

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.4.2011  
COM(2011) 174 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО  
СЪВЕТА**

**за прилагането на Регламент (ЕО) № 261/2004 относно създаване на общи правила  
за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или  
голямо закъснение на полети**

{SEC(2011) 428 окончателен}

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**за прилагането на Регламент (ЕО) № 261/2004 относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети**

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Свободното движение, което представлява едно от най-важните лични права на гражданите на Европейския съюз и съществен аспект на вътрешния пазар, е от важно значение за конкурентоспособността и интеграцията на икономиката на ЕС. Пътуването е необходима предпоставка за упражняване на правото на свободно движение. Регламент (ЕО) № 261/2004<sup>1</sup> (наричан по-долу „Регламентът“) стана приложим на 17 февруари 2005 г. С Регламента се определя минимално равнище на стандартите за качество във връзка със защитата на пътниците, като се добавя важно гражданско измерение към либерализацията на пазара за въздухоплавателни услуги.

Новостта на някои разпоредби в Регламента доведе до различни тълкувания и съответно до различия в прилагането между въздушните превозвачи и националните правоприлагащи органи (НПО), което затруднява пътниците и заинтересованите страни да разберат обхвата и границите на формулираните права. През 2007 г. Комисията издаде съобщение<sup>2</sup>, в което бяха очертани основните недостатъци във връзка с прилагането на Регламента заедно с набор от съответни корективни мерки. Комисията пое ангажимент към заинтересованите страни и институциите на ЕС да продължи усилията си за подобряване на прилагането, за да се гарантира хармонизирано тълкуване и спазване на Регламента, както и да докладва редовно за това.

След 6 години прилагане на Регламента Комисията го оценява наново в съответствие със своя ангажимент. Настоящото съобщение представлява част от работата на Комисията за премахване на пречките за гражданите действително да упражняват своите права съгласно законодателството на ЕС, започнала с доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. „Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“<sup>3</sup>. Във въпросния доклад Комисията обяви своето намерение да гарантира адекватно налагане на правата на пътниците във въздушния транспорт особено в случаи на големи закъснения и отмяна на полети.

Така, с настоящия доклад се преследват три цели: да се опише развитието след приемането на Регламента, което може да окаже влияние върху прилагането му; да се проследят мерките, предприети от 2007 г. насам, като се направи преглед на подобренията в неговото прилагане и на оставащите пречки; да се установят допълнителни действия за гарантиране в краткосрочен план на по-нататъшното подобряване на неговото прилагане в сегашната правна рамка, предоставена от Регламента, и да се оценят възможни промени, които могат да спомогнат за по-доброто постигане на неговите политически цели.

---

<sup>1</sup> ОВ L 46/1 от 17.2.2004 г.

<sup>2</sup> COM 168 (2007).

<sup>3</sup> COM 603 (2010).

## **2. РАЗВИТИЕ ОТ 2007 ГОДИНА НАСАМ**

### **2.1. Промени в пазара**

През последните години завършването на либерализацията на пазара за въздухоплавателни услуги, бумът на нови дружества и бизнес модели, както и появата на нови маршрути доведоха съвместно до създаването на нови възможности за гражданите за пътуване. Броят на пътниците нарасна с около 35 % от 2000 г. насам. Пътуването с въздушен транспорт вече не се възприема като лукс, а се превърна в необходимост за осъществяване на стопанска дейност и в очевидно право на европейските граждани.

С този растеж очакваното качество на въздушния транспорт обаче бе повлияно отрицателно в някои отношения. Това влошаване се държи на множество причини, между които: неоправдани закъснения поради претовареност на въздушното пространство, претъпкани с хора летища и недостатъчно планиране на действията при извънредни обстоятелства в случай на сурови метеорологични условия; по-строги мерки за сигурност; по-големи летища с по-дълги разстояния, което означава за пътниците рисковете по прибиране на багажа и изпускане на полети; и някои търговски практики на въздушните превозвачи, които могат да се отразят отрицателно на пътниците — по-слабата страна в договора за превоз (като например така наречената „политика при неявяване“ или нередности по отношение към багажа, което показва пропуски и недостатъци в прилагането на сегашното законодателство). В някои случаи тези проблеми могат да се окажат за пътниците със също толкова сериозни последици както отмяната или голямото закъснение на полет. Тъй като тези търговски практики придобиха широко разпространение след приемането на Регламента, е необходимо допълнително да се обмисли дали някои от повдигнатите въпроси трябва да се решават на европейско равнище.

Средствата за пътуване и неговата цел също претърпяха развитие успоредно с еволюцията на нашето общество към по-интензивно използване на времето и придаване на по-голямо значение на пътуванията и почивките. Прекъсването на дадено пътуване сега вероятно причинява повече неудобства за съответния пътник отколкото преди. Ето защо основната цел на регламента — да се подобри положението на пътниците, ако пътуването им бъде прекъснато — сега е по-важна от когато и да било преди.

### **2.2. Промени в законодателството на ЕС за правата на пътниците**

Регламентът относно правата на пътниците, използващи железопътен транспорт, влезе в сила през декември 2009 година<sup>4</sup>. През 2010 г. Съветът и Европейският парламент приеха Регламент относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища<sup>5</sup>, а през 2011 г. — Регламент относно правата на пътниците в автобусния транспорт<sup>6</sup>.

Поради специфичните характеристики на различните видове транспорт и техните пазари както по отношение на съответните икономически сектори (различия в големината на дружествата, приходите или броя на маршрутите), така и на пътниците (различия в дължината и условията на пътуването) точното съдържание на въпросните

---

<sup>4</sup> ОВ L 315/14, 3.12.2007 г.

<sup>5</sup> ОВ L 334/1, 17.12.2010 г.

<sup>6</sup> ОВ L 55/1, 28.2.2011 г.

права варира, но типологията на правата, гарантирани от трите действащи регламента за въздушния, железопътния, морския, вътрешния воден и автобусния транспорт, е сходна: а именно правото на информация, възстановяване на разходи, премаршрутиране, помощ по време на чакане за пътуване и обезщетяване при определени условия.

### 2.3. Промени в международното измерение

В световен мащаб вече не само ЕС е определил правила относно минималните стандарти за правата на пътниците. Също и на най-големите пазари за въздушен транспорт съответните органи все повече разширяват правата на пътниците. САЩ, Канада и други трети държави понастоящем усъвършенстват своето законодателство относно правата на пътниците във въздушния транспорт, докато някои други европейски и северноафрикански държави ще прилагат Регламента като част от своите дву- или многостранни споразумения с ЕС в областта на въздушния транспорт. ЕС засега обаче е единствената част от света, в която вече са въведени минимални стандарти за правата на пътниците за всички видове транспорт.

### 2.4. Съдебна практика

Съдебната практика оказва решаващо въздействие върху тълкуването на Регламента. В своето решение по делото **IATA**<sup>7</sup> Съдът на Европейския съюз потвърди пълната съвместимост на Регламента с Конвенцията от Монреал и взаимното допълване между двата правни инструмента. По дело **C-549/07 Wallentin-Herrman**<sup>8</sup> Съдът изясни кога даден технически проблем по въздухоплавателно средство не може да се разглежда като „извънредно обстоятелство“. Желателно е по-ясно разграничаване на това, което може да бъде считано за *force majeure* във въздухоплаването, като се вземат предвид поуките от практическия опит и тълкуването, дадено от Съда на Европейския съюз. По делото **Sturgeon**<sup>9</sup> относно големи закъснения, Съдът на Европейския съюз счете, че голямо закъснение от минимум три часа в пристигането може да е основателна причина пътниците да имат право на обезщетение в същия размер както в случай на отмяна на полет, тъй като претърпените от пътниците неудобства са сходни. Тъй като решенията на Съда на Европейския съюз са пряко приложими и правно обвързващи от датата на влизане в сила на съответния регламент, всички въздушни превозвачи са правно задължени да се съобразяват с тях.

### 2.5. Кризата с вулканичната пепел през април 2010 година

Затварянето на европейското въздушно пространство поради облака от пепел от исландски вулкан през април 2010 г. беше безпрецедентно събитие. Регламентът продължи да бъде изцяло приложим, като затварянето незабавно бе окачествено за целия ЕС като изключително обстоятелство.

Първоначалната оценка на прилагането на правото на ЕС относно правата на пътниците във въздушния транспорт показва, че въздушните превозвачи, летищата и другите пътнически оператори в голямото си мнозинство са действали ефективно за свеждане до минимум на последиците за пътниците. Несъмнено без Регламента хаосът и

---

<sup>7</sup> C-344/04 от 10.1.2006 г.

<sup>8</sup> C 549/07 от 22.12.2008 г.

<sup>9</sup> Съединени дела C-402/07 и C-432/07 от 19.11.2009 г.

разходите както за европейските граждани, така и за обществото като цяло щяха да бъдат много по-големи. НПО сега трябва да предприемат необходимите мерки срещу тези малко на брой превозвачи, които отказаха да спазят Регламента, за да се избегне както нарушаване на конкуренцията между превозвачите, така и недоволството на пътниците поради неспазване на правните разпоредби.

Независимо от това, кризата с вулканичната пепел разкри някои от структурните ограничения на Регламента, подложен на изпитание от нейния размер. Може да е уместно да се оцени пропорционалността на някои сегашни мерки като неограничената отговорност за полагане на грижи при големи природни бедствия. Държавите-членки и Комисията трябва да обмислят как да се гарантира в бъдеще правилното съвместно осъществяване и финансиране на тази особено важна подкрепа, която при кризата с вулканичната пепел беше оказана единствено от част от съответния икономически сектор. Понастоящем е в ход оценка на финансовите разходи, причинени от кризата; за целта секторът трябва обаче да предостави необходимите съответни данни, с които евентуално все още не се разполага, тъй като се очаква решението на НПО или компетентните национални съдилища по голям брой искове от страна на пътници. Необходима е пълна оценка на надеждни данни, действащи разпоредби и възможни бъдещи мерки, за да се гарантира, че въздухоплавателният сектор няма да бъде прекомерно обременен и че същевременно няма единствено гражданите да понасят финансовите разходи и неудобствата, причинени от природни бедствия.

Измежду мерките, насочени към запазване на мобилността на пътниците в кризисна ситуация, Комисията ще проучи възможни начини за повишаване на степента на подготвеност на всички засегнати участници. Би могло да се предвиди временна отмяна на оперативни ограничения като ограничения за нощни полети.

### **3. ПРЕГЛЕД НА МЕРКИТЕ, ПРЕДПРИЕТИ ОТ 2007 ГОДИНА НАСАМ**

Комисията следи данните във връзка с прилагането на Регламента, като ползва множество източници — информация, публикувана от превозвачи, сдружения на потребители, НПО и свързани с Комисията служби, като например мрежата на потребителските центрове (ECC-Net)<sup>10</sup> и центъра за телефонни услуги „Europe Direct Call Center“ (EDCC); редица изследвания и проучвания относно прилагането на Регламента, а именно доклада от 2008 г. относно договорните условия и преференциалните тарифни режими на превозвачите<sup>11</sup>, проучването на Евробарометър през 2009 г. относно правата на пътниците, индекса за развитие на пазарите на дребно през 2010 г. и доклада от 2010 г. за оценка на Регламент (ЕО) № 261/2004<sup>12</sup>; резултатите от приключила през 2010 г. обществена консултация относно правата на пътниците във въздушния транспорт, в рамките на която бяха разгледани също така нередности с багажа<sup>13</sup> и връзката между въпросните права и правата и задълженията, произтичащи от Директивата за пакетните туристически пътувания<sup>14</sup> в случай на несъстоятелност на

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm)

<sup>11</sup> От Steer Davies Gleeve [http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/passengers\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/passengers_en.htm).

<sup>12</sup> От Steer Davies Gleeve, на същия интернет адрес.

<sup>13</sup> ОВ L 140/2 от 30.5.2002 г.

<sup>14</sup> ОВ L 158/59 от 23.6.1990 г.

превозвача. Тези документи, които са на разположение на уебсайта на Комисията, могат да послужат в допълнение на информацията в настоящия доклад<sup>15</sup>.

Съгласно събраната информация някои от недостатъците са свързани с формулировката и съдържанието на Регламента, така че не могат да бъдат отстранени без изменение на сега действащите правила, поради което не се разглеждат в настоящия доклад. Но по съображения за изчерпателност по-долу се посочват основните критики към съдържанието на Регламента.

Главните критики от страна на съответния икономически сектор се отнасят до: сложността на Регламента; липсата на ограничение за отговорността да се полагат грижи в случай на извънредни обстоятелства извън контрола на превозвача; трудностите да се осигури покриването от отговорната трета страна на разходите по прилагане на Регламента; липсата на по-прецизно описание на извънредните обстоятелства както извън, така и под контрола на превозвача; и липсата на единно тълкуване и прилагане.

От страна на пътниците основните критики са: възможно е Регламентът да не се прилага правилно от превозвачите (например относно правото на пътниците да им се предложи премаршрутиране при първата възможност за това при сравними условия на превоз и да получават грижи, докато очакват премаршрутиране); НПО не разглеждат жалбите бързо и ефикасно; решенията на НПО нямат задължителен характер и поради това не винаги се спазват от превозвачите или признават от съдиите; липса на наблюдение, оценяване и публикуване на информация относно действията на операторите във връзка с прилагането на Регламента и със степента на удовлетворение на потребителите.

По отношение на прилагането на Регламента Комисията в своето съобщение от 2007 г. определи различни области, в които е необходимо подобрене, а именно поради липсата на:

- единно тълкуване и прилагане в целия ЕС;
- ясни и лесно достъпни средства за разглеждане на жалби; както и
- адекватна информация за пътниците.

За преодоляване на тези недостатъци Комисията насърчи заинтересованите страни да се разберат относно начина за задоволително прилагане на Регламента. Бяха постигнати две доброволни споразумения, изясняващи задълженията както на НПО, така и на въздушните оператори относно разглеждането на жалби особено при извънредни обстоятелства. Освен това от НПО под ръководството на Комисията бяха договорени два тълкувателни документа, които да спомогнат за хармонизиране на прилагането и привеждането в изпълнение на Регламента: един през 2007 г. (документ от вида „въпроси и отговори“) и друг през 2010 г. във връзка с кризата с вулканичната пепел. Комисията председателстваше няколко срещи на НПО всяка година, насърчаваше постоянния неофициален обмен на информация между НПО и поддържаше открит и постоянен диалог със съответния икономически сектор и всички

---

<sup>15</sup> SEC (2011) 428 Работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение.

заинтересовани страни с ежегодни многостранни срещи. Този диалог спомогна за по-доброто разбиране от всички страни както на контекста, в който се прилага Регламентът, така и на изискванията на компетентните национални органи. Комисията придава голямо значение на този диалог с всички заинтересовани страни и се стреми да го доразвива.

Съгласно различните информационни източници на този етап трябва да се направят три основни извода. Първо, все още съществуват големи трудности по прилагането, свързани с липсата както на единно тълкуване, така и на последователно налагане на национално равнище. Второ, шокиращите различия в процедурите и сроковете за разглеждане на жалби на пътниците, както и правно необвързващият характер и обхватът на становищата на НПО разстройват пътниците и водят до слабости в прилагането на Регламента. Накрая, не проличава повишаване на информираността на пътниците относно техните права.

Докато някои от недостатъците са пряко свързани с Регламента, част от тях произтичат от разпокъсаното законодателство за защита на потребителите и от неговото практическо прилагане, по-специално в трансгранични условия.

### **3.1. Липса на единно тълкуване**

Поради новостта на законодателството относно правата на пътниците във въздушния транспорт и липсата на определение за някои от термините, използвани от съзаконодателите, някои от членовете бяха предмет на различаващи се тълкувания от самото начало. По повечето въпроси, обсъждани през 2007 г., предоставеното тогава тълкуване от НПО и от Комисията сега до голяма степен е възприето от всички заинтересовани страни. Някои други въпроси обаче отпаднаха поради даденото от Съда на Европейския съюз тълкуване, но същевременно се добавиха нови. Поради това е необходима актуализация на документа с въпроси и отговори.

С изключителните природни явления през 2010 година — кризата с вулканичната пепел и тежките метеорологични условия — се открие необходимостта да се подчертае, че когато отговорността за нередността се носи от друго лице, включително трети страни (доставчици на аеронавигационни услуги, управители на летища, наземни оператори, туроператори, национална администрация и т.н.), въздушните превозвачи могат да търсят обезщетение от тях. В член 13 ясно се определя споделена отговорност: опериращият въздушен превозвач е длъжен да оказва помощ на пътниците, но не и да плаща всички разходи. Целта на посочването на опериращия въздушен превозвач на централно място в Регламента във връзка със задълженията по него е да се гарантира ефективното прилагане на въпросния регламент в полза на пътниците, като същевременно се разреши споделяне на разходите с всяко частно или публично лице, отговорно за нередността<sup>16</sup>.

С оглед на новите познания по общите принципи, разработени в съдебната практика, някои други термини в членовете се изясниха достатъчно, за да не са повече предмет на различаващи се тълкувания, независимо от бъдещи становища на Съда на Европейския съюз. Такъв е случаят с правото на премаршрутиране при първа възможност при

---

<sup>16</sup> Съображения 7 и 8.



сравними транспортни условия (член 8, параграф 1, буква б) при отмяна на полет или отказан достъп на борда и правото на грижи (член 6) в транзитни/трансферни летища.

Както изясни Съдът на Европейския съюз в своята практика, при тълкуването на разпоредба от законодателството на ЕС е необходимо да се вземе под внимание не само нейната формулировка, но и съответният контекст, преследваните цели с правилата, част от които е тя, както и причините, довели до приемането ѝ<sup>17</sup>. За пътниците първостепенното и най-съществено право е увереността, че те ще пътуват при условия, които са сходни на посочените в техния билет особено по отношение на времената по разписанието. В съответствие с политическите цели на Регламента да се намалят неудобствата за пътниците и да им се предложи приемливо премаршрутиране<sup>18</sup>, както и с аргументацията на Съда на ЕС, трябва да се тълкуват разширително<sup>19</sup> разпоредбите, с които се предоставят права на пътниците във въздушния транспорт.

Съгласно член 8 пътниците имат право да изберат премаршрутиране „при сравними транспортни условия“; това може да се осъществи с друг вид транспорт или друг превозвач, покриващ същия маршрут или много сходен на него, по същата или сходна тарифна класа. Превозвачите са длъжни да предложат такава възможност за избор на своите пътници. „Сравнимите транспортни условия“ трябва да бъдат определени въз основа на същата или сходна класа, а не на цената, платена от индивидуалния пътник, тъй като цената за място в самолет като част от търговската стратегия на дружеството непрекъснато се променя в зависимост от множество различни фактори. Показателен за това е фактът, че за един и същ полет в една и съща тарифна класа седящи един до друг пътници може да са заплатили значително различаващи се цени за сходни места.

Същият принцип важи за оказването на грижи в транзитни/трансферни летища независимо от мястото на възникване на голямото закъснение или на причинилото го първо закъснение. Регламентът трябва да се тълкува в съответствие с първичното право като цяло, включително с принципа за равно третиране, съгласно който сходните положения трябва да не се третират по различен начин<sup>20</sup>. Съществено за определяне на задълженията на превозвача е единственото договорно взаимоотношение, което гарантира на пътниците, че ще пристигнат в крайния пункт на пътуването си съгласно разписанието. От гледна точка на пътниците указаното в техния билет транзитно/трансферно летище, свързващо две различни отсечки от пътуването им, няма друго предназначение освен да им помогне да стигнат до крайния пункт. Междувременно съгласно Регламента превозвачите не са възпрепятствани нито те самите да предлагат услугата за превоз (чрез пряк полет или с прекачване), нито да използват полетите на друг превозвач по споразумение с него. Това ясно е заявено от законодателя в член 2, буква з), където се дава определение за краен пункт на пристигане и отговорността на превозвача се ограничава чрез уточняване, че „не се взимат предвид съществуващи алтернативни свързващи полети, ако първоначално планираното време на пристигане се спазва“.

Законодателят последователно избра понятието за краен пункт на пристигане, за да определи както отговорността на превозвача (която може да бъде намалена, ако бъде

---

<sup>17</sup> Параграфи 41—42, дело Sturgeon.

<sup>18</sup> Съображение 12.

<sup>19</sup> Параграф 17, дело Wallentin-Hermann; параграф 45, дело Sturgeon.

<sup>20</sup> Параграф 95, дело IATA.

спазено времето на пристигане), така и съответните права на пътниците (за свеждане до минимум на претърпяното неудобство). С член 6 опериращият въздушен превозвач се задължава да предоставя грижи, ако очаква по разумни причини пътниците да бъдат забавени по-дълго, отколкото е определено в същия член, и това задължение обхваща пътници, които се окажат забавени на транзитно/трансферно летище по пътя към техния краен пункт на пристигане. С член 13 се потвърждава правото на опериращия въздушен превозвач (който трябва да положи грижите) да търси обезщетение от превозвача, отговорен за причиненото закъснение — например от договорния превозвач или от превозвача, осъществил предходен (закъснял) полет.

Действително Съдът на Европейския съюз изигра ключова роля в изясняването на някои от най-спорните аспекти, но Комисията е наясно, че поради сложността на сегашните правила все още остават много въпроси, по които може да се наложи тълкуване от Съда.

Освен това, както се споменава в т. 2.4, кризата с вулканичната пепел открои значението на ясното тълкуване. Правата на пътниците във въздушния транспорт трябва да се анализират в своята цялост, така че се налага да се прецени дали съществуват пропуски в действащото законодателство — например по въпроси, свързани с багажа — или следва да се вземат предвид нови практики на пазара. Поради това, с оглед на практическия опит и на развитието напоследък, Комисията счита, че е необходима оценка на сегашните мерки и в този контекст се изисква добра координация с осъществяваното понастоящем преработване на Директивата за пакетните туристически пътувания.

Комисията ще работи с мрежата на НПО за постигане на хармонизирано тълкуване и през 2011 г. ще започне оценка на въздействието, за да прецени пропорционалността на сегашните мерки предвид практическия опит и разходите от регулирането за заинтересованите страни с оглед да предложи през 2012 г. допълнителни мерки относно правата на пътниците във въздушния транспорт, включително от законодателен характер.

### **3.2. Липса на единно прилагане в целия Европейски съюз**

В доклада от 2010 г. се заключава, че проблемите с прилагането на равнището на ЕС се дължат на факта, че в много държави-членки прилагането не е достатъчно ефективно, пропорционално и възпиращо, за да стимулира икономически превозвачите да спазват Регламента. Вследствие на това съществуващите национални различия в подхода за прилагането пораждаат риск от нарушаване на конкуренцията във въздушния транспорт.

През 2010 г. Комисията насърчи няколко съвместни действия на НПО срещу превозвачи, за да се гарантира успешното хармонизирано поправяне на неправилни практики. НПО започнаха осъществяването на нови мерки като наблюдение както на публикуваната от превозвачите информация, така и на писма, изпратени на пътници, с оглед да се поправи всякаква грешна, заблуждаваща или непълна информация. Тази дейност се подпомага чрез структурирани контакти с превозвачи, когато има съмнения за несъответствие, и изпращане на официални предупреждения за насърчаване на спазването. Макар тези предупреждения и съвместни действия на НПО да подобриха прилагането на равнището на ЕС, остават недостатъци, изискващи по-нататъшни действия:

### 3.2.1. Различия в националните закони и процедури

В доклада от 2010 г. бяха анализирани и обяснени основните причини за твърде сложното, прекалено бавното или неосъществимото на практика прилагане в повечето държави-членки. Съществуващите различия в националните правни рамки, административните системи и съдебните процедури увеличават разходите и правната несигурност както за въздухоплавателния сектор, който силно зависи от трансграничния трафик за осъществяване на стопанска дейност, така и за пътниците. Прилагането на равнището на ЕС ще бъде подобро чрез сътрудничество с държавите-членки за откриване и преодоляване на пречки в националното право, възпрепятстващи правилното прилагане на Регламента — включително при необходимост започване на процедури за нарушение.

Регламент (ЕО) № 261/2004 попада в обхвата на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (Регламент за сътрудничество в областта на защитата на потребителите — СОЗП)<sup>21</sup> за разследване и санкциониране на трансгранични нарушения срещу общи интереси на потребителите. Националните органи обаче не се възползваха досега от възможностите, предоставяни от Регламента за СОЗП. В Регламент (ЕО) № 261/2004 се предвижда създаването на национални правоприлагащи органи специално за него, които трябва да прилагат своите национални схеми за санкции спрямо местни и чужди превозвачи, действащи на тяхната територия. Това може да е допринесло за ограниченото използване на мрежата за СОЗП в този сектор. Следва да бъдат проучени всички варианти, насочени към по-добро прилагане на Регламент (ЕО) № 261 на трансгранично равнище.

Комисията ще работи съвместно с държавите-членки за установяване и преодоляване на пречки в националното право, възпрепятстващи правилното прилагане и единното привеждане в изпълнение на Регламента, и ще проучи възможността за тяхното отстраняване чрез започване при необходимост на процедури за нарушение.

### 3.2.2. Липса на ясен мандат и на вътрешен правилник за групата „мрежа на НПО“

В член 16 от Регламента се предвижда привеждане в изпълнение на национално равнище, без да се въвежда инструмент за гарантиране на необходимото хармонизирано, съгласувано и ефикасно прилагане на Регламента на равнището на ЕС. За преодоляване на този недостатък Комисията насърчи НПО да действат като неформална група („мрежа на НПО“), в рамките на която те могат да постигат съгласие по въпроси на прилагането. Натрупаният практически опит показва ползите от постигането на съгласие между НПО за единно тълкуване на Регламента и от координираните мерки за привеждане в изпълнение.

Практическият опит разкри три основни пречки, които понастоящем възпрепятстват пълното спазване на договореностите, постигнати в рамките на мрежата на НПО: липсата на подходящ мандат, определящ възложените ѝ задачи; липсата на официално назначени членове, упълномощени да вземат решения от името на своите национални администрации; и липсата на вътрешен правилник, определящ по-специално действието на нейните решения и как се приемат те. Това може да се постигне чрез въвеждане на механизми, предназначени да гарантират зачитането от всички държави-членки на договореностите в рамките на мрежата на НПО относно правоприлагането. Тази мрежа на правоприлагащи органи ще обхваща различните регламенти на ЕС

<sup>21</sup> ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1.

относно правата на пътниците във въздушния транспорт чрез назначаване на членове съобразно обсъжданите регламенти, а именно регламенти (ЕО) № 261/2004, (ЕО) № 1107/2006<sup>22</sup> или (ЕО) № 889/2002<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> ОВ L 204/1, 26.7.2006 г.

<sup>23</sup> ОВ L 140/2, 30.5.2002 г.

Комисията ще определи мандат и вътрешен правилник за съществуващата мрежа на НПО, която ще обхваща различните регламенти относно правата на пътниците във въздушния транспорт, за да се подобри координацията между тях на подходящо равнище и да се улесни приемането на общи и уместни решения по тълкуването и прилагането на Регламента, включително по-нататъшно изясняване на понятието „извънредни обстоятелства“, и по разумното и съразмерно право на грижи.

### *3.2.3. Липса на информация от превозвачите относно техните процедури за спазване на Регламента*

За извършването на своята дейност превозвачите не са длъжни нито по законодателството на ЕС, нито по националното законодателство да разполагат по отношение на правата на пътниците във въздушния транспорт с одобрен план за действия при извънредни обстоятелства. Това означава, че даден НПО трябва да е особено инициативен и въз основа на косвена информация да преценява как всеки превозвач тълкува и изпълнява своите задължения по Регламента. Липсата на задължение за предварително информиране на НПО относно въвежданите процедури за съответствие с Регламента ненужно усложнява задачата на НПО да предотвратяват недобросъвестни практики. Това положение може да се подобри чрез по-добра координация на национално равнище между лицензиращия орган и НПО и чрез засилено сътрудничество с всички заинтересовани страни. Ще бъде създадена експертна група, която да дава на Комисията становища по цялото законодателство относно правата на пътниците във въздушния транспорт.

Комисията ще:

- насърчава по-добрата координация на национално равнище между органа, издал оперативен лиценз, и НПО с цел повишаване на ефективността на мерките за привеждане в изпълнение, както и между определените за НПО различни национални органи, за да се увеличи обменът на информация относно спазването на Регламента от превозвачите;
- структурира своите контакти с всички други основни заинтересовани страни чрез създаването на консултативна група по правата на пътниците във въздушния транспорт, отразяваща вижданията на съответния икономически сектор и на пътниците по всички въпроси, свързани с въпросните права.

### *3.2.4. Липса на интегрирани данни, задължение за докладване и на сборник съдебна практика*

В доклада от 2010 г. се изтъква, че по-добрата координация на равнището на ЕС на всички данни, налични на равнището на отделните държави-членки и на ЕС, би могла да подобри единното прилагане. Това би могло да се постигне чрез договаряне в рамките на групата „мрежа на НПО“ на общи определения и на категории данни, подлежащи на обмен; когато информационният обмен включва лични данни, се прилага Директива 95/46<sup>24</sup>. Понастоящем липсва сборник за националната съдебна практика относно прилагането на Регламента. Това затруднява хармонизирането на тълкуването дори в рамките на една държава. По-хармонизирано прилагане на Регламента от НПО и от националните съдии би могло да се постигне чрез събиране и публикуване на съответни съдебни решения както на равнището на ЕС, така и на

<sup>24</sup> ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 0031—0050.

национално равнище. Накрая, НПО не оповестяват публично наложените санкции и другите предприети мерки, за да се гарантира съответствие на превозвачите с Регламента, и понастоящем нито НПО, нито съответният икономически сектор не докладват за цялостното поведение на превозвачите по отношение на спазването на въпросния регламент. Публичното оповестяване на санкциите и на поведението на превозвачите би осигурило по-голяма прозрачност за широката общественост и по този начин би спомогнало Регламентът да се прилага по-прецизно и да се насърчават равнопоставени условия на конкуренция между въздушните превозвачи.

Комисията ще:

- насърчава НПО да се възползват от ефективни инструменти за обмен на информация, включително относно съответни национални административни или съдебни решения, както и да се стремят към повишаване на координацията при базите от данни и на отчетността по прилагането на Регламента;
- спомага за подобрени равнопоставени условия на конкуренция между превозвачите в европейския регион, включително чрез насърчаване на публикуването на наложени санкции и/или на цялостни данни за спазването на Регламента от страна на превозвачите.

### **3.3. Липса на хармонизирани и достъпни процедури за разглеждане на жалби и средства за правна защита**

В член 16 се определят две различни задачи на НПО: прилагане на Регламента с прибягване към механизми за санкциониране в случай на недопустимо поведение и разглеждане на индивидуални жалби от пътници. Регламентът предоставя на държавите-членки пълна свобода да решават какъв да бъде органът, комуто е възложена втората задача, като не е задължително той да съвпада с органа, отговорен за прилагането. Регламентът не съдържа определение за разглеждането на жалби нито посочва конкретен компетентен НПО за разглеждането на жалби. От гледна точка на пътниците се изразяват три основни критики: първо, сегашните срокове, в които превозвачът и НПО трябва да отговорят на пътниците, са твърде дълги; второ, НПО издават правно необвързващи решения, които може да не се спазят от превозвачите и не винаги се признават от националните съдилища, особено когато решението е от НПО от друга държава-членка; и трето, НПО не винаги посредничат между пътниците и превозвачите. Основните все още неразрешени въпроси са:

#### *3.3.1. Различия относно ролята на НПО и обхвата на техните становища*

От 2005 г. насам бяха разработени различни модели за разглеждане на жалби и те са обяснени подробно в доклада от 2010 г. Ролята на НПО, обхватът на техните становища и сроковете за разглеждане на жалби все още силно се различават в ЕС. Съгласно духа на Регламента разглеждането на жалби следва да дава на пътниците смислен отговор относно техните специфични права в разумен срок, а не само информация за степента на спазване на закона от превозвача или за възможни санкции. Няколко НПО потвърждават нарастване на броя на оплакванията на пътници през последните години. Това е добър признак за повишена информираност на гражданите за техните права при пътуване с въздушен транспорт, но от друга страна сегашните структури на НПО може да не са в състояние надлежно да разгледат все по-големия брой жалби в приемлив срок. Сътрудничеството с държавите-членки за откриване и преодоляване на недостатъци в определените от тях национални органи и процедури за разглеждане на жалби, като същевременно се осигурява необходимият поток от информация към

правоприлагащия орган, би могло да доведе до по-ефикасно и хармонизирано разглеждане на жалби на равнището на ЕС. Второ, за подобряване на прилагането и за по-голямо удовлетворение на пътниците могат да спомогнат ефикасни средства за правна защита на частни лица на национално и съюзно равнище, като например създаването на арбитражни или посреднически органи, които да помагат на пътниците задължително и бързо да получават обезщетение без големи разходи по съответната процедура.

Комисията ще:

- си сътрудничи със съответните държави-членки за установяване и преодоляване на недостатъци в техните сегашни национални органи и процедури за разглеждане на жалби с оглед на напредък към по-ефикасно, бързо и съгласувано разглеждане на жалби на равнището на ЕС, като същевременно се осигурява необходимият поток от информация между органите за разглеждане на жалби и правоприлагащите органи;
- гарантира надлежна координация на осъществяваното понастоящем преработване на съществуващи или бъдещи мерки на ЕС за привеждане в изпълнение и правна защита, като например тези по механизми за алтернативно разрешаване на спорове или колективна защита на потребителите.

### 3.3.2. *Компетентни НПО за разглеждане на жалби; разумни срокове*

Двете доброволни споразумения относно разглеждането на жалби понастоящем не се спазват изцяло от всички страни. Съгласно доклади от европейските потребителски центрове и потребителски организации е трудно да се установи как да се подаде жалба до някои въздушни превозвачи. Срокът, в който пътниците могат да очакват окончателно становище от НПО, понастоящем може да варира между четири и 18 месеца в допълнение към времето, необходимо на превозвача да отговори на иска. Понастоящем за два сходни случая във връзка с един и същ двупосочен билет с един и същ превозвач — например липса на грижи по време на две големи закъснения на полети, едно на отиване и едно на връщане — пътниците трябва да се жалват на два различни НПО, да преминат през две различни процедури и да получат становища от два различни вида: едно, което може да определи количествено техните специфични права, и друго относно спазването на Регламента. Допълнителен политически ангажимент на държавите-членки за спазване на сроковете, определени в доброволните споразумения, и за по-съгласувани действия би подобрил сегашното положение.

Тези различия, които все още преобладават на равнището на ЕС, причиняват недоволство на пътниците поради несъответствието между техните очаквания относно ролята на НПО и това, което НПО действително могат да направят в рамките на своите собствени национални процедури. Друга пречка може да се породи от езикови проблеми. Те изпъкват още повече поради трансграничния характер на въздушния транспорт и приетия принцип за компетентност „според произшествието“ за разглеждането на жалби от НПО. Опитът показва, че понякога пътниците изглеждат да предпочитат да имат право на избор относно компетентния НПО за разглеждане на жалба (каквото е случаят с компетентните юрисдикции<sup>25</sup>) поради по-близките си отношения с друг съответен пункт от пътуването си. Би могло да се проучи възможността да се предлага на пътниците подобен избор относно компетентния НПО за разглеждане на тяхната жалба, тъй като това може да улесни не само правните

<sup>25</sup> Дело C-204/08, Rehder, параграфи 43 и 45.

действия на пътниците, но и последващото производство по решенията на НПО от компетентния съд на същата държава.

Комисията ще:

- насърчава по-единно и бързо разглеждане на жалби, по-специално като на групата „мрежа на НПО“ представи общ стандартен формуляр за искане на информация от превозвачите и на предложение относно компетентния НПО;
- работи съвместно с бъдещата консултативна група по правата на пътниците във въздушния транспорт за въвеждане на разумни и прецизни срокове за разглеждане на искове на пътници.

### **3.4. Липса на информация, предоставяна на пътниците**

Пътниците се нуждаят от точна информация, за да преценят дали техните права са били спазени надлежно и за да знаят към кого да се обърнат в случай на неудовлетворение. Неточната или подвеждаща информация — предоставяна на пътниците чрез договорните условия на превозвачите, обща информация в техни реклами и изявления за пресата, както и конкретна информация, предоставяна от превозвача в неговия отговор на искове на пътници — представлява значителна нередност, която във всички случаи следва да бъде преследвана дори при отсъствие на жалби. От съществено значение е незабавната реакция на НПО. Все още се наблюдават различия, когато въздушният превозвач трябва информира пътниците съгласно член 14, параграф 2 относно причината за нередност в тяхното пътуване. Насърчаването от НПО на съответния икономически сектор да повиши използването на нови технологии (например SMS, интернет и сайтове на социални мрежи) за възможно най-бързо информиране на засегнатите пътници може да намали неудобствата за пътниците и разходите за превозвачите.

Надеждните количествени данни са особено ценен инструмент както за операторите, така и за потребителите и за лицата, вземащи решения. Регламентът би бил по-ефективен, ако превозвачите предоставяха повече информация на НПО, което би улеснило публикуването на информация по въпроси като точност, брой на полетите, засегнати от нередност, и приложени мерки за защита на правата на пътниците във въздушния транспорт, в пълно съответствие с Директива 95/46/ЕО. Това би послужило също за увеличаване на конкуренцията между превозвачите въз основа на стандарти за грижи за пътниците, както и за нарастване на общия поток от информация към потребителите, което би спомогнало за постигане на равнопоставени условия на конкуренция между въздушните превозвачи.

Комисията ще работи съвместно с мрежата на НПО и с консултативната група по правата на пътниците във въздушния транспорт за насърчаване на въздушните превозвачи и на другите оператори, имащи отношение към въпроса, редовно да съобщават на НПО за публикуване съответни данни относно прилагането на Регламента.

Броят на жалбите на пътници, когато превозвач не изпълни задълженията си в случай на произшествие остава малък<sup>26</sup>, което наред с други възможни причини показва известна неосведоменост на пътниците относно техните права. През 2010 г. Комисията

<sup>26</sup>

По-малко от 7 % съгласно проучването на Евробарометър през 2009 г.



започна общоевропейска информационна кампания за повишаване осведомеността на гражданите. Допълнителни мерки, осъществени от НПО, сдружения на потребители или свързани с Комисията служби като мрежата на европейските потребителски центрове могат да увеличат още повече осведомеността на пътниците за обхвата на техните права и за това как да ги упражняват. В рамките на своя междумодален подход към правата на пътниците Комисията ще продължи да търси подкрепата на заинтересованите страни за последователно преобразуване на транспортните възли, включително летищата, в места, където пътниците могат да имат лесен достъп до информация относно своите права в Европейския съюз, особено когато пътуват навсякъде в ЕС.

Комисията ще повишава осведомеността на пътниците относно техните права чрез широко разпространение на информация — например с текущата информационна кампания на Комисията за правата на пътниците, както и чрез съществуващите потребителски мрежи като тази на европейските потребителски центрове и координирано с мрежата на НПО.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Въпреки постигнатия напредък от 2007 г. насам Комисията счита, че съществуват три области, в които все още са необходими мерки за подобряване прилагането на Регламента: действително хармонизирано налагане на правата в рамките на ЕС, улесняване на тяхното практическо упражняване и повишаване на осведомеността относно въпросните права.

В настоящия доклад Комисията определи 12 мерки за преодоляване на пречките, с които все още се сблъскват пътниците и съответният икономически сектор при прилагането и упражняването на правата, предоставяни от Регламента. В краткосрочен план тези мерки се основават на вече въведени механизми и процедури с оглед те да се структурират и използват по-добре. В средносрочен план Комисията ще извърши оценка на въздействието на сега действащия Регламент и на различните сценарии, което може да спомогне за подобряване на защитата на правата на пътниците във въздушния транспорт и за съобразяване с променящите се социално-икономически дадености. Това следва да даде възможност на Комисията да обяви през 2012 г. евентуално необходимите допълнителни мерки, включително от законодателен характер.

И така Комисията ще<sup>27</sup>:

- (1) работи съвместно с държавите-членки за установяване и преодоляване на пречки в националното право, възпрепятстващи правилното прилагане и единното привеждане в изпълнение на Регламента, и ще проучи възможността за тяхното отстраняване чрез започване при необходимост на процедури за нарушение;
- (2) определи мандат и вътрешен правилник за съществуващата мрежа на НПО, която ще обхваща различните регламенти относно правата на пътниците във въздушния транспорт, за да се подобри координацията между тях на подходящо равнище и да се улесни приемането на общи и уместни решения по тълкуването

---

<sup>27</sup> Тези заключения вече са посочени в рамки в текста по-горе.

и прилагането на Регламента, включително по-нататъшно изясняване на понятието „извънредни обстоятелства“, и по разумното и съразмерно право на грижи;

- (3) насърчава по-добрата координация на национално равнище между органа, издал оперативен лиценз, и НПО с цел повишаване на ефективността на мерките за привеждане в изпълнение, както и между определените за НПО различни национални органи, за да се увеличи обменът на информация относно спазването на Регламента от превозвачите;
- (4) структурира своите контакти с всички други основни заинтересовани страни чрез създаването на консултативна група по правата на пътниците във въздушния транспорт, отразяваща вижданията на съответния икономически сектор и на пътниците по всички въпроси, свързани с въпросните права; работи съвместно с бъдещата консултативна група по правата на пътниците във въздушния транспорт за въвеждане на разумни и прецизни срокове за разглеждане на искове на пътници;
- (5) насърчава НПО да се възползват от ефективни инструменти за обмен на информация, включително относно съответни национални административни или съдебни решения, както и да се стремят към повишаване на координацията при базите от данни и на отчетността по прилагането на Регламента;
- (6) спомага за подобрени равнопоставени условия на конкуренция между превозвачите в европейския регион, включително чрез насърчаване на публикуването на наложени санкции и/или на цялостни данни за спазването на Регламента от страна на превозвачите;
- (7) си сътрудничи със съответните държави-членки за установяване и преодоляване на недостатъци в техните сегашни национални органи и процедури за разглеждане на жалби с оглед на напредък към по-ефикасно, бързо и съгласувано разглеждане на жалби (на равнището на ЕС), като същевременно се осигурява необходимият поток от информация между органите за разглеждане на жалби и правоприлагащите органи;
- (8) гарантира надлежна координация на законодателството за правата на пътниците с осъществяването понастоящем преработване на съществуващи или бъдещи мерки на ЕС за привеждане в изпълнение и правна защита, като например тези по механизми за алтернативно разрешаване на спорове или колективна защита на потребителите;
- (9) насърчава по-единно и бързо разглеждане на жалби, по-специално като на групата „мрежа на НПО“ представи общ стандартен формуляр за искане на информация от превозвачите и на предложение относно компетентния НПО;
- (10) работи съвместно с мрежата на НПО и с консултативната група по правата на пътниците във въздушния транспорт за насърчаване на въздушните превозвачи и на другите оператори, имащи отношение към въпроса, редовно да съобщават на НПО за публикуване съответни данни относно прилагането на Регламента;
- (11) повишава осведомеността на пътниците относно техните права чрез широко разпространени информационни средства — например с текущата

информационна кампания на Комисията за правата на пътниците, както и чрез съществуващите потребителски мрежи като тази на европейските потребителски центрове;

- (12) започне през 2011 г. оценка на въздействието, за да прецени пропорционалността на сегашните мерки предвид практическия опит и разходите от регулирането за заинтересованите страни с оглед да предложи през 2012 г. допълнителни мерки относно правата на пътниците във въздушния транспорт, включително от законодателен характер, и координирано с осъществяваното понастоящем преработване на Директивата за пакетните туристически пътувания (90/314/ЕИО).