C/2024/3382

31.5.2024 г.

Становище Европейски икономически и социален комитет

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

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

и

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

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Докладчик: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Искане за консултация	Съвет на Европейския съюз, 29.1.2024 г. и 1.2.2024 г. Европейски парламент, 8.2.2024 г.
Правно основание	Член 91, параграф 1, член 100, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	28.2.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	20.3.2024 г.
Пленарна сесия №	586
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	212/1/2

1. Заключения и препоръки

1.1. Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя предложеното от Комисията ново законодателство, което има за цел да подобри правата на пътниците и информацията, която им се предоставя. Различните части на тази нова уредба (пакетните туристически пътувания, правата на пътниците и мултимодалните пътувания) трябва да се разглеждат като взаимно допълващи се.

1.2. Според ЕИСК подходящата и ефикасна уредба не само ще подобри положението на пътниците, но и ще укрепи този сектор на европейската индустрия, като повиши неговата конкурентоспособност.

1.3. ЕИСК изразява загриженост във връзка с недостатъчната осведоменост на гражданите относно техните права и проблемите, свързани с прилагането им. Поради това счита, че информацията е най-полезният и ефективен инструмент, чрез който пътниците могат да се запознаят с тези права и да ги прилагат в случай на нарушаването им. Ето защо ЕИСК препоръчва на Комисията да направи така, че доставчиците на туристически услуги да предоставят подробна и качествена информация, която да бъде достъпна и да се предоставя лично, въпреки че може да има и други канали за предаването ѝ, като цифровия.

1.4. ЕИСК призовава Комисията да положи усилия за подобряване на информацията, с която разполагат пътниците преди закупуване на пътуването, и по-специално в случай на прекъсването му, и да гарантира, че тя е разбираема за всички ползватели. Комитетът предлага да се увеличи разпространението на информация посредством информационни кампании.

1.5. ЕИСК оценява много високо по-високата защита на пътниците с увреждания и с намалена подвижност, и препоръчва на Комисията да разшири тази засилена защита по отношение на пътниците, които пътуват с деца, тъй като много случаи те очевидно изпитват затруднения при своето придвижване.

1.6. ЕИСК приветства факта, че разглежданата нормативна уредба укрепва Зеления пакт, като насърчава устойчивата мобилност, и препоръчва да се отчете, че е важно на работниците в сектора да бъдат осигурени подходящо обучение и условия на труд.

1.7. ЕИСК настоятелно призовава за реална ефективност и спазване на уредбата чрез контрол на докладите, които компаниите трябва да представят на всеки две години и налагане на санкции в случай на неспазване на правилата.

2. **Основно съдържание на документа на Комисията**

2.1. Комисията прие серия от предложения, включени в пакета за устойчива мобилност, които имат за цел да подобрят пътуването на пътниците чрез укрепване на правата им. При изготвянето на правилата е взет предвид опитът, натрупан неотдавна по време на кризата с COVID-19 и с изпадането в несъстоятелност на някои оператори, което показа необходимостта от по-ефективно спазване на правата на пътниците, за да се насърчава използването на обществен транспорт за сметка на частния, допринасяйки за изпълнението на Зеления пакт.

2.2. Предложението на Комисията се съсредоточава върху три аспекта. Първият е прегледът и подобряването на правата на пътниците по отношение на контрола по прилагането на правата на пътниците в Съюза (COM (2023) 753). Вторият е предложението за регламент на ЕС относно правата на пътниците в контекста на мултимодалните пътувания, като последният аспект е съсредоточен върху преразглеждането на Директивата за пакетните туристически пътувания от 2015 г. Предмет на настоящото становище са първият и вторият аспект от приетия от Комисията пакет от мерки.

2.3. Влиянието на мултимодалните пътувания ще нараства в бъдеще. По оценки на Комисията през 2019 г. са били извършени 91 милиона мултимодални пътувания, а прогнозите сочат, че броят им ще достигне 103,6 милиона през 2030 г. и 150,9 милиона през 2050 г.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства преразглеждането на европейското законодателство, което урежда правата на пътниците, ползващи въздушен, железопътен, воден и автомобилен транспорт, тъй като счита, че всеобхватният подход е най-правилният начин за отбелязване на напредък в тази уредба, като се стимулира използването на обществен транспорт и по този начин се насърчава изпълнението на Зеления пакт.

3.2. ЕИСК оценява високо основните цели на преразглеждането на нормативната уредба, а именно правото на достъп и помощ за лицата с увреждания и намалена подвижност; правото на изпълнение на договора за превоз в случай на проблеми с пътуването, при условие че това е осъществимо, както и на обезщетение; правото на бърза, проста и достъпна система за разглеждане на жалби.

3.3. ЕИСК счита, че предложението е в съответствие с ангажимента, поет от Комисията в рамките на Стратегията за устойчива и интелигентна мобилност, да гарантира, че правата на пътниците в ЕС се прилагат правилно, че са ясни за заинтересованите страни, осигуряват помощ и възстановяване на разходите, когато има проблеми, в една мултимодална рамка, и по-специално, че се налагат подходящи санкции, когато тези правила не се изпълняват и това нарушава правата на пътниците и конкуренцията.

3.4. ЕИСК обаче счита, че предложението на Комисията не е достатъчно амбициозно, тъй като намерението е само да се коригират установените според различни проучвания и организации на Съюза слабости при прилагането и изпълнението на съществуващите права на пътниците, като не се въвежда никакво ново право за пътниците като такова, и че основната цел на предложението е да се намери липсващият до момента баланс между защитата на пътниците и задълженията на превозвачите и на управителите на инфраструктура. В предложението не се отчита и съществената роля на работниците в сектора, на които трябва да бъдат осигурени подходящо обучение и условия на труд.

3.5. ЕИСК изразява загриженост относно факта, че гражданите познават твърде слабо своите права, и изпитват проблеми при упражняването им. В специално допитване на Евробарометър от 2019 г. се заключава, че по-малко от половината граждани на ЕС знаят, че пътниците имат права. Само една трета от гражданите знаят какви права имат по време на пътуване. Това е често срещан проблем, който отдалечава гражданите от целите на Съюза за изграждане на икономика, която работи за хората. Според ЕИСК предложението на Комисията следва да спомогне за подобряване на положението на потребителите в рамките на Европейския съюз.

3.6. В своето становище относно „Упражняване и прилагане на установените права на пътниците, ползващи въздушен транспорт“ ЕИСК препоръчва информацията за правата на пътниците да бъде подобрена и да бъдат създадени бързи и ефективни механизми за изплащане на обезщетението при закъснение или отмяна на полет. Въпреки това посочените проблеми продължават да съществуват или се задълбочиха вследствие на различните кризи в сектора на въздушния транспорт.

3.7. ЕИСК счита, че законодателното предложение трябва непременно да се приложи по хармонизиран и съгласуван начин с преразглеждането на Директива (ЕС) 2015/2302 относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, тъй като макар да се отнася за услуги с различно правно естество, за потребителите е сложно да ги разграничат една от друга при договарянето им. ЕИСК препоръчва в рамките на двете предложения да бъде хармонизирана защитата на потребителите, като общата цел е да не се създават различия, които да бъдат в ущърб на конкуренцията между различните оператори на пазара.

3.8. Прилагането на законодателството в областта на защитата на потребителите е проблем, който не беше разрешен с инструментите, предоставени на потребителите. Упражняването на колективни искове е много трудно на практика. Съдебното решаване на конфликтите в толкова голям сектор поражда проблеми, допълнителни разходи и неефективност за всички заинтересовани страни. ЕИСК счита, че трябва да се насърчават публични, бързи и ефикасни механизми, които гарантират спазването на разпоредбите, договорени от потребителя във връзка с транспортната услуга (пряко с доставчика, с помощта на физически или цифров посредник или в интермодален контекст), така че да се гарантира равенството между всички оператори на пазара. Ето защо Комитетът препоръчва в документите за пътуване да се посочва: 1) къде се подава жалба до оператора на пътнически услуги и 2) към каква алтернативна система за разрешаване на спорове може да се обърне потребителят, ако не получи удовлетворяващ отговор.

3.9. ЕИСК призовава да се положат допълнителни усилия по отношение на ефикасността на трансграничните механизми за разрешаване на спорове, тъй като значителна част от пътуванията и тяхното договаряне се извършват с пазарни субекти, установени в държава, различна от държавата на договарящия ползвател. В този смисъл ЕИСК припомня съществуването на мрежата TRAVEL-Net, която с дейността си улеснява разрешаването на трансгранични спорове, и препоръчва на Комисията да вземе предвид нейните коментари по настоящото законодателно предложение.

3.10. В това отношение ЕИСК припомня, че нивото на защита на пътниците се повиши съществено след хармонизацията на правата на пътниците на равнището на ЕС, която има за цел да гарантира еднакви условия на конкуренция за всички участници при предоставянето на транспортни услуги. ЕИСК, също както и Комисията, счита, че по-ефективната защита на пътниците е стимул за използването на обществения транспорт, което ще допринесе решително за изпълнението на Зеления пакт, като освен това ще насърчи реална лоялна конкуренция между различните участници (превозвачи, управители на инфраструктури, посредници), която ще бъде от полза за развитието на силна промишленост, свързана с превоза на пътници, създаваща заетост.

3.11. Въпреки посочената по-горе подобрена защита, фалитите на авиокомпании и оператори и преди всичко въздействието на COVID показаха, че различните оператори, които участват в дадено пътуване, имат неравнопоставени задължения по отношение на сключването на застраховки срещу фалит или гаранционни фондове. Въпреки че Комисията предлага да проучи този въпрос в бъдещи законодателни актове, ЕИСК счита, че е необходимо да бъдат създадени стабилни режими, уреждащи несъстоятелността, които са приложими за всички агенти и оператори, ангажирани с пътуването, независимо от техния размер (МСП и големи дружества), за да се прилагат еднакви правила за еднакви рискове.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК счита за целесъобразно предложението на Комисията за ясни правила, уреждащи правото на парично възстановяване на стойността на билетите, когато са резервирани чрез посредник. Възможността, предоставена на превозвача, да може да реши, със съгласието на посредника, към кого от тях да бъде насочена жалбата на потребителя, е целесъобразна, тъй като по този начин последният ще знае от момента на резервацията от кого да поиска обезщетението или възстановяването на разходите в случай на проблеми. Въпреки това ЕИСК счита, че точното регламентиране на дейността на посредниците, което се прилага за пътуванията със самолет, следва да се разшири и да обхване останалите видове транспорт, за да се гарантират хармонизация и равни условия за различните видове транспорт.

4.2. ЕИСК подкрепя предложената уредба за възстановяване на разходите чрез посредници, която е възприета в законодателството. Предложението внася яснота, като включва задължението за информиране на потребителя за условията за възстановяване на разходите по ясен и прост начин в момента на резервацията, като се гарантира, че възстановяването на разходите ще бъде без такси за потребителя и в срок от 14 дни.

4.3. ЕИСК счита, че за да се гарантира ефикасен механизъм за възстановяване на разходите, е необходимо безпрепятствено предаване на информация за потребителя между посредниците и авиокомпаниите, като освен това се гарантират адекватните равнища на конкуренция. Поради това Комитетът счита, че уредбата на този аспект е подходяща, по-специално гаранциите във връзка с максималния срок на съхраняване на данните и ограничението на целите, които позволяват да се осигури съответствие с Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД).

4.4. В различни документи на Комисията многократно се изтъква ниското ниво на зачитане на правата на пътниците в различните видове транспорт. Една от причините е, че потребителите не знаят за съществуването на тези права. ЕИСК счита за положително създаването на стандартизирана процедура за възстановяване на разходите и обезщетение за всички видове транспорт. Приемането на този модел ще спести разходи на предприятията и ще улесни запознаването на всички потребители с него. Освен това националните компетентни органи ще трябва да следят този формуляр винаги да е на разположение на потребителите, което ще насърчи по-широкото му използване и ще допринесе за подобряване на прилагането, което е основната цел на предложената реформа. От превозвачите трябва да се изисква също така да прилагат прозрачно аргумента за непреодолима сила по време на процедурите по подаване и разглеждане на жалби. Ако се посочва, че закъснението или отмяната на пътуването се дължат на непреодолима сила, превозвачът следва да е задължен да посочи доказателства за това (например метеорологичната прогноза за мястото, на което се е намирало въпросното превозно средство в съответния час). Позоваването на непреодолима сила не следва да се използва произволно за отхвърляне на жалбите.

4.5. ЕИСК също така счита за целесъобразен „основания на риска“ подход, възприет в правната уредба. В съответствие с него националните компетентни органи изготвят програми за мониторинг, за да наблюдават изпълнението от страна превозвачите, операторите на инфраструктури и посредниците на задълженията съгласно Регламента въз основа на жалбите на потребителите и дейностите за мониторинг. Тази система следва да осигури прозрачност и да повиши ефикасността на механизмите за защита, установени със законодателния акт.

4.6. Тежестта на мониторинга върху прилагането на разпоредбите на регламента от страна на различните оператори следва да се носи от националните компетентни органи, които следва да имат хармонизирани функции във всички държави членки. Комисията обаче трябва да запази активна роля, особено по отношение на онези практики, които имат последици в няколко държави от Съюза. ЕИСК счита, че е необходимо да се разшири обхватът на действие на Комисията в разследването и налагането на санкции, в случай на предположение за противоречащи на Регламента практики. В предложения текст е включена възможността за искане на информация, без да са уточнени възможностите за действие. Освен това тази възможност е предвидена само за автомобилния, железопътния и морския транспорт. Изключването на въздушния транспорт не е надлежно обосновано, поради което следва да се избягват разлики в третирането на различните алтернативи за превоз.

4.7. ЕИСК счита за положително предложението на Комисията относно правата на пътниците по време на мултимодални пътувания. Възможността за извършване на мултимодални пътувания е в съответствие с насърчаването на използването на обществен транспорт като алтернатива на личното превозно средство. Ефикасната мултимодална мобилност е ключов елемент за повишаването на устойчивостта на транспорта и допринася за осъществяването на Европейския зелен пакт.

4.8. ЕИСК предупреждава, че понастоящем пътниците, които биха искали да изберат мултимодално пътуване на дълги разстояния, се натъкват на голям проблем — липсата на подходяща защита, по-специално при прекъсване на пътуването. ЕИСК счита, че подобряването на условията, в които се извършват тези пътувания, и хармонизирането им с другите видове пътувания по отношение на този аспект несъмнено ще повиши привлекателността им за пътниците. ЕИСК подчертава, че този законодателен акт подобрява съществено защитата на лицата с намалена подвижност, тъй като предвижда специално правото на помощ както по време на превоза, така и в мултимодалните пътнически центрове.

4.9. ЕИСК приветства структурата на предложения регламент, тъй като тя улеснява хармонизирането на правилата за защита на ползвателите на транспорт, независимо от вида на използвания транспорт, като не допуска нееднакво третиране и насърчава конкуренцията и взаимното допълване между различните видове транспорт.

4.10. Въпреки че инициативата е положителна, ЕИСК счита, че предложението за регламент предоставя на пътниците само ограничена защита. Следва да се подобри защитата в случая на единични договори за мултимодален превоз. Според ЕИСК ще бъде необходимо също така да се очертаят по-ясно задълженията за грижа и помощ, за да се избягва лесното им заобикаляне от страна на субектите, задължени да ги оказват във всеки отделен случай. Ако не бъдат определени по-добре условията за оказване на помощ, съществува риск това да остане изцяло в ръцете на съответния превозвач и на практика тази помощ да не се оказва, което причинява вреда за пътника, която може да бъде много трудно поправима. В същия ред на мисли ЕИСК посочва затруднението, което произтича от липсата на предвидени обезщетения за напълно интегрираните билети.

4.11. ЕИСК счита, че е наложително реалното създаване на европейско пространство на данни за мобилността, което позволява да се преодоляват пречките, дължащи се на фрагментирането на данните между различните предприятия, оператори и администратори, което затруднява предоставянето на потребителите на информация в реално време. Това представлява сериозно препятствие, което пречи да се извлекат ползи от цифровизацията на транспорта и създаването на подходящи условия за конкуренция при предоставянето на цифрови услуги за мобилност и транспорт в ЕС, позволяващи да се повиши качеството на услугите, мултимодалността, пътната безопасност и устойчивостта, като същевременно дават възможност на пазарните участници да се възползват от новите бизнес възможност и иновациите, благодарение на което транспортът може да стане по-ефикасен и рентабилен.

4.12. Също така, макар че този въпрос не е предмет на настоящото становище, ЕИСК счита за необходимо да предупреди за сериозния проблем с нарушаването на конкуренцията в резултат на липсата на специална уредба за ръчния багаж и включването му в цената на билета. ЕИСК припомня, че в решението, поставено по дело C-487/12 ([1]), Съдът на ЕС посочва, че ръчният багаж не трябва да подлежи на ценова добавка; във връзка с това отбелязва, че обхватът и специфичните изисквания за теглото и размерите на ръчния багаж трябва да бъдат определени възможно най-скоро. В съответствие с отправените искания в предходни становища ЕИСК счита, че практиката на Съда на Европейския съюз в тази област трябва да бъде включена в законодателството за защита на потребителите.

Брюксел, 20 март 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE

([1]) Решение на Съда (пети състав) от 18 септември 2014 г., Vueling Airlines SA v Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.