



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.8.2013  
COM(2013) 587 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт**

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## Доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

#### 1.1. Общи положения

Регламентът относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт<sup>1</sup> („регламентът“) беше приет на 23 октомври 2007 г. с цел да се гарантира основно ниво на защита за пътуващите с железниците на цялата територия на Европейския съюз. Той влезе в сила на 3 декември 2009 г. и се прилага за всички видове услуги (международни, вътрешни, регионални, градски и крайградски) за железопътен превоз на пътници в рамките на ЕС, предоставени от лицензирани железопътни предприятия<sup>2</sup>. Държавите членки могат да прилагат преходни периоди и изключения за определени услуги. Тъй като повечето държави членки са се възползвали от тази възможност, около 61 % от всички национални услуги на далечни разстояния и 83 % от регионалните и крайградските услуги са освободени от задължението за спазване на съответните изисквания.

Член 36 от регламента изисква от Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането и резултатите от регламента. Ето защо с настоящия доклад се изпълнява изискването на този член.

В него са засегнати също така отделни аспекти, отнасящи се, в съответствие с изискването на член 12 от регламента, до адекватното покриване на отговорностите на железопътните предприятия в случай на произшествие.

За основа на настоящия доклад послужиха количествените данни и информацията за качеството на изпълнението, предоставени от проучване, проведено от външен консултант<sup>3</sup>, както и от други източници, националните органи, Европейския парламент и съответните заинтересовани страни<sup>4</sup>.

#### 1.2. Регламентът

Железопътните предприятия като цяло са прилагали регламента сравнително ефективно. Наличната информация свидетелства за това, че не е допускано системно неспазване на разпоредбите на регламента, нито са съществували сериозни неясноти по отношение на която и да било от тях, което да направи невъзможно спазването на регламента от страна на държавите членки или операторите.

<sup>1</sup> ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14.

<sup>2</sup> По смисъла на определението в Директива 95/18/ЕО на Съвета от 19 юни 1995 г. относно лицензиране на железопътните предприятия (ОВ L 143, 27.6.1995 г., стр. 70).

<sup>3</sup> Steer Davies Gleeve (SDG): <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>.

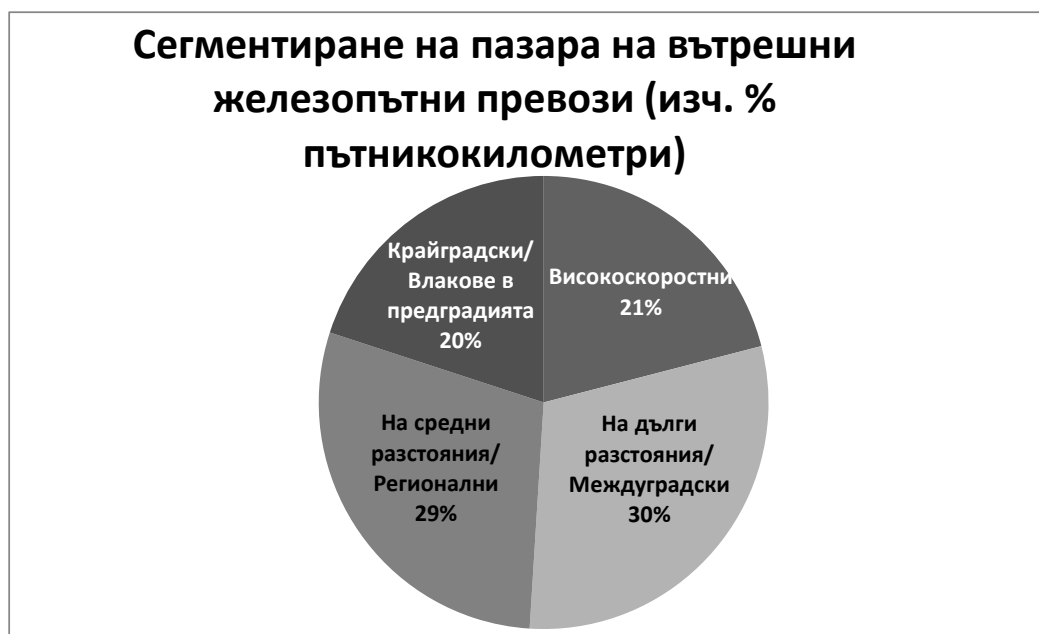
<sup>4</sup> Железопътна промишленост, както и сдружения на ползвателите и потребителите.

Освен това пътниците, пътуващи с железниците като част от пакетно туристическо пътуване, се ползват с допълнителна защита по силата на Директивата за пакетните туристически пътувания<sup>5</sup>.

### 1.3. Пазарът на железопътните превози

Прилагането на регламента трябва да се разглежда на фона на цялостното развитие и функциониране на пазара на железопътния превоз на пътници и с оглед на целта на политиката, залегнала в Бялата книга от 2011 г.<sup>6</sup> за постигане на по-голям относителен дял на отрасъла на железопътния транспорт. През 2010 г. железниците са съставлявали едва 7 % от вътрешната пътническа мобилност в ЕС. Според индекса за развитие на пазарите на дребно за 2012 г. потребителите са дали незадоволителни оценки на железопътните услуги<sup>7</sup>.

Пазарът на международните железопътни превози съставлява едва 6 % от целия трафик в ЕС. Пазарът на вътрешните железопътни превози се конкурира с другите видове транспорт, особено с въздушния транспорт и леките автомобили.



**Източник:** Оценка на въздействието SWD(2013)10, извършена от Европейската комисия и придружаваща предложения четвърти пакет от мерки за отваряне на вътрешния пазар в железопътния сектор

За да се стимулират иновациите, ефективността и постигането на по-добро съотношение между качеството и цената на услугата, в своя четвърти пакет от мерки в сектора на железопътния транспорт<sup>8</sup> Комисията предлага от декември

<sup>5</sup> Директива 90/314/ЕИО на Съвета от 13 юни 1990 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки (ОВ L 158, 23.6.1990 г., стр. 59) в момента е в процес на преразглеждане. На 9 юли 2013 г. бе прието ново предложение [COM (2013) 512].

<sup>6</sup> COM(2011) 144, 28.3.2011 г.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/cms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm).

<sup>8</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози (COM (2013) 28, 30.1.2013 г.) и предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива № 2012/34/ЕС от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство (COM (2013) 29, 30.1.2013 г.).

2019 г. вътрешният пазар за пътнически превози да се отвори за нови участници и услуги, което ще даде нов тласък за развитието на железопътните услуги.

## 2. ОЦЕНКА НА СЪОТВЕТСТВИЕТО

В доклада се прави оценка на спазването на регламента въз основа на десетте основни права на пътниците, изброени в съобщението относно правата на пътниците за всички видове транспорт<sup>9</sup>: право на недискриминация, помощ за лица с увреждания или с намалена подвижност, информация, възстановяване на платената сума, пренасочване или промяна на резервацията, помощ в случай на голямо закъснение, обезщетение, поемане на отговорност за пътниците и техния багаж, разглеждане на жалби, прилагане и ефективно изпълнение. В него също така се набелязват онези области, в които е необходимо подобрение или въвеждане на повече яснота, и се уточняват конкретните действия, които трябва да бъдат предприети.

### 2.1. Право на недискриминация по отношение на достъпа до транспорт

#### 2.1.1. На основание гражданство

В член 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се забранява всяка форма на дискриминация на основание гражданство. По този начин прилагането на тарифни намаления в зависимост от гражданството представлява нарушение на законодателството на ЕС. Няколко железопътни предприятия предлагат намаления за определени категории пътници (например пътниците с увреждания, възрастните хора, децата). Нито едно от тези намаления не свидетелства за открита дискриминация въз основа на националността. Когато обаче зависят от местоживеенето и поради това не са достъпни за лица от други държави членки, те могат да се считат за дискриминиращи.

#### 2.1.2. На основание увреждане и/или намалена подвижност

Една от целите на регламента е да се предоставят на лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност равни възможности за пътуване с железопътния транспорт с тези на останалите граждани. Този основен принцип е в съответствие с произтичащите за ЕС задължения по силата на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (КООНПХУ)<sup>10</sup>. Железопътните предприятия нямат право да откажат превоза или да изискват пътуването да бъде с придружител, освен ако това не се налага с оглед спазването на недискриминиращи правила за достъп (член 19).

**В много редки случаи е било отказано приемането на резервации на хора с увреждания и лица с намалена подвижност.** Това бе потвърдено и от организациите на хората с увреждания. В общия случай подобни откази са се основавали на наличието на пространствени ограничения (например ограничен брой места за инвалидни колички). Железопътните предприятия изглежда активно са търсели алтернативни решения, когато превозът е бил невъзможен. Въпреки това в някои случаи се е налагало на пътници в инвалидни колички да

<sup>9</sup> COM(2011) 898, 19.12.2011 г. Тези права са споменати и в доклада на ЕП относно правата на пътниците за всички видове транспорт (2012/2067 (INI)).

<sup>10</sup> Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 г. относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (ОВ L 23, 27.1.2010 г., стр. 35).

закупят билети първа класа, което несъмнено е дискриминационна практика, ако тези билети не се предлагат на намалена тарифа.

## **2.2. Право на мобилност: достъпност и помощ за пътниците с увреждания или с намалена подвижност**

За да се гарантира равен достъп на всички пътници до транспорт, в регламента са залегнали определени задължения за железопътните предприятия, управителите на гари, продавачите на билети и туроператорите.

Железопътните предприятия или продавачите на билети са длъжни да предоставят минималния обем от информация преди пътуването, предвиден в приложение II (наред с другото, относно достъпността, условията за достъп и наличието във влаковете на улеснения за лицата с увреждания). В законодателството относно техническите спецификации за оперативна съвместимост за телематичните приложения (TAP TSI)<sup>11</sup> е конкретно посочена информацията, която железопътните предприятия са длъжни да предоставят на своите уебсайтове. Те като цяло спазват, макар и в различна степен, тези изисквания, но често не включват информация за максималните размери и тегло на инвалидните колички и за подходящите бордови съоръжения.

Съгласно членове 22 и 23 железопътните предприятия и управителите на гари са задължени да предоставят безплатна помощ, включително при качване и слизане и във влака.

В член 24, буква а) се уточнява, че уведомлението за необходимата помощ трябва да бъде направено поне 48 часа преди пътуването. Много предприятия допускат и по-кратки срокове, а някои прилагат по-дълги срокове или изискват предварителни уведомления да се правят само в работни дни. Методите за предварително уведомяване невинаги са ясни и понякога са съпътствани от разходи (например при набиране на номера с начислена такса за избиране).

**По принцип, помощта се предоставя дори в случаите, когато вътрешните услуги са били освободени от изискването за спазване на тези членове.** Регламентът задължава управителите на гари да осигурят помощ в гарите. На практика в общия случай помощ се предоставя от (основното национално) железопътно предприятие. С оглед бъдещото изграждане на напълно либерализирана среда компетентните национални органи трябва да предприемат необходимите действия за избягване на конфликта на компетентност между конкуриращите се железопътни предприятия и да осигурят предоставянето на помощ.

Достъпността на инфраструктурата и подвижния състав съгласно член 21, в който се прави позоваване на ТСОС за лица с ограничена подвижност<sup>12</sup>, се различава значително в различните държави членки. Организацията на хората с увреждания считат, че недостъпността на гарите е главната пречка за пътуването на лица с увреждания. Международните услуги и тези, оказвани от новите участници, снабдени с по-нов и съответстващ на ТСОС за лица с

<sup>11</sup> Регламент (ЕС) № 454/2011 на Комисията от 5 май 2011 г. относно техническата спецификация за оперативна съвместимост на подсистемата „Телематични приложения за пътнически услуги“ на трансевропейската железопътна система (ОВ L 123, 12.5.2011 г., стр. 11).

<sup>12</sup> Решение 2008/164/ЕО на Комисията относно техническата спецификация на оперативна съвместимост, свързана с „Лица с намалена подвижност (ЛНП)“ в Трансевропейската конвенционална и високоскоростна железопътна система (ОВ L 64, 7.3.2008 г., стр. 72).

ограничена подвижност подвижен състав, са с тенденция да бъдат по-достъпни от вътрешните и предлаганите в момента услуги.

## **2.3. Право на информация**

### *2.3.1. Информация за пътниците преди и по време на пътуването*

Съгласно член 8 железопътните предприятия и продавачите на билети трябва да осигурят поне посочената в приложение II към регламента информация преди пътуването (наред с другото, общите условия на договора и информация за приложимите тарифи и пътуването).

**Като цяло изглежда, че условията за превоз са съобразени с регламента, при все че регламентът не е изрично споменат.**

Повечето железопътни предприятия предоставят информация по време на пътуването (член 8 и приложение II, част 2), наред с другото, по отношение на услугите във влака, следващите спирки и отклоненията от разписанието, посредством влаковия персонал, устни съобщения или екрани. В решението си от 22 ноември 2012 г. по дело C-136/11 Съдът на ЕС поясни, че трябва да бъде подавана информация в реално време за закъснения или отменяне на влакове, които са основни транспортни връзки, независимо от това кое железопътно предприятие осигурява тези транспортни връзки. Управителят на инфраструктурата е длъжен да информира железопътните предприятия за транспортните връзки, осигурявани от други предприятия<sup>13</sup>.

Съгласно член 10 железопътните предприятия използват компютризирана система за информация и резервации за железопътния транспорт (КСИРЖТ/CIRSRT) и приспособяват своите информационни системи към изискванията на TCOС за телематичните приложения, за да им се даде възможност за обмен на информация.

### *2.3.2. Продажба на билети и резервации*

Съгласно член 9, параграф 1 железопътните предприятия трябва да предлагат директни билети<sup>14</sup> и резервации, при наличие на такива. Не съществуват стимули за предлагането на директни билети и проблеми от практически или технически характер могат да ограничат предлагането на този вид билети при пътувания с комбинация от билети, т.е. билети без резервация, които могат да бъдат използвани за всички услуги, и билети с включена резервация, които са валидни само за определена услуга. **Като следствие от това наличностите от директни билети понастоящем са ограничени.**

С оглед на евентуалното бъдещо увеличение на железопътните услуги вследствие отварянето на пазара и по-голямата взаимосвързаност между самите вътрешни услуги, но също и между международните и вътрешните услуги, от решаващо значение е въвеждането на ефикасна система за продажба на директни билети и осигуряването на синергийно взаимодействие между мрежите, особено когато държавите членки решат да не прибегнат до създаването на интегрирани билетни системи.

<sup>13</sup>

Westbahn Management GmbH срещу ÖBB-Infrastruktur AG.

<sup>14</sup>

Съгласно определението в член 3, точка 10.

#### 2.4. **Право на отказ от пътуване и възстановяване на средства**

В случай на закъснение при пристигането с повече от 60 минути, по силата на член 16 пътниците имат право да избират между възстановяване на пълната стойност на билета или пренасочване за превоз по друг маршрут било при първа възможност, било на по-късна, удобна за пътниците дата. **Като цяло, железопътните предприятия отговарят на изискването по отношение на възстановяването на средства.**

#### 2.5. **Право на изпълнение на договора за превоз в случай на прекъсване**

**В случай на прекъсване на услугата, възможността за пренасочване невинаги се предлага.** Аналогично на въздушния транспорт, множество железопътни предприятия са склонни да тълкуват стеснително понятието „сравними транспортни условия“, използвано в член 16, буква б), и да извършват пренасочване само във връзка със своите собствени услуги, но не и за други услуги (особено високоскоростните влакове) или видове транспорт.

#### 2.6. **Право на помощ**

Член 18 изисква от железопътните предприятия да предоставят помощ<sup>15</sup> в случай на закъснение от 60 минути и повече. Над 40 % от държавите членки са се възползвали от възможността за допускане на изключение от прилагането на разпоредбите на този член за вътрешните си услуги, които представляват над 94 % от пътническият железопътен транспорт.

Освен това някои железопътни предприятия ограничават максималната сума за настаняване, а други не предоставят необходимите напитки и храна във влака, като твърдят, че това е твърде трудно да се организира в случай на настъпило закъснение между гарите. **Във връзка с това се налага изводът, че зачитането на правото на помощ би могло да се подобри, главно посредством предприемането от страна на националните органи на проактивни мерки за обезпечаване прилагането на законодателството.**

#### 2.7. **Право на обезщетение**

Съгласно член 17 пътниците могат да искат обезщетение като процент от цената на билета в случай на голямо закъснение или отмяна на пътуването.

**Повечето железопътни предприятия спазват това изискване. Съществува също така възможността националното законодателство или политика на превозвачите по отношение на техните клиенти да предвиждат дори още по-щедро обезщетение.**

Регламентът не е напълно ясен, що се отнася до това дали при наличие на форсмажорни обстоятелства (непреодолима сила) превозвачите могат да бъдат освободени от задължението за изплащане на обезщетение (но не и от другите задължения, например това за предоставяне на помощ). По дело C-509/11<sup>16</sup>, производството по което в момента е висящо пред Съда на ЕС, генералният адвокат изрази становището, че железопътните предприятия не могат да бъдат освободени от задължението си за изплащане на обезщетение в случай на закъснение при пристигането, дължащо се на обстоятелства извън техния контрол. Съдът все още не е постановил своето решение.

<sup>15</sup> Храна и напитки, настаняване през нощта.

<sup>16</sup> ÖBB-Personenverkehr AG срещу Schienen-Control Kommission und Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie.

## **2.8. Право да се търси отговорност от превозвача по отношение на пътниците и техния багаж**

### **2.8.1. Отговорност за превоза на пътници и багаж**

В член 11 от регламента се уточнява, че отговорността по отношение на пътниците и техния багаж е уредена в Единните правила относно CIV<sup>17</sup> в приложение I към регламента. Превозвачите носят отговорност в случай на смърт или нараняване, освен ако произшествието е причинено от извънредни обстоятелства или е по вина на пътника или на трето лице. В последния случай превозвачът е отговорен, но може да си възстанови сумите, авансово изплатени на пътниците. Вредите се определят съгласно националното законодателство. Максималният размер на обезщетението в случай на смърт или нараняване е определен на 175 000 разчетни единици (или около 190 000 EUR)<sup>18</sup>. **Повечето железопътни предприятия заявиха, че са изплатили обезщетения за багаж, които по своя размер са били равни на или са превишавали заложените в регламента пределни стойности.**

### **2.8.2. Покриване на отговорностите**

Член 12 от регламента съдържа изискването всяко железопътно предприятие „да бъде подходящо застраховано или да осигури равностоен механизъм за покриване на отговорностите си“. Тези изисквания не са особено конкретни и регламентът не уточнява какво точно съдържание се влага в понятието „подходяща“ застраховка. По тази причина не е уточнено минималното финансово покритие. Директивата за създаването на единно европейско железопътно пространство<sup>19</sup> съдържа изискването „всяко железопътно предприятие задължително [да] има достатъчно застрахователно покритие или разполага с адекватни гаранции при пазарни условия, за да покрие [отговорността си]“.

За да бъде адекватно, необходимото равнище на покритието зависи от потенциалните рискове за железниците. Действителното равнище на отговорността, обхватът на претенциите, както и отговорността за нараняванията са определени в националното законодателство. В повечето държави членки съществуват национални разпоредби, определящи тази отговорност. Евентуалната отговорност и съответните изисквания по отношение на покритието ще зависят и от равнището на доходите в съответната държава. При все че ниското равнище на покритие не е непременно показател за това, че дадено железопътно предприятие не изпълнява задълженията си, покритието не може да се счита за адекватно, ако не е достатъчно за покриването на обезщетенията, които трябва да се изплатят на дори малък брой пътници. Примерите за такива железопътни предприятия изглежда обаче са твърде редки.

**Повечето железопътни предприятия изглежда са сключили застраховка за покриване на своята отговорност и това покритие видимо е адекватно.**

<sup>17</sup> Договор за международен железопътен превоз на пътници и багаж.

<sup>18</sup> Приложение I, член 30, параграф 2.

<sup>19</sup> Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 14.12.2012 г., стр. 32).



### 2.8.3. *Оборудване за придвижване*

Член 25 забранява на железопътните предприятия да ограничават размера на обезщетението в случай на повредено оборудване за придвижване на лица с увреждания. Съвсем малко на брой са железопътните предприятия, които не се съобразяват с това изискване.

## 2.9. **Право на бърз и достъпен механизъм за разглеждане на жалбите**

### 2.9.1. *Разглеждане на жалбите*

Съгласно разпоредбата на член 27 железопътните предприятия трябва да създадат механизми за разглеждане на жалбите и да упътват пътниците във връзка с достъпа до тях. Пътниците могат да подадат жалба до всяко компетентно железопътно предприятие (по-специално когато няколко железопътни предприятия са били използвани в рамките на пътуване с прекачване) и трябва да получат отговор в рамките на един до максимум три месеца. Годишните доклади на отделните железопътни предприятия за качеството на предоставяните от тях услуги трябва да съдържат статистически данни за жалбите.

**В общия случай железопътните предприятия предоставят информация относно процеса на разглеждане на жалбите. Повечето предприятия също така спазват предвидената времева рамка.**

По данни от проведеното проучване, послужило за основа на настоящия доклад, през 2011 г. в националните органи, отговарящи за прилагането (НОП), са постъпили приблизително между 2500 и 3500 жалби, пряко свързани с регламента. Това е с 10 % по-малко от постъпващите на годишна основа в НОП жалби, свързани с правата на пътниците във въздушния транспорт.

### 2.9.2. *Стандарти и доклади за качеството на услугите*

Съгласно член 28 от регламента железопътните предприятия трябва да определят стандарти за качество на услугите, които да обхванат поне въпросите, изброени в приложение III към регламента. Годишните доклади относно качеството на предоставяните от тях услуги трябва се публикуват на собствените им интернет страници и на тази на Европейската железопътна агенция (ЕЖА).

Проучването установи, че първоначално железопътните предприятия рядко са спазвали това изискване. Комисията разработи насоки<sup>20</sup>, за да улесни публикуването на докладите за качеството на услугите и за да подпомогне осъществявания от НОП текущ контрол върху спазването на изискванията. Последните публикации на интернет страницата на ЕЖА свидетелстват за **значително подобрене на ситуацията** оттогава насам<sup>21</sup>.

## 2.10. **Право на пълно и ефективно прилагане на законодателството на ЕС**

### 2.10.1. *Допускане на изключения*

В съответствие с член 2 държавите членки могат да допуснат частично изключение от прилагането на регламента по отношение на определени услуги,

<sup>20</sup> Насоки относно „Процедурата за публикуване и съдържанието на стандартите и докладите за качеството на железопътните услуги“, изготвени от Комисията и изпратени на НОП през март 2012 г.

<sup>21</sup> [https://eradis.era.europa.eu/interop\\_docs/ruSQPreports/default.aspx](https://eradis.era.europa.eu/interop_docs/ruSQPreports/default.aspx).

без да е необходимо да посочват мотивите си за това. Вътрешните железопътни услуги могат да бъдат изключени за срок от пет години, който може да бъде двукратно подновяван, докато за градските, крайградските и регионалните услуги за железопътен превоз на пътници това може да стане за неопределен период. Пътуванията, значителна част от които се извършват извън ЕС, могат да бъдат изключени за подновяем период от пет години. Като следствие от това вътрешните услуги за превоз на пътници на дълги разстояния, които представляват половината от пазара на вътрешните железопътни превози, могат да бъдат изключени за максимален срок от 15 години.

Въпреки че **няколко държави членки са допуснали широкообхватни изключения**, те често се свеждат само до регионалните и крайградските услуги или до отделни членове, по-специално член 18, параграф 2 относно полагаемите се помощ и грижи в случай на голямо закъснение, доколкото предприятията възприемат въпросния член като твърде обременителен във финансов аспект и пораждащ допълнителна тежест.

По силата на член 2, параграф 5 повечето държави членки, граничещи с трета държава, са допуснали изключения за международните железопътни услуги, когато това е възможно. Това е осигурило на деветте държави — членки на ЕС<sup>22</sup>, които са членове на Организацията за сътрудничество на железниците (OSJD), необходимото време, за да се уверят, че бъдещото приложение към конвенцията на OSJD<sup>23</sup> ще включва сходни стандарти за закрила на пътниците, участващи в международни железопътни превози.

#### *2.10.2. Въвеждане и контрол по прилагането*

Член 30 изисква от държавите членки да назначат независим национален орган, отговорен за контрола по прилагането на регламента (НОП). При все че повечето държави членки вече са направили това, в някои държави такъв национален орган отчасти липсва или все още не функционира с пълен капацитет, докато в други държави той не разполага с ефективни правомощия в областта на правоприлагането. Някои НОП не изглеждат достатъчно независими. Когато НОП играе също така ролята на регулаторен орган в железопътния сектор по смисъла на Директива 2012/34/ЕС (преди това Директива 2001/14/ЕО), неговата независимост бе разгледана от Комисията. Когато бе необходимо, Комисията започна процедури за нарушение във връзка с липсата на независимост.

Член 32 изисква от държавите членки да предвидят **ефективни, съразмерни и възпиращи санкции** при нарушения на разпоредбите на регламента. При все че **повечето държави членки са изпълнили това свое задължение**, някои не са въвели изобщо никакви санкции или са въвели санкции само във връзка с неспазването на определени членове. В някои държави членки могат да бъдат налагани само условни или възстановителни санкции, които е по-малко вероятно да доведат до спазване на разпоредбите в сравнение с наказателните санкции.

Равнището на санкцията се различава значително и не може да се смята, че има възпиращо действие, когато е по-ниско от разходите за спазване на разпоредбите. До този момент са наложени твърде малко санкции. Поради това е твърде рано да се

<sup>22</sup> България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Унгария, Чешката Република.

<sup>23</sup> Въпросното приложение, уреждащо международния железопътен превоз на пътници и багаж, е в процес на обсъждане. Неговото приложно поле се припокрива с разпоредбите на ЕС за правата на пътниците, използващи железопътен транспорт.

прецени дали са достатъчно надеждни процедурите, свързани със санкционирането, както и дали има проблеми при събирането на вземанията по наложени санкции.

Въпреки предвиденото в член 31 задължение да си сътрудничат, НОП не са поддържали почти никакви контакти помежду си. Доколкото само 6 % от пътуванията с използване на железопътен транспорт в ЕС са международни, необходимостта от сътрудничество с оглед намирането на решение по конкретни жалби е била сравнително неголяма.

#### *2.10.3. Частноправна защита, алтернативно разрешаване на спорове и свързаните с тях национални законови разпоредби*

Повечето държави членки предлагат механизми за частноправна защита, в т.ч. алтернативно разрешаване на спорове (АРС) и процедури за искове с малък материален интерес. Те или са безплатни, или са съпроводени с твърде ниски разходи за потребителите. Когато не е възможно спорът да бъде разрешен по този начин, на пътниците се налага да сезират гражданските съдилища с оглед образуването на съдебно производство. Поради сложността на този вид производства, съществува реална опасност тя да обезкуражи пътниците и те да предпочетат да се откажат от своите претенции.

В няколко държави националните разпоредби за защита на пътниците, ползващи услугите на вътрешния железопътен транспорт, даже съдържат изисквания, които надхвърлят тези на регламента (например в случай на лицензионни договори за железопътните предприятия). Регламентът не препятства това, при условие че не е налице конфликт с онези разпоредби на регламента, по отношение на които не е възможно да се допусне изключение.

### **3. НЕЯСНОТИ ИЛИ ПРОБЛЕМНИ ВЪПРОСИ, ОТЪЖДЕСТВЯВАНИ С РЕГЛАМЕНТА**

От предходната оценка е видно, че не съществуват сериозни проблеми, които да правят невъзможно изпълнението на регламента. При все това, с внасянето на повече яснота по отношение на определени понятия и членове би могло допълнително да се подобри прилагането му.

Някои определения липсват (например „изпусната връзка“) или са неясни (например „продавач на билети“, „градски“, „крайградски“ и „регионални услуги за железопътен превоз на пътници“), или пък са в противоречие с определенията в други приложими законодателни текстове. Понятието „непреодолима сила“ и условията за освобождаване на предприятията от задължението да изплащат обезщетения също се нуждаят от повече яснота.

По отношение на член 5 относно превоза на велосипеди, представителите на велосипедистите смятат, че той е твърде неясно формулиран и с нищо не поощрява превоза на велосипеди.

Изразена бе известна загриженост и по отношение на съгласуваността между основния текст на регламента и неговите приложения, в частност приложение I.

### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

С оглед на текущата ситуация на пазара **прилагането и контрола върху изпълнението на регламента като цяло са на удовлетворително равнище**, макар и да не са постигнати всички цели на регламента (в т.ч. за увеличаване

на пазарния дял на железопътния транспорт<sup>24</sup>). По-нататъшното отваряне на пазара, така както е предложено в четвъртия пакет от мерки в сектора на железопътния транспорт, обаче ще изисква допълнителни усилия от страна на железниците и държавите членки, за да се гарантира подходяща защита на пътниците. По-специално, равният и прозрачен достъп до информация преди пътуването, наличността на билети и предоставянето на информация за евентуално закъснение и отменяне на влакове, заедно с интегрирането на системите за продажба на билети, играят важна роля за гарантиране пълноценното възползване на пътниците от отварянето на пазара. Осъществяваният от НОП последователен и активен контрол върху прилагането е особено важен за осигуряването на равнопоставеност на железопътните предприятия.

Според НОП и организациите на потребителите в железопътният сектор като цяло се наблюдава положителна нагласа в посока изпълнение на регламента. **Не бе установен нито един случай на преднамерено, сериозно или системно неспазване на неговите разпоредби.**

Въпреки като цяло положителната картина, необходимо е определени държави членки и железопътни предприятия да предприемат допълнителни усилия за подобряване на прилагането и контрола върху изпълнението.

Съществен проблем, характерен за въпросния регламент, е обстоятелството, че той позволява на държавите членки да освобождават преобладаваща част от своите железопътни услуги от задължението за прилагане на повечето негови разпоредби.

Комисията счита, че широкото използване на освобождавания е сериозна пречка за постигането на целите на регламента. Прилагането на различни режими по отношение на вътрешните и предоставяните на равнището на ЕС международни услуги не е съгласувано с по-широкообхватната цел на политиката в този сектор за създаване на единно европейско железопътно пространство и поражда пречки за операторите, които упражняват дейност в няколко държави членки. В този контекст Комисията счита за необходимо да подчертае, че от задължителното прилагане на разпоредбите на регламента могат да бъдат (частично) освободени единствено услугите<sup>25</sup>, докато това не е допустимо за пътуванията, особено презграничните пътувания<sup>26</sup>.

Освен това в някои държави членки се наблюдава изоставане в прилагането на разпоредбите на регламента. Било не съществува истински НОП, било съществуващият НОП не разполага с достатъчно правомощия или не е достатъчно независим. Все още има нужда някои държави членки да определят ефективни, целесъобразни и възпиращи санкции.

Друг обезпокоителен проблем е недостатъчното покритие на отговорността в случай на инциденти в две държави членки.

---

<sup>24</sup> Съображение 1.

<sup>25</sup> Член 2, параграфи 1, 4 и 5.

<sup>26</sup> Освен по отношение на член 2, параграф 6, чиято разпоредба допуска изключения както за услугите, така и за пътуванията.

## 5. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

### 5.1. Действия на Комисията

- Понастоящем Комисията прави оценка на необходимите действия в случай на липса на НОП, липса на достатъчно правомощия или липса на ефективни санкции. Комисията също така ще предприеме действия за намиране на решение на ситуации, в които счита даден НОП за недостатъчно независим, в случаите, които не будят съмнение, или когато НОП подхожда към железопътните предприятия по различен начин, какъвто по-специално е случаят с пазарите с по-висока степен на либерализация. Като първа стъпка в тази посока, Комисията започна десет предварителни процедури за нарушение срещу държави членки, които изглежда не спазват тези изисквания или чиито действия по прилагането се нуждаят от подобряване в определени аспекти, главно в следните случаи:
  - непокриване от НОП на изискванията на всички членове от регламента и липса на ефективни санкции;
  - недостатъчно покритие на отговорността;
  - неспазване на задължението за изплащане на авансова сума в случай на смърт на пътник;
  - непредоставяне на адекватна информация на пътниците и липса на информация относно помощта и на подходящи инструменти за предварително уведомление, предназначени за лицата с увреждания;
  - дискриминация на различни основания;
  - липса на помощ и грижи в случай на прекъсване в предоставянето на услугата;
  - непредлагане на парично обезщетение или друга форма на обезщетяване за загуба или повреда на регистриран багаж или на оборудване за придвижване;
  - непренасочване на пътниците по маршрути с други сравними транспортни средства;
  - непубликуване на доклади за качеството на услугите.
- **В краткосрочен план** Комисията, в сътрудничество с държавите членки, железопътния сектор и заинтересованите страни, ще обмисли възможността за приемане на тълкувателни насоки с цел улесняване и подобряване прилагането на регламента и разпространение на най-добрите практики:
  - Комисията ще насърчава сътрудничеството с други видове транспорт с цел подобряване на достъпа до услугите за интермодален транспорт.
  - Комисията ще поддържа връзка със съответните заинтересовани страни с цел постигане на напредък по отношение на интегрираното планиране на пътувания и системата за продажба на билети.

- **В средносрочен план**, с цел по-ефективното прилагане на законодателната уредба, отнасяща се до правата на пътниците в железопътния транспорт, Комисията предвижда да бъде преразгледан Регламент 1371/2007, при което да се вземе предвид подготвяната в момента нова редакция на директивата за пакетните туристически пътувания, като се обърне внимание на следните аспекти:
  - изключения за вътрешните (на дълги разстояния) услуги, с цел да се постигне хармонизиране с четвъртия пакет от мерки в сектора на железопътния транспорт;
  - непреодолима сила: с цел привеждане в съответствие със задълженията, предвидени в законодателството относно правата на пътниците в други видове транспорт, и с оглед на очакваното решение на Съда на Европейския съюз по дело C 509/11 Комисията ще обмисли възможността да определи, че в такива случаи предприятията не са задължени да изплащат обезщетения;
  - отстраняване на все още съществуващи неясноти (например по отношение на покритието от предприятията на отговорността по отношение на пътниците, за да се гарантира равнопоставеност на операторите и правната сигурност за пътниците);
  - прилагане на КООНПХУ: предложение за подходящи изменения на регламента (например по отношение на определението за „лице с увреждания или лице с ограничена подвижност“, член 21 относно достъпността или приложение III);
  - хармонизиране на мерките за подобряване на осведомеността и за обучение, във връзка с оказването на помощ, на персонала, работещ с лицата с увреждания, с цел осигуряване на съответствието им с предвиденото в законодателството за правата на пътниците в други видове транспорт;
  - показване на съобщения на железопътните гари, в помещенията на продавачите на билети и във влаковете, осведомяващи пътниците за правата им съгласно регламента, с цел хармонизиране на тази практика с изискуемата съгласно законодателството за правата на пътниците в други видове транспорт.

## **5.2. Контрол върху прилагането, осъществяван от държавите членки**

- Необходимо е НОП да бъдат по-инициативни по отношение на контрола върху прилагането, например да извършват повече проверки, особено в случаите на неспазване на разпоредбите на регламента. Трябва да се осигурят адекватни ресурси.
- НОП трябва да се уверят в това, че железопътните предприятия са изработили стандарти за качеството на услугите и публикуват доклади за качеството на услугите. НОП могат лесно да проверят спазването на задълженията в тези области и да предприемат действия, ако е необходимо.
- В съответствие с изискването на член 31 НОП трябва по-добре да си сътрудничат не само за разрешаване на трансгранични въпроси, но и за обмен на информация и споделяне на най-добри практики.

- НОП следва активно да повишават осведомеността на пътниците за техните права.
- Комисията ще продължи да организира редовни срещи с НОП за постигане на взаимно разбиране на практическите аспекти на прилагането на регламента и за да се даде възможност на НОП да споделят своя опит.

### **5.3. Други**

- Комисията ще предприеме мерки за повишаване на осведомеността и ще прикани НОП, представителите на сектора и другите заинтересовани страни да се присъединят към усилията на Комисията и/или да предприемат подобни дейности.