



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета

за изменение 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, както и Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи при въздушния превоз на пътници и на техния багаж

{COM(2013) 130 final}
{SWD(2013) 62 final}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Естество на проблема

Въздушните превозвачи често не успяват да предложат на пътниците правата, които им се полагат в случай на отказан достъп на борда, големи закъснения, отмяна или неправилно обработен багаж, по-специално съгласно регламенти (ЕО) № 261/2004¹ („Регламента“) и (ЕО) № 2027/97².

1.2. Фактори, на които се дължи проблемът

1.2.1. Недостатъчно ефективно и еднакво изпълнение в цяла Европа

Действащата система за осигуряване на изпълнението не е достатъчно ефективна и не се прилага по еднакъв начин на територията на ЕС. Бяха установени три основни проблема:

- а) **Сивите зони в Регламент (ЕО) № 261/2004 г.** създават правна несигурност, което пречи на правилното изпълнение на правата на пътниците на въздушния транспорт и което води до много спорове между въздушните превозвачи и пътниците.
- б) **Непоследователни и недостатъчно ефективни политики на санкциониране:** При липсата на официална координация различните национални правоприлагащи органи (НПО) прилагат различни политики на санкциониране и различно тълкуват отделни части на Регламент (ЕО) № 261/2004.

Няма изисквания специален правоприлагащ орган да осигурява изпълнението на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 2027/97 (и на Конвенцията от Монреал³) по отношение на неправилно обработен багаж.
- в) Неподходящи процедури за разглеждане на жалби и недостатъчни средства за индивидуално обезщетяване: Много пътници срещат практически трудности при подаване на жалба до въздушен превозвач.

1.2.2. Някои разходите, свързани със задълженията, наложени с регламента, в голяма степен демотивират тяхното спазване

Въздушните превозвачи **не могат да покрият или предвидят разходите и рисковете** (за грижите и обезщетенията) **в някои ситуации:**

- а) Случаят с вулканичния облак от пепел през април 2010 г. показва, че липса на каквото и да е времево ограничение на отговорността на превозвачите при продължителни извънредни ситуации може да представлява риск за финансовата им стабилност.

¹ 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, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L46/1, 17.2.2004 г.).

² Регламент (ЕО) № 2027/97 на Съвета от 9 октомври 1997 г. относно отговорността на въздушните превозвачи при въздушния превоз на пътници и на техния багаж (ОВ L 285, 17.10.1997 г., стр. 1), последно изменен с Регламент (ЕО) № 889/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 13 май 2002 г. (ОВ L 140, 30.5.2002 г., стр. 2).

³ Конвенция за уеднаквяване на някои правила за международния въздушен превоз (Конвенцията от Монреал), ОВ L194, 18.7.2001 г., http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm

- б) Някои разноски за грижи/помощ при определени **операции от малък мащаб** са непропорционални по отношение на приходите на превозвачите.
- (1) **Някои аспекти на финансовото обезщетение** имат силен демотивиращ ефект:
- а) Множество закъснения не могат да се обработят в рамките на действащия понастоящем **праг от 3 часа** за правото на обезщетение.
- б) Стандартният размер на обезщетението, което компенсира **загубата на време**, която търпят всички пътници, може да надхвърли стойността на понесените от пътниците вреди⁴.
- (2) Въздушният превозвач носи отговорност за осигуряването на грижи и обезщетения, когато проблемите в движението се дължат на **трети страни**, но националните и договорни разпоредби възпрепятстват въздушните превозвачи от възстановяване на разходите от отговорните трети страни. Тези трети страни не получават икономически стимули за вземане на мерки за намаляване на честотата и/или степента на такива проблеми.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

На първо място, възможностите на държавите членки да действат самостоятелно в защита на потребителите са ограничени, тъй като Регламент (ЕО) № 1008/2008 (Регламент за въздухоплавателните услуги)⁵ не позволява на държавите членки да поставят допълнителни изисквания за въздушните превозвачи, извършващи услуги в рамките на ЕС.

На второ място, повечето от изложените по-горе проблеми се отнасят до различия в прилагането/изпълнението на Регламент (ЕО) № 261/2004 в държавите членки, които намаляват правата на пътниците и равнопоставените условия на конкуренция между въздушните превозвачи. Само координираната намеса на ЕС може да отговори на тези проблеми.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

В светлината на проблемите, посочени по-горе и в съответствие с член 100, параграф 2 от ДФЕС, **общата цел** на тази инициатива е да насърчава интереса на пътниците във въздушния транспорт, като се гарантира, че въздушните превозвачи се съобразяват с високото ниво на защита на пътниците във въздушния транспорт по време на проблеми в движението, като същевременно се гарантира, че въздушните превозвачи оперират при хармонизирани условия на либерализиран пазар.

Тази по-обща цел може да бъде сведена до следните **конкретни цели**:

1. Да се осигури ефективно и последователно изпълнение на правата на пътниците в целия ЕС чрез:

1.1. Изясняване на определенията и основните принципи, свързани с правата на пътниците и опростяване на правата;

⁴ Проучвания са определили стойността на времето, след корекция за инфлацията, между 40 EUR (за пътуванията за отход и развлечение) и 98 EUR на час (за бизнес пътувания). Тъй като става въпрос за стандартни суми, които покриват вреда, понесена от всички пътници, тя е най-ниската базова линия.

⁵ Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността, ОВ L 293, 31.10.2008 г.

1.2. Осигуряване на ефективна и съгласувана политика на санкциониране;

1.3. Осигуряване на ефективна процедура по разглеждане на жалбите и средства за правна защита на пътниците.

2. Да се намали демотивиращото въздействие върху въздушните превозвачи на някои разходи, произтичащи от регламента, като:

2.1. Се гарантира, че задълженията на въздушните превозвачи по отношение на правата на пътниците покриват рискове, които са ограничени във времето и/или по размер;

2.2. Се гарантира, че в някои случаи финансовите обезщетения не демотивират силно спазването на изискванията;

2.3. Се гарантира, че трети страни се насърчават за отстраняване на причините за проблемите в движението, за които те са отговорни.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Видове намеса на ЕС

Два възможни вида намеса на равнище на ЕС, които бяха предложени от заинтересованите страни, бяха отхвърлени на ранен етап от оценката:

- **Отмяната на регламента** ще доведе до значително намаляване на нивото на защита на правата на пътниците.
- **Създаването на фонд на отрасъла** за всички разходи, свързани с осигуряването на грижи и обезщетения, ще бъде по-малко ефективен (особено по отношение на премаршрутирането) и би довел до допълнителни административни разходи.
- Съществуващите **насоки и доброволни ангажменти** вече доказаха, че няма много възможности за по-нататъшен напредък посредством нерегулаторни мерки.

Актуализация на настоящата регулаторна рамка на ЕС следователно е единствената форма на намеса от страна на Съюза, която би могла да предложи решение за всички основни причини за установените проблеми.

4.2. Първоначално проучване, свързано с мерки в областта на политиката

Предварително проучване отхвърли мерките в областта на политиката, които не предоставят достатъчно големи ползи в сравнение с разходите по тях и недостатъците им. Това проучване взе предвид становищата на заинтересованите страни, правната и практическа съвместимост, ефективност и взаимно допълване.

Мерките на политиката са оценени и в светлината на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

4.3. Описание на вариантите на политиката

Разгледаните варианти на политиката се различават по отношение на избрания компромис между по-строгото изпълнение и коригираните икономически стимули за въздушните превозвачи: По-големите разходи са стимул за въздушните превозвачи да спазват изискванията в по-малка степен, докато по-строгата политика на санкциониране е стимул за изпълнението им. Следователно за варианти, при които разходите, наложени от задълженията по регламента, са по-високи, политиката по прилагане на законодателството трябва да бъде по-строга и по-добре координирана, и обратно.

- (1) **Акцент върху икономическите стимули:** Акцент върху намаляването на разходите чрез замяна на някои от задълженията по отношение на осигуряването на грижи (т.е. храна, настаняване) с възможност за застраховане по избор на пътниците.
- (2) **Балансиране на по-строгата политика за изпълнение с икономически стимули:** Строго координиране на НПО. Два варианта за намаляване на разходите:
- а) Или чрез увеличаване на времевия праг на правото на обезщетение в случай на закъснение от три часа на поне пет часа;
 - б) Или чрез разширяване на обхвата на „извънредните обстоятелства“, които да включват повечето технически неизправности.

Допълнителни **подварианти** на вариант 2 бяха оценени по отношение на промяната на сумите на обезщетението и/или допълнителни изменения във времевите прагове за обезщетението за закъснение (например зависимост на прага от разстоянието на полета).

- (3) **Акцент върху изпълнението:** Вариант 3 изцяло акцентира върху по-строго изпълнение от страна на НПО и изяснява съществуващите права на пътниците, за да се направи прилагането им по-ефективно.
- (4) **Централизирано изпълнение:** Вариант 4 изцяло акцентира върху силна и централизирана политика на изпълнение, която трябва да противодейства на отрицателните стимули, свързани с разходите по спазване на изискванията.

	Вариант 1	Вариант 2а	Вариант 2б:	Вариант 3	Вариант 4
<i>Подобряване на изпълнението</i>	<i>Ниска степен на координация</i>	<i>Средна степен на координация</i>		<i>Средна степен на координация + задължение за поведение</i>	<i>Висока степен на координация</i>
По какъв начин?	— По-добър обмен на информация между НПО и на Комисията — Отделни процеси на общо изпълнение и на разглеждане на жалби	— Комисията може да поиска разследвания от страна на НПО — Официално създаден комитет може да решава относно общите процедури (напр. прехвърляне на жалби, обмен на информация) — Отделни процеси на осигуряване на изпълнението и на разглеждане на жалби		В допълнение на вариант 2: Задължение за въздушния превозвач да има представител на всяко летище, компетентен да взема решения по отношение на осигуряване на грижа и обезщетяване	Правоприлагащ орган на ЕС: — НПО са дъщерни организации на централния орган — Отделни процеси на общо изпълнение и на разглеждане на жалби
<i>Икономическ и (отрицателн и) стимули</i>	<i>Ниски разходи</i>	<i>Средни разходи</i>		<i>Високи разходи</i>	<i>Високи разходи</i>
Грижа	— Застраховане по избор за пътниците	— Времево ограничение за настаняване в извънредни ситуации с голяма продължителност — Частична дерогация за операции от малък мащаб		— Фонд на отрасъла за извънредни ситуации с голяма продължителност	— Фонд на отрасъла (като вариант 3) — Право на премаршрутиране в случай на голямо закъснение
Плащане на обезщетения	Право на обезщетение за закъснение от 5 часа	Право на обезщетение за закъснение от повече от 5 часа	Право на обезщетение за закъснение от повече от 3 часа	Право на обезщетение за закъснение от повече от 3 часа	Право на обезщетение за закъснение от повече от 3 часа
	Строго определение за извънредни обстоятелства	Строго определение за извънредни обстоятелства	По-голям обхват на извънредните обстоятелства (включва техническите неизправности)	Строго определение за извънредни обстоятелства	Строго определение за извънредни обстоятелства
	Намален размер на еднократното обезщетение, с акцент върху полетите на къси разстояния	Допълнителни подварианти: Намален или ненамален размер на обезщетението — един или повече времеви прага за обезщетение за	Два подварианта: Намален или ненамален размер на обезщетението	Непроменен размер на еднократното обезщетение	Непроменен размер на еднократното обезщетение

		закъснение			
Общи характеристики	— Изясняване на правата, свързани с изпуснатите свързващи полети, промяна в разписанието преди полета, оборудване за придвижване, забавяне на пистата и политика за „неявяване“ — Правоприлагащ орган за съществуващи права в случай на неправилно обработен багаж — Минимални процедури за разглеждане на жалби за въздушните превозвачи — Споделяне на тежестта с трети страни				

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Икономически въздействия

Въздействие върху политиките по правоприлагане

При всички варианти политиката за правоприлагане, които понастоящем се основават предимно на отделни жалби, ще стане по-ефективна чрез по-активна роля посредством проверки на ръководствата на въздушните превозвачи, реда и условията, както и на плановите за действие в извънредни ситуации за спазване на правата на пътниците.

Координацията между националните политики по правоприлагане се увеличава от вариант 1 към вариант 4, но свързаните с това административни разходи също нарастват.

Изясняване и опростяване на правата

При всички варианти на политиката, съществуващите права на пътниците във въздушния транспорт са изяснени, особено по отношение на понятието за извънредни обстоятелства, като се намаляват възможностите за тълкуване.

При варианти 2 и 4 правата са допълнително опростени от мярката, според която се предполага, че грижа под формата на храна и напитки се предоставя винаги след закъснение от два часа, независимо от разстоянието на полета и причината за закъснението.

Въздействие върху разходите за спазване на изискванията

Въздействието върху разходите за спазване на изискванията за **въздушните превозвачи** може да бъде обобщено по опростен начин, както следва:

- При **вариант 1** разходите за спазване ще бъдат значително намалени; Извънредно събитие с голяма продължителност ще има само ограничено въздействие; а разходите ще останат подобни за регионалните превозвачи.
- При **вариант 2** (и неговите варианти), разходите ще бъдат подобни на базовия размер, но потенциалът им за покачване ще бъде ограничен в случаите, когато повече пътници подадат иск за обезщетение или при извънредно събитие с голяма продължителност; Разходите за регионалните превозвачи ще бъдат подобни на тези за другите въздушни превозвачи.
- При **варианти 3 и 4** разходите ще бъдат подобни на базовата линия, но с по-висока голям потенциал за покачване в случаите, когато повече пътници подадат иск за обезщетение; Ще има ограничение на разходите при извънредно събитие с голяма продължителност; разходите за регионалните превозвачи обаче ще останат на много високи в сравнение с техните приходи.

Въздействие на пълните пакети от мерки в сравнение с базовия сценарий	Общо разходи при настоящите нива на подадени искове (приема се, че тя ще нараства бавно с течение на времето)		Приблизителна оценка на максималните разходи, свързани с прилаганет на регламента (ако всички пътници, които имат това право, предявят иск за обезщетение)	
	Нетна настояща стойност (2015—2025 г.) в милиони евро	%-на промяна в сравнение с базовия размер	Нетна настояща стойност (2015—2025 г.) в милиони евро	%-на промяна в сравнение с базовата линия
Базова линия	10,4	-	23,6	-
Вариант 1	2,1	-80%	8,0	-66%
Вариант 2а (непроменени нива на обезщетяване)	9,8	-6%	18,4	-22%
Вариант 2б (непроменени нива на обезщетяване)	9,6	-8%	17,5	-26%
Вариант 3	11,3	+9%	26,0	+10%
Вариант 4	11,6	+12%	26,2	+11%

Източник: Консултантска фирма „Steer Davies Gleave“ + оценка на Комисията

Летищата и други трети страни биха могли да споделят част от разходите на въздушните превозвачи, тъй като четирите варианта предоставят на въздушните превозвачи повече възможности за подаване на искове за обезщетение за направените разходи до трети лица, отговорни за закъснения или отмяна на полета.

Други икономически въздействия

Въздействието върху малките и средните предприятия⁶ е много ограничено, тъй като твърде малко са засегнати от настоящия регламент. Повечето от тях ще извлекат полза от предложените специфични мерки за операции от малък мащаб към вариант 2.

Всички варианти на политиката водят до някои нови **административни разходи** за въздушните превозвачи (основно свързани с подготовката на планове за действие при извънредни обстоятелства) и НПО (главно свързани с изпълнението на проактивната политика, разходите за което биха могли да бъдат компенсирани с намаляване на броя на жалбите).

5.2. Социални въздействия

5.2.1. Въздействие върху потребителите

Всички варианти имат общи характеристики:

- По-добро изпълнение на правата на пътниците (включително по отношение на багажа)

⁶ Няма микропредприятия, засегнати от настоящия регламент.

- Усъвършенствани средства за изпълнение на индивидуални искове
- Изясняване и увеличаване на правата в много случаи

Вариант 1 води до значително намаляване на задълженията на въздушните превозвачи към пътниците по време на проблеми в движението. Въпреки че пътниците могат да изберат застраховане в зависимост от индивидуалното им положение, много пътници, с оглед на ниския процент закъснения и отмяна на полети, могат да не оценят правилно риска от възникването на необходимост от такава застраховка.

При **вариант 2** задълженията за осигуряване на грижа и помощ се увеличават, но правото на финансово обезщетение е частично ограничено. Освен това, на пътниците не са толкова добре защитени в случай на извънредни събития с голяма продължителност (с изключение на пътниците с намалена подвижност) и при регионални полети⁷. Това обаче се компенсира от **по-добро изпълнение** на съществуващите права (виж по-горе).

Варианти 3 и 4 съдържат много предимства за пътниците, като например увеличаване и по-добро изпълнение на правата им. Независимо от това промяната може да доведе до малко по-високи цени на билетите, като така данъкоплатниците ще допринесат за покриването на по-големите разходи за изпълнение.

5.2.2. *Въздействие върху заетостта*

Въздействието върху заетостта на вариантите на политиката остава ограничено, тъй като те са насочени главно към усъвършенстване на съществуващите права на пътниците и към по-добро осигуряване на изпълнението.

Вариантите на политиката не трябва да имат неблагоприятно въздействие върху **основните права** на гражданите.

5.3. **Екологични въздействия**

Въздействието на оценените варианти на политиката върху **емисиите на CO₂** остава ограничено.

5.4. **Сравнение на вариантите**

Вариант 2 се предпочита пред останалите, тъй като е най-ефективният и ефикасен начин за постигане на целите на политиката.

Вариант 2а има някои предимства пред 2б, тъй като запазването на прага за закъснение на 3 часа, както в 2б, би могло да предизвика повече отменени полети⁸, а фактът, че (непромененото) право на обезщетение вече възниква след 3-ия час, т.е. преди (непромененото) право на възстановяване на средства (5 часа), може да обхване пътниците.

Не съществува обективен критерий да бъде предпочетен един **подвариант на вариант 2а** пред друг. Въпрос на политическа преценка е дали дадено допълнително намаляване на разходите — чрез промяна в равнищата на обезщетяване или допълнителни промени във времеви праг за закъснения — се счита за оправдано, въпреки намалените възможности за обезщетяване на пътниците.

⁷ Изводът на основата на данни за 2011 г. е, че тази мярка засяга по-малко от 0,05 % от всички пътници, за които се прилага регламентът.

⁸ Както се вижда от моделитена въздушните превозвачи за оптимизиране на разписанието

6. КОНТРОЛ И ОЦЕНКА

Комисията ще извърши надлежна оценка на прилагането на регламента 4 години след приемането му от Съвета и Европейския парламент. Оценката ще бъде извършена от Комисията в тясно сътрудничество със заинтересованите страни.

Годишните доклади на НПО ще бъдат основното средство за упражняване на контрол върху нивото на спазване и съгласуваност на националните политики по правоприлагане. Комисията може да изготвя редовни доклади въз основа на националните доклади, допълнени, когато е необходимо, от нейния собствен опит, ad hoc изследвания или информация от проучвания, свързани с пътниците.