

Специален доклад

Пътниците в ЕС имат широки права, но все още трябва да се борят за прилагането им

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП George Pufan със съдействието на Patrick Weldon — ръководител на кабинет, и Mircea Radulescu — аташе в неговия кабинет; Pietro Puricella — главен ръководител; Erki Must — ръководител на задача; Aleksandra Klis-Lemieszonek; Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar и Annekatrin Langer — одитори; Petra Karkosova — помощник-секретар; Zuzanna Filipksi и Richard Moore — езикова помощ.



От ляво надясно: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annekatrin Langer

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Кратко изложение	I—XI
Въведение	1—8
Обхват и подход на одита	9—14
Констатации и оценки	15—66
Въпреки че ЕС е ангажиран с правата на пътниците, остават много предизвикателства пред прилагането	15—45
Ориентирани към пътниците практики съществуват и извън рамката на ЕС	15—16
Правата на пътниците в ЕС понякога са неясни	17—22
Правата на пътниците в ЕС зависят от превозвачите и са ограничени с дерогации	23—27
Пътниците не са добре запознати с правата си	28—32
Пътниците изпитват затруднения да получат правата си	33—45
Прилагането се различава и зависи от практиките във всяка държава членка	46—66
НПО се различават по своята структура и практики на прилагане	46—55
Пропуските при прилагането, останали от НПО, се запълват от агенции за подаване на искове и органи за алтернативно решаване на спорове	56—61
Комисията прави възможен обмен на опит между НПО, но няма мандат да гарантира еднакво прилагане на правата на пътниците	62—66
Закljučения и препоръки	67—76
Приложение I — Нашите 10 съвета, които могат да подобрят Вашето пътуване	
Приложение II — Въпросник за статистическото проучване на ЕСП	
Отговори на Комисията	

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Относно правата на пътниците

I. През последните 20 години се наблюдава бум на пътуванията при всички видове транспорт в Европа. В отговор на това Европейският съюз предприе стъпки за гарантиране на минимално равнище на защита за пътниците в четирите вида обществен транспорт: въздушен, железопътен, воден и автобусен. През 2011 г. Комисията определи 10 основни права на пътниците, които са общи за всички видове транспорт. Правата на пътниците са гарантирани в регламентите за четирите вида обществен транспорт. Степента на покритие и специфичните правила се различават в отделните регламенти.

Начин на провеждане на одита

II. Сметната палата оцени до каква степен правата на пътниците са ефективно защитени, като провери дали:

- обхватът на регламентите е защитава ефективно правата на пътниците и дали те са били действително получени;
- правата на пътниците са прилагани ефективно.

III. Сметната палата проведе събеседвания с Комисията и посети 10 държави членки: Чешката република, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Нидерландия, Полша и Финландия. Във всички държави членки обхватът на одита включваше въздушния транспорт, а железопътният, водният и автобусният транспорт бяха обхванати само в някои. Сметната палата също така проведе две проучвания сред пътниците, за да оцени тяхната осведоменост и познания за правата на пътниците.

Констатации на Сметната палата

IV. Основните видове обществен транспорт са обхванати в регламентите, което прави рамката уникална в световен мащаб. Много пътници обаче не са достатъчно запознати с правата си и често не могат да ги упражнят заради проблеми с налагането на изпълнение на правилата.

V. Сметната палата констатира някои добри практики, прилагани в други държави извън ЕС, които, ако бъдат приложени в Европа, могат допълнително да подобрят качеството на правата на пътниците в ЕС. Десетте основни права имат за цел да защитят всички пътници, пътуващи с четирите вида обществен транспорт. Обхватът на защитата зависи от конкретния вид използван транспорт.

VI. Редица разпоредби на регламентите могат да се тълкуват по различен начин. Понятията „информация“, „помощ“ и „условия за премаршрутиране“ не са определени в достатъчна степен в регламентите. Размерът на обезщетението не запазва покупателната си стойност. Освен това многобройните ограничения на компетентността на националните правоприлагащи органи (НПО) и предвидените в регламентите дерогации значително стесняват обхвата на правата на пътниците.

VII. За да могат пътниците да се възползват от рамката за правата, те трябва да са запознати с тези права. Равнището на осведоменост обаче остава относително ниско. Кампаниите за повишаване на осведомеността са били насочени към съществуването на права на пътниците, но биха могли и да предоставят повече практически насоки за това как да се действа в случай на проблеми с пътуването.

VIII. Настоящата система за уреждане на обезщетения е свързана със значителна административна тежест както за превозвачите, така и за пътниците, тъй като милиони искове трябва да бъдат подадени и разгледани поотделно. Прилаганите процедури от превозвачите и НПО в отговор на индивидуалните искове не са прозрачни. Възможно е пътниците, засегнати от едни и същи проблеми при пътуване, да бъдат третирани различно.

IX. Прилагането на регламентите е задача на НПО. Понастоящем техният подход към прилагането на правата на отделните пътници се различава в зависимост от вида транспорт и от държавата членка. НПО реагират предимно на получени жалби от недоволни пътници.

X. Извършваният от Комисията мониторинг на прилагането на рамката за правата на пътниците е довел до изясняване на регламентите. Въпреки това фактът, че Комисията

не разполага с правомощия за налагане на спазването на правата на пътниците, е довел до различия в прилагането на тези права.

Препоръки на Сметната палата

XI. Сметната палата отправя редица препоръки по отношение на: подобряване на съгласуваността, яснотата и ефективността на рамката за правата на пътниците; повишаване на осведомеността на пътниците; предоставяне на допълнителни правомощия на НПО и укрепване на правомощията на Комисията. ЕСП също така предоставя 10 съвета за подобряване на пътуването на всички.

ВЪВЕДЕНИЕ

Понятието „права на пътниците“

1. През последните 20 години се наблюдава бум на пътуванията при всички видове транспорт. В отговор на това Европейският съюз предприе стъпки за гарантиране на минимално равнище на защита за пътниците в четирите вида обществен транспорт: въздушен, железопътен, воден и автобусен¹.
2. За да помогне на гражданите на ЕС да се възползват пълноценно от правата си на потребители, през 2011 г. в своето съобщение до Парламента и Съвета² Комисията обобщава 10 основни права на пътниците в ЕС, които са общи за всички видове транспорт (вж. **таблица 1**).

¹ За целите на настоящия доклад е използван терминът „автобусен“.

² COM(2011) 898 окончателен от 19.12.2011 г., „Европейска перспектива за пътниците: Съобщение относно правата на пътниците за всички видове транспорт“.

Таблица 1 — 10 основни права на пътниците в ЕС

1. Право на недискриминация по отношение на достъпа до транспорт	Защита от пряка или непряка дискриминация на основание гражданство, местоживеене, увреждане или намалена подвижност.
2. Право на мобилност	Достъпност и помощ без допълнителни разходи за пътници с увреждания и пътници с намалена подвижност.
3. Право на информация	Предоставяне на информация преди закупуването на билет, на различните етапи от пътуването, особено в случай на проблеми по него.
4. Право на отказ от пътуване при проблеми по него	Право на оттегляне от договора и на възстановяване на цената на билета за големи закъснения, отмяна на пътуването или отказан достъп на борда.
5. Право на изпълнение на договора за превоз в случай на проблеми с пътуването	Право на получаване на алтернативна транспортна услуга/превоз възможно най-бързо, или на промяна на резервацията при големи закъснения, отмяна на пътуването или отказан достъп на борда.
6. Право на помощ в случай на закъснение или отмяна	Минимално равнище на грижи в случай на големи закъснения.
7. Право на обезщетение при определени условия	Финансово обезщетение в случай на големи закъснения, отмяна на пътуването и в случай на недоброволно отказан достъп на борда във въздушния транспорт.
8. Право да се търси отговорност от превозвача за пътниците и техния багаж	Отговорност и обезщетение например при смърт или телесна повреда на пътници и повреждане на багажа.
9. Право на бърза и достъпна система за разглеждане на жалби	Право на подаване на жалба пред превозвача при неудовлетворение от услугата. Впоследствие може да бъде подадена жалба до компетентния национален правоприлагащ орган (НПО).
10. Право на пълно и ефективно прилагане на законодателството на ЕС	Право да се разчита на правилното прилагане от превозвачите на правата на пътниците в ЕС. Прилагането на правилата на ЕС от НПО следва да се извършва чрез ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения.

Източник: COM(2011) 898 окончателен.

Регулиране и прилагане на правата на пътниците в ЕС

3. Правата на пътниците са определени в регламентите за четирите вида обществен транспорт. Въпреки че десетте основни права на пътниците са еднакви за всички видове транспорт, за отделните видове транспорт се прилагат различни правила, като степента на защита на пътниците също е различна. Правата на пътниците могат да се разделят на такива, които се прилагат за пътниците при всички пътувания, като например правото на мобилност или правото на информация, и такива, които се прилагат само когато плановете за пътуване са прекъснати, като например правото на помощ или обезщетение.

Права на пътниците, използващи въздушен транспорт

4. Регламентът³ относно правата на пътниците, използващи въздушен транспорт, се прилага за пътници, заминаващи от летище в дадена държава членка, независимо от произхода на превозвача, или от летище в държава извън ЕС за летище в държава членка, но само ако опериращият превозвач е превозвач от ЕС. Правата на пътниците за лица с увреждания или с намалена подвижност (ЛНП) при пътувания с въздушен транспорт са обхванати от отделен регламент (Регламент (ЕО) № 1107/2006⁴)⁵. През 2013 г. Комисията предложи преработване на текста⁶, с което трябваше да се подобрят и разяснят правата на пътниците, които използват въздушен транспорт, като същевременно се намалят разходите по прилагането на Регламента за въздушните превозвачи. Към момента на одита обаче предложението все още не беше прието.

Права на пътниците, използващи железопътен транспорт

5. Регламентът⁷ относно правата на пътниците, използващи железопътен транспорт, се прилага за железопътни пътувания и услуги в целия ЕС, предоставяни от едно или

³ 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 (ОВ L 46, 17.2.2004 г., стр. 1).

⁴ Регламент (ЕО) № 1107/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 1).

⁵ Достиженията на правото в областта на правата на пътниците включват и Регламент (ЕО) № 889/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 13 май 2002 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 2027/97 на Съвета относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия (ОВ L 140, 30.5.2002 г., стр. 1).

⁶ COM(2013) 130 окончателен от 13 март 2013 г. „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 и на Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи при въздушния превоз на пътници и техния багаж“.

⁷ Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14).

повече лицензирани железопътни предприятия. През 2017 г. Комисията предложи преработване на текста на регламента⁸ с цел подобряване и разясняване на правата на пътниците, които използват железопътен транспорт. Предложението за преработване на текста все още е в процес на законодателен преглед.

Права на пътниците, използващи воден транспорт

6. Регламентът⁹ относно права на пътниците, използващи воден транспорт, се прилага за пътници, пътуващи от пристанище в дадена държава членка, независимо от произхода на превозвача, или от пристанище извън ЕС до пристанище в държава членка, при условие че услугите се извършват от превозвач от ЕС.

Права на пътниците, използващи автобусен транспорт

7. Регламентът¹⁰ относно правата на пътниците в автобусния транспорт се прилага за редовни автобусни превози и за тези, предназначени за туризъм. Точката на качване трябва да се намира в държава членка, а разстоянието на превоза по разписание трябва да бъде 250 км или повече. До март 2021 г. държавите членки могат да се отклоняват от повечето разпоредби на този регламент, тъй като повечето национални услуги не се включват в обхвата му.

8. Във всичките четири регламента се изисква държавите членки да създадат национални правоприлагащи органи (НПО), за да се гарантира спазването на техните разпоредби. Пътниците могат да подават жалби относно нарушения на регламентите

⁸ COM(2017) 548 окончателен от 27.9.2017 г., „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (преработен текст)“.

⁹ Регламент (ЕС) № 1177/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 1).

¹⁰ Регламент (ЕС) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 1).

до превозвачите или директно до НПО. Комисията няма пряка роля в прилагането на правата на пътниците.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

9. Въпреки че отпуснатите финансови ресурси от ЕС в областта на правата на пътниците са минимални, Сметната палата взе решение да извърши одит в тази област, тъй като тя представлява една от водещите политики, които Европейският съюз осъществява пряко за своите граждани. Комисията счита законодателството, свързано с правата на пътниците, за един от своите най-големи успехи за осигуряване на права на потребителите. Като се има предвид, че от влизането в сила на първия регламент за правата на пътниците във въздушния транспорт са изминали почти 15 години, ЕСП реши да анализира текущото състояние на прилагане на рамката за правата на пътниците.

10. При настоящия одит Сметната палата оцени до каква степен правата на пътниците са защитени ефективно в Европейския съюз. За тази цел Сметната палата провери дали:

- обхватът на регламентите е защитава ефективно правата на пътниците и дали те са били действително получени;
- правата на пътниците са прилагани ефективно.

11. Сметната палата проведе събеседвания със съответното звено на Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Комисията, както и с различни европейски сдружения и организации на пътниците.

12. ЕСП направи две проучвания, за да оцени осведомеността и познанията на гражданите на ЕС относно правата на пътниците, както и за да запази информацията за техния опит като пътници:

- а) **Статистическо проучване** на 10 350 произволно избрани граждани от десетте посетени по време на одита държави членки (вж. **точка 12**). Това проучване беше извършено между ноември 2017 г. и януари 2018 г. чрез онлайн инструмент и използване на статистически представителна извадка;

- б) **Отворено проучване**, свободно достъпно на уебсайта на ЕСП, което включва същите въпроси плюс допълнителна възможност за споделяне на опит от пътуване. Този инструмент беше достъпен между декември 2017 г. и януари 2018 г. и 1 581 души се възползваха от възможността да изразят мнението си относно правата на пътниците.

13. В настоящия доклад ЕСП използва предимно резултатите от статистическото проучване, тъй като то е представително за населението на ЕС. В отвореното проучване са представени примери от реалния живот за проблеми при пътуване. Тъй като проучването е анонимно, са посочени фиктивни имена на респондентите. Освен това, въз основа на опита на пътниците и на собствения си опит, ЕСП предлага своите 10 съвета за пътници с надеждата да подобри тяхното пътуване (вж. приложение I).

14. Сметната палата посети 10 държави членки: Чешката република, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Нидерландия, Полша и Финландия¹¹. Проведохме събеседвания с националните правоприлагащи органи (НПО) и с основните превозвачи за всеки вид транспорт. По отношение на обхванатите видове транспорт, въздушният беше включен във всичките 10 посетени държави членки. Железопътният транспорт беше обхванат във Франция, Германия, Испания, Италия, Нидерландия и Полша. Автобусният транспорт беше включен в Чешката република, Германия, Испания, Италия и Полша. Водният транспорт беше включен в Гърция, Ирландия, Италия и Финландия. Проведохме събеседвания общо с 21 НПО и 27 превозвачи.

¹¹ ЕСП подбра тези държави, като взе предвид наред с другото: достатъчно географско покритие, представителство на островни държави и държави без излаз на море, както и равно представителство на НПО, които са специфични за вида транспорт, и такива, които са мултимодални.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Въпреки че ЕС е ангажиран с правата на пътниците, остават много предизвикателства пред прилагането

Ориентирани към пътниците практики съществуват и извън рамката на ЕС

15. За да осигури контекст за усилията на ЕС за защита на пътниците, ЕСП сравни рамката на ЕС за правата на пътниците с тези, прилагани в Канада, Нова Зеландия, САЩ и Бразилия. Сметната палата установи, че в повечето случаи правилата на ЕС са по-строги и по-специфични, тъй като обхващат в различна степен всичките 10 основни права на пътниците (вж. **таблица 1**).

16. ЕСП също така установи, че за разлика от ЕС, правата на пътниците в другите държави невинаги са определени в законодателство за четирите вида транспорт. В използваните за сравнение държави защитата на пътниците често се основава на доброволни споразумения между превозвачите. В някои конкретни области, като например правилата за превоз на ЛНП, пътниците с отменени полети и защитата на багажа, правилата в другите държави предвиждат по-голяма защита от правилата в ЕС (вж. **каре 1**).

Каре 1 — Примери за по-благоприятни права извън ЕС

Канада: Що се отнася до правата на ЛНП, за вътрешните полети превозвачите не могат да таксуват повече от един билет за лица със сериозни увреждания, които летят с придружител или се нуждаят от повече от едно място за самите тях. В Европа не съществува единно правило на територията на ЕС и националните законодателства определят дали придружителите трябва да закупуват билети.

Нова Зеландия: Пътниците във въздушния транспорт по вътрешни полети имат право на обезщетение в размер на до 10 пъти цената на билета. Фиксираните ставки на обезщетенията в ЕС са 250 евро, 400 евро или 600 евро в зависимост от разстоянието на полета.

САЩ: Обезщетението за закъснение, предизвикано от отказан достъп на борда, е по-високо, отколкото в ЕС — до 1 158 евро (1 350 щ.д.), в зависимост от местоназначението и общата продължителност на закъснението. Друга предоставяна облага е грижата по време на забавяне на пистата: ситуации, при които на пътниците не е позволено да слизат от самолета. Превозвачите трябва да предложат храна и питейна вода не по-късно от 2 часа след като самолетът е напуснал изхода или е пристигнал на него.

Източник: Сравнителен анализ на ЕСП.

Правата на пътниците в ЕС понякога са неясни

Правото на информация: необходима е повече яснота

17. Пътниците имат право на информация преди, по време на пътуването, а в някои случаи и след него. В случай на проблеми с пътуването (отмяна, големи закъснения) пътниците следва да бъдат информирани за естеството на проблемите и за вероятното отражение върху тяхното разписание. Докато в регламентите за автобусния и водния транспорт е определен краен срок от 30 минути, в който превозвачите да предоставят информация на чакащите пътници, за въздушните и железопътните превозвачи няма такъв срок (вж. каре 2).

Каре 2 — Опит на пътниците: липса на информация

Хосе: Моето пътуване с влак между Германия и Белгия се забави с почти два часа. Не беше предоставена информация за продължителността, нито за причините за закъснението. Закъсненията се показваха периодично по екраните на пероните, без обяснение или някой наоколо, който да предостави повече информация. Бояхме се, че ако напуснем перона, влакът ще дойде и ще го изпуснем. Последвалият иск до превозвача нямаше успех.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

Правото на помощ не е добре определено

18. Правото на помощ¹² означава, че пътниците имат право на минимално равнище на грижи в случаи на проблеми с пътуването. Конкретният вид помощ зависи от това какво са готови да предложат превозвачите. Освен това в регламентите относно правата на пътниците в ЕС не са предвидени конкретни глоби, ако превозвачите пренебрегнат задължението си за предоставяне на помощ. Продължителността на закъснението, която дава право на помощ на пътниците, варира между видовете транспорт: 2—4 часа за въздушния транспорт, 60 минути за железопътния и 90 минути за водния или автобусния. В регламентите за железопътния и въздушния транспорт не е посочен броят на нощувките или таван за разходите за настаняване. В регламентите за водния и автобусния транспорт са въведени тавани, които също така изключват всяка помощ в случай на извънредни обстоятелства (вж. **каре 3**).

Каре 3 — Опит на пътниците: Помощ, която зависи от инициативността на пътниците

Олави: През 2016 г. претърпах тричасово закъснение на ферибот от Хелзинки до Травемюнде. Заради закъснението не можахме да осъществим по-нататъшното си пътуване с влак до Хамбург, а само до Любек, където се наложи да пренощуваме. Резервирахме си настаняване за собствена сметка по интернет. При запитване на борда бяхме информирани, че фериботното дружество ще ни възстанови допълнителните разходи. Що се отнася до помощта, беше ни сервирано само по едно питие в бара с коментара, че това се прави от учтивост.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

19. Термините „закуски“, „храна“ или „напитки“ се използват широко в регламентите, но не са определени, поради което пътниците не знаят какво да очакват от превозвачите. Понякога, дори когато помощта е действително предоставена от превозвачите, нейната адекватност и качество може да не са достатъчни, за да покрият нуждите на пътниците, които изпитват проблем с пътуването. Тя може да бъде ваучер

¹² В регламентите термините „грижи“ и „помощ“ се използват взаимозаменяемо.

на стойност едва 3 евро за напитки на летището или шише вода, предложено във влак, закъснял с няколко часа.

ЛНП не знаят какви услуги могат да очакват

20. ЛНП са група пътници със специални нужди. За да могат да пътуват без ненужни ограничения, те трябва да разполагат с достатъчно информация за условията на пътуване и практическите условия както на борда, така и в точките на отпътуване. В регламентите се използва неясна терминология по отношение на сроковете и формата на информацията, предоставяна на ЛНП, като например „в подходяща и достъпна форма“¹³ или „с използване на подходящи алтернативни средства“¹⁴. Поради подобни проблеми правата на ЛНП често не се прилагат (вж. **каре 4**).

Каре 4 — Опит на пътниците: забравени на изхода

Ана: Аз съм лице с увредено зрение и въпреки че предварително резервирах помощ за ЛНП, на практика не получих такава. Информацията за началото на качването на борда беше предоставена само на екраните и никой не се погрижи за мен в зоната за предоставяне на помощ. Изглежда, че буквално бях забравена. Друг пътник ми помогна да стигна до изхода за отвеждане на борда. Когато се качих в самолета, стюардите не знаеха, че съм с увредено зрение и въпреки че носех бял бастун, не получих никаква помощ от тях. Отново друг пътник ми помогна да намеря място за багажа си, да открия мястото си и да си закопчая колана.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

Регламентите за правата на пътниците оставят голяма свобода за тълкуване

21. Всички консултирани заинтересовани страни споделят мнението, че степента на яснота на регламентите е недостатъчна, което води до тясно тълкуване от превозвачите и несигурност по отношение на начина, по който случаите следва да се разглеждат от НПО. След влизането в сила на Регламента за въздушния транспорт в Съда на Европейския съюз (СЕС) са разгледани приблизително 180 случая, за да се изясни

¹³ Член 11, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 181/2011.

¹⁴ Член 14, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 261/2004.

значението на термините „закъснение“, „извънредни обстоятелства“, „технически неизправности“, „час на пристигане“ и т.н. Освен това превозвачите и НПО са предоставили примери, в които националните съдилища са взели решения по едни и същи теми с противоречиви резултати.

22. За да разясни решенията на СЕС на всички заинтересовани страни, Комисията е издала редица обяснителни бележки и тълкувателни насоки¹⁵. Тя е публикувала и резюме на най-подходящите решения на СЕС, последно през юли 2015 г.¹⁶ НПО и превозвачите обаче подчертаха, че все още не е постигнато хармонизирано прилагане на регламентите, тъй като понятията „помощ“, „премаршрутиране при съпоставими условия“ и „условия за обезщетение“ все още не се прилагат по еднакъв начин.

Правата на пътниците в ЕС зависят от превозвачите и са ограничени с дерогации

Право на изпълнение на договора за превоз: пътниците зависят от действията на превозвачите

23. В случаите на големи закъснения, отменено заминаване или отказан достъп на борда на пътниците трябва да се предостави избор между възстановяване на цената на билета или алтернативен транспорт при съпоставими условия. При пътуванията с въздушен транспорт премаршрутирането е приложимо само в случай на отмяна или отказан достъп на борда; то не е предвидено в случаи на голямо закъснение. При другите видове транспорт правото на премаршрутиране се предоставя, ако очакваното закъснение при пристигане или заминаване е най-малко 60 минути при железопътния транспорт, 90 минути при водния и 120 минути при автобусния. Съгласно действащите регламенти на ЕС обаче няма предвидени конкретни глоби, ако превозвачите не предоставят премаршрутиране в разумен срок (вж. **каре 5**).

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

Каре 5 — Опит на пътниците: напразно чакане с часове

Ищван: Полетът ми до Мюнхен беше отменен заради снеговалеж. Уведомлението беше направено 4 часа преди заминаването. На гишето за регистрация ми казаха да изчакам информация директно от въздушния превозвач, тъй като персоналът на летището няма право да се свързва с въздушния превозвач, а не присъстваше представител на въздушния превозвач. В продължение на един час се опитвах да се свържа по телефона с въздушния превозвач, но никой не отговори. След като чаках повече от 4 часа на летището, реших да се прибера у дома, защото вече беше много късно вечерта. Предложението да ме включат в полет на обяд на следващия ден беше отправено едва след полунощ, което беше почти 10 часа след обявяването на отмяната.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

24. Премаршрутирането следва да се осигурява при съпоставими условия.

В приложимите регламенти на ЕС обаче няма насоки по отношение на това какво представляват съпоставимите условия. Например НПО докладват за редица случаи на много дълги пътувания с автобус, предлагани от железопътни и въздушни превозвачи, например между Париж и Мадрид (1 250 км) или между Милано и Катания (1 400 км, включително ферибот).

25. Сметната палата констатира няколко случая, в които пътниците биха могли да се пренасочат незабавно, ако се превозят с различен клас услуга или от друго дружество, извършващо дейност в същия вид транспорт. Превозвачите обаче избягват такова решение по финансови причини. Това може да доведе до дълго време на чакане за пътниците, тъй като трябва да бъдат насочени към заминаване, извършвано от първоначалния превозвач в същия клас услуга (вж. **каре 6**), което може да е налично едва след няколко дни.

Каре 6 — Опит на пътниците: тежки преговори за премаршрутиране

Мартина: След като отмениха полета ми, не беше предоставена разумна алтернатива за достигане до местоназначението. Следващият полет със същия въздушен превозвач беше след 4 дни и той също беше запълнен бързо с пътници от моя полет. Единствената останала възможност беше друг полет след 7 дни. Молбата ми да бъда настанена на полет с друг

въздушен превозвач не беше приета. След продължително обжалване въздушният превозвач предложи полет от друго летище, но разходите до това летище (в друга държава) не бяха възстановени.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

Заради дерогациите в регламентите много пътници не са защитени

26. Съгласно Регламента за железопътния транспорт държавите членки могат до 2024 г. да използват дерогация от прилагането на повечето права на пътниците. Дерогациите са свързани предимно с регионални и местни заминавания. През 2017 г. само пет държави членки¹⁷ са прилагали регламента изцяло. Това означава, че 90 % от ползващите влакове в Европа не се ползват от повечето си права на пътници в ЕС¹⁸. Понастоящем международните услуги — ако значителна част от пътуването се предоставя извън ЕС, дори да се извършва от превозвач от ЕС — също са изключени от регламента.

27. Повечето разпоредби на Регламента за автобусния транспорт се прилагат за редовни превози с разстояние на превоза по разписание 250 км или повече. Съществуват различни тълкувания на начина за измерване на тези 250 километра. Някои НПО и превозвачи вземат цялата дължина на маршрута като основа за измерване и по този начин пътниците, които пътуват между две точки по маршрута, са обхванати, въпреки че тяхното пътуване е по-кратко от 250 км. Други консултирани превозвачи са приели, че обхватът започва само ако пропътуваното разстояние от притежателя на билета е най-малко 250 км.

¹⁷ Белгия, Дания, Италия, Нидерландия и Словения.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

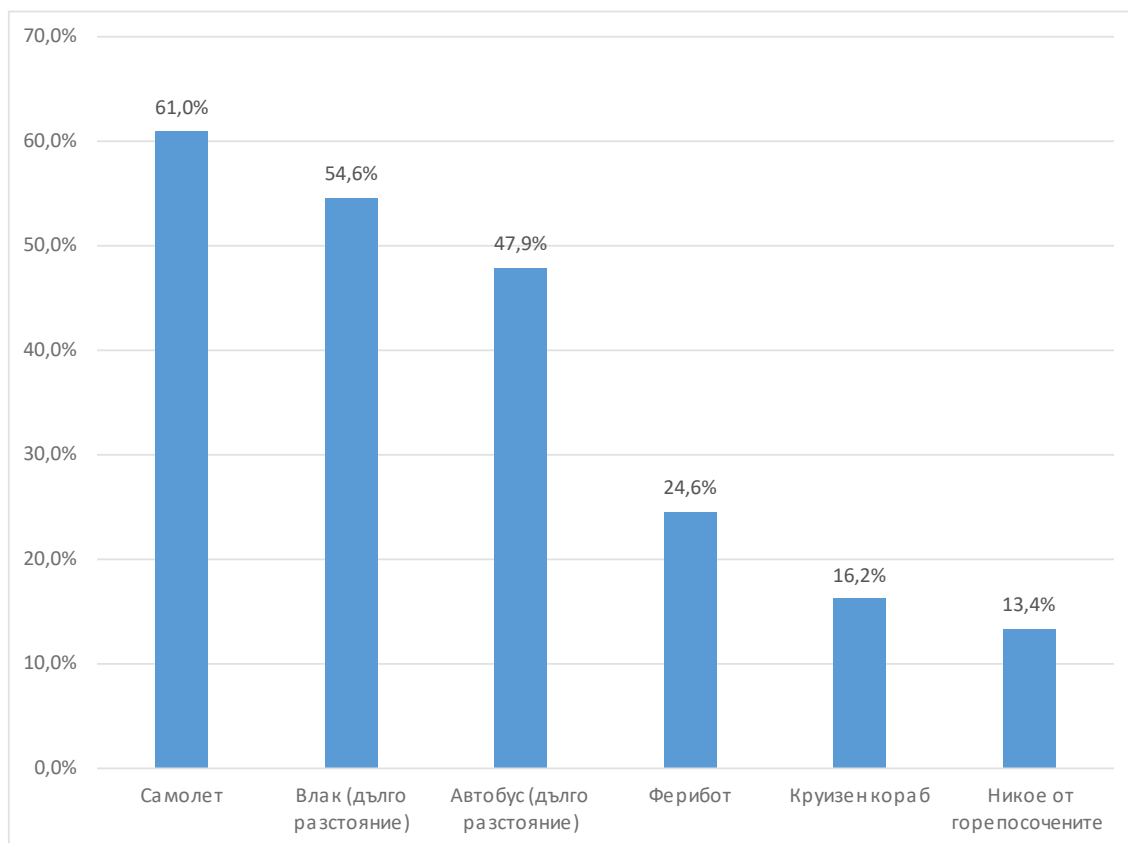
¹⁸ Според анализ на пазара регионалните и крайградските железници в Европа съставляват 90 % от общия брой на пътниците, използващи железопътен транспорт, и 50 % от пътник-километрите. Регионалните и крайградските влакове превозват толкова пътници, колкото всички метро съоръжения в Европа и 10 пъти повече пътници от въздушния транспорт. За повече информация вижте: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

Пътниците не са добре запознати с правата си

Равнището на осведоменост не се е променило, но повече хора са чували за правата на пътниците

28. В своето статистическо проучване Сметната палата попита респондентите дали през последните 2 години са пътували със самолет, дали са използвали влакова услуга на дълго разстояние, дали са се качвали на ферибот или круизен кораб и дали са пътували на дълго разстояние с автобус. Отговорите показват, че повечето европейски граждани (86 %) пътуват доста често и само 13 % от респондентите не са пътували на дълги разстояния през последните 2 години. На **графика 1** е показан общият дял на различните видове използван транспорт. Най-разпространената честота на пътуване, 34 %, е между 2 и 5 пъти годишно; 84 % от респондентите пътуват повече от веднъж годишно (вж. пълния въпросник в **приложение II**).

Графика 1 — Дял на видовете транспорт, с които респондентите са пътували през последните 2 години



Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

29. Много аспекти на правата на пътниците изискват активно поведение, например искането на помощ или обезщетение. Ето защо пътниците трябва да са запознати с правата си. За да оцени равнището на осведоменост сред европейските граждани, статистическото проучване на ЕСП включваше три измервания:

- а) оценка на самостоятелно заявената осведоменост;
- б) оценка на обхвата на термина „права на пътниците“;
- в) оценка на знанията за правата на пътниците.

30. В статистическото проучване на ЕСП 39 % от респондентите считат, че са доста запознати или напълно запознати със своите права на пътници. Докато 3,6 % считат, че са напълно запознати, 13,5 % заявяват, че изобщо не са осведомени (вж. **таблица 2** и **каре 7**). Подобен резултат беше получен в доклада на Евробарометър от 2014 г.¹⁹, където същите 39 % от респондентите считат, че са запознати с правата на пътниците в ЕС.

Таблица 2 — Оценка на самостоятелно заявената осведоменост на респондентите за правата на пътниците в ЕС по скала от 1 до 4

	1 – Изобщо не съм запознат(а) с правата си на пътник	2	3	4 – Напълно съм запознат(а) с правата си на пътник
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

¹⁹ Специално проучване на Евробарометър № 420, Права на пътниците, декември 2014 г.

Каре 7 — Опит на пътниците: Просто не знаех!

Юрген: Полетът ми беше отменен един ден преди заминаването без никакво основание. Автоматично ми беше издаден друг билет (без моето съгласие). С новия полет пристигнах в местоназначението си 3,5 часа по-късно. Подадох жалба до въздушния превозвач, но ми отговориха, че нямам право на обезщетение. Всъщност не знаех правата си, затова не поисках 250 евро, а каквото и да е „общо“ обезщетение. Това ме накара да направя надлежно проучване и установих, че наистина съм имал право на обезщетение и че е трябвало да бъда информиран за другите си права. Отново писах до превозвача, като се позовах на регламента и на съдебната практика, и накрая получих обезщетение в размер на 250 евро.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

Осведоменост не означава знания

31. В статистическото проучване бяха включени поредица от въпроси, които да проверят знанията на пътниците. На респондентите беше представена теоретична ситуация на 5-часово закъснение на техния полет заради проблеми с персонала на въздушния превозвач. Бяха им предоставени 15 варианта, от които пет бяха свързани с регламента за правата на пътниците във въздушния транспорт, а другите 10 бяха измислени. Средно респондентите избраха два от петте верни варианта.

32. Първият от трите най-често избирани варианти е включен в регламента за правата на пътниците (78 % от респондентите) (вж. **таблица 3**). Вторият и третият най-предпочитани варианти бяха: „Възстановяване на други обосновани разходи“ и „Полет с различен въздушен превозвач до същото местоназначение“. Въпреки че нито един от двата варианта не е изрично предвиден в регламента, те са сред най-често срещаните искания, които пътниците отправят към превозвачите.

Таблица 3 — Дял на избраните от респондентите варианти за това, на което според тях имат право, ако даден полет закъснее с пет часа или повече поради проблеми с персонала на въздушния превозвач. Всеки респондент е могъл да избере пет варианта, верните отговори са маркирани в зелено²⁰

	Дял на отговорите %
Безплатна храна, напитки и настаняване в хотел, ако закъснението продължава до другия ден	77,8
Възстановяване на други обосновани разходи	54,2
Полет с различен въздушен превозвач до същото местоназначение	49,5
Парично обезщетение в размер на най-малко 250 евро, ако това води до най-малко три часа закъснение на пристигането в крайното местоназначение	49,2
Безплатен транспорт за връщане до мястото за настаняване, независимо по кое време на деня	45,2
Възстановяване на пълната стойност на билета	39,3
Превоз до Вашето местоназначение с различен вид транспорт (vlak, автобус и т.н.)	29,5
Премаршрутиране до летището, което е най-близо до първоначалното Ви местоназначение	26,7
Отстъпка в безмитните магазини за закупуване на храна	26,2
Достъп до залата за заминаващи на летището	25,4
Повишаване на класата на пътуване	21,4
Правото на избор на друга дата за заминаване в рамките на следващите два месеца	18,7
Безплатно телефонно обаждане	17,3
Обратен полет до първоначалната точка на отпътуване	15,7
Психологическа подкрепа	3,9

Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

Пътниците изпитват затруднения да получат правата си

Правото на обезщетение за закъснение и отмяна преобладава в областта на правата на пътниците

33. В случаи на големи закъснения, отмяна и отказан достъп на борда пътниците имат право на финансово обезщетение. Във всички регламенти се предлага обезщетение при определени обстоятелства; тези обстоятелства обаче се различават значително. За всеки от четирите вида транспорт е определен различен срок, в който правото на обезщетение да стане приложимо: 3—4 часа закъснение за въздушния транспорт

²⁰ Членове 7, 8 и 9 от Регламент (ЕО) № 261/2004.

(в зависимост от разстоянието), 1 час за железопътния транспорт, 90 минути за водния и 120 минути за автобусния транспорт.

34. Размерът на обезщетението се различава значително между четирите вида транспорт: за въздушния то е определено от 250 евро до 600 евро (вж. **таблица 4**). За другите видове транспорт то е свързано с цената на билета (от 25 % до 50 %). Сумите в регламента за въздушния транспорт не са коригирани спрямо инфлацията от неговото влизане в сила през 2004 г. Ако обезщетението следваше инфлацията, то щеше да се увеличи с 25 % — кумулативният процент на инфлация (вж. **таблица 4**).

Таблица 4 — Проценти на обезщетение в резултат на закъснение в областта на правата на пътниците във въздушния транспорт

Изминато разстояние	Обезщетение в евро в Регламент (ЕО) № 261/2004	Теоретичен еквивалент в евро след инфлацията
1 500 км или по-малко	250	313
Повече от 1 500 км в рамките на ЕС и всички други полети между 1 500 км и 3 500 км	400	500
Повече от 3 500 км	600	751

Източник: Регламенти на ЕС за правата на пътниците във въздушния транспорт и изчисления на ЕСП.

35. Правото на обезщетение за закъснение и отмяна създава най-голяма административна тежест от десетте основни права на пътниците. То съставлява около 90 % от искове, подадени до превозвачите и НПО. Най-спорният въпрос между превозвачите и пътниците се крие в причините за закъсненията и отмяната. Ако се счита, че причината е с извънреден характер, превозвачите са освободени от плащане (с изключение на железопътния транспорт, където превозвачите трябва да плащат обезщетение, независимо от причината за проблема). Тъй като информацията относно причините за проблемите не се оповестява публично, всички пътници трябва самостоятелно да завеждат иски срещу такива твърдения. По преценка на интервюираните НПО във въздушния транспорт приблизително 60 % от подадените иски от пътници, неудовлетворени от отговорите на въздушните превозвачи за

наличие на извънредни обстоятелства, са били прекласифицирани от НПО като като такива, които не са били извънредни. Това означава, че е възможно превозвачите да обезщетят един пътник, но не и друг от същия полет (вж. каре 8).

Каре 8 — Опит на пътниците: неравно третиране

Каръл: Всички полети от Гданск имаха закъснение заради лоши метеорологични условия. Когато въздушното движение беше възстановено, самолетът, предназначен за моя маршрут, в крайна сметка беше използван за извършване на друг полет. Подадох жалба, както и други пътници от моя полет. Някои от нас получиха обезщетение, а други — не, въпреки че условията за закъснението бяха едни и същи.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

36. Сметната палата поиска всички интервюирани превозвачи да разкрият информация относно броя на получените жалби и техния финансов ефект. Информацията, която получихме, беше ограничена и не ни позволи да направим заключения за финансовата тежест на тези задължения. Данните не бяха налични, тъй като много малко превозвачи са съгласни да споделят такава информация с Комисията.

37. В своето предложение за актуализация на регламентите за въздушния транспорт (вж. точка 4) Комисията си поставя за цел да намали разходите за предоставяне на помощ и обезщетения, които понасят превозвачите във връзка с правата на пътниците. За тази цел тя е предложила времето на чакане, което води до обезщетение, да се увеличи от три на пет часа. В допълнение тя е предложила допустимият период на настаняване да се ограничи до две нощувки с максимална цена 80 евро на нощувка. Това предложение обаче се основава само на много ограничените данни, предоставени на Комисията от въздушните превозвачи.

Правата на пътниците се прилагат трудно за пътувания с прехвърляне

38. Специфичните проблеми на пътуванията с прехвърляне (т.е. пътувания, които включват няколко сегмента в рамките на един договор за превоз) са липсата на яснота по отношение на обезщетението и организацията на надзора от НПО. В тези ситуации, въпреки че в отделните сегменти е имало закъснения, които сами по себе си не водят

до обезщетение, крайното общо закъснение все пак може да надхвърля определения в регламентите праг. Тази ситуация изисква намесата на НПО, тъй като нито един от съответните превозвачи не счита, че е отговорен да предостави помощ или обезщетение, ако проблемът не е по негова пряка вина (вж. **каре 9**).

39. Не е ясно кой НПО следва да разглежда потенциалните жалби в такива случаи. Интервюираните НПО предоставиха множество примери за многократно препращане на случаи на свързващи пътувания помежду им. НПО са предприели стъпки за намиране на общ подход към този проблем, но те не са единодушни в позицията си.

Каре 9 — Опит на пътниците: типичен проблем с пътуване с прехвърляне

Грета: По време на пътуване от Дюселдорф до Краков изпуснах връзката си с влака в Прага. Директният билет беше продаден от германския превозвач, но част от пътуването се извършваше от чешки превозвач. Заради закъснението пътуването можеше да продължи едва на следващия ден. И двете железопътни дружества ми отказаха настаняване в хотел и се наложи да резервирам хотел в Прага за своя собствена сметка. Нито едно от двете дружества не считаше, че е отговорно за възстановяването на този разход и за дължимото обезщетение за закъснението.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

Пътниците изразяват желание за алтернативен транспорт

40. ЕСП помоли пътниците да изберат трите най-важни за тях права от десетте основни права на пътниците. Най-често срещаният отговор беше „правото на получаване на алтернативен транспорт в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда“ (вж. **таблица 1**), като 42 % от хората го определят като свой първи избор. Той беше плътно следван от „правото на обезщетение в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда“, с 40 %. Почти също толкова важно беше правото на помощ. За сравнение, в отвореното проучване най-високо оцененото право беше същото, но подкрепата за него е 65 % (вж. **таблица 5**).

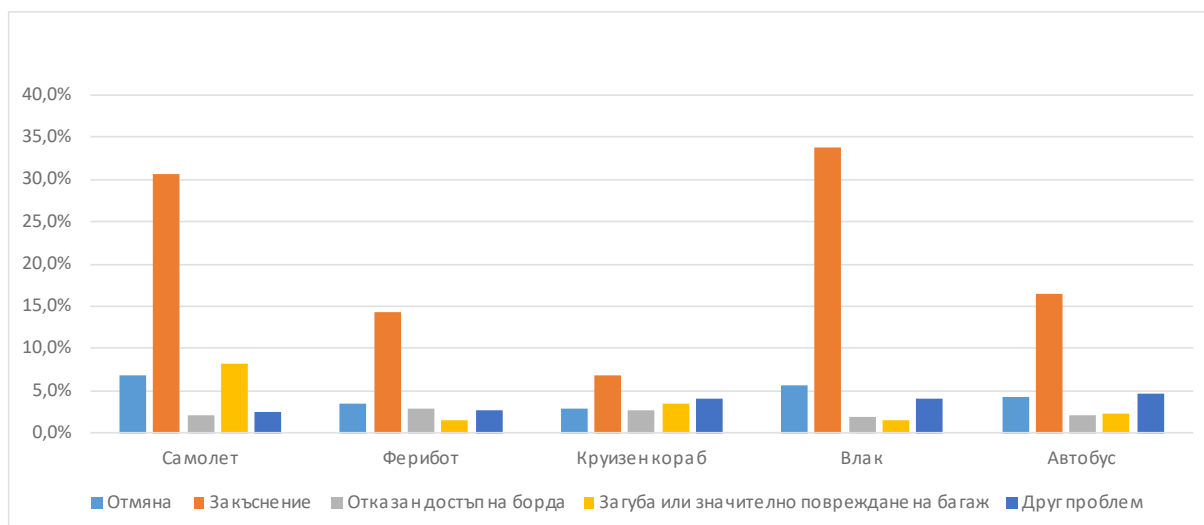
Таблица 5 — Кои права пътниците считат за най-важни?

Статистическо проучване	% случаи
Правото на получаване на алтернативен транспорт в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда	41,7
Правото на обезщетение в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда	39,6
Правото на грижа (храна, помощ) в случай на големи закъснения	36,1
Правото на обезщетение в случай на повреда на багажа	35,7
Правото в случай на проблем на възстановяване от превозвача на платената сума	34,7
Правото на защита от дискриминация на основание гражданство, местоживееене или увреждане при използване на обществен транспорт	31,3
Правото на достъп до информация в случай на проблем с пътуването	29,9
Правото на помощ без допълнителни разходи за пътници с намалена подвижност	28,9
Правото на подаване на жалба пред превозвача при неудовлетворение от неговата услуга	9,7
Правото на правилно прилагане на регламентите от публичните органи	7,2

Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

50 % от пътниците са изпитали значителни проблеми с пътуването, най-често в железопътния и въздушния транспорт

41. В своето статистическо проучване ЕСП попита дали през последните две години респондентите са попадали в ситуации, в които пътуванията им са били отменени или са имали закъснения, отказан им е бил достъп на борда или багажът им е бил повреден. От 8 961 респонденти, които са пътували през последните две години, 49,5 % са се сблъскали с най-малко един от тези проблеми при пътуване. Проучването показва, че най-често срещаният проблем при пътуване е бил закъснение, с което са се сблъскали 34 % от хората, пътуващи с влак и 31 % от хората, ползвали самолет. Той е следван от отмяна на пътуване и загуба или значително повреждане на багаж (вж. **графика 2**).

Графика 2 — Видове проблеми и дял на случаите по видове транспорт

Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

42. Сметната палата провери също така дали респондентите, които преди това са имали проблеми с пътуването, са по-запознати с правата си. Установихме, че изпитаните по-рано проблеми с пътуването не са показател за по-голямо познаване на правата на пътниците. Понякога проблемът с пътуването може да обхваща почти всички възможни трудности (вж. [каре 10](#)).

Каре 10 — Опит на пътниците: Пътуване с влак, което искам да забравя

Ханс: Пътувах с регионален влак в Германия. Влакът спря на малка гара, защото на релсите беше паднало дърво. Това се случи късно вечерта. Наложих се всички пътници да слезат. Тъй като мястото беше отдалечено, сигналът на мобилните телефони беше много слаб. Наоколо нямаше чакалня, автобуси, такситата, телефон и нито една сграда. Машинистът ни информира, че ще дойде автобус, но това не се случи. Шофьорите на такситата от най-близкия град на 10 км разстояние отказаха да дойдат, защото не бяха сигурни кой в крайна сметка ще плати за услугата. Влакът се върна в началната точка. Нямаше кой да ни помогне.

Източник: Отворено проучване на ЕСП

Няма публично оповестена информация за проблема с пътуването

43. Регламентите не задължават превозвачите да съобщават на обществеността за случаи на проблеми с пътуването, с изключение на железопътните превозвачи, които са задължени ежегодно да публикуват броя и видовете получени жалби, обработените жалби и времето за отговор, както и евентуалните предприети мерки за подобряване на положението. Превозвачите не са склонни да оповестяват данни за проблеми с пътуването, възникващи по техните маршрути (вж. **точка 36**). Също така няма регистър, управляван от НПО, в който да се регистрират закъсненията или отмяната на отделни пътувания или броят на получените искания по отделен превозвач или отпътуване.

Едва 1/3 от пътниците са поискали обезщетения във връзка с правата на пътниците, тъй като не знаят какво да правят или не очакват задоволителен резултат

44. При възникване на проблем с пътуването повечето обезщетения не се предоставят автоматично. Обикновено броят на хората, които подават искане, е по-малък от броя на засегнатите пътници (вж. **каре 11**). ЕСП поиска от интервюираните превозвачи да ѝ предоставят данни за приблизителния брой на хората, които са предприели активни мерки. Железопътните и въздушните превозвачи изчислиха, че средно 1/3 от пътниците са се свързали с превозвача, след като са се сблъскали с проблем при пътуването. Тази стойност е в съответствие със статистическото проучване на ЕСП, където от 4 437 респонденти, претърпели някакъв проблем при пътуването, 32 % заявиха, че са се свързали с превозвача и са поискали обезщетение или друг вид помощ.

Каре 11 — Опит на пътниците: човек винаги трябва да пита

Моника: Самолетът ни закъсна с 5 часа. Никой на летището не ни информира за причините за закъснението и очакваното време на чакане. Пътниците сами питаха за всичко. След тричасово чакане разбрах от други пътници, че мога да получа ваучер на стойност около пет британски лири за закупуване на напитки или сандвичи. Всички магазини на летището вече бяха затворени.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

45. В статистическото проучване 20 % от пътниците, изпитали проблем с пътуването, заявиха, че са страдали мълчаливо и не са предприели действия. На въпроса защо не са предприели нищо, най-често посочваната причина е малката вероятност да получат задоволителен отговор от превозвача. Както е показано на **графика 3**, други основни причини са били липсата на осведоменост или липсата на практически знания за това как да постъпят.

Графика 3 — Дял на причините в % за непредприемането на действия в случай на проблем с пътуването



(n = 902)

Източник: Статистическо проучване на ЕСП сред пътниците.

Прилагането се различава и зависи от практиките във всяка държава членка

НПО се различават по своята структура и практики на прилагане

Структурата на НПО не е еднаква и обхватът на тяхната работа зависи от вида транспорт

46. За всичките четири вида транспорт се изисква държавите членки да създадат национални правоприлагащи органи (НПО), за да се гарантира спазването на разпоредбите на регламентите. Сметната палата установи, че във всички посетени държави членки са създадени НПО. В някои случаи те са били създадени, за да обхванат само един вид транспорт, а в други в тяхната компетентност попадат повече от един вид транспорт.

47. НПО за въздушния, автобусния и морския транспорт отговарят за всички заминавания в рамките на тяхната територия и за пристиганията на превозвачи от ЕС от държави извън ЕС (известно като териториално прилагане). НПО за железопътния транспорт обхващат превозвачите, които са регистрирани под тяхната юрисдикция (известно като прилагане въз основа на субекта). Проблеми могат да възникнат, когато железопътни превозвачи заминават от държави членки, различни от тяхната собствена. В такъв случай НПО, които упражняват надзор над конкретен превозвач, може да не са оправомощени да разследват събитие, случило се в друга държава членка. Сметната палата отбелязва обаче, че на практика отговорността на НПО не е много ясна на пътниците, като това наблюдение е валидно и за секторите на автобусния и водния транспорт. Нито един от интервюираните оператори на автобуси и фериботи не е бил потърсен от НПО от друга държава членка.

48. Освен това може да има допълнително разграничаване между международен и вътрешен превоз и разделение на функциите на НПО между местните правителства. Такъв е случаят при пътуванията с автобус в Испания и Полша. Въпреки че на национално равнище има създаден орган за международен превоз, вътрешният превоз е отговорност на регионалните органи и тяхната компетентност зависи от мястото, на което превозвачът е получил лиценза си.

Не всички НПО вземат решения по индивидуалните иски на пътници

49. Съгласно регламентите пътниците трябва да бъдат уведомени, че е възможно да подадат жалби до определените НПО относно нарушения на регламентите. В повечето случаи пътниците трябва първо да отнесат жалбата до превозвача и само ако резултатът от тази процедура е незадоволителен, могат да отправят жалбата си до НПО. Въпреки че е възможно пътниците да очакват НПО да е първата инстанция за обжалване, в много случаи НПО не разглежда индивидуални финансови жалби и пътниците трябва да търсят други решения за получаване на дължимото обезщетение.

50. В резултат на решение на СЕС²¹ от март 2016 г. някои НПО за въздушния транспорт считат, че тяхната роля е само да гарантират общото изпълнение (Германия, Италия, Финландия), докато други разглеждат и индивидуални жалби. Това много затруднява прилагането на практика на разпоредбата от Регламента за въздушния транспорт, според която пътниците могат да подават жалби до всеки НПО относно предполагаемо нарушение, независимо къде се е случило²². Първият НПО, към който се е обърнал пътникът, може да приема индивидуални случаи, докато вторият НПО, до който е прехвърлена жалбата, може да разглежда само случаи във връзка с общото изпълнение.

Статистическите данни показват, че НПО за въздушния транспорт разглеждат много повече искове от НПО за железопътния, водния или автобусния транспорт

51. По принцип сред НПО съществува голямо разнообразие от практики. Например сроковете за разглеждане на жалби може да варират от два месеца (Полша) до четири години (Германия), докато в някои държави членки не е определен официален срок (Финландия, Франция). Средната продължителност на процедурата за НПО за въздушния транспорт варира от 42 дни (Нидерландия) до повече от една година (Германия).

52. Броят на налаганите санкции от НПО и свързаните с тях парични суми варират значително между отделните държави членки, тъй като не са определени в законодателството на ЕС. В сектора на въздушния транспорт те могат да варират от 50 евро (Полша) до 250 000 евро на пътник (Ирландия) в зависимост от сериозността на нарушението. В Нидерландия размерът на една кумулативна глоба за инцидент е достигнал 1 млн. евро. От десетте посетени държави членки обаче само НПО на Нидерландия публикува информация за санкциите, заедно с името на въздушния превозвач.

²¹ Съединени дела C- 145/15 и C- 146/15.

²² Член 16 от Регламент (ЕО) № 261/2004.

53. При повечето НПО във въздушния транспорт броят на получените жалби през последните три години показва тенденция към нарастване (вж. **таблица 6**). Основната причина за подаване на жалби от пътниците до НПО са разногласия относно това дали закъсненията действително са били причинени от извънредни обстоятелства (средно 45 % от всички искове), следвана на второ място от същия въпрос във връзка с отмяната на пътуване (19 %).

Таблица 6 — Статистически данни за годините 2015 — 2017 относно жалбите, разгледани от десетте НПО за въздушния транспорт

Държава членка	Общ брой на жалбите		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Чешка република	370	672	934
Германия	2 844	3 075	3 211
Ирландия	719	846	981
Гърция	993	1 367	1 465
Испания	11 343	17 649	16 700
Франция	6 775	5 960	6 115
Италия	5 763	6 078	3 731
Нидерландия	812	1 361	
Полша	5 402	5 980	7 226
Финландия	1 434	1 845	2 015

Източник: Налична информация, получена по време на посещения в държавите.

54. При НПО за другите видове транспорт има сравнително по-малко работно натоварване. Въпреки че НПО за железопътния транспорт имат да решават проблеми, НПО за автобусния и корабния транспорт разглеждат малко на брой случаи. Например, докато НПО за въздушния транспорт в Полша са имали повече от 7 000 жалби през 2017 г., НПО за автобусния транспорт са разгледали едва четири.

55. Сметната палата констатира, че действителният брой на жалбите от пътници до железопътни, автобусни и водни превозвачи е много по-голям от броя на случаите, стигнали до НПО. Това показва, че повечето жалби се решават на равнището на превозвача. Понякога секторните стандарти са съгласувани или надхвърлят задълженията на превозвачите, произтичащи от регламентите на ЕС за правата на пътниците, като превозвачите са склонни доброволно да разрешават проблемите.

Пропуските при прилагането, останали от НПО, се запълват от агенции за подаване на искове и органи за алтернативно решаване на спорове

Органите за алтернативно решаване на спорове внасят елементи на преговори и компромиси в прилагането на правата на пътниците

56. Освен НПО, пътниците могат да се обръщат към други органи, за да потърсят правата си, а именно органи за алтернативно решаване на спорове (АРС), европейски потребителски центрове²³, агенции за подаване на искове или организации на потребителите. Пътниците също така могат да опитат да решат своите случаи в гражданските съдилища, особено ако настояват да получат обезщетение.

57. АРС предлага прост, бърз и евтин начин за извънсъдебно решаване на спорове между потребители и търговци. Съгласно Директивата на ЕС²⁴ АРС следва да бъде достъпно за всички видове национални и трансгранични спорове и държавите членки следва да го направят лесно достъпно. Въпреки че органи за АРС работят по общи жалби на потребители във всички държави членки, превозвачите като цяло работят с такива органи за съответните видове транспорт. Становищата на органите за АРС не винаги са обвързващи за превозвачите.

58. Докато за пътниците процедурата за АРС обикновено е безплатна, на превозвачите може да се налага да плащат за всяка разгледана процедура, независимо от нейните резултати. Тъй като разходите за всяка процедура могат да бъдат много по-високи от размера на дължимото обезщетение, някои от интервюираните превозвачи предпочитат да изплатят исканото обезщетение, за да избегнат производства за АРС.

²³ Европейските потребителски центрове предоставят съвети на потребителите относно техните права и чрез своята мрежа („ECC-Net“) могат да съдействат за намиране на решение с търговеца. ECC-Net обработва над 100 000 сигнала годишно, като една трета от тях са свързани с транспорт.

²⁴ Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63).

59. Някои НПО изразиха мнение, че процедурата за APC е несъвместима с принципа за правата на пътниците, тъй като целта на органите за APC е да посредничат за взаимно приемливо решение, което може да означава, че някои пътници се съгласяват на по-малко обезщетение от това, на което имат право.

Правата на пътниците са довели до създаването на нов сектор на агенции за подаване на искове

60. Агенциите за подаване на искове предлагат управление на искове за обезщетение за проблемно пътуване от името на пътниците. Някои въздушни превозвачи посочиха, че делът на случаите, придвижени от агенции за подаване на искове, може да достигне 50 % (вж. **каре 12**).

Каре 12 — Опит на пътниците: Ангажирането на агенция може да накара превозвача да реагира

Долорес: Полетът ми от Мадрид за Лондон закъсна с повече от шест часа заради технически проблеми на самолета. Подадох иск до превозвача, но първоначално не получих отговор. След няколко напомняния превозвачът отказа да плати обезщетението. Едва след като наех агенция за подаване на искове случаят беше уреден в моя полза.

Източник: Отворено проучване на ЕСП.

61. Някои агенции за подаване на искове налагат значителни такси за обработване (до 50 % от дължимото обезщетение). Има случаи, в които агенциите са поискали обезщетение от превозвачите, без съответните пътници да знаят за това действие. Най-малко един НПО (Гърция) и няколко въздушни превозвачи са предприели стъпки за намаляване на исковете от агенции, като са поискали от жалбоподателите да посочат данни за банковата сметка на пътника, на чието име е направена резервацията. Това възпрепятства всички директни плащания до агенциите за подаване на искове. В Гърция въвеждането на това правило е намалило с повече от 50 % исковете, придвижвани от агенции.

Комисията прави възможен обмен на опит между НПО, но няма мандат да гарантира еднакво прилагане на правата на пътниците

Комисията може само да наблюдава прилагането на правата на пътниците

62. Сметната палата установи, че мандатът на Комисията не обхваща задължението да следи дали прилагането в държавите членки се извършва по еднакъв начин. Ето защо ролята на Комисията е да наблюдава прилагането на рамката за правата на пътниците, като започва процедури за установяване на нарушения, когато това е необходимо. Освен това тя предоставя платформа, в която НПО да обменят информация, и организира срещи на НПО за конкретните видове транспорт. Тя отговаря и на запитвания, изпращани от НПО относно тълкуването на регламентите.

63. Съгласно регламентите на ЕС НПО не са задължени да докладват пряко на Комисията за своята дейност. Ето защо Комисията е слабо запозната с практиките, прилагани от НПО като цяло и с броя на случаите, които те разглеждат. Комисията събира информация за прилагането на правата на пътниците от запитванията, които получава, и чрез обмен на информация с НПО.

Комисията е предприела стъпки за повишаване на осведомеността на пътниците, но те имат слабо въздействие

64. Комисията е поела ангажимент за повишаването на осведомеността на пътниците и е започнала кампании, информиращи пътниците за техните права. Постерите бяха поставени на всички летища, където ЕСП извърши проверки на протичането на операциите. На водните, автобусните и железопътните терминали обаче информацията за правата на пътниците не беше представена или видимостта ѝ не беше добра.

65. В периода 2010—2012 г. Комисията е предприела кампания за повишаване на осведомеността за въздушния и железопътния транспорт. Тя е последвана от друга кампания в периода 2013—2015 г., която е разширена, за да обхване морския и автобусния транспорт. През 2016 г. Комисията започна първата информационна кампания онлайн в социалните медии. Нейната основна цел беше повишаване на

осведомеността, увеличаване на посещенията в раздела за правата на пътниците в портала „Вашата Европа“ и на изтеглянията на приложението за правата на пътниците. До този момент резултатите показват, че порталът е получил почти 400 000 посещения и по време на кампанията са информирани над 40 млн. души. До средата на 2018 г. приложението е изтеглено 240 000 пъти.

66. Нито приложението, нито уебсайтът „Вашата Европа“ предоставят практически насоки за пътниците относно това как да действат по време на проблеми с пътуването, да се свържат с превозвачите или да подадат иск. Информацията, предоставена на пътниците чрез тези средства, е необходима и обикновено е точна, но ѝ липсват подробностите, от които се нуждаят пътниците, когато се сблъскат с проблем при пътуването.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

67. Ангажиментът на ЕС към правата на пътниците е неоспорим, тъй като основните видове обществен транспорт са обхванати в регламентите в степен, каквато ЕСП не откри в разгледаните за сравнение държави. Пътниците обаче не са достатъчно запознати с правата си и често не ги получават заради проблеми с прилагането.

Въпреки че ЕС е ангажиран с правата на пътниците, остават много предизвикателства пред прилагането

68. Правата на пътниците в ЕС предоставят всеобхватна рамка в полза на пътниците. Сметната палата обаче констатира някои добри практики, прилагани в други държави извън ЕС, които — ако бъдат приложени в Европа, могат да подобрят допълнително качеството на правата на пътниците в ЕС (вж. **точки 15 и 16**).

69. Правата на пътниците понякога са неясни и ограничени заради дерогации в регламентите. Правата на помощ, обезщетение, информация и премаршрутиране не са еднакви в регламентите за различните видове транспорт (вж. **точки 17—27**).

Препоръка 1 относно подобряване на съгласуваността на рамката на ЕС за правата на пътниците

С цел да се гарантира възможно най-добрата защита на пътниците във всички видове транспорт, до края на 2020 г. Комисията следва да извърши анализ на разликите между действащите регламенти за правата на пътниците с акцент върху десетте основни права на пътниците, за да определи най-добрите практики. За тази цел тя следва да вземе предвид и настоящата международна практика.

70. Трудно е да се получат правата на пътниците, тъй като много разпоредби на регламентите могат да се тълкуват по различен начин от пътниците, превозвачите и националните правоприлагащи органи (НПО), а и от националните съдилища. Понятията „информация“, „помощ“, „грижа“ и „условия за премаршрутиране“ не са определени в достатъчна степен в регламентите. Освен това многобройните ограничения на компетентността на НПО и предвидените дерогации в регламентите значително стесняват обхвата на правата на пътниците (вж. точки 38—45).

Препоръка 2 относно подобряване на яснотата в рамката за правата на пътниците

С цел да се осигури по-добра защита на пътниците по време на проблеми с пътуването, до края на 2020 г. Комисията следва да издаде допълнителни насоки, в които се определят:

- а) минимални стандарти за информацията, която следва да бъде предоставена на пътниците, изпитващи проблеми с пътуването;
- б) задълженията на превозвачите да предоставят премаршрутиране; включително използването на алтернативни превозвачи.

71. За да се възползват от рамката за правата на пътниците в случаи на проблеми, пътниците трябва да предприемат действия. За тази цел те трябва да са запознати с правата си. Въпреки усилията, положени от Комисията, равнището на осведоменост остава относително ниско. Кампаниите за повишаване на осведомеността са били насочени към съществуването на права на пътниците, но биха могли и да предоставят повече практически насоки за това как да се действа в случай на проблеми с пътуването.

72. Няма регистър на честотата или на причините за проблеми с пътуването за отделните видове транспорт или за превозвачите на европейско равнище. НПО обикновено не проверяват и не публикуват каквато и да е информация относно маршрутите или превозвачите, засегнати в най-голяма степен от проблеми (вж. **точки 28—32**).

Препоръка 3 относно повишаване на осведомеността на пътниците

С цел да повиши осведомеността за правата на пътниците, до края на 2019 г. Комисията следва:

- а) да предприеме действия за популяризиране и координиране на кампании за повишаване на осведомеността от НПО, като насърчава участието на превозвачи и други заинтересовани страни, за да постигне по-широк отзвук на кампаниите;
- б) да изготви ръководство за пътниците относно това как да прилагат правата си на практика. То може да включва позовавания на съдебната практика и образец на формуляр за заявление, който да бъде представен на превозвачите и на НПО;
- в) да излезе с предложение НПО да докладват относно честотата, причините и маршрутите, засегнати в най-голяма степен от проблеми с пътуването в рамките на тяхната сфера на компетентност.

73. Настоящата система за уреждане на обезщетенията е свързана с милиони искове, които се подават и разглеждат поотделно. Процедурите, прилагани от превозвачите и НПО в отговор на индивидуалните искове обаче не са прозрачни. Възможно е пътниците, засегнати от едни и същи проблеми при пътуване, да бъдат третирани различно без да разберат за това, тъй като причините за проблемите не се оповестяват публично. Размерът на обезщетението не запазва покупателната си стойност (вж. **точки 33—37**).

Препоръка 4 относно подобряване на ефективността на рамката за правата на пътниците

С цел да се подобри ефективността на рамката за правата на пътниците и да се намери решение за оставащите предизвикателства пред прилагането, до края на 2021 г. при работата върху предложенията за изменение на съществуващата нормативна уредба Комисията следва

да предприеме стъпки за разрешаване на няколко въпроса. Между тези въпроси следва да бъдат:

- а) определяне на минимални стандарти за помощ и грижа. Минималните прагове следва да зависят от продължителността на проблема и вида на използвания транспорт. Например минималният размер на отпуснатите средства за грижи за пътниците във въздушния транспорт може да бъде 10 % от средната ставка на обезщетенията (понастоящем 400 евро). За другите видове транспорт процентът може да бъде ограничен до 50 % от средствата за въздушния транспорт;
- б) намаляване на броя на дерогациите, които ограничават прилагането на регламента;
- в) задължаване на превозвачите да публикуват уведомление до пътниците в рамките на 48 часа от настъпването на проблем с пътуването относно причините за него, и по-специално дали той се дължи на извънредни обстоятелства;
- г) задължаване на превозвачите да извършват автоматични плащания (без изрично искане) на обезщетения на пътници, които са предоставили необходимата информация в момента на закупуване на билета;
- д) въвеждане на механизъм за запазване на покупателната стойност на ставките на обезщетенията.

Прилагането се различава и зависи от практиките във всяка държава членка

74. Прилагането на регламентите е от основно значение за успеха на цялата рамка. Пътниците се нуждаят от ефективни НПО. Понастоящем подходът на НПО към прилагането на правата на отделните пътници се различава спрямо вида транспорт и държавата членка.

75. Най-разпространената дейност на НПО е да реагират на получени жалби от недоволни пътници. Не всички НПО обаче могат да разглеждат индивидуални искове за обезщетение. Правомощията на НПО да налагат санкции на превозвачите варират от неприлагане на никакви глоби до налагане на глоби в значителен размер (вж. **точки 46—55**).

76. Комисията не разполага с мандат да осигури пълното прилагане на регламентите за правата на пътниците. Нейната роля на наблюдател на прилагането на рамката за правата на пътниците е довела до разяснения на регламентите, но не и до универсално прилагане на правата на пътниците в цяла Европа и при четирите вида обществен транспорт (вж. точки 62—66).

Препоръка 5 относно допълнително оправомощаване на НПО и укрепване на мандата на Комисията

С цел да се оправомощят НПО и да се развие тяхната подкрепяща роля по отношение на пътниците, като същевременно се гарантира правилното прилагане на правата на пътниците, до края на 2021 г. при изготвянето на предложенията си за изменение на действащите регламенти Комисията следва да разгледа няколко въпроса. Между тези въпроси следва да бъдат:

- а) предоставяне на допълнителни инструменти на НПО за прилагане на правата на пътниците, като например:
 - i) прилагане на принципа на териториално прилагане;
 - ii) мониторинг на политиките на превозвачите относно помощта, грижата, информацията и премаршрутирането;
 - iii) разглеждането на искове за обезщетения, подадени от отделните пътници;
 - iv) санкциониране на превозвачите за непредоставяне на помощ, грижа и информация.
- б) предоставяне на възможност на Комисията да получава необходимата информация от НПО, за да придобие цялостна представа за състоянието на прилагането и да ѝ се даде мандат за извършване на контрол на качеството на практиките на прилагане на НПО.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана ИВАНОВА — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 3 октомври 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Нашите 10 съвета, които могат да подобрят Вашето пътуване**

Одитът даде възможност на ЕСП да научи много от множество превозвачи, публични органи и обикновени пътници. При изготвянето на настоящия доклад посетихме 10 държави, като за целта използвахме всичките четири вида транспорт. Въз основа на този опит ЕСП предлага 10 съвета, които могат да подобрят Вашето пътуване при проблеми с него.

1. **Персонализирайте пътуването си в максимална степен** — когато закупвате билет, се идентифицирайте пред превозвача, например предоставете му данните си за контакт. Получаването на информация за проблемите е възможно само когато превозвачите разполагат с Вашите данни за контакт. Също така, ако желаете обезщетение, персонализираният билет е най-добрият начин да докажете, че действително сте били на борда и сте засегнати от проблем.
2. **Снимайте багажа си** — когато пътуването Ви е свързано с регистриране на багаж, е добре да имате снимка на Вашия куфар и на съдържанието му. Това ще Ви спести време при подаването на иск и ще Ви осигури доказателство за стойността на изгубения багаж.
3. **Не отивайте късно на гишето за регистрация** — важно е да не забравяте, че правата на пътниците се прилагат само ако се регистрирате навреме. Ако изпуснете заминаването, защото гишето за регистрация вече е било затворено, когато сте дошли, нямате право на помощ.
4. **Поискайте информация в точките на отпътуване** — имате право да бъдете информирани, ако заминаването Ви ще се забави или ако има някакъв друг проблем с Вашето пътуване. Ако няма представител на превозвача или ако той не Ви предостави съдържателна информация, отбележете си това и го включете в иска, който ще подадете до превозвача.
5. **Винаги искайте помощ** — ако се случи голямо закъснение или отмяна във всеки вид транспорт, имате право на помощ. Това означава достъп до вода и закуска или

храна. Ако представителите на превозвача не предоставят такива удобства по собствена инициатива, поискайте ги от тях. Ако Ви откажат, отбележете си това и го включете в иска, който ще подадете до превозвача.

6. **Пазете всички разписки** — ако в точката на отпътуване (летище, автобусна или железопътна гара, пристанище) не Ви предоставят помощ или заминават от отдалечено място (автобусна спирка), можете да поискате от превозвача да компенсира допълнителните Ви разходи. Обикновено превозвачите искат доказателство за плащане за напитки и закуски и могат да откажат, ако броят на артикулите не съответства на продължителността на закъснението или ако разходите са необосновано високи. Подобни принципи се прилагат, ако трябва сами да си намерите място за настаняване, за да изчакате друго отпътуване на следващия ден.
7. **Поискайте доказателство за закъснение или отмяна** — във всичките четири вида транспорт пътниците имат право на обезщетение за големи закъснения и отмяна. Въпреки че процентът на обезщетение и минималното време на чакане са различни за отделните видове транспорт, задължението да докажете, че сте били засегнати, е еднакво за всички. Ако името Ви не е изписано на билета, вземете доказателство на гарата или на борда, че сте били засегнати от конкретното закъснение или отмяна.
8. **Не вземайте самостоятелни мерки, без първо да сте чули предложението на превозвача** — обикновено при проблеми с пътуването искате незабавно да продължите да пътувате, като използвате друг превозвач или с друг вид транспорт. ЕСП препоръчва да не действате прибързано: закупуването на нов билет, без да сте получили алтернативни варианти, предложени от превозвача, е равносилно на едностранно анулиране на договора за превоз. Това прекратява всяко задължение на първоначалния превозвач да Ви предложи помощ или обезщетение.
9. **Искане за обезщетение** — ако можете да докажете, че сте били засегнати от закъсняло или отменено заминаване и че продължителността на закъснението е надхвърлила определения в регламента праг, подайте искане за обезщетение до

превозвача. Винаги посочвайте конкретното заминаване и приложимия регламент. Ако не получите отговор от превозвача или не сте удовлетворени от него, отнесете случая до националния правоприлагащ орган на държавата на заминаване.

Другите организации, които могат да Ви помогнат, са органите за алтернативно решаване на спорове (АРС) и агенциите за подаване на искове. Имайте предвид, че може да Ви таксuvat за тези услуги.

10. **Поискайте обезщетение за допълнителни разходи** — в някои случаи Вашата загуба заради закъснение или отмяна е много по-голяма от дължимата сума съгласно правилата за обезщетяване във връзка с правата на пътниците в ЕС. В такива случаи можете да подадете иск до превозвачите съгласно международните конвенции. Следва да бъдете подготвени да докажете точния размер на Вашите загуби, както и допълнителните разходи, направени заради проблеми с пътуването.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Въпросник за статистическото проучване на ЕСП**

Полетата, отбелязани с *, са задължителни.

1. * Ако пътувате със самолет, ферибот, на дълго разстояние с автобус или с влак, или на круиз, ще се чувствате ли уверени в това, което бихте могли да очаквате от превозвачите, в случай че възникне проблем с пътуването? Моля, оценете Вашата степен на увереност по-долу:

Варианти	Респонденти
1 — Няма да се чувствам никак уверен(а)	855
2	3 310
3	5 178
4 — Ще се чувствам напълно уверен(а)	1 007
Общо	10 350

2. * Моля, посочете видовете транспорт, с които сте пътували през последните 2 години:

[Допуска се повече от един отговор, с изключение на последния вариант]

Варианти	Респонденти
Самолет [отидете на 2.1]	6 314
Ферибот [отидете на 2.1]	2 546
Круизен кораб [отидете на 2.1]	1 678
Влак (дълго разстояние) [отидете на 2.1]	5 652
Автобус (дълго разстояние) [отидете на 2.1]	4 958
Никое от горепосочените [отидете на 3]	1 389

2.1 * Моля, посочете колко често пътувате, включително всички видове транспорт (без градски/местен)

Варианти	Респонденти
Повече от веднъж седмично	1 167
От 1 до 4 пъти месечно	1 670
От 6 до 12 пъти годишно	1 631
От 2 до 5 пъти годишно	3 047
Веднъж годишно или по-малко	1 446
Общо	8 961

2.2 * Изберете основната причина за Вашето пътуване

Варианти	Респонденти
По работа	1 809
За развлечение	6 583
Друго	569
Общо	8 961

2.3 * Някое от вашите пътувания през последните две години било ли е засегнато от едно или повече от следните?

Моля, отговорете за всеки използван вид транспорт. [ако отбележите някое от следните, отидете на 2.2]

	Отмяна	Значително закъснение при заминаване/при пристигане (повече от един час)	Отказан достъп на борда	Загуба или значително повреждане на багаж	Друг проблем	Не е възникнал проблем
Самолет	432	1 937	129	512	158	3 745
Ферибот	86	365	75	40	69	1 980
Круизен кораб	47	115	44	57	69	1 387
Влак (дълго разстояние)	318	1 908	110	86	232	3 298
Автобус (дълго разстояние)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * В случаите, когато пътуването е било отменено или забавено, отказан Ви е достъп на борда, багажът Ви е бил повреден и т.н., предприехте ли някое от следните действия? (Може да маркирате повече от една клетка)

Варианти	Респонденти
Сам(а) организирах по-нататъшното си пътуване [отидете на 3]	1 099
Свързах се с дружеството и поисках обезщетение (със или без успех) [отидете на 3]	1 419
Избрах трета страна (например адвокат или специализирано дружество), която да подаде иск от мое име [отидете на 3]	197
Подадох жалба до държавен орган (например националната агенция за въздухоплаване) [отидете на 3]	238
Приех помощта/алтернативите, предоставени от превозвача [отидете на 3]	1 335
Беше ми причинено неудобство и не ми предоставиха помощ, но не предприех действия [отидете на 2.3]	902
Друго	237

2.5 * Какво Ви попречи да предприемете действия? (Моля, маркирайте само една клетка)

Варианти	Респонденти
Не знаех какви са правата ми	158
Не знаех как да постъпя	148
Процесът на подаване на иск беше твърде затрудняващ	131
Малката вероятност за задоволителен отговор	376
Друго	89
Общо	902

3. * Ако пристигнете на летище и Ви информират, че полетът Ви има закъснение от пет часа поради проблеми с персонала на въздушния превозвач, според Вас на коя от следните услуги имате право? Моля, маркирайте пет клетки.

Варианти	Респонденти
Отстъпка в безмитните магазини за закупуване на храна	2 713
Обратен полет до първоначалната точка на отпътуване	1 622
Безплатен транспорт за връщане до мястото за настаняване, независимо по кое време на деня	4 681
Безплатна храна, напитки и настаняване в хотел, ако закъснението продължава до другия ден	8 051
Премаршрутиране до летището, което е най-близо до първоначалното Ви местоназначение	2 764
Парично обезщетение в размер на най-малко 250 евро, ако това води до най-малко три часа закъснение на пристигането в крайното местоназначение	5 093
Повишаване на класата на пътуване	2 215
Полет с различен въздушен превозвач до същото местоназначение	5 120
Правото на избор на друга дата за заминаване в рамките на следващите два месеца	1 937
Възстановяване на други обосновани разходи (например изпуснат влак, разходи за хотел в местоназначението)	5 613
Превоз до Вашето местоназначение с различен вид транспорт (влак, автобус и т.н.)	3 051
Възстановяване на пълната стойност на билета	4 063
Психологическа подкрепа	404
Безплатно телефонно обаждане	1 792
Достъп до залата за заминаващи на летището	2 631

4. * Моля, посочете дали според Вас следните твърдения са верни или неверни (въз основа на Вашето познаване на действащите правила):

	ВЯРНО	НЕВЯРНО	Не знам
Ако си купя билет от нискотарифна авиокомпания, няма да получа парично обезщетение в случай че полетът ми бъде отменен	2 499	5 041	2 810
Имам право на напитки, ако влакът ми закъснее с повече от един час	2 750	4 301	3 299
Когато резервирам пътуване, от фирмата за туристически пътувания трябва да ме информират за правата ми и за данните за контакт на органа за търсене на обезщетение преди началото на моето пътуване	7 040	1 189	2 121
Ако моето пътуване с автобус бъде отменено, съответното дружество е задължено да ме обезщети само с ваучер за бъдещи пътувания	3 601	3 083	3 666
Ако изпратя жалба до железопътно дружество, защото считам, че правата ми на пътник са били нарушени, то трябва да ми отговори в рамките на един месец	6 478	759	3 113

5. * Моля, изберете от следния списък трите права, които считате за най-важни [отбележете до 3 клетки]

Варианти	Респонденти
Правото на защита от дискриминация на основание гражданство, местоживееие или увреждане при използване на обществен транспорт	3 235
Правото на помощ без допълнителни разходи за пътници с намалена подвижност	2 990
Правото на достъп до информация в случай на проблем с пътуването	3 096
Правото в случай на проблем на възстановяване от превозвача на платената сума	3 595
Правото на получаване на алтернативен транспорт в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда	4 321
Правото на грижа (храна, помощ) в случай на големи закъснения	3 732
Правото на обезщетение в случай на големи закъснения, отмяна или отказан достъп на борда	4 095
Правото на обезщетение в случай на повреда на багажа	3 691
Правото на подаване на жалба пред превозвача при неудовлетворение от неговата услуга	1 001
Правото на правилно прилагане на регламентите от публичните органи	744

6. * Някога чели ли сте, чували ли сте или виждали ли сте информация за правата на пътниците, преди да попълните това проучване?

[Допуска се повече от един отговор, с изключение на първия вариант]

Варианти	Респонденти
Не, никога не съм чел(а), чувал(а) или виждал(а) информация за правата на пътниците, преди да попълня това проучване	5 497
Да, в предоставената от превозвачите информация	1 926
Да, в предоставената от публичните органи информация (например правителството, ЕС)	1 123
Да, вследствие на личен опит с проблемно пътуване	1 143
Да, в предоставената информация от органите за защита на потребителите	1 090
Да, друго	965

7. * Като цяло до каква степен бихте казали, че сте запознати с Вашите права на пътници при пътуване?

Изобщо не съм запознат(а) с правата си на пътник 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ Напълно съм запознат(а) с правата си на пътник

Опция	Респонденти
1 Изобщо не съм запознат(а) с правата си на пътник	1 396
2	4 954
3	3 626
4 — Напълно съм запознат(а) с правата си на пътник	374
Общо	10 350

Социално-демографски данни

8. * Моля, посочете пола си

Варианти	Респонденти
Жена	5 177
Мъж	5 173
Общо	10 350

9. * Моля, въведете възрастта си

Варианти	Респонденти
18—24 г.	1 379
25—34 г.	2 117
35—44 г.	2 385
45—54 г.	2 306
55—65 г.	2 163
Общо	10 350

10. * Коя е най-високата образователна степен, която сте завършили успешно?

Варианти	Респонденти
Начален етап на основно образование или по-ниска	265
Прогимназиален етап на основно образование	1 378
Гимназиален етап на средно образование	4 533
Бакалавърска степен или еквивалентно висше образование	2 696
Магистърска или по-висока степен	1 478
Общо	10 350

11. * Имате ли намалена подвижност?

Варианти	Респонденти
Да	787
Не	9 563
Общо	10 350

12. * Моля, посочете Вашата държава на пребиваване

Варианти	Респонденти
Чешка република	1 030
Франция	1 044
Финландия	1 000
Германия	1 075
Гърция	1 006
Ирландия	1 000
Италия	1 060
Нидерландия	1 060
Полша	1 065
Испания	1 010
Общо	10 350

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ВЪПРЕКИ ЧЕ ПРАВАТА НА ПЪТНИЦИТЕ В ЕС СА ВСЕОБХВАТНИ, ПЪТНИЦИТЕ ВСЕ ОЩЕ ТРЯБВА ДА СЕ БОРЯТ ЗА ТЯХ”

РЕЗЮМЕ

I. Приетото от Европейския съюз законодателство, свързано с правата на пътниците, успешно допринесе за свеждане до минимум на отрицателното въздействие на проблемите с пътуването върху ползвателите на колективен транспорт и за подобряване на качеството на услугата за пътниците. Комисията се ангажира да осигури високо равнище на защита за пътниците и смята, че тези права трябва да бъдат развивани и укрепвани допълнително.

IV. Комисията признава, че все още са необходими повече усилия, за да бъдат достигнати всички пътници, така че те да бъдат осведомени относно своите права и относно това как могат да ги упражняват успешно.

V. Комисията смята, че добрите практики, свързани с правата на пътниците, които вече са били прилагани в трети държави, трябва да бъдат внимателно проучени, за да се прецени тяхната потенциална значимост за ЕС.

VI. Комисията вече е предложила изменения на регламентите относно правата и задълженията на пътниците, използващи въздушен и железопътен транспорт, и по отношение на националните правоприлагащи органи (НПО).

Комисията постоянно предоставя насоки относно тълкуването на регламентите. Националните правоприлагащи органи, Центърът за контакт Europe Direct (EDCC), както и националните потребителски центрове я подпомагат.

VII. Информирането на пътниците относно техните права е основно задължение на превозвачите. Комисията взе мерки чрез редовни информационни кампании да разпространява практическа информация относно това как трябва да действат пътниците в случай на проблем с пътуването.

IX. Комисията приема, че прилагането на регламентите трябва да се разглежда приоритетно. Действащото законодателство постановява, че държавите членки трябва да създадат свои НПО и да определят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на регламентите относно правата на пътниците.

X. Комисията смята, че нейната настояща роля е да извършва мониторинг на процеса на прилагане и да гарантира правилното прилагане на съществуващата рамка за правата на пътниците. Комисията няма мандат да координира прилагането на рамката за правата на пътниците на равнището на държавите членки. Тя ще се възползва също така и от допълнителна информация относно състоянието на прилагането на рамката за правата на пътниците.

XI. Комисията приема препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП).

По-специално Комисията преценява включването в доклада на 10 съвета за пътниците и ще ги спазва в собствените си бъдещи действия, както е уместно.

ВЪВЕДЕНИЕ

Общ отговор на Комисията по точки 3—8:

Приетото от Европейския съюз законодателство, свързано с правата на пътниците, успешно допринесе за свеждане до минимум на отрицателното въздействие на проблемите с

пътуването върху ползвателите на колективен транспорт и за подобряване на качеството на услугата за пътниците. Комисията се ангажира да осигури високо равнище на защита за пътниците и смята, че тези права трябва да бъдат развивани и укрепвани допълнително.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

Комисията смята статистическото проучване, както и десетте съвета в приложението към доклада, за много целесъобразен принос. Тя ще ги спазва в собствените си бъдещи действия, както е уместно.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Каре 1 — Примери за по-благоприятни права извън ЕС

Второ тире: Стандартизираното обезщетение, което е предвидено в законодателството на ЕС, не е пряко свързано с цената на билета, а с неудобството за пътниците, което се състои в определена загуба на време. Загубата на време е една и съща за всички пътници, независимо от цената на билета.

Трето тире: В предложението за изменение на правата на пътниците, използващи въздушен транспорт (COM(2013)130 final), Комисията вече предложи да включи тези права и отива още по-далече от САЩ. С предложението ясно се определят правата на пътниците, когато тяхното въздухоплавателно средство се забави на пистата, по-специално правото на грижа след един час и правото да слязат след пет часа (в съответствие с правото на възстановяване на разходите).

17. По отношение на въздушния транспорт, Комисията вече предложи краен срок от 30 минути, вж. (2013)130 final.

По отношение на железопътния транспорт в предложението на Комисията (COM(2017)548 final) не се отправя такова предложение, тъй като в съответствие с въведените правила: пътникът трябва да бъде информиран „още щом се получи такава информация“.

Каре 2 — Опит на пътниците: липсваща информация

В такъв случай Комисията смята, че превозвачът или управителят на гара е необходимо да предостави информация относно закъснението при заминаване или закъснението при пристигане на влак на гарата на заминаване, очакваното време на заминаване и очакваното време на пристигане в зависимост от наличните данни. Тази информация трябва да бъде актуализирана възможно най-скоро, ако е необходимо, така че пътниците да могат да се възползват от времето на чакане и да не им се налага винаги да чакат до релсите.

18. Съгласно регламентите относно правата на пътниците за всички видове транспорт, държавите членки са задължени да въведат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушенията на правата на пътниците. Таваните, които са свързани с настаняването, в регламентите относно правата на пътниците във водния и автобусния транспорт, трябваше да бъдат обяснени след изригването на вулкана Eyjafjallajökull в Исландия през 2010 г., което съвпадна с приемането на регламентите относно правата на пътниците във водния и автобусния транспорт.

Каре 3 — Опит на пътниците: Помощ, която зависи от инициативността на пътниците

Пътниците имат право на настаняване единствено в случай на закъснение при заминаване, но не ако има закъснение само при пристигането. В последния случай пътниците имат право само на обезщетение, но е възможно да могат да предявят иск за обезщетение за вреди съгласно националното право. Изглежда, че пътникът е резервирал два отделни билета, един за ферибота и един за влака. В случай че между двата превозвача не е постигнато

споразумение, пътникът няма да бъде защитен от изпуснати връзки. Комисията вече е възложила проучване относно правата на пътниците за конкретния случай на мултимодални пътувания.

Каре 4 — Опит на пътниците: забравени на изхода

Комисията смята, че такъв случай би представлявал нарушение на Регламент (ЕО) № 1107/2006, при положение че въздушният превозвач или негов представител, или туроператорът са били уведомени най-малко 48 часа преди оповестеното време на излитане на полета.

21. Комисията смята, че тази ситуация е свързана с широк кръг от фактически промени, които са от значение за отделните случаи.

Необходимостта от националните съдилища, които да тълкуват законодателството на ЕС е обичайна част от правния ред на ЕС, каквато е и възможността случаите да бъдат насочвани към Съда на Европейския съюз за правнообвързващи тълкувания.

Комисията оказва подкрепа и по отношение на ползвателите чрез своите насоки, като например Тълкувателни насоки, Информационни бюлетини, срещи и обмен на информация с НПО, както и чрез предложения за разясняване на правилата (вж. за въздушния транспорт COM(2013)130 final и за железопътния транспорт — COM (2017)548 final).

22. Комисията поддържа отделни пощенски кутии, които биват проверявани ежедневно, за да отговаря на въпросите, които НПО биха могли да имат, и да ги подпомага при тълкуването на регламентите. Създават се уикита с цел допълнително подобряване на тази комуникация между Комисията и НПО, както и между самите НПО.

23. Съгласно сега действащите регламенти превозвачите трябва да предоставят премаршрутиране в разумен срок: то трябва да бъде предоставено „при първа възможност“¹, Комисията смята, че е по-полезно да се премаршрутират пътниците бързо, отколкото да се предвиди определен срок, който е вероятно да не е съобразен с конкретните обстоятелства.

Вж. също отговора на Комисията по точка 18.

Каре 5 — Опит на пътниците: напразно чакане с часове

Комисията смята, че за справянето с такива ситуации въздушният превозвач винаги трябва да информира пътниците възможно най-скоро. Всъщност Комисията предложи (вж. (COM(2013)130 final) „пътниците се информират от опериращия въздушен превозвач относно ситуацията във възможно най-кратък срок и във всеки случай не по-късно от 30 минути след времето за излитане по разписание, както и на очакваното време на заминаване, още щом такава информация е на разположение, при условие че въздушният превозвач е получил данни за контакт на пътника в съответствие с параграфи 6 и 7, ако билетът е закупен чрез посредник.“

Общ отговор на Комисията на точки 24, 25 и каре 6:

Комисията е запозната с тези проблеми и предложи пътниците да имат правото да бъдат премаршрутирани чрез друг въздушен превозвач, „когато опериращият въздушен превозвач не може да им предложи собствените си услуги и подходящо разписание, за да се достигне

¹ Член 16, буква б) от Регламент (ЕО) № 1371/2007 относно правата на пътниците, използващи железопътен транспорт; Член 19, параграф 1, буква а), Регламент (ЕС) № 181/2011 относно правата на пътниците в автобусния транспорт и член 18, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1177/2010 относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища.

до крайния пункт на пристигане в рамките на 12 часа след времето за пристигане по разписание“. Комисията предложи също така „Ако опериращ въздушен превозвач предлага на пътника полет до или от летище алтернативно на това, за което е била направена резервацията, опериращият въздушен превозвач поема разходите за прехвърляне на пътника от това алтернативно летище до това, за което е направена резервацията, или, по отношение на крайния пункт на пристигане, до друга съседна дестинация, със съгласието на пътника.“

Тълкувателните насоки за правата на пътниците, използващи въздушен транспорт, и за правата на пътниците, използващи железопътен транспорт, предоставят насоки по отношение на това какво представляват съпоставимите условия. Що се отнася до морския транспорт, въпросът е бил обсъден на среща с НПО.

26. Тези изключения са в сега действащото законодателство; вътрешни пътувания без трансгранично измерение могат да бъдат регламентирани на равнището на държавите членки, както и международни пътувания, които се извършват основно на територията на трети държави.

Комисията предложи да намали изключенията в своето преработено предложение (вж. COM(2017)548 final), но дебатите в Съвета показват, че повечето държави членки не подкрепят ограничаването на изключенията (вж. Доклада за напредъка на българското председателство, [Документ на Съвета 8721/18](#),).

Трябва да се отбележи, че пътниците могат също така да се възползват от допълнителни права, които са гарантирани на национално равнище.

27. Комисията даде насоки относно метода на измерване на редовните превози, както е посочено в Регламента относно автобусния транспорт. Според него като основа за измерване трябва да бъде взета цялата дължина на маршрута. Пътниците, които пътуват между две точки по маршрута, са обхванати, въпреки че тяхното пътуване е по-кратко от 250 км.

32. Комисията смята, че вариантите „Възстановяване на други обосновани разходи“ и „Полет с различен въздушен превозвач до същото местоназначение“ могат да бъдат обхванати от Регламента: член 8, параграф 1, буква б) на Регламент (ЕС) № 261/2004 се отнася до премаршрутиране при съпоставими условия, които могат да включват полет с друг превозвач, а правото на грижа в член 9 от този Регламент може да породви право на възстановяване на разходите, пред които са били изправени пътниците, в случай че превозвачът не е изпълнил задълженията си първоначално. Вж. също отговора на Комисията по точка 24.

Общ отговор на Комисията на точки 33 и 34:

Четири вида транспорт са различни по своето естество и това е подробно отразено в отделните права, които са гарантирани.

Комисията смята, че не се е налагало преразглеждане на обезщетенията с предварително определен размер, тъй като пазарът се е променил значително (повече авиолинии, повече билети, по-ниски цени).

35. Комисията би искала да се позове на преработения текст на регламента за правата на пътниците, използващи железопътен транспорт (COM(2017)548 final), в който тя е предложила въвеждането на клауза за непреодолима сила и по отношение на правата на пътниците, използващи железопътен транспорт.

Общ отговор на Комисията на точки 35 и 36:

Понастоящем Комисията оценява възможностите за предоставяне на повече информация в контекста на Директива 2010/40/ЕС относно рамката за внедряване на интелигентните

транспортни системи, по-специално информационни услуги за мултимодални пътувания, вж. Делегиран регламент (ЕС) 2017/1926 на Комисията от 31 май 2017 г. (вж. точка 2.1. от приложението).

Каре 8 — Опит на пътниците: неравно третиране

Вж. отговора на Комисията по точка 35.

Съгласно член 5, параграф 3 от Регламент № 261/2004 въздушният превозвач е освободен от заплащането на обезщетение, в случай че причини голямо закъснение при извънредни обстоятелства. Едно от тези обстоятелства, както е посочено в съображение 14, могат да бъдат метеорологичните условия. Трябва, също така да се има предвид, че отделните пътници могат да имат например различни въздушни връзки и могат да имат право на обезщетение на различни основания.

36. Комисията може да потвърди, че само няколко превозвача са споделили данни за оценката на разходите. Комисията подчерта в своята Оценка на въздействието (SWD(2013)62) за предложение COM(2013)130 по отношение на правата на пътниците, използващи въздушен транспорт, че „Ограничената наличност на данни е наложила използването на редица предположения, за да бъдат направени изчисленията, резултатите от които са представени в настоящия доклад“.

37. В своята оценка на въздействието за предложението по отношение на правата на пътниците, използващи въздушен транспорт (SWD(2013)62), Комисията отбелязва: „Ако Регламентът е бил спазен напълно по време на кризата, това е щяло доведе до увеличение на комбинираният разход на авиолиниите с приблизително 960 милиона евро (което се равнява на около 1,5 пъти разходите за грижа и помощ за една „редовна“ година, като това се отнася за период от по-кратък от една седмица).“

Каре 10 — Опит на пътниците: Пътуване с влак, което искам да забравя

Комисията смята, че такъв случай би представлявал неспазване на задължението на превозвача да информира пътниците, както е посочено в Регламент (ЕО) № 1371/2007.

43. Вж. отговора на Комисията по точка 36.

45. Задължението да бъдат взети необходимите мерки за гарантиране на спазването на правата на пътниците е на НПО съгласно всичките четири регламента.

Комисията подкрепя техните усилия чрез уебсайта Вашата Европа посредством Центъра за контакт Europe Direct (EDCC), мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net) с центрове в държавите членки, чрез приложението за правата на пътниците, което дава възможност за информация офлайн, както и посредством редовния обмен на информация с НПО.

47. Комисията подпомага НПО по отношение на сътрудничеството им по трансграничните случаи, както е предвидено в регламентите относно правата на пътниците в автобусния и морския транспорт. Съгласно Регламент 2006/2004 относно сътрудничеството в областта на защитата на потребителите компетентните национални правоприлагащи органи могат да поискат взаимна помощ от своите партньори.

Що се отнася до железопътния транспорт, Комисията даде допълнителни насоки относно този въпрос в своите Тълкувателни насоки за правата на пътниците, използващи железопътен транспорт.

Между националните правоприлагащи органи съществува споразумение по отношение на трансграничното сътрудничество в областта на правата на пътниците, използващи въздушен транспорт.

48. Съгласно регламентите структурата на НПО е отговорност единствено на държавите членки.

Комисията публикува на своя уебсайт отговорните НПО в зависимост от информацията, която е предоставена от държавите членки.

Общ отговор на Комисията на точки 49 и 50:

Що се отнася до автобусния транспорт и транспорта по море или по вътрешни водни пътища, пътниците могат да подават жалби до превозвачите или до НПО. Регламентът не определя хронологичен ред, по който трябва да бъдат подавани жалбите, но позволява на държавите членки да изискват от пътниците да подават своите жалби първо до превозвача, като ролята на НПО е само на орган, пред когото пътниците да обжалват. Общо 20 (за автобусния транспорт) и 21 (за транспорта по море или по вътрешни водни пътища) държави членки са избрали този вариант. Той има предимството, че НПО могат да разглеждат жалбите по-ефикасно и бързо, тъй като имат по-цялостен поглед върху случая от гледна точка и на двете страни².

Комисията препоръча да бъде приет подобен подход при останалите два вида транспорт: вж. Тълкувателните насоки относно правата на пътниците, използващи железопътен транспорт³, и Тълкувателните насоки относно пътниците, използващи въздушен транспорт⁴.

50. Вж. отговорите на Комисията по точки 47—49.

52. Понастоящем НПО изискват да бъде публикуван доклад за дейността на всеки 2 години, включително статистика за жалбите и наложените санкции (автобусен транспорт и транспорт по море или по вътрешни водни пътища).

По отношение на железопътния сектор железопътните предприятия трябва да включат в своите годишни доклади информацията относно жалбите.

В тази връзка Комисията предложи изменения във въздухоплавателния сектор.

54. Що се отнася до автобусния транспорт, ситуацията значително се различава в различните държави членки. Например докладът на германския НПО за 2015—2016 г. показва, че през 2015 г. са получени общо 836 писмени и 387 устни жалби във връзка с правата на пътниците, които ползват автобусен транспорт, а през 2016 г. техният брой е бил общо 1269 писмени и 458 устни жалби.

55. Комисията споделя мнението, че действителният брой на жалбите от пътниците пред превозвачите, които извършват железопътен, автобусен и воден транспорт, е много по-голям от броя на случаите, които стигат до НПО, а това показва, че повечето жалби биват разрешавани на равнището на превозвачите.

² (относно правата на пътниците в автобусния транспорт вж. член 27 и член 28, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 181/2011) и доклад [COM\(2016\)619 final](#)), а относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища — член 25 и член 25, параграф 3, от Регламент (ЕС) № 1177/2010 и доклад [COM\(2016\)274 final](#))

³ (ОВ С 220, 4.7.2015 г., стр. 1, точка 8.1.)

⁴ (ОВ С 214 от 15.6.2015 г., стр. 5), вж. точка 7.1 и според Съда на ЕС (дело C-145 и дело 146/15 Ruijsenaars и др.) регламентът не възпира държавите членки да приемат законодателство, заставлящо националните правоприлагащи органи да приемат мерки в отговор на отделни жалби.

57. Трябва да се отбележи, че от държавите членки не се изисква да създадат структура за APC, която да разглежда спорове по отношение на превоза на пътници. Те могат също така да създадат структури за APC, които обхващат повече от един сектор на търговията на дребно. Затова в някои държави членки спорите по отношение на превоза на пътници се разглеждат от общите структури за алтернативно решаване на спорове (APC).

Съгласно Директива 2013/11/ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове държавите членки могат да изберат модел(и) за APC, от които желаят да се възползват за постигане на пълния обхват на APC на своите територии. Съществуват модели за APC, съгласно които резултатът от процедурата за APC е обвързващ за страните, както и други — резултатът от които не е обвързващ.

58. Въпреки че в Директивата за алтернативно решаване на потребителски спорове се предвижда, че процедурите за APC трябва да бъдат безплатни или налични на символична цена за потребителите, тя не урежда въпроса относно таксите за търговците. Държавите членки трябва да изберат подходящия модел за APC (с подходящата структура на разходите за търговците). В различните структури на APC, които налагат такса за търговците, размерът на таксата може да бъде различен, в зависимост от структурата на APC. Основната причина да не се използва APC, може да бъде в това, че иските за обезщетение, които се основават на законните права, в много случаи са ясни и не е необходима процедура за APC.

59. Въпреки че Комисията смята, че е желателно в резултат от APC да не се получава по-малко обезщетение от това, на което пътникът има право в съответствие с правата на пътниците в ЕС, тя също така признава и факта, че уреждането на спорове може да бъде ефективен и ефикасен начин за постигане на обезщетението.

60. В бъдеще предложението на Комисията относно представителните действия (COM(2018)184) може да бъде алтернативна възможност за потребителите да търсят правна защита в случаите, в които са им били отказани правата на пътници, съгласно член 18, параграф 2 от това предложение.

61. Комисията също така е предоставила информация на своя уебсайт относно опасностите, с които пътниците е възможно да се сблъскат, когато прехвърлят своите права на тъй наречените „агенции за уреждане на обезщетения“ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_en.pdf

63. Вж. отговора на Комисията по точка 52.

64. Информацията относно правата на пътниците трябва да бъде представена видимо и четливо на всички терминали. По отношение на тези видове транспорт Комисията ще обсъди този въпрос с НПО.

Комисията е поела ангажимент да организира съвместни кампании за повишаване на осведомеността и посредством ECC-Net.

66. Комисията се стреми постоянно да подобрява практическите насоки, които се предоставят на пътниците. Примери за това са уебсайтът Вашата Европа, ECC-Nets и EDCC, както и приложението за правата на пътниците.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

67. Правата на пътниците, които Европейският съюз постепенно е приел, успешно са допринесли за свеждане до минимум на отрицателното въздействие на проблемите с пътуването върху ползвателите на колективен транспорт и за подобряване на качеството на

услугата за пътниците. Комисията се ангажира да осигури високо равнище на защита за пътниците и счита, че тези права трябва да бъдат развивани и укрепвани допълнително.

68. Комисията смята, че добрите практики, свързани с правата на пътниците, които са прилагани в трети държави, трябва да бъдат внимателно проучени с оглед преценяване на тяхната потенциална значимост за ЕС.

69. Видовете транспорт имат различни специфики, които законодателят на Съюза е взел предвид. Комисията припомня, че дерогациите са резултат от институционалния законодателен процес, както и че няма възможност за дерогации за пътниците, използващи въздушен транспорт. Освен това мерките, гарантиращи правата на пътниците, съществуват и на национално равнище.

Препоръка 1 относно подобряване на съгласуваността на рамката на ЕС за правата на пътниците

Комисията приема тази препоръка.

Тя приема да извърши анализ на правата на пътниците във всички видове транспорт, за да определи най-добрите практики.

70. Комисията смята, че правата на пътниците в ЕС са защитени в условията на многостепенно управление. Съществуват няколко механизма за по-голямо уеднаквяване на тълкуването: насоки от Комисията, сътрудничество между НПО и ECC-Net, както и решения на Съда на ЕС.

Препоръка 2 относно подобряване на яснотата в рамката за правата на пътниците

Комисията приема тази препоръка.

Комисията вече е издала такива насоки по отношение на въздушния и железопътния транспорт. Някои от предоставените насоки са включени в предложените изменения/преработки на регламентите относно правата на пътниците във въздушния и железопътния транспорт с цел подобряване на изпълнението им. Комисията е готова да разгледа по-нататъшни насоки за автобусния транспорт и за транспорта по море или по вътрешни водни пътища.

71. Комисията е предоставила практическа информация относно това как трябва да се действа в случай на проблем с пътуването, подчертавайки наличието на права на пътниците, както и конкретните права, които пътниците имат в дадена ситуация (например уебсайта Вашата Европа, EDCC, ECC-Net, както и приложението за правата на пътниците). Тя обаче е наясно, че равнището на обществената осведоменост трябва да бъде допълнително подобрявано. Комисията ще предостави по-специално и допълнителна информация относно това как пътниците могат успешно да подават жалби.

Основното задължение за информиране в случай на проблем обаче е на самите превозвачи. В този контекст Комисията подчертава, че националните правоприлагащи органи (НПО) трябва редовно да извършват мониторинг на прилагането от страна на превозвачите.

72. Комисията проучва възможностите за предоставянето на информация относно проблеми с пътуването в контекста на Директива 2010/40/ЕС относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи, по-специално информационни услуги за мултимодални пътувания⁵.

⁵ Делегиран регламент (ЕС) 2017/1926 на Комисията от 31 май 2017 г.

Препоръка 3 относно повишаване на осведомеността на пътниците

а) Комисията приема тази препоръка.

Тя смята, че има важна роля по отношение на повишаването на осведомеността на пътниците и ще продължава да предприема действия в тази област. Тя подпомага работата в мрежа на структурите за APC, която е от особено значение за правата на пътниците (например през 2017 г. е създадена трансгранична мрежа от структури за APC). Може да бъде разгледано по-нататъшно сътрудничество в областта на кампаниите на НПО за повишаване на осведомеността.

б) Комисията приема тази препоръка, като допълнително ще подобри съществуващите насоки. Тя смята обаче, че такива кампании трябва да бъдат достъпни за широката общественост и поради това ще прецени дали трябва да бъдат включени определени сложни аспекти, като например съдебната практика. Вече е налице образец за формуляр за жалбите по отношение правата на пътниците, използващи въздушен транспорт, а понастоящем се подготвя актуализирана версия.

в) Комисията приема тази препоръка.

Тя смята като цяло, че докладването от страна на НПО трябва да бъде подобро и хармонизирано. Комисията вече е направила предложения в тази връзка в процедурите по реформиране, които са в ход по отношение на пътниците, използващи въздушен и железопътен транспорт.

73. Комисията смята, че е възможно да са налице разлики в третирането поради широкия кръг различия в отделните случаи. Това прави задачите на НПО още по-сложни и дава основание за отделянето на допълнително внимание по отношение на ефективността на рамката за правата на пътниците.

Препоръка 4 относно подобряване на ефективността на рамката за правата на пътниците

Общ отговор на Комисията на букви а)–д):

Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще използва правото си на законодателна инициатива, за да обмисли и предложи решения във връзка с останалите предизвикателства по отношение на изпълнението.

Комисията ще разгледа използването на предложенията на Палатата в собствените си преценки и за консултации на заинтересованите лица в своята по-нататъшна работа.

74. Комисията приема, че прилагането на регламентите трябва да се разглежда приоритетно. Действащото законодателство постановява, че държавите членки трябва да създадат свои НПО и да определят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на регламентите относно правата на пътниците.

75. Комисията смята, че цялостното функциониране на НПО се различава в зависимост от действията, които се извършват в контекста на мониторинга на практиките на превозвачите, и начина, по който се разглеждат отделните жалби, както и тяхната способност да санкционират превозвачите.

76. Комисията смята, че нейната настояща роля е да извършва мониторинг относно ефективното прилагане на съществуващата рамка за правата на пътниците.

Комисията няма мандат да координира прилагането на рамката за правата на пътниците на равнището на държавите членки.

Препоръка 5 относно допълнително оправомощаване на НПО и укрепване на мандата на Комисията

а) Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще използва правото си на законодателна инициатива, за да обмисли и предложи решения във връзка с останалите предизвикателства по отношение на изпълнението.

Общ отговор на Комисията на букви а), i) —iv):

Комисията приема, че тези въпроси трябва да бъдат разгледани.

б) Комисията приема тази препоръка.

Комисията смята, че е необходимо значително подобряване на докладването от страна НПО като стъпка в посока на подобреното прилагане на правата на пътниците в цяла Европа. Съществуващите предложения за изменение на рамките за правата на пътниците, използващи въздушен и железопътен транспорт, са в тази посока.

Комисията ще се възползва от допълнителна информация относно състоянието на прилагането на рамката за правата на пътниците.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	13.9.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	19.7.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	3.10.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	31.10.2018 г.

PDF ISBN 978-92-847-1261-8 doi:10.2865/295829 QJ-AB-18-028-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-1243-4 doi:10.2865/419216 QJ-AB-18-028-BG-Q

Европейският съюз е дефинирал определени права на пътниците в ЕС, които са общи за всички видове обществен транспорт — автобусен, железопътен, воден и въздушен. Сметната палата разгледа обхвата и мащаба на регламентите, за да провери дали правата на пътниците са ефективно защитени и дали те се спазват на практика. Бяха посетени десет държави членки и бяха проведени две проучвания на собствения опит на пътниците. Сметната палата установи, че много пътници не са достатъчно запознати с правата си и често не могат да ги упражнят заради проблеми с налагането на изпълнението. Сметната палата отправя редица препоръки за подобряване на рамката за правата на пътниците и повишаване на осведомеността. ЕСП също така предоставя 10 съвета за подобряване на пътуването.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.