Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешен воден път, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2008) 816 окончателен – 2008/0246 (COD)

(2009/C 317/16)

Докладчик: **г-н Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**
Съдокладчик: **г-н Jörg RUSCHE**

На 12 февруари 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 71 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешен воден път, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2008) 816 окончателен – 2008/0246 (COD).

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 юни 2009 г. (докладчик: **г-н Bernardo Hernández Bataller**, съдокладчик: **г-н Jörg Rusche**).

На 455-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юли 2009 г. (заседание от 16 юли 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 65 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, тъй като прилагането на регламента, най-общо казано, ще доведе до подкрепа за вътрешния пазар и правата на пътниците, и в частност – на лицата с увреждания.

1.2. Въпреки това Комитетът изразява съжаление, че предложението не обхваща изрично и по-подробно положението на лицата с увреждания и не включва по-високи стандарти в областта на защитата на основните и икономическите права на пътниците.

1.3. По отношение на лицата с увреждания следва да се създаде рамка, която да гарантира достъп за тях във всички случаи, при условията, посочени от ЕИСК в настоящото становище.

1.4. Що се отнася до безопасността, в регулаторните рамки, които се прилагат или които предстои да бъдат приложени в държавите-членки в тази област, винаги трябва да се търси възможно най-високият стандарт.

1.5. Останалите основни права, като защитата на неприкосновеността на личния живот в бази данни, следва също да бъдат предмет на конкретен регламент, който да засилва гаранциите.

1.6. Що се отнася до икономическите права на потребителите, разглежданите правила следва да бъдат подобрени значително в определени области, като алтернативния транспорт и възстановяването на средства, обезщетяването на цената на билета, информацията за пътниците или системата за разглеждане на жалби.

2. **Контекст**

2.1. В член 38 на Хартата на основните права на Европейския съюз ([1]) се посочва, че в политиките на Съюза се осигурява високо равнище на защита на потребителите. От друга страна, засилването на защитата на потребителите е заложено като дейност на Общността в член 3 от ДЕО, а в член 153 се съдържа разпоредба за насърчаване интересите на потребителите и за гарантиране на висока степен на защита на потребителите.

2.2. В Бялата книга „Европейската транспортна политика до 2010 г.: време за решения“ ([2]) Комисията предложи да се установят права на пътниците за всички видове транспорт, като прие общи принципи за всички видове транспорт ([3]) и посочи необходимостта от укрепване на някои права, като конкретни мерки в полза на лицата с намалена подвижност, автоматични и незабавни решения, когато пътуването се прекъсва (големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда), задължения за информиране на пътниците и разглеждане на жалби и възможности за обезщетение.

([1]) ОВ C 303, 14.12.2007 г., стр. 1.

([2]) COM(2001) 370 от 12.09.2001 г.

([3]) Подобни на предвидените в Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети (ОВ L 46, 17.2.2004 г.).

2.3. През 2006 г. Европейската комисия започна допитване до обществеността относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, което отчасти беше съсредоточено върху защитата на правата на лицата с намалена подвижност по време на пътуване по море или по вътрешни водни пътища. Мнозинството от участниците се обявиха в подкрепа на наличието на общо минимално равнище на защита на правата на пътниците в целия ЕС, независимо от вида транспорт или от това дали пътуването се извършва само в една държава-членка или се пресичат вътрешни или външни граници.

2.4. От друга страна, в общите заключения на едно независимо проучване ([4]) се посочва, че защитата на пътниците в ЕС не е напълно задоволителна поради – освен всичко друго – липса на хармонизация по отношение на обхвата и степента на защитата на правата на пътниците, липсата на рамка, включваща непосредствени и предварително определени решения в случаите на отмяна или забавяне на пътуване, и липсата на информация за пътниците относно техните права в критични ситуации.

2.5. Оценката на въздействието обхвана основно принципите на обезщетяването и предоставянето на помощ в случаите на отмяна или забавяне на пътуване, правилата по отношение на достъпа, недискриминацията и помощта за лица с увреждания и за лица с намалена подвижност, стандартите за качество и задълженията по отношение на информацията, както и разпоредбите относно разглеждането на жалби и наблюдението на спазването на стандартите.

3. **Предложение на Комисията**

3.1. С предложението за регламент се създават общи минимални стандарти за недискриминация между пътниците по отношение на транспортните условия, предлагани от превозвачите, недискриминация и задължителна помощ за лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност, задължения на превозвачите спрямо пътниците в случаи на отмяна или закъснение, минимална информация, която трябва да се предоставя на пътниците, разглеждане на жалби и ефективно упражняване на правата на пътниците.

3.2. Предложеният регламент ще се прилага по отношение на търговски пътнически услуги по море или по вътрешни водни пътища, включително круизи, между или на пристанища или други места за качване или слизане, разположени на територията на държава-членка, където Договорът е в сила.

3.3. Предвиждат се задължения за превозвачите в случай на прекъсване на пътуването, свързани с предоставянето на информация, правото на помощ, пренасочването и възстановяването на средствата, обезщетяването на цената на билета и други мерки в полза на пътниците.

3.4. Предвижда се всяка държава-членка да определи независим орган или органи, отговорни за прилагането на регламента, които могат да приемат необходимите мерки, за да гарантират зачитане на правата на пътниците, включително спазването на правилата за достъпност.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК приветства общите минимални стандарти, съдържащи се в предложението за регламент и изразява надежда, че в бъдеще то може да се развие в посока на едно по-благоприятно и по-високо равнище на защита на потребителите, в съответствие с разпоредбите на Договора за ЕО. Комисията изрично трябва да поясни, че туристическите екскурзии с продължителност по-малка от един ден не попадат в приложното поле на предложението.

4.1.1. Предложението е смело и съответства на най-новите подходи на Европейската комисия, като поставя потребителите на централно място по отношение на функционирането на вътрешния пазар, разглеждайки ги като крайни получатели на ползите от отварянето на националните пазари.

4.1.2. Освен че се създава набор от правила и принципи, които гарантират икономическите права на потребителите в морския и речния транспорт на национално и наднационално равнище, с регламента се установява и режим на признаване и защита на личните права на гражданите и на лицата като цяло.

4.1.3. От друга страна, предложението допълва законодателствата на голяма част от държавите-членки на ЕС, които или не разглеждат този въпрос, или го разглеждат с известна несигурност, което на практика не дава гаранции за правата на лицата с увреждания или в напреднала възраст. Това засяга системите за достъпност и информиране и помощта на борда на кораба, както и предварителната информация, които в много случаи определено трябва да бъдат подобрени.

4.1.4. Въпреки това ЕИСК изразява несъгласие с възможността държавите-членки да могат да изключват от приложното поле на предложението услугите, представляващи предмет на договори за обществени услуги, тъй като това са услугите, които се ползват най-много от гражданите и от които лицата с увреждания биха имали най-голяма нужда. Комисията би могла след член 19, параграф 1, букви а) и б) да предвиди нов параграф, който да изисква от отговорните органи да предвидят в тези случаи система за автоматично обезщетение.

Независимо от съществуващите разпоредби относно морската безопасност (Директиви 1999/35/ЕО, 98/18/ЕИО и 98/41/ЕО), ЕИСК счита, че правото на безопасност на пътниците следва изрично да се включи в регламента като тяхно индивидуално и специфично право.

В този смисъл идеята за безопасност включва и достъпността; с други думи, достъпността следва да се гарантира не само при слизането и качването на пътниците от корабите, но и по време на цялото пътуване.

([4]) Независимо проучване, възложено от ГД „Енергетика и транспорт“ на Европейската комисия през 2005-2006 г. – „Анализ и оценка на правата на пътниците в сектор морски транспорт в ЕС“.

Кучетата водачи, които сформират едно цяло с лицата с увреждания, тъй като им помагат да упражняват правото си на свободно движение и мобилност, трябва да имат гарантиран достъп до всички места за качване и за всички пътувания, попадащи в обхвата на предложения регламент.

4.1.5. ЕИСК призовава Комисията да приеме и предложи на общностно равнище всички необходими мерки, за да гарантира, че лицата с увреждания или с намалена подвижност имат същите права като всички останали граждани във връзка със свободата на движение, свободата на избор и недискриминацията. Необходимо е да се приложи „социалният модел на инвалидност“, включително затлъстяването, така че всички лица да могат да ползват транспортните средства.

4.1.6. По отношение на правното основание – членове 70 и 81 от Договора – Комитетът смята, че е необходимо да се прибави и член 153 от Договора, в който се предвижда високо равнище на защита на потребителите в дейностите на Общността.

4.1.7. ЕИСК счита, че изборът на регламент като инструмент е целесъобразен, тъй като установените с предложението правила трябва да се прилагат по еднакъв и ефективен начин в целия Европейски съюз, за да се гарантира подходящо равнище на защита на пътниците в морския транспорт и равнопоставени условия за превозвачите.

4.1.8. ЕИСК изразява съгласие с гледната точка на европейските законодатели, според които механизмите за съвместно регулиране или саморегулиране *„не се прилагат, когато се засягат основни права или при важни политически възможности или в ситуации, в които правилата трябва да бъдат прилагани еднакво във всички държави-членки“* ([5]), поради което предложението за регламент съответства на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

4.1.9. Що се отнася до Глава III, обаче, целта да се гарантират еднакви условия за икономическите субекти на вътрешния пазар се постига само частично, защото регламентът предоставя на държавите-членки значителна свобода по отношение на правата в случай на закъснение или отмяна на пътуване. В доклада, който Комисията трябва да изготви до три години след влизането на регламента в сила (член 30) следва конкретно да се посочи дали евентуална разлика в законодателствата в тази област влияе върху конкуренцията или върху правилното функциониране на вътрешния пазар.

4.1.10. ЕИСК изразява съгласие, че превозите, предназначени основно за туристически цели, в частност екскурзиите и посещенията на забележителности, следва да бъдат изключени от обхвата на регламента. Все пак трябва да се вземе предвид случаят на пътници, които са в затруднение да осъществят дадена връзка, поради проблем на някой етап от пътуването им.

4.2. ЕИСК подчертава важността на издаването на билет като доказателство за сключването на договор за превоз и счита за важно установените с регламента правила да се разглеждат като задължителни и неотменими правни актове в полза на пътниците, без това да засяга съществуващото равнище на защита, по-специално що се отнася до неравноправните клаузи ([6]) и до нелоялните търговски практики ([7]).

Необходимо е да се потърси конкретно решение за отмяна или за изменение по най-благоприятния за лицата с увреждания начин, на сега съществуващото и прилагано почти навсякъде задължение лицата с увреждания да уведомяват превозвачите в срок не по-кратък от 48 часа преди пътуването за намерението си да пътуват. Очевидно е, че този твърд срок, наложен на лицата с увреждания, може да попречи на упражняването на определени права, свързани със свободното движение на хора, като правото на почивка или правото на реагиране при спешна ситуация от страна на тези лица.

ЕИСК настоява да се позволи определена гъвкавост по отношение на системата за уведомяване за търсене на помощ на борда. При този вид транспорт от пътниците не се изисква предварително да резервират билет, поради което изискването лицата с увреждания да уведомяват предварително за нуждата си от помощ би било нарушение на правото им на равнопоставено третиране. Затова следва да се въведе разграничение между дълги и къси пътувания или по вид на лодката или кораба, който се използва за превоза. Европейската комисия следва да задължи превозвачите да изпращат на пътника потвърждение за получаване на уведомлението, за да се гарантира, че пътникът ще разполага с доказателство за това, че действително е уведомил превозвача за нуждата си от помощ, в случай на прекъсване по веригата за предаване на информация.

4.2.1. За упражняването на правата, установени с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, тези лица трябва да имат достъп до помощ в пристанищата, на местата за качване и слизане и на борда на пътническите кораби. Комитетът е съгласен, че в интерес на социалното приобщаване тази помощ следва да бъде безплатна, в съответствие с предвиденото в член 26 от Хартата на основните права на Европейския съюз по отношение на правото на интеграция на хората с увреждания.

4.2.2. Затова ЕИСК счита, че дерогациите за отказ на превоз на лица с увреждания или с намалена подвижност трябва да се основават на обективни, недискриминационни, прозрачни и проверими критерии.

([5]) Междуинституционално споразумение за по-добро законотворчество между Европейския парламент, Съвета и Комисията (2003/C 321/01), параграф 17.

([6]) Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 21.4.1993 г., стр. 29).

([7]) Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар (ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22).

4.3. ЕИСК приветства разпоредбата на член 8 от предложението за регламент, касаеща диалога и координацията между организациите на организираното гражданско общество и публичните органи, според която превозвачите, заедно с организациите на лицата с увреждания и с националните органи по контрол на прилагането, установяват правилата за достъп. Що се отнася до определянето на стандартите за качество, те също следва да се определят в сътрудничество със сдруженията на организациите на потребителите, в съответствие с член 22 от предложението, като се вземат предвид препоръките на Международната морска организация и на други международни органи с правомощия в тази област.

4.4. Събирането от превозвачите на специална такса на пристанищата, предвидено в член 9, параграф 3 от предложението, противоречи напълно на принципа за безплатна помощ в името на социалното приобщаване, особено когато това се извършва едностранно, както се посочва в текста. Независимо от това, отделянето на сметките е естествено последствие от осигуряването на минимална прозрачност, въпреки че прегледът от годишната ревизия следва да се предоставя на организациите на лицата с увреждания и на сдруженията на потребителите. Въпреки това ЕИСК препоръчва да се извърши оценка, за да се определи дали тежестта, произтичаща от откриването на подобна сметка следва да се поема от малките и средните предприятия.

4.5. Обезщетението при загуба на инвалидни колички и оборудване за подпомагане на подвижността съответства на целта на регламента да осигури защита; същото се отнася и за разпоредбата, изискваща на заинтересованите лица да се осигури друго оборудване в замяна. Обезщетението трябва да бъде пълно и да покрива всички причинени вреди.

4.6. Задълженията в случай на прекъснато пътуване, като минимални общи стандарти, са разумни, още повече че понастоящем няма правила в това отношение. ЕИСК може да приеме, че е предвидено първо на общностно равнище да се постигне определено уеднаквяване на стандартите за защита на пътниците във въздушния транспорт, но би желал да се препоръча много бързо достигане на най-високо равнище на защита.

4.6.1. Автоматичното обезщетяване на цената на билета би могло да се окаже справедлива система, стига да функционира гъвкаво и ефикасно. В бъдеще тази система следва да се развие в посока на по-високи проценти в случаите на закъснение.

4.6.2. Необходимо е да се изясни разпоредбата на член 20, параграф 4 от предложението, която предвижда неприлагане, когато отмяната или закъснението се дължат на „извънредни обстоятелства“. Тази разпоредба следва да се изясни във връзка със съдебната практика на Съда на ЕО ([8]), доколкото разпоредбата не се прилага за технически проблем, възникнал на кораб и станал причина за отмяна на пътуване, освен ако този проблем не се дължи на събития, които поради своя характер не са присъщи на обичайното упражняване на дейността превозвач. Освен това, фактът, че даден превозвач е спазвал минималните стандарти за поддръжка на кораб, сам по себе си не бива да се приема за доказателство, че въпросният превозвач е взел всички „разумни мерки“ и затова следва да бъде освободен от задължението за изплащане на обезщетение. Морските условия за всяка услуга по превоз също следва да бъдат отчетени.

4.6.3. Във всеки случай, разпоредбата на член 21 от предложението, според която нищо не възпрепятства пътниците да търсят обезщетение за щети, понесени вследствие на отмяна или закъснение на транспортна услуга, пред националните съдилища, съответства напълно на основното право на ефективни правни средства за защита, установено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

4.7. Информацията е важна за пътниците и трябва да бъде достъпна и в съответствие с развитието на технологиите, следователно предложението е уместно в това отношение.

4.8. Що се отнася до жалбите, когато са за щети от граждански и/или търговски характер, те следва да се насочат към извънсъдебните институции за разглеждане на потребителски спорове, създадени въз основа на Препоръка 1998/257/ЕО на Комисията от 30 март 1998 г., или поне към органите, които спазват принципите на независимост, прозрачност, състезателно начало, ефикасност, законност, свобода и възможност за представителство.

4.9. Националните органи по прилагането следва да имат правомощия за пълно прилагане на режим на ефективни, възпиращи и съразмерни санкции, който при всяко положение да включва възможност за нареждане на изплащане на обезщетение на засегнатите пътници вследствие от подадена жалба.

В регламента следва да се включи задължение за осигуряване на достъпна, подходяща и приложима информация за санкциите и процедурата за подаване на жалби от пътниците.

4.10. Що се отнася до защитата на личните данни и свободното движение на данните ([9]), ЕИСК споделя тревогата на Комисията във връзка със стриктното прилагане на съществуващото законодателство с цел гарантиране неприкосновеността на личния живот на пътниците, в съответствие с Директива 95/46/ЕО и със съдебната практика на Съда на Европейските общности. Това се отнася особено за случаите, в които се касае за лични данни, които могат да бъдат предадени на трети страни по повод предоставянето на транспортна услуга. Във всеки един момент лицата, за които има открито досие, следва да бъдат уведомени за това и за правото им на достъп до досието и да поискат корекция или премахване на данни от него.

([8]) Решение от 22 декември 2008 г. по дело C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

([9]) Право на зачитане на личния и семейния живот по смисъла на член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

4.11. ЕИСК напомня на Комисията необходимостта от преразглеждане на Директива 90/314/ЕО с цел постигане на по-голямо съответствие между нея, настоящото предложение и други разпоредби на вторичното законодателство на Общността, както и с цел:

— да се актуализират определенията и обясненията на термини като „обща цена“, „туристически пакет“ и „предварително договорена комбинация“;

— да се определи по-ясно отговорността на оператора и на агента в случай на неизпълнение или неправилно изпълнение на договора, независимо от това дали операторът или агентът е предоставил, пряко или непряко, договорената услуга;

— да се определи по-ясно и по-пълно обезщетение за пътниците в случай на прекратяване на договора от организатора.

4.12. Освен това ЕИСК припомня на Комисията необходимостта в регламента да се включи изрична препратка към директивите за пътуване по море и вътрешни водни пътища, които са насочени към постигане на високо равнище на защита конкретно за лицата с намалена подвижност, както и да се коригира географският обхват на тяхното приложение там, където това е нужно.

Брюксел, 16 юли 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI