

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 4.12.2008  
SEC(2008) 2954

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Придружителен документ към**

**предложение за  
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА  
относно правата на пътниците в международния автобусен транспорт и за  
изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета  
от 27 октомври 2004 г.**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

[COM (2008) 817 окончателен]  
[SEC(2008) 2953]

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Процедурни въпроси и консултация със заинтересованите страни.....	3
1.1.	1.1. Цел .....	3
1.2.	1.2. Консултации и експертни оценки .....	3
2.	Определяне на проблема .....	3
2.1.	Исторически преглед на проекта.....	3
	Кои са основните проблеми?.....	4
3.	ЦЕЛИ.....	5
4.	ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА.....	5
5.	АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.....	5
5.1.	Икономическо въздействие.....	6
5.1.1.	Вариант 1 Без промяна .....	6
5.1.2.	Вариант 2 — Сценарий за стандартна защита .....	6
5.1.3.	Вариант 3.І — Сценарий за повишена защита (само за международния транспорт).....	6
5.1.4.	Вариант 3.ІІ — Сценарий за повишена защита (за международния и вътрешния транспорт).....	7
5.1.5.	Вариант 4 — Сценарий за саморегулиране .....	8
5.2.	Социално отражение.....	8
5.2.1.	Вариант 1 .....	8
5.2.2.	Вариант 2 .....	8
5.2.3.	Вариант 3.І.....	8
5.2.4.	Вариант 3.ІІ.....	8
5.2.5.	Вариант 4 .....	8
5.3.	Въздействие върху околната среда .....	9
5.4.	Добавената стойност за ЕС .....	9
5.5.	Въздействие върху МСП (малки и средни предприятия) .....	9
5.6.	Административни разходи .....	9
6.	Основни заключения на оценката на въздействието .....	9

## **1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ**

### **1.1. 1.1. Цел**

Оценката на въздействието е изготвена с цел разглеждане на необходимостта и целесъобразността от създаване и/или разширяване на законодателството, което предоставя права на пътниците в сектора на международния автобусен транспорт. По-конкретно, тя разглежда трите основни проблемни области, изтъкнати от Комисията в нейните политически документи, а именно 1) права на лицата с намалена подвижност; 2) въпроси, свързани с отговорността (системи за застраховане в случай на смърт или телесни повреди); 3) обезщетяване и помощ на пътниците в случай на закъснение или отмяна.

Оценката на въздействието беше изпратена на Комитета за оценка на въздействието, който представи свои становища на 7 ноември 2007 г. и на 7 май 2008 г., с които предложи необходимите изменения и подобрения на документа.

### **1.2. 1.2. Консултации и експертни оценки**

Преди изготвяне на законодателните предложения и на настоящия доклад бе проведена обществена консултация, за да се съберат възможно най-много коментари и предложения от засегнатите физически лица и организации. През юли 2005 г. Комисията стартира обществена консултация на базата на работен документ на своите служби — „Права на пътниците в международния автобусен транспорт“. Комисията получи 57 отговора на работния документ от: правителства на държави-членки (14), европейски организации (12), национални организации (20), дружества (9) и други (2). Получените отговори показаха ясно разделение между автобусните оператори и техните сдружения и федерации от една страна, и сдруженията на потребителите, от друга. Като цяло, автобусните оператори не считат, че има необходимост (или считат, че има съвсем незначителна необходимост) от регламентиране на равнище ЕС, докато сдруженията на потребителите призовават за широки права за пътниците. Бяха изразени и много ясни опасения по отношение на икономическия и организационния модел на този сектор и не бе постигнато единодушие относно обхвата на регламентирането и относно включването или изключването на конкретни видове услуги, по-специално такива на местно и регионално равнище.

## **2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

### **2.1. Исторически преглед на проекта**

Мобилността на хората се повиши значително през последните тридесет години. Всъщност, от 70-те години на двадесети век насам тя се удвои. Тази тенденция се дължи на няколко фактора, но три от тях се открояват: икономическият растеж, пониските разходи за пътуване и напредъкът към постигане на „Европейско пространство без вътрешни граници“<sup>1</sup>. Либерализирането на транспортните услуги обаче, както и ръстът при пътуванията, не винаги са били придружавани от адекватни мерки за защита на правата на пътниците. С увеличаването на техния брой, пътниците са изправени пред затруднения, които включват отмяна, дублиране на резервации, загуба на багаж и

---

<sup>1</sup> Член 2 от Договора за ЕС.

закъснения. По-специално пътниците, ползващи автобусен транспорт, все още нямат същите права, каквито имат пътниците, които използват други видове транспорт, особено въздушния. Правата на пътниците в автобусния транспорт все още не са намерили място в законодателството на Общността и следователно потребителите трябва да разчитат на националните схеми за отговорност, законодателството за почтена търговия и доброволно поетите от операторите ангажименти за грижа за потребителите. За разлика от другите видове транспорт, тук няма много международни споразумения относно правата на пътниците в автобусния транспорт, които са задължителни за държавите-членки.

### **Кои са основните проблеми?**

Този вид транспорт притежава редица характеристики, които засягат както операторите, така и пътниците.

### **Неравнопоставеност с другите видове транспорт**

Пътниците при другите видове транспорт, особено въздушния, разполагат с поредица от права, приети на равнище Общност, които гарантират адекватна защита в случай на прекъсване на пътуването (отговорност на оператора за причиняване на смърт/телесна повреда/загуба и повреда на багажа; обезщетяване/помощ в случай на отмяна/закъснение/отказан достъп на борда).

### **Фрагментарно законодателство**

Защитата на пътуващите с автобус варира в различните държави-членки. Пътниците трябва да разчитат на националните схеми за отговорност, законодателството за почтена търговия и доброволно поетите от операторите ангажименти за грижа за потребителите. Операторите в някои държави са разработили широки доброволни споразумения, включително подходящи механизми за разглеждане на жалби и за разрешаване на спорове; това обаче не важи за повечето държави-членки.

### **Раздробен пазар**

Пазарът се характеризира с голям брой предприятия, които предоставят градски и междуградски автобусни транспортни услуги при различни равнища на грижа за потребителите и качество на услугата. Грижата за потребителите варира между различните оператори и в основна степен зависи от националното законодателство и доброволните споразумения, които са сключили предприятията. В много случаи тези обстоятелства пречат на пътниците да направят информиран избор по отношение на нивото на обслужване, което те биха получили.

### **Лицата с увреждания и възрастните**

Като цяло, пътниците, които ползват този вид транспорт, са „уязвими“, т.е. те са с ниски доходи/географски изолирани. Наличността на автобусни транспортни услуги обаче за лица с увреждания и за тези с намалена подвижност е ограничена, а това може да попречи на тяхната социална интеграция.

### **Действащата законодателна рамка е недостатъчна**

Действащата законодателна рамка действително създава проблеми за пътуващите в своята страна и в чужбина. Трансграничните проблеми трябва да бъдат оценени основно от гледна точка на пътника, който пътува в чужбина. За пътниците съществуват големи различия между сектора на градските и този на междуградските автобусни превози. На първо място, те произтичат от националното законодателство, което се различава в различните държави-членки, а това води до различни равнища на защита на пътниците; на второ място, градският и междуградският автобусен транспорт са в неравнопоставено положение в сравнение с другите видове транспорт, а именно, въздушния и железопътния, където пътниците вече се възползват или ще се възползват от високо и хармонизирано равнище на защита.

### **3. ЦЕЛИ**

Основните цели за определяне на правата на пътниците се основават на общите цели на Европейския съюз по отношение на високо равнище на защита на потребителите, социална интеграция на различни социални групи и гарантиране на движението на хората в рамките на Европейския съюз.

### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

Вариант 1 „Без промяна“ — не се предприемат действия от страна на ЕС, ситуацията не се променя; т.е. продължават да съществуват различни равнища на защита на пътниците в градския и междуградския автобусен транспорт в държавите-членки.

Вариант 2 „Сценарий за стандартна защита“ — правен акт на Общността, който установява обща рамка за определяне единствено на минимални правила за защита и, където това е уместно, консолидиране/изменение и/или опростяване на действащото законодателство на общностно или национално равнище.

Вариант 3 „Сценарий за повишена защита“ — правен акт на Общността, който установява правата на пътниците в международния автобусен транспорт. Вариант 3.1: само за международния транспорт. Вариант 3.2: за вътрешен транспорт на далечни разстояния и за международен транспорт.

Вариант 4 „Сценарий за саморегулиране“ — сценарий, при който автобусните оператори разработват и приемат доброволни мерки за саморегулиране в рамките на ЕС/в рамките на своята страна по отношение на правата на пътуващите с автобус.

### **5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Ще бъде направена оценка на въздействието в резултат на всяка от предложените мерки, за да може да бъде оценено икономическото, екологичното и социалното въздействие на предложените мерки за прилагане на правата на пътниците.

## **5.1. Икономическо въздействие**

### *5.1.1. Вариант 1 Без промяна*

Този вариант като цяло запазва същото положение в сектора и следователно няма да окаже никакво допълнително въздействие върху него. Така на този етап не може да бъде определено ново икономическо, социално или екологично въздействие. Пътниците ще трябва да продължат да разчитат на националното законодателство и на доброволните схеми, разработени от операторите.

### *5.1.2. Вариант 2 — Сценарий за стандартна защита*

#### *Отговорност на операторите в случай на телесна повреда или повреда на багажа*

Допълнителните разходи, които превозвачите могат да понесат, са свързани с: минимални размери на обезщетенията, минимални суми на застрахователното покритие, авансови плащания, съдебни процедури.

При тези обстоятелства сумите на обезщетенията по същество не се очаква да се повишат значително, дори ако чрез намеса на ЕС бъдат определени минимални суми за обезщетения и компенсации. Това би било въпрос за определяне на общ икономически праг, на базата на опита на национално равнище, без условия в случай на по-високи суми.

#### *Лица с увреждания и лица с намалена подвижност*

Обучението на водачите на превозни средства и на останалия персонал, осигуряването на информация и подобни въпроси, ще бъде свързано с други допълнителни разходи. Въпреки че е трудно да бъдат определени приблизително подобни разходи, следва да се отбележи, че всички пътници имат обща потребност от информация и обучен персонал. Следователно е малко вероятно разходите по обслужване на потребностите на лицата с увреждания да бъдат по-високи от тези при другите пътници.

#### *Стандарт за качество и задължение за предоставяне на информация*

Както изглежда, новите мерки няма да доведат до конкретни допълнителни разходи за операторите.

### *5.1.3. Вариант 3.1 — Сценарий за повишена защита (само за международния транспорт)*

#### *Отговорност на операторите в случай на телесна повреда или повреда на багажа*

Въздействието е същото, като анализираният при вариант 2. Допълнителното въздействие е свързано с авансовите плащания. При тези обстоятелства има вероятност транспортните оператори да потърсят подходящи застрахователни схеми, за да покрият рисковете, свързани със събитията, за които се извършват авансови плащания. Предвид ограничения брой подобни събития обаче, както и предполагаемата стойност на тези авансови плащания<sup>2</sup>, очаква се премиите да бъдат незначителни.

---

<sup>2</sup> В железопътния транспорт авансовото плащане в случай на смърт е не по-малко от 21 000 EUR.

### *Лица с увреждания и лица с намалена подвижност*

Капиталовите разходи за осигуряване на достъп за инвалидни колички на етапа на производство на автобусите се очаква да повишат разходите за тяхното закупуване с 8 до 10 % (около 19 150 EUR)<sup>3</sup>. Те покриват стойността и монтирането на асансьор на производствената фаза на превозното средство, плюс допълнителни врати или структурни изменения на превозното средство, заедно с относително по-незначителните разходи за оборудване на мястото за инвалидни колички със системи за обезопасяване и други средства. Други оперативни разходи биха могли да възникнат във връзка с техническото обслужване на асансьора, както и с демонтирането и замяната на седалките.

Може да се очаква, че осигуряването на напълно достъпни междуградски автобуси ще доведе до увеличаване на броя на лицата с увреждания, включително такива в инвалидни колички, които използват междуградските автобусни услуги. Допълнителните приходи по вътрешните и международните маршрути поради честото пътуване само на лицата, използващи инвалидни колички, се очаква да възлязат на 0,5 %, което се равнява на около 55,72 милиона евро годишно. Допълнителните приходи само по международните маршрути се оценяват на 8,14 милиона евро годишно.

Допълнителните разходи, които ще бъдат понесени от операторите на междуградски автобуси, се оценяват на 2,7 % от общите приходи за сектора за двете разглеждани услуги. Допълнителният приход (0,5 % само за лицата, използващи инвалидни колички) би довел до намаление на тази загуба до около 2,2 %.

### *Обезщетение и помощ в случаи на отмяна, закъснения*

Разходите за обезщетение и оказване на помощ на пътниците не би трябвало да бъдат твърде високи, въпреки че това е трудно да се предвиди. Независимо от това, влиянието върху приходите и печалбата не би трябвало да бъде съществено, а въздействието върху конкурентоспособността на компаниите от Общността би следвало да е слабо, тъй като всички оператори от сектора ще бъдат застраховани.

### *Качество на обслужването и задължение за предоставяне на информация*

Въздействието е същото, като анализираният при вариант 2.

#### *5.1.4. Вариант 3.П — Сценарий за повишена защита (за международния и вътрешния транспорт)*

Вариант 3.П разглежда същата възможност като вариант 3.І, но неговото приложно поле обхваща и вътрешния транспорт на дълги разстояния, като така включва повече оператори/маршрути.

---

<sup>3</sup> Данните са от няколко източника и са огласени в доклада COST 349, включително безвъзмездна помощ на Regione Piemonte, производители на автобуси, данни от Обединеното кралство, и т.н.



### *5.1.5. Вариант 4 — Сценарий за саморегулиране*

Съгласно този вариант, ЕС ще насърчава обща рамка от незадължително законодателство, на базата на най-добрите практики, за да убеди операторите на градски и междуградски автобуси да разработят и приемат доброволни общностни/национални мерки за саморегулиране по отношение на правата на пътуващите с градски и междуградски автобуси. На този етап е трудно да бъде сравнен този вариант с другите по отношение на очакваното икономическо въздействие, тъй като е невъзможно на базата на наличните данни да се направи достоверна предварителна количествена оценка на степента, до която операторите спазват доброволните споразумения.

## **5.2. Социално отражение**

### *5.2.1. Вариант 1*

При вариант 1 не се очакват нови социални въздействия.

### *5.2.2. Вариант 2*

Пътниците, които пътуват с градски и междуградски автобуси, ще имат полза, ако се подобри качеството на услугата. На тях ще им бъде оказана и помощ, ако изпитат затруднения по време на пътуването. На пътниците с увреждания ще бъде оказвана по-голяма помощ от тази, която им се оказва понастоящем. Благодарение на предложените мерки ще бъде възможно да се постигне важна социална цел, а именно, лицата с намалена подвижност да разполагат с равни възможности в автомобилния транспорт.

### *5.2.3. Вариант 3.I*

Може да се очаква, че осигуряването на напълно достъпни междуградски автобуси ще доведе до увеличаване на броя на лицата с увреждания, включително такива в инвалидни колички, които използват междуградските автобусни услуги. Незначителното увеличение в пътуванията обаче, дължащо се само на използващите инвалидни колички, едва ли ще доведе до увеличаване на броя на услугите, предлагани от операторите. Следователно не се очаква въздействие върху нивото на трудова заетост в сектора на междуградския транспорт.

### *5.2.4. Вариант 3.II*

Мерките по вариант 3.II могат да имат по-силно въздействие от тези по вариант 3.I, защото те могат да бъдат разширени и да обхванат вътрешните градски и междуградски автобусни превози на дълги разстояния.

### *5.2.5. Вариант 4*

Съгласно този вариант, ЕС ще насърчава обща рамка от незадължително законодателство, на базата на най-добрите практики, за да накара операторите на градски и междуградски автобуси да разработят и приемат доброволни общностни/национални мерки за саморегулиране по отношение на правата на пътуващите с градски и междуградски автобуси. На този етап е трудно да бъде сравнен този вариант с другите по отношение на очакваното социално въздействие, тъй като е невъзможно на базата на наличните данни да се направи достоверна предварителна

количествена оценка на степента, до която операторите спазват доброволните споразумения.

### **5.3. Въздействие върху околната среда**

Не всички от разглежданите варианти имат пряка връзка с околната среда. Тези мерки обаче могат да са свързани с повишаване или спад на търсенето на пътнически транспорт, а оттам и с възможността за прехвърляне към друг вид транспорт, което би могло да има известно въздействие върху околната среда, но не може да бъде оценено лесно.

### **5.4. Добавената стойност за ЕС**

Като цяло, вариант 1 не променя съществуващото положение и следователно не носи добавена стойност за гражданите на ЕС. Въпреки че прилагането на вариант 4 може да отразява настоящото развитие на пазара на градски и междуградски автобусни превози, не е възможно да се направи цялостна оценка на добавената стойност на този подход, тъй като броят на доброволните споразумения е твърде ограничен и те не се прилагат последователно навсякъде в ЕС. Участието на институциите на ЕС в окуражаване на икономическите субекти да приемат схеми за саморегулиране може да донесе положителни резултати в дългосрочен план. Варианти 2 и 3 биха имали съществено въздействие по отношение на повишената достъпност на услугите за лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност, приходите в туризма и укрепването на правата на потребителите в ЕС.

### **5.5. Въздействие върху МСП (малки и средни предприятия)**

Предвид структурата на сектора на градските и междуградските автобусни превози, предложените мерки ще имат въздействие върху малките и средните предприятия. Варианти 1 и 4 не биха довели до създаване на нова тежест за малките и средните предприятия. Вариант 2 би довел до възникване на съвсем незначителни разходи (въпроси, свързани с отговорността, помощ), а въздействието на вариант 3 би било значително по отношение на разходите за автомобилния парк, който е на разположение на лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност.

### **5.6. Административни разходи**

Варианти 1 и 4 не биха създали никакви допълнителни административни разходи, но варианти 2 и 3 могат да имат определени финансови последствия. На този етап обаче административните разходи по прилагането на разпоредбите за прилагане на правата на пътниците могат да бъдат изразени количествено на базата на работата на националните органи за прилагане съгласно Регламент (ЕО) № 261/2004. По предварителни оценки определените национални органи за прилагане трябва да назначат 7 заети лица с еквивалент на пълно работно време, за да бъдат обработвани жалбите във връзка с международните автобусни превози.

## **6. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Настоящата глава посочва оптималните политически варианти с оглед на постигане на целите на законодателния акт. Тя съдържа кратко сравнение на наличните варианти по

отношение на основните политически цели, както те са определени в глава 2 от документа.

### **Принцип на недискриминация и помощ за лицата с увреждания и лицата с намалена подвижност**

Оптималният политически вариант е сценария за стандартна защита, който обхваща и вътрешните превози. Изборът на най-добър вариант бе повлиян от две основни съображения, а именно, компромис между утвърждаване на правата на пътниците и повишаване на разходите. Пътниците, ползващи градски и междуградски автобусни превози, са „чувствителни по отношение на цената“ и повишаването на цените на билетите може да доведе до преминаване към друг вид транспорт – нискобюджетни авиокомпаниии, автомобили и железопътен превоз.

### **Принцип за отговорност на оператора в случай на смърт или телесна повреда на пътниците**

Оптималният политически вариант е сценария за повишена защита (за международния и вътрешния транспорт). Вариант 3.П се разглежда като най-добрия вариант, защото той ще повиши защитата на правата на пътниците (както по вътрешни, така и по международни маршрути) и ще определи отговорността на превозвачите на равнището на ЕС, а въздействието му върху разходите на операторите ще бъде несъществено. Вариант 3.І би разрешил проблемите със законодателните несъответствия между държавите-членки във връзка с международните превози, но би могъл да повдигне някои въпроси по отношение на дискриминацията между пътуващите по вътрешни и международни маршрути. Всъщност, тъй като към момента има много малко, ако изобщо съществуват, национални законови разпоредби, разпоредбите на ЕС биха означавали, че пътуванията по вътрешни маршрути биха ползвали по-слаба защита от тези в рамките на Европа: това затруднение би могло да бъде преодоляно, като в приложното поле на разпоредбите се включи вътрешният транспорт (вариант 3.П).

### **Стандарти за качество / задължения за предоставяне на информация / обезщетение и помощ в случай на отмяна, закъснения**

Оптималният политически вариант е сценария за стандартна защита, съчетан с аспекти на варианта за саморегулиране. Вариант 2 (Сценарий за стандартна защита) би бил за предпочитане, защото гарантираната от законодателството достатъчна защита за пътниците ще насърчи транспортните оператори на градски и междуградски автобуси да предлагат по-добро обслужване без да повишават цените. Комисията следва да насърчи европейските предприятия в сектора на автобусните превози да изготвят подходящи стандарти за качество и да разработят добри практики.