EUR apmērā, un no tām 30,6 miljoni EUR ir izpildes izmaksas, 1,4 miljoni EUR — administratīvās izmaksas un 0,02 miljoni EUR — pielāgošanas izmaksas.

Ietekme uz MVU un konkurētspēju

Vēlamais politikas pasākumu kopums ietekmēs lielākus un mazākus uzņēmumus, un arī MVU, visticamāk, saskarsies ar būtisku ietekmi to lieluma un resursu ierobežojumu dēļ. Tas jo īpaši attiecas

uz starpniekiem, kas pārdod biļetes, un maziem pārvadātājiem, piemēram, autobusu un ūdens transporta uzņēmumiem. Šajā kontekstā ir iekļauts MVU atbrīvojums no politikas pasākuma, kas rada īpaši lielas izmaksas MVU (t. i., informācijas sniegšana reāllaikā pasažieriem, kam ir multimodālo braucienu A kategorijas (vienoti pārvadājuma līgumi) un B kategorijas biļetes (atsevišķas biļetes, kuras kombinējuši starpnieki)).

Būtiska ietekme uz valstu budžetiem un pārvaldes iestādēm

Vēlamais politikas pasākumu kopums dod iespēju labāk īstenot pasažieru tiesības un panākt to izpildi, tādējādi vairojot valsts iestāžu darba efektivitāti. Labāka pasažieru informētība par iespēju iesniegt atlīdzinājuma un kompensācijas prasības strīdu alternatīvas izšķiršanas struktūrai ļaus ietaupīt administratīvās izmaksas tiesām, jo samazināsies tiesvedības akti un tādējādi samazināsies tiesvedības izmaksas. Valstu publisko iestāžu kopējās izmaksas aplēstas 32 miljonu EUR apmērā, savukārt izmaksu ietaupījumi – 77,3 miljonu EUR apmērā, un tas rada 45,3 miljonu EUR neto ieguvumus, izteiktus pašreizējā vērtībā, 2025.–2050. gadā salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Cita būtiska ietekme

Vēlamais politikas pasākumu kopums radīs arī sociālo ietekmi: lai gan ietekme uz nodarbinātību būs nenozīmīga, ar pamattiesībām saistītie ieguvumi izpaudīsies kā augstāks patērētāju tiesību aizsardzības līmenis, arī attiecībā uz *PRM* (piemēram, multimodālos mezglos izveidojot vienotus kontaktpunktus *PRM*). Paredzams, ka vēlamajam politikas pasākumu kopumam būs arī pozitīva vidiskā ietekme; tas vairos kolektīvā transporta mobilitātes risinājumu pievilcīgumu un var veicināt to, ka cilvēki izvēlas mazāk izmantot individuālos automobiļus, un tam savukārt var būt pozitīva ietekme, kas izpaužas kā CO_2 un citu piesārņotāju emisiju, kā arī sastrēgumu samazinājums.

Proporcionalitāte

Vēlamais politikas pasākumu kopums nepārsniedz to, kas nepieciešams, lai sasniegtu vispārējo politikas mērķi gādāt par pasažieru pārvadājumu vienotā tirgus pienācīgu darbību un pasažieriem braucienu laikā nodrošināt patērētāju aizsardzības augstu līmeni.

D. Turpmākie pasākumi

Politikas pārskatīšanas termiņš

Politiku pārskatīs, kad būs pagājis pienācīgs laiks pēc priekšlikuma pieņemšanas. Lai politikas pasākumi stātos spēkā un radītu ietekmi, būs vajadzīgs laiks; Komisijai būs stabils pamats īstenošanas rezultativitātes uzraudzībai ar valstu izpildstruktūru veiktās izpildes panākšanas un ziņošanas palīdzību. Ja neradīsies īstenošanas problēmas, tas notiks ne ātrāk kā piecus gadus pēc tiesību akta stāšanās spēkā.