

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 4.12.2008 г.  
SEC(2008) 2951

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

Предложение за

**РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

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

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2008) 816 окончателен}  
{SEC(2008) 2950}

## **РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

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

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

#### **Организация**

Оценката на въздействието се проведе с цел разглеждане на ситуацията по отношение на защитата на правата на пътниците в морския и речния сектор както и на необходимостта от установяване на законодателство за предоставяне на общи права на пътниците. Тя се съсредоточава върху главните проблемни области, изтъкнати от Комисията в политическите ѝ документи, а именно: правата на лицата с намалена подвижност (наричани по-долу „ЛНП“), качеството на услугите, оказване на помощ и обезщетяване на пътниците, когато пътуването се прекъсва в случай на отмяна или закъснение; правото на информация и въпроси на недискриминация.

#### **Консултации и експертни становища**

През 2005—2006 г. ГД „Енергетика и транспорт“ поръча независимо проучване, в което се анализира сегашното ниво на защита на правата на пътниците в сектора на морския и речния транспорт в ЕС в случаи на прекъсване на пътуването. Освен това през 2006 г. Европейската комисия започна допитване до обществеността. Заключение на двете дейности беше, че следва да има минимално общо ниво на защита на правата на пътниците в целия ЕС, независимо от вида транспорт и независимо дали пътуването се извършва само на територията на една държава-членка или се преминават вътрешни или външни граници.

### **2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

#### **Проблеми за ЛНП като пътници**

Преобладаващото мнозинство (79 %) от живущите в Европейския съюз граждани смятат, че уврежданията са свързани с ощетяване. Съществува ясен консенсус между всички държави-членки (91 %), че трябва да се направи повече и да се вложат повече пари в подобряването на достъпността. В сектора на транспортните услуги правата на ЛНП не трябва да бъдат ограничени до достъпността на транспортните средства, а трябва да включат също така недискриминация, непрекъсната помощ по време на пътуването и информация.

#### **Проблемите на морския и речния сектор за пътниците на ЕС**

Ефективна защита на правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешен воден път, засяга целия морски и речен сектор, т.е. националния транспорт, транспорта в рамките на Общността, международния транспорт и круизите.

Отварянето на пазара не е довело до очаквания ефект на повишаване на качеството на стандартите и услугите, включително по-добри права на пътниците и удобни за клиентите процедури за уреждане на спорове. Пътници, които трябва да се съобразяват с различни процедури и срокове, в зависимост от дружеството, трябва да могат да приложат общи процедури, за да изразят недоволството си, ако е необходимо. Липсата на общи процедури изолира пътниците и ги спира да изразят недоволството си, когато имат нужда да го сторят.

### **Факторите, на които се дължи проблемът**

- Липсва съгласуваност по отношение на степента и детайлността на защитата на правата на пътниците.
- Няма обща рамка за незабавни и предварително определени решения в случай на отмяна и закъснение.
- Пътниците по принцип и специално пътниците с намалена подвижност не са осведомени за правата си в случай на критично събитие.
- Съществува потенциална дискриминация на ЛНП и липсват специално предназначени за тях съоръжения в морския и речния превоз.

### **Кой е засегнат и как?**

Броят на пътниците, ползващи морски и речен превоз, расте благодарение на отварянето на пазарите на морския и речния транспорт, което доведе до предлагане на по-широк спектър туристически дестинации на все по-ниски цени. Според оценки, през 2006 г. общият годишен брой пътници, пътуващи по море и по вътрешни водни пътища, за разглежданите страни е бил 199 милиона, от които близо 60 % в националния транспорт, 35 % във вътрешнообщностния транспорт, а останалият дял се разпределя между международния транспорт и круизите. През 2005 г. общият брой ЛНП в ЕС-27 възлезе на около 136,2 милиона<sup>1</sup>.

### **Има ли ЕС право да действа?**

Защитата на пътниците, и по-специално защитата на най-уязвимите групи пътници, е част от вътрешния пазар и общата транспортна политика на Европейския съюз. Единният пазар се счита за създаден, когато потребителите и дружествата могат да се възползват от максималните преимущества. След като е постигнат общият пазар в морския и речния транспорт, трябва съответно да се осигури и защитата на правата на пътниците в рамките на този общ европейски пазар. Това европейско измерение е признато вече от европейския законодател и по него се действа на равнище Общност както в областта на въздушния, така и на железопътния превоз<sup>2</sup>. Освен това между службите на Комисията в момента се консултира предложение за регламент относно правата на пътниците, ползващи градски и междуградски автобуси.

---

<sup>1</sup> Анализ, проведен от PwC, на данни от Евростат и One-Stop-Shop for Accessible Tourism in Europe (OSSATE) („обслужване на едно гише“ за достъпен туризъм в Европа): „Достъпност – анализ на пазарите и на заинтересованите страни“.

<sup>2</sup> Регламент (ЕО) № 261/2004, ОВ L 46, и Регламент (ЕО) № 1107/2006, ОВ L 204, по отношение на въздушния превоз; относно железопътния превоз виж Регламент № 1371/2007.

Пътниците и промишлеността се нуждаят от общ набор от принципи, регламентиращи отговорността по отношение на всички видове транспорт: отговорност в случай на злополука, информация и качествена защита на лица с увреждания и с намалена подвижност, помощ и възстановяване на средства в случай на закъснение или отмяна.

### **3. ЦЕЛИ**

Общите цели на установяването на правата на пътниците са подкрепени от общите цели на ЕС във връзка с висока степен на защита на потребителите, по-добро социално и икономическо сближаване, социална интеграция на различни социални групи и осигуряване на движението на хора в рамките на Европейския съюз.

### **4. ВАРИАНТИ**

#### **Запазване на статуквото (вариант 1)**

Не се предприема никакво действие на равнище ЕС и съществуващата ситуация с различаващите се национални и международни закони продължава.

#### **Законодателни действия на Общността за подобряване правата на пътуващите с кораб (вариант 2)**

Друг вариант, който може да се предвиди, е нормативен акт на равнище ЕС, защото е задължителен и незабавно приложим. Такъв регламент би се прилагал не само за международните маршрути, включващи поне едно пристанище в ЕС, но и за всички вътрешни услуги в отделна държава-членка. Такъв акт на ЕС:

- би установил права на ЛНП: достъпност в пристанищата, помощ в пристанищата и на борда на корабите, както и изисквания за предоставяне на информация
- би установил права на пътници, когато пътуването се прекъсва в случай на отмяна или закъснение
- би установил стандартите за предоставяне на информация относно правата на пътниците по водния транспорт, на широката общественост и по-специално на пътниците, включително ЛНП
- би предвидил разглеждане на жалби, както и наблюдение и упражняване на правата на пътниците.

#### **Съгласуване на ниво ЕС и обмен на най-добри практики в подкрепа на националните законодателства (вариант 3)**

В този сценарий законодателството на ЕС е ограничено до насърчаване на обща рамка от актове с незадължителна за държавите-членки сила. Тази рамка от актове с незадължителна сила би се основавала върху най-добрите практики и би предоставила база за сравнение за национални закони за укрепване на правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешен воден път.

## **Доброволни споразумения (вариант 4)**

Ефективността на доброволните споразумения в превоза на пътници е много спорен въпрос: убедителните аргументи на сдруженията за защита на потребителите потвърждават, че малкият брой кодекси за поведение, които досега са разработени, не са довели до напредък. Натрупаният опит от регулирането на въздушния превоз като че ли потвърждава, че споразумения от този тип имат много ограничен успех.

### **5. АНАЛИЗ НА ИКОНОМИЧЕСКОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ**

#### **Вариант 1: Запазване на статуквото**

При този политически вариант операторите, пристанищата, администрациите и местните органи не поемат никакви допълнителни разходи. Въпреки това в крайна сметка те биха могли да губят, защото не се очаква допълнителен превоз. Без да се вземат мерки в полза на пътуващи с кораб пътници, броят на пътниците едва ли ще се увеличи.

Друго въздействие върху операторите, пристанищата, администрациите и местните органи в и извън ЕС са разходите, възникващи поради несъответствията между националните закони.

#### **Вариант 2: Законодателни действия на Общността**

##### **(1) Разходи за мерки във връзка с ЛНП**

Приемливо ниво на достъпност в пристанищата може да се постигне с минимални разходи за операторите, когато терминалът се преустройва в по-голям мащаб или когато се строи нов терминал.

Що се отнася до разходите за помощ в пристанищата, единствените разходи, които може би трябва да се поемат от корабните оператори, са тези за обучение. От превозвачите още отсега се изисква да предлагат курсове по „оказване на помощ на борда на корабите“ на персонала си. Очакваните годишни разходи за обучението на обслужващия персонал възлизат приблизително на 2,9 млн. €. В интереса на по-добра осведоменост обаче, може би и от вътрешно-административния персонал трябва да се изисква да посещава тези курсове. В този конкретен случай допълнителните разходи са изчислени на около 1 млн. €.

За задълженията за информиране може да се изходи, че са свързани със сравнително малко разходи, тъй като тази позиция може да се добави към останалата информация, произведена / разпространена вече от операторите.

##### **(2) Разходи за мерки, когато пътуването се прекъсва в случай на закъснение или отмяна**

Действията, насочени към определянето на схеми за обезщетяване и към предоставянето на информация, за да могат пътниците да осъзнаят правата си, вероятно не изискват извънредно големи разходи, макар че това трудно може да се предвиди. Въпреки всичко, ефектите върху приходите и печалбите вероятно са незначими; освен

това въздействието върху конкурентоспособността на дружествата в Общността би трябвало да е слабо, понеже мерките са отнасят за всички оператори в сектора.

(3) Разходи, произтичащи от задълженията за предоставяне на информация

Както изглежда, задължението да се предостави информация няма да доведе до специални допълнителни разходи за операторите.

(4) Разходи за разглеждане на жалби и наблюдение

Не се очаква управлението на уреждане на спорове да доведе до някакви големи допълнителни икономически тежести за операторите.

(5) Въздействие върху пътниците по морския и речния транспорт

Увеличените разходи могат да доведат или до намаляване на оперативната печалба за корабните оператори или до повишаване на тарифите за пътниците. Въздействието върху тарифите за пътниците ще зависи от допълнителните разходи, които ще възникнат за корабните оператори.

(6) Въздействие върху туристическата индустрия

Предложените мерки вероятно ще имат положително въздействие върху конкурентната позиция на предприятията на ЕС.

### **Вариант 3: Съгласуване на ниво ЕС и обмен на най-добри практики в подкрепа на националните законодателства**

Очакваната полза и очакваните разходи, произтичащи от предложените мерки, ще зависят от това, до каква степен държавите-членки на ЕС се ангажират да приемат и прилагат национални разпоредби. Очаква се положително въздействие върху туризма, когато се прилагат национални мерки. Но потенциалните допълнителни приходи ще бъдат по-ниски от тези при вариант 2, защото услугите ще бъдат напълно достъпни само в държавите-членки, които напълно се придържат към препоръките на ЕС.

### **Вариант 4: Доброволни споразумения**

Видовете разходи са същите както при предходните варианти. Очаква се обаче общите разходи да бъдат по-ниски отколкото при другите варианти, тъй като само ограничен брой оператори ще поемат доброволно допълнителни разходи.

## **6. АНАЛИЗ НА СОЦИАЛНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ**

### **Вариант 1: Запазване на статуквото**

Доверието на пътниците в другите видове транспорт, основано върху установени вече на общностно равнище права, ще се превърне в недоверие, ако в морския и речния транспорт на пътниците се отказва тази минимална степен на съгласуваност, яснота и ефективност по отношение на правата им. Отрицателни социални последици може да доведат до загуба на работни места и липсваща интеграция на възрастните лица и лицата с увреждания.

## **Вариант 2: Законодателни действия на Общността**

Пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, ще имат полза от подобреното качество на услугите. Ще им бъде оказвана и помощ, когато изпитват неудобства по време на пътуването.

Що се отнася до допълнителни работни места в пристанищата, растящ брой пътуващи с кораб пътници може да изисква наемане на допълнителен персонал в пристанищата и пътническите терминали. По най-умерената преценка в пристанищата може да бъдат назначени приблизително 176 400 допълнителни служители. В туристическия сектор допълнителната заетост може да варира от близо 12 000 до над 24 000 лица на пълно работно време.

## **Вариант 3: Съгласуване на ниво ЕС и обмен на най-добри практики в подкрепа на националните законодателства**

При този вариант очакваната полза и очакваните разходи ще зависят от нивото на ангажираността на държавите-членки да приемат и прилагат новите разпоредби.

## **Вариант 4: Доброволни споразумения**

Вероятните ползи и разходи ще зависят от нивото на ангажираността на операторите да приемат права на пътниците, да ги прилагат, ако са приети колективно, и при всички случаи да ги спазват на практика.

## **7. ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА**

### **Вариант 1: Запазване на статуквото**

Ако морският и речният превоз не удовлетворява очакванията на пътниците, те вероятно ще изразят недоволството си като избират друг вид транспорт, ако има такъв. Товарният транспорт с кораби е осем пъти по-малко замърсяващ отколкото въздушният превоз, който се смята за единственото алтернативно транспортно решение. Следователно разходите на варианта „запазване на статуквото“ за околната среда са значителни.

### **Вариант 2: Законодателни действия на Общността**

Значително по-добро качество на услугите за пътниците би повишило търсенето на услуги на морския и речния транспорт. Ако се увеличи броят на пътниците, основните ефекти ще бъдат повишаването на средните коефициенти на натоварване и подобряването на управлението на наличния европейски флот. Но ще има и страничен положителен ефект върху околната среда, ако се повиши броят на морските и речните превозни услуги, тъй като повечето нови пътници ще се прехвърлят от други, по-замърсяващи видове транспорт.



### **Вариант 3: Съгласуване на ниво ЕС и обмен на най-добри практики в подкрепа на националните законодателства**

В държавите, които не са приели предложените от ЕС мерки, услугите вероятно няма да се подобрят. Пътниците вероятно ще изразят недоволството си като избират други видове транспорт, които са по-замърсяващи от морския и речния транспорт.

### **Вариант 4: Доброволни споразумения**

Не се очаква услугите на морския и речния транспорт за се подобрят. Резултатът ще бъде подобен на този при вариант 3.

## **8. АДМИНИСТРАТИВНИ РАЗХОДИ**

Единицата, отговаряща за прилагането и наблюдението на предложените разпоредби и за разглеждането на жалби, по отношение на обхвата на дейността си, на задачите и структурата си ще бъде много подобна на тази, назначена от всяка държава-членка за изпълнение на регламента относно правата и задълженията на пътниците, използващи международен железопътен транспорт<sup>3</sup>, или на регламента относно правата на пътниците, използващи въздушния транспорт<sup>4</sup>. Опитът, придобит вече в сектора на въздушния превоз, следователно в случая е много ценен. Общите предвидими разходи за ЕС са около 568 000 €.

## **9. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

Заклученията на оценката на въздействието са, че от четирите оценени варианта този със законодателни действия на ЕС може да постигне всички цели.

Ако се съди по примера на другите видове транспорт, става ясно, че действително подобрене на защитата на пътниците може да се постигне само на равнище ЕС. Докато ползата за пътниците е очевидна, хармонизирането на основните права дава значително предимство и на транспортния бранш, развиващ дейност в единния пазар. Частични национални правила, залегнали в несвързани законодателни актове и договори, като тенденция предизвикват разходи за адаптиране и ограничават географската гъвкавост на операторите при използването на персонала и превозните средства.

---

3 COM(2004) 143 окончателен

4 Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година 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