C/2024/3382

31.5.2024.

Atzinums Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja

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

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

un

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

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

(C/2024/3382)

Ziņotāja: ***Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA***

Atzinuma pieprasījums	Eiropas Savienības Padome, 29.1.2024. un 1.2.2024. Eiropas Parlaments, 8.2.2024
Juridiskais pamats	Līguma par Eiropas Savienības darbību 91. panta 1. punkts, 100. panta 2. punkts un 304. pants
Atbildīgā specializēta nodaļa	Transporta, enerģētikas, infrastruktūras un informācijas sabiedrības specializētā nodaļa
Pieņemts specializētās nodaļas sanāksmē	28.2.2024.
Pieņemts plenārsesijā	20.3.2024.
Plenārsesija Nr.	586
Balsojuma rezultāts (par/pret/atturas)	212/1/2

1. Secinājumi un ieteikumi

1.1. Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja (EESK) atbalsta Komisijas ierosināto jauno regulu, kuras mērķis ir uzlabot pasažieru tiesības un nodrošināt ceļotājiem labāku informāciju. Visas šīs jaunās regulas daļas (kompleksie ceļojumi, pasažieru tiesības un multimodālie braucieni) būtu jāuzskata par savstarpēji papildinošām.

1.2. EESK uzskata, ka pienācīgs un efektīvs regulējums ne tikai uzlabos pasažieru stāvokli, bet arī stiprinās Eiropas industriju šajā nozarē, padarot to konkurētspējīgāku.

1.3. EESK pauž bažas gan par iedzīvotāju neinformētību par savām tiesībām, gan par problēmām to īstenošanā, tāpēc uzskata, ka informācija ir pasažieriem visnoderīgākais un efektīvākais rīks, kas palīdz uzzināt šīs tiesības un spēt tās izmantot, ja tās tiek pārkāptas. Tāpēc EESK iesaka Komisijai gādāt, ka tūrisma pakalpojumu sniedzēji ceļotājiem nodrošina plašu un kvalitatīvu informāciju tiešā veidā, pat ja šī informācija ir pieejama arī citur, piemēram, tiešsaistē.

1.4. EESK aicina Komisiju veikt pasākumus, lai uzlabotu informāciju, kas pasažieriem pieejama pirms ceļojuma rezervācijas, it īpaši brauciena pārtraukuma gadījumā, un nodrošināt, ka tā ir saprotama katram lietotājam. Komiteja ierosina pastiprināt informācijas izplatīšanu, izmantojot informācijas kampaņas.

1.5. EESK ļoti atzinīgi vērtē to, ka ir pastiprināta aizsardzība pasažieriem ar invaliditāti un ierobežotām pārvietošanās spējām, un iesaka Komisijai paplašināt šo uzlaboto aizsardzību, attiecinot to arī uz pasažieriem, kuri ceļo ar bērniem, jo ir skaidrs, ka viņi bieži saskaras ar daudzām grūtībām.

1.6. EESK atzinīgi vērtē to, ka šī regula stiprina zaļo kursu, veicinot ilgtspējīgu mobilitāti, un iesaka šajā nozarē atzīt arī labi apmācītu un respektētu darba ņēmēju nozīmi.

1.7. EESK prasa, lai regula būtu patiesi efektīva un tiktu īstenota un lai tālab tiktu uzraudzīti ziņojumi, kas uzņēmumiem jāiesniedz ik pēc diviem gadiem, kā arī tiktu piemērotas sankcijas, ja noteikumi nav ievēroti.

2. **Komisijas dokumenta kopsavilkums**

2.1. Komisija ir pieņēmusi vairākus priekšlikumus, kuri ietverti ilgtspējīgas mobilitātes paketē un kuru mērķis ir uzlabot pasažieru pieredzi, stiprinot viņu tiesības. Izstrādājot šos noteikumus, ir ņemta vērā nesenā Covid-19 krīzes pieredze un dažādu operatoru bankroti, kas ir izgaismojuši nepieciešamību stiprināt pasažieru tiesību ievērošanu, lai stimulētu sabiedriskā transporta izmantošanu salīdzinājumā ar privāto transportu un tādējādi veicinātu zaļā kursa īstenošanu.

2.2. Komisijas priekšlikumā galvenā uzmanība pievērsta trim aspektiem. Pirmais no tiem ir pasažieru tiesību pārskatīšana un uzlabošana saistībā ar pasažieru tiesību izpildes panākšanu Savienībā (COM(2023) 753). Otrais ir priekšlikums Eiropas regulai par pasažieru tiesībām multimodālo ceļojumu kontekstā, un trešais ir 2015. gada Komplekso ceļojumu direktīvas pārskatīšana. Šis atzinums attiecas uz Komisijas pieņemtās paketes pirmo un otro aspektu.

2.3. Multimodālo braucienu ietekme nākotnē pieaugs. Komisijas aplēses liecina, ka 2019. gadā bija 91 miljons ceļotāju; paredzams, ka 2030. gadā šis skaits sasniegs 103,6 miljonus un 2050. gadā – 150,9 miljonus.

3. **Vispārīgas piezīmes**

3.1. EESK atzinīgi vērtē to, ka ir pārskatīti Eiropas noteikumi, kas reglamentē pasažieru tiesības gaisa, dzelzceļa, ūdens un autotransporta nozarē, jo uzskata, ka holistiskā pieeja ir vispiemērotākais veids, kā virzīt uz priekšu šo regulu, stimulējot sabiedriskā transporta izmantošanu un tādējādi sekmējot zaļo kursu.

3.2. EESK pilnībā atbalsta tiesiskā regulējuma pārskatīšanas galvenos mērķus, proti, tiesības uz pieejamību un palīdzību personām ar invaliditāti un ierobežotām pārvietošanās spējām, tiesības uz pārvadājuma līguma izpildi traucējumu gadījumā, kad vien iespējams, un tiesības uz kompensāciju, kā arī tiesības uz ātru, pieejamu un procedūras ziņā ērtu sistēmu.

3.3. EESK uzskata, ka priekšlikums atbilst Komisijas saistībām, kas noteiktas Ilgtspējīgas un viedas mobilitātes stratēģijā, proti, nodrošināt, ka ES pasažieru tiesības tiek pienācīgi īstenotas, ka tās ir skaidras iesaistītajām pusēm, ka tiek nodrošināta palīdzība un kompensācija, ja rodas problēmas, raugoties no multimodālā transporta viedokļa, un it īpaši, ka gadījumos, kad tiek pārkāptas pasažieru tiesības un konkurences noteikumi, tiek piemērotas atbilstīgas sankcijas.

3.4. Tomēr EESK uzskata, ka Komisijas priekšlikums nav pietiekami vērienīgs un ir vērsts tikai uz to, lai novērstu trūkumus, kas konstatēti dažādos pētījumos un uz ko norādījušas ES struktūras attiecībā uz spēkā esošo pasažieru tiesību īstenošanu un izpildi; priekšlikumā nav noteiktas jaunas pasažieru tiesības kā tādas, un tā galvenais mērķis ir panākt līdzsvaru starp pasažieru aizsardzību un pārvadātāju un infrastruktūras pārvaldītāju pienākumiem; priekšlikumā nav atzīts arī tas, ka būtiska nozīme ir labai nozares darbinieku apmācībai un labai attieksmei pret viņiem.

3.5. EESK pauž bažas gan par iedzīvotāju vispārējo neinformētību par savām tiesībām, gan par problēmām šīs tiesības izmantot. Īpašā Eirobarometra 2019. gada aptaujā secināts, ka mazāk nekā puse ES iedzīvotāju zina, ka pasažieriem ir tiesības. Tikai trešdaļa iedzīvotāju zina savas tiesības ceļošanas laikā. Tā ir pastāvīga problēma, kas attālina iedzīvotājus no ES mērķiem veidot tādu ekonomiku, kas darbojas cilvēku labā. EESK uzskata, ka Komisijas priekšlikumam būtu jāpalīdz uzlabot lietotāju situāciju Eiropas Savienībā.

3.6. Savā atzinumā par gaisa transporta pasažieru tiesību ievērošanu un piemērošanu EESK jau ir ieteikusi uzlabot informāciju par pasažieru tiesībām un izveidot ātrus un efektīvus atlīdzināšanas mehānismus kavējumu vai atcelšanas gadījumā. Tomēr konstatētās problēmas joprojām pastāv vai ir saasinājušās saistībā ar dažādām krīzēm gaisa transporta nozarē.

3.7. EESK uzskata, ka tiesību akta priekšlikums noteikti ir jāizstrādā saskaņotā veidā un saskaņā ar Direktīvas (ES) 2015/2302 par kompleksiem ceļojumiem un saistītiem ceļojumu pakalpojumiem pārskatīšanu, jo, lai gan tie ir cita juridiska rakstura pakalpojumi, patērētājiem ir grūti tos atšķirt, iegādājoties attiecīgo pakalpojumu. EESK iesaka abus priekšlikumus saskaņot ar patērētāju aizsardzības prasībām, lai nepieļautu atšķirības, kas var ietekmēt konkurenci starp dažādiem tirgus dalībniekiem.

3.8. Patērētāju aizsardzības tiesību aktu nepiemērošana ir problēma, kas nav atrisināta ar patērētājiem pieejamajiem instrumentiem. Kolektīvā tiesvedība praksē ir ļoti sarežģīta. Konfliktu iztiesāšana šādā apjomīgā nozarē rada problēmas, papildu izmaksas un neefektivitāti visiem iesaistītajiem. EESK uzskata, ka būtu jāveicina ātri un efektīvi publiski mehānismi, kas patērētājiem nodrošinātu visu pieejamo transporta pakalpojumu iegādes iespēju (tiešā veidā no pakalpojumu sniedzēja vai ar fizisku, digitālu vai intermodālu starpnieku palīdzību) tā, lai garantētu vienlīdzību starp visiem tirgus dalībniekiem. Tādēļ Komiteja iesaka ceļošanas dokumentos norādīt 1) kur iesniedzama sūdzība ceļojumu pakalpojumu sniedzējam un 2) kādas alternatīvas strīdu izšķiršanas sistēmas patērētājs var izmantot, ja nesaņem apmierinošu atbildi.

3.9. EESK aicina pielikt lielākas pūles, lai uzlabotu pārrobežu strīdu izšķiršanas mehānismu efektivitāti, jo ievērojama daļa ceļojumu un pārvadājumu pakalpojumu operatoru ir reģistrēti valstī, kas nav pakalpojuma lietotāja valsts. Šajā saistībā EESK atgādina, ka pastāv TRAVEL-Net tīkls, kura mērķis ir atvieglot pārrobežu strīdu izšķiršanu, un iesaka Komisijai šajā tiesību akta priekšlikumā ņemt vērā tā piezīmes.

3.10. Šajā sakarā EESK atgādina, ka pasažieru aizsardzības līmenis ir būtiski paaugstinājies pēc pasažieru tiesību saskaņošanas ES līmenī, kuras mērķis ir nodrošināt vienlīdzīgus konkurences apstākļus visiem transporta pakalpojumu sniegšanā iesaistītajiem dalībniekiem. Tāpat kā Komisija, EESK uzskata, ka lielāka pasažieru aizsardzība ir stimuls izmantot sabiedrisko transportu, kas dos izšķirošu ieguldījumu zaļā kursa īstenošanā, kā arī veicina godīgu konkurenci starp dažādiem dalībniekiem (pārvadātājiem, infrastruktūras pārvaldītājiem, starpniekiem), kas sekmēs spēcīgas un nodarbinātību veicinošas pasažieru pārvadājumu nozares attīstību.

3.11. Neraugoties uz iepriekš minēto uzlaboto aizsardzību, aviosabiedrību un operatoru maksātnespēja un galvenokārt Covid-19 ietekme ir parādījusi, ka dažādajiem operatoriem, kas iesaistīti vienā un tajā pašā ceļojumā, ir atšķirīgi un nevienlīdzīgi pienākumi iegādāties maksātnespējas apdrošināšanas vai garantiju fondu nodrošinājumu. Lai gan Komisija ierosina šo jautājumu izskatīt turpmākajos tiesību aktos, EESK uzskata, ka ir nepieciešams izveidot stingrus maksātnespējas režīmus, kas piemērojami visiem ceļojumā iesaistītajiem dalībniekiem un operatoriem neatkarīgi no to lieluma (MVU vai lieli uzņēmumi), lai līdzīgiem riskiem tiktu piemēroti līdzīgi noteikumi.

4. **Īpašas piezīmes**

4.1. EESK uzskata, ka Komisijas priekšlikums skaidri reglamentēt tiesības uz atlīdzinājumu naudā gadījumos, kad biļetes tikušas rezervētas, izmantojot starpnieka pakalpojumus, ir atbilstošs. Pārvadātāja iespēja ar starpnieka piekrišanu izlemt, kurš pieņem pieprasījumu no patērētāja, ir piemērota, jo tā ļauj patērētājam jau rezervācijas brīdī zināt, no kā problēmu gadījumā pieprasīt kompensāciju vai atlīdzinājumu. Tomēr EESK uzskata, ka regulējums, kas īpaši attiecas uz gaisa satiksmes starpniekiem, būtu jāattiecina arī uz citiem transporta veidiem, lai nodrošinātu dažādu transporta veidu saskaņotību un vienlīdzību.

4.2. EESK atbalsta priekšlikumā ierosinātos noteikumus par izdevumu atlīdzināšanu, izmantojot starpniekus. Priekšlikums nodrošina skaidrību, ieviešot pienākumu skaidri un vienkārši informēt patērētāju par atlīdzināšanas noteikumiem rezervācijas un apstiprināšanas brīdī, garantējot bezmaksas atmaksu 14 dienu laikā.

4.3. EESK uzskata: lai atlīdzināšanas mehānisms būtu efektīvs, ir svarīgi, lai informācija par patērētājiem tiktu pienācīgi nodota starpniekiem un aviokompānijām, vienlaikus nodrošinot pienācīgu konkurences līmeni. Tāpēc Komiteja uzskata, ka ir lietderīgi šo aspektu regulēt, it īpaši attiecībā uz maksimālajiem aizsardzības pasākumiem un datu saglabāšanas mērķa noteikšanu saskaņā ar Vispārīgo datu aizsardzības regulu (VDAR).

4.4. Dažādajos Komisijas dokumentos ir atkārtoti uzsvērts, ka visos transporta veidos pasažieru tiesību ievērošanas līmenis ir zems. Viens no iemesliem ir tas, ka lietotāji nav informēti par šādu tiesību esamību. EESK atzinīgi vērtē standartizētas atlīdzināšanas un kompensācijas procedūras izveidi visiem transporta veidiem. Šā modeļa pieņemšana ietaupīs izmaksas uzņēmumiem un nodrošinās patērētājiem labāku izpratni par procedūru. Turklāt valstu kontroles iestādēm būs jāuzrauga, vai šī veidlapa vienmēr ir pieejama patērētājiem, sekmējot plašu tās izmantošanu, un palīdzēs uzlabot atbilstību, kas ir galvenais ierosinātās reformas mērķis. Būtu arī jāprasa, lai pārvadātāji sūdzību izskatīšanā nepārvaramas varas (force majeure) argumentu piemērotu pārskatāmi. Ja tiek norādīts, ka nepārvaramas varas apstākļu dēļ brauciens ir aizkavējies vai atcelts, no pārvadātāja var sagaidīt pierādījumus par šādu apstākļu esamību (piemēram, laika prognoze attiecīgā transportlīdzekļa atrašanās vietā un laikā). Nepārvaramas varas argumentu nedrīkstētu patvaļīgi izmantot prasījumu noraidīšanas nolūkā.

4.5. Tāpat EESK uzskata, ka tiesību aktos pieņemtā "uz risku balstītā" pieeja ir piemērota. Izmantojot šo pieeju, valstu kontroles iestādes izstrādās uzraudzības programmas, lai pārbaudītu pārvadātāju, infrastruktūras pārvaldītāju un starpnieku atbilstību regulās noteiktajiem pienākumiem, pamatojoties uz patērētāju sūdzībām un sekojošiem pasākumiem. Šai sistēmai būtu jānodrošina pārredzamība un jāuzlabo noteikumos paredzēto aizsardzības mehānismu efektivitāte.

4.6. Par uzraudzību attiecībā uz to, kā atsevišķi operatori ievēro regulas noteikumus, atbildība būtu jāuzņemas valstu kontroles iestādēm, kuru funkcijām vajadzētu būt saskaņotām visās dalībvalstīs. Tajā pašā laikā Komisijai joprojām būtu jāuzņemas aktīva loma, it īpaši attiecībā uz praksi, kas tiek īstenota dažādās ES dalībvalstīs. EESK uzskata, ka ir jāpaplašina Komisijas iespējas izmeklēt un sodīt darbības, par kurām ir aizdomas, ka tās pārkāpj regulas noteikumus. Ierosinātajā tekstā ir paredzēta iespēja pieprasīt informāciju, taču nav precizēta iespējamā rīcība. Turklāt šī iespēja ir paredzēta tikai attiecībā uz autotransportu, dzelzceļa un jūras transportu. Gaisa transporta izslēgšana nav pietiekami pamatota, jo nevajadzētu pieļaut atšķirīgu attieksmi pret dažādām transporta alternatīvām.

4.7. EESK atzinīgi vērtē Komisijas priekšlikumu par pasažieru tiesībām multimodālos ceļojumos. Iespēja veikt multimodālus braucienus ir paredzēta, lai veicinātu sabiedriskā transporta izmantošanu kā alternatīvu privātiem transportlīdzekļiem. Efektīva multimodāla mobilitāte būtiski palīdz veicināt transporta ilgtspēju un īstenot Eiropas zaļo kursu.

4.8. EESK brīdina, ka ceļotāji, kas lielu attālumu pārvarēšanai apsver iespēju izvēlēties multimodālu ceļojumu, saskaras ar būtisku problēmu, proti, pienācīgas aizsardzības trūkumu, it īpaši ceļojuma pārtraukuma gadījumā. EESK uzskata, ka šo braucienu uzlabošana un saskaņošana šajā ziņā noteikti padarīs multimodālo mobilitāti pievilcīgāku ceļotājiem. EESK arī uzsver, ka šie tiesību akti būtiski palīdz aizsargāt personas ar ierobežotām pārvietošanās spējām, īpaši paredzot tiesības uz palīdzību gan brauciena laikā, gan multimodālos pasažieru centros.

4.9. EESK atzinīgi vērtē ierosinātās regulas struktūru, jo tā atvieglo transporta lietotāju aizsardzības noteikumu saskaņošanu neatkarīgi no to veida, nepieļaujot nevienlīdzību un veicinot konkurenci un papildināmību starp dažādiem transporta veidiem.

4.10. Lai gan iniciatīva ir pozitīva, EESK uzskata, ka ierosinātās regulas piedāvātā aizsardzība ceļotājiem ir ierobežota. Tas būtu jāuzlabo attiecībā uz vienotiem multimodāliem līgumiem. EESK uzskata, ka ir skaidrāk jādefinē aprūpes un palīdzības pienākumi, lai personas, kurām ir pienākums sniegt šos pakalpojumus, nevarētu tos viegli apiet. Ja palīdzības noteikumi netiek skaidrāk definēti, ir risks, ka visa atbildība tiks atstāta pārvadātāja ziņā, kurš praksē var arī nesniegt palīdzību, tādējādi radot ļoti grūti labojamu kaitējumu pasažierim. Tāpat EESK pauž nožēlu, ka priekšlikumā nav paredzēta kompensācija par pilnībā integrētām biļetēm.

4.11. EESK uzskata, ka būtiski ir izveidot Eiropas mobilitātes datu telpu, lai pārvarētu šķēršļus, ko rada datu sadrumstalotība starp daudziem uzņēmumiem, operatoriem un administratoriem un kas apgrūtina reāllaika informācijas sniegšanu lietotājiem. Tas ir nopietns šķērslis, kas traucē gūt labumu no transporta digitalizācijas un Eiropas Savienībā radīt pienācīgus vienlīdzīgus konkurences apstākļus digitālās mobilitātes un transporta pakalpojumu nodrošināšanā, ļaujot uzlabot pakalpojumu kvalitāti, multimodalitāti, ceļu satiksmes drošību un ilgtspēju un vienlaikus paverot tirgus dalībniekiem iespēju gūt labumu no jaunām uzņēmējdarbības iespējām un inovācijas, tādējādi nodrošinot efektīvāku un rentablāku transportu.

4.12. Tāpat, lai gan tas nav šā atzinuma temats, EESK uzskata, ka ir jāpievērš uzmanība nopietnai problēmai, proti, konkurences izkropļojumam, ko rada tas, ka nav īpašu noteikumu par rokas bagāžu un tās iekļaušanu biļešu cenā. EESK atgādina par Eiropas Savienības Tiesas spriedumu lietā C-487/12 ([1]), saskaņā ar kuru rokas bagāžai nebūtu jāpiemēro cenas piemaksa, tādēļ norāda, ka pēc iespējas drīzāk ir jānosaka darbības joma un īpašās prasības attiecībā uz rokas bagāžas svaru un izmēriem. Saskaņā ar iepriekšējos atzinumos pausto aicinājumu EESK uzskata, ka Eiropas Savienības Tiesas *acquis* šajā jomā būtu jāiekļauj tiesību aktos par patērētāju aizsardzību.

Briselē, 2024. gada 20. martā

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Oliver RÖPKE

([1]) Tiesas 2014. gada 18. septembra spriedums (piektā palāta). *Vueling Airlines, S.A.* pret *Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia*, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.