



Брюксел, 22 септември 2025 г.
(OR. en, lt, pt)

12909/25
ADD 1

Междуинституционално досие:
2013/0072 (COD)

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

БЕЛЕЖКА ПО ТОЧКИ I/A

От: Генералния секретариат на Съвета
До: Комитета на постоянните представители/Съвета

Относно: Проект 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 (**първо четене**)

– Приемане на позицията на Съвета на първо четене и на изложението на мотивите на Съвета

= Изявления

Изявление на Естония

Естония изразява задоволството си от големите усилия на полското председателство да ръководи обсъжданията по предложението за преразглеждане на Регламент (ЕО) № 261/2004 относно правата на пътниците във въздушния транспорт, както и от усилията му за постигане на компромис между държавите членки. Естония поддържа ангажимента си за установяването на ясни и недвусмислени правила, които гарантират подходящи грижи и помощ за пътниците. Същевременно е важно да се поддържа балансиран подход, който отчита задълженията на въздушните превозвачи, като по този начин се подкрепя устойчивостта на сектора на въздухоплаването.

Регламентът трябва преди всичко да гарантира, че пътниците получават подходящи грижи и помощ и са в състояние да достигнат дестинацията си възможно най-бързо. Наличието на ясна и недвусмислена система за обезщетяване е от съществено значение за свеждане до минимум на неудобствата по време на смущения и за стимулиране на превозвачите да извършват закъснели полети, вместо да ги отменят.

По време на преговорите бяха предложени различни прагове на закъснение. Естония подкрепя въвеждането на единен праг на закъснение от пет часа за всички полети, независимо от продължителността на пътуването, съгласно член 7 от Регламент (ЕО) № 261/2004. Нашата подробна обосновка е следната:

1. Чрез използването на единен праг се опростява регламентът и изчисляването на обезщетението и се изясняват правилата за обезщетяване на пътниците.
2. От гледна точка на пътника въздействието от закъсненията на полетите по същество е едно и също, независимо от разстоянието на пътуването. Поради това не е необходимо да се разграничават прагове за обезщетение въз основа на разстоянието, тъй като неудобствата, дължащи се на закъснения, не се различават.
3. В повечето случаи пет часа са достатъчно време, за да могат въздушните превозвачи да ремонтират самолета, да намерят друго въздухоплавателно средство или да предоставят алтернативни полети.

Като се имат предвид тези съображения, прагът от шест часа, предложен от председателството в компромисното предложение, е неприемлив за нас. Естония е на мнение, че закъсненията от пет часа или повече водят до значителни неудобства за пътниците и следва да бъдат предвидени обезщетения при такива закъснения.

С оглед на значението на този въпрос Естония не е в състояние да одобри политическото споразумение във връзка с Регламента относно правата на пътниците във въздушния транспорт и поради това ще се въздържа при гласуването.

Изявление на Литва

Литва потвърждава пълната си подкрепа за целите на предложението относно правата на пътниците във въздушния транспорт и отчита продължаващите усилия на председателството на Съвета и на държавите членки за постигане на споразумение по това важно досие.

Въпреки напредъка, постигнат след предишните обсъждания, Литва остава загрижена, че някои ключови елементи на проекта в настоящия му вид все още могат да отслабят защитата на пътниците в сравнение с действащата регулаторна рамка. Разпоредбата на член 7 от предложението продължава да поражда предизвикателства, тъй като може да намали равнището на защита на правата на пътниците в случай на прекъсване на полета или закъснение при пристигането вследствие на премаршрутиране след отмяна. Тези промени могат да доведат до удължаване на времето за чакане и до по-нисък размер на обезщетенията, което на свой ред ще понижи оправданите правни очаквания на пътниците по отношение на качеството на услугата.

Литва подчертава, че основната цел на законодателството за защита на правата на пътниците във въздушния транспорт следва да остане опростяването и модернизирването на съществуващите правила, като се гарантира правна яснота за всички страни и същевременно се осигурява справедлива и ефективна защита на пътниците. Припомняме също, че Европейският съюз разполага и с други средства за подкрепа на конкурентоспособността на своя въздухоплавателен сектор. Постигането на тази цел обаче не може да става за сметка на правата на пътниците.

Литва поддържа становището, че защитата на пътниците е и трябва да остане основният елемент на тази законодателна инициатива, за да се гарантира нейната реална и дългосрочна стойност за европейското общество.

Изявление на Унгария

Както беше подчертано от държавите членки по време на ориентационния дебат, организиран от унгарското председателство през 2024 г., основната цел на изменението на Регламента относно правата на пътниците във въздушния транспорт, наред с другото, е опростяването на мерките и постигането на баланс между интересите на пътниците и тези на сектора.

Още от самото начало Унгария повдигна въпроса за липсата на достатъчно данни и анализ, потвърждаващи ефективността на предложените мерки и баланса между интересите на пътниците и сектора. Освен това изразихме загриженост във връзка с въвеждането на задължение в регламента за обезщетение при закъснение, без да са извършени необходимите цялостни проучвания, в които да се анализират неговата ефективност и възможните различни варианти на политиката.

По принцип Унгария не се противопоставя на въвеждането на обезщетение при закъснение. Считаме обаче, че са необходими допълнителни обсъждания, за да може да се установи правилният баланс между интересите на сектора и защитата на пътниците. Ето защо на заседанието на Съвета по транспорт през юни 2025 г. подкрепихме започването на преговори с Европейския парламент само при условие че Европейската комисия изготви за предстоящите междуинституционални преговори анализ, който да съдържа по-подробни данни от вече предоставените. Съгласно искането ни този анализ следва да включва актуална информация както от пътниците, така и от сектора, съдържаща описание и оценка на очакваното въздействие на регламента.

Представеният от Комисията „технически принос“ не съдържа никакви обосновани данни в подкрепа на това, че задължението за обезщетение при закъснение действително ще намали броя на закъснелите полети и това е най-подходящата мярка за постигането на такъв резултат. Комисията продължава да се позовава предимно на стари и неактуални проучвания, служи си с предположения („закъснения, за които може да се предположи, че се дължат на авиокомпаниите“) вместо с реални данни и анализ, и предоставя данни за закъсненията само за месец юли 2025 г., което очевидно не е достатъчно, за да обоснове каквато и да било мярка по същество. Освен това Комисията констатира, че мерките могат да поставят европейските авиокомпании в неблагоприятно конкурентно положение и признава, че за момента няма данни за други фактори, които могат да окажат въздействие върху относителната конкурентоспособност. Комисията отбелязва и нарастващата тежест за националните правоприлагащи органи. Тя „предполага“, че изброяването на извънредни обстоятелства може да облекчи тази тежест, но в действителност положението е много по-сложно, като се има предвид, че закъсненията не се дължат само на един фактор, от което следва, че наличието на извънредни обстоятелства ще трябва да продължи да се определя за всеки отделен случай.

И накрая, но не на последно място, според нас текстът не опростява, а допълнително усложнява мерките, което значително затруднява пътуващите да бъдат наясно с правата си.

В този контекст бихме искали отново да подчертаем, че не сме в състояние да подкрепим споразумението, което ще бъде постигнато с Европейския парламент, освен ако не бъдат представени ясни данни в подкрепа на ефективността на мерките и постигането на баланс между интересите на пътниците и на сектора.

За по-подробно обяснение на нашата позиция вж. [приложението](#).

Приложение

Предложение на Комисията от 2001 г.

Първоначално Комисията не е имала намерение да включва задължение на превозвачите да обезщетяват пътниците при закъснение. В първоначалното си предложение Комисията заявява, че „въпреки че пътниците понасят сходни неудобства и неприятности както при закъсненията, така и при отказ за качване на борда или отмяна, съществува известна разлика, доколкото при отказ за качване на борда и отмяна е отговорен операторът (освен по причини, които са извън неговата отговорност), но при закъсненията това невинаги е така. Други често срещани причини са системите за управление на въздушното движение и ограниченията в капацитета на летищата. Както гласи съобщението на Комисията относно защитата на въздушните пътници, тя счита, че при настоящите обстоятелства на операторите не следва да се налага задължение да обезщетяват пътниците при закъснение.“¹

Решения на Съда на ЕС

Въпреки изключително спорното тълкуване на Съда на ЕС, според което авиокомпаниите са длъжни да обезщетяват пътниците при голямо закъснение, нашето разбиране е, че няма задължение за кодифициране на решенията на Съда на ЕС.

Дори и самото предложение на Комисията за обезщетение при закъснение се отклонява от точното решение на Съда на ЕС.

Липса на данни и анализ

Бихме искали да повторим, че в момента няма достатъчно данни в подкрепа на твърдението, че задължаването на авиокомпаниите да изплащат обезщетение при закъснение ще постигне желаната цел за намаляване на броя на закъснените полети.

Ако целта на въвеждането на обезщетение при закъснение е единствено да се гарантира високо равнище на защита на пътниците (а не да се намали броят на закъснените полети), следва да се направи задълбочена оценка на това дали е справедливо цялата тежест да се прехвърли върху въздушните превозвачи, дали въздушните превозвачи могат да предявяват претенции за сумите, платени като обезщетение при закъснение, от трети страни, които са причинили или допринесли за закъснението, и дали съществуват надеждни алтернативни решения. Такъв анализ все още не е изготвен.

¹ COM(2001) 784 final, точка 23.

Преди да се въведе задължение за обезщетение при закъснение, следва да се проучи до каква степен са се променили факторите, посочени в предложението на Комисията от 2001 г. Въвеждането в регламента на ново задължение изисква анализ на неговата ефективност за постигане на желаните цели и на въздействието му върху заинтересованите страни.

По-конкретно, бихме искали да се позовем на Насоките на Комисията за по-добро регулиране², съгласно които в оценките на въздействието се събират данни (включително резултати от оценки), въз основа на които да се прецени дали бъдещите законодателни или незаконодателни действия на ЕС са обосновани и ако това е така, как те могат да бъдат разработени най-добре, за да се постигнат съответните цели на политиката. В оценките трябва да бъде идентифициран и описан проблемът, който трябва да бъде решен; да се определят цели за действията на ЕС; да се формулират варианти на политиката, оценка на потенциалното им въздействие, и когато е целесъобразно, да се набележи предпочитан вариант; и да се посочи как ще бъдат наблюдавани и оценени очакваните резултати. Оценката на въздействието се отнася до събирането и анализирането на данни в подкрепа на изготвянето на политики. Тя включва проверка на това дали е налице проблем, установяване на първопричините за него, оценка на необходимостта от действия на ЕС и анализиране на предимствата и недостатъците на наличните решения.

Такива оценки по отношение на обезщетението при закъснение липсват.

Необичайно е, че Комисията предлага въвеждането на нови законодателни мерки, без да е събрала и проучила необходимите основни данни.

Констатации от проучванията от 2012 г. и 2020 г. относно закъсненията

В отговора си на нашите опасения Комисията се позовава на проучването от 2020 г.³ и оценката на въздействието от 2013 г.⁴ (изготвена на базата на проучването от 2012 г.⁵), като подчертава, че броят на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите, е намалял от 80% на 70% и е трудно да се анализира въздействието на обезщетението върху намаляването на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

Проучването от 2020 г. потвърждава, че „общият брой на закъснелите полети се е увеличил значително през последните години и почти се е удвоил в периода 2014 – 2018 г.“⁶.

Твърдението, на което се позовава Комисията⁷ (а именно „Въз основа на данните за закъсненията, предоставени от CODA, в периода 2011 – 2018 г. делът на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите, е бил между 70% и 80%. Броят на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите, е намалял от приблизително 80% през 2011 г. до приблизително 70% през 2018 г., което отразява увеличение на броя на закъсненията, класифицирани като причинени от извънредни обстоятелства – например закъснения, дължащи се на контрола на въздушното движение (КВД)“⁸) само показва, че броят на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите, е по-нисък спрямо по-големия брой закъснения, дължащи се на КВД, но не е известно дали този брой е намалял спрямо по-ранния брой на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите. Фигура 2.6 от посоченото проучване ясно показва увеличението на закъсненията, дължащи се на авиокомпаниите.

В проучването се констатира, че „макар да е възможно Регламент № 261/2004 да оказва несъществено въздействие върху дела на закъснелите полети, това въздействие изглежда незначително в сравнение с други фактори“⁸.

Освен това в проучването се потвърждава, че не е лесно да се определи точно отговорността за закъснението⁹ и се приема, че всички закъснения, които не са причинени от извънредни обстоятелства, могат да бъдат приписани на съответната авиокомпания¹⁰.

Проучването от 2012 г. потвърждава, че са налице значителни различия между заинтересованите страни относно тълкуването на понятието „извънредни обстоятелства“¹¹.

Що се отнася до разходите за обезщетяване при закъснение, още проучването от 2012 г. сочи значително увеличение¹². В това отношение бихме искали да отбележим, че е възможно осведомеността на пътниците относно техните права да се е повишила значително от 2012 г. насам, което да е увеличило още повече разходите на авиокомпаниите за обезщетения.

⁶ Точка 2.31.

⁷ Точка 2.45.

⁸ Точка 2.37.

⁹ Точка 2.46, Бележка.

¹⁰ Точка 2.43.

¹¹ Точка 7.41.

¹² Точка 7.53, фигура 7.5.

Основни въпроси

Считаме, че е необходимо да бъдат допълнително обсъдени следните въпроси:

1. има ли някакъв вид закъснение, който да е в интерес на авиокомпаниите;
2. желателно ли е авиокомпаниите да бъдат задължени да изплащат обезщетения при закъснение, което не е причинено заради техни търговски интереси и за което те не носят отговорност, като се има предвид, че авиокомпаниите на практика не са в състояние да предявяват претенции за тези суми от отговорните за това страни¹³;
3. постига ли се баланс между защитата на пътниците и интересите на сектора с въвеждането на обезщетение при закъснение, като се има предвид, че авиокомпаниите не могат да се позовават на извънредни обстоятелства дори и в случай на верижни закъснения и че наличието на извънредни обстоятелства често е трудно да се установи предвид множеството фактори, водещи до закъснението на един полет¹⁴;
4. ще доведат ли по-високите разходи на авиокомпаниите за обезщетения до по-високи цени, което евентуално да се отрази и на конкурентоспособността;
5. има ли по-добър начин за гарантиране на висока степен на защита на потребителите, като същевременно се зачитат интересите на сектора;
6. ще се увеличи ли работното натоварване на националните правоприлагащи органи.

Считаме, че тези съображения изискват събирането и анализа на допълнителни данни.

Освен това са необходими значителни усилия, за да стане регламентът (т.е. правата на пътниците) лесно разбираем за пътуващите.

¹³ Вж. проучването от 2012 г., точки 7.113 и 7.123.

¹⁴ Вж. проучването от 2020 г., точка 2.46, Бележка.

Предложение

Считаме, че прибързаното одобряване на измененията може да доведе за пореден път до приемането на недобре функциониращ регламент. Ето защо предлагаме въпросите, посочени в настоящия документ, да бъдат подробно анализирани, за да може да се установи желаният баланс между защитата на пътниците и интересите на сектора и да се приеме регламент, който да издържи проверката на времето.

Изявление на Португалия

Португалия благодари на полското и предшестващите го председателства за усилията им в преговорите по изменението на Регламента относно правата на пътниците във въздушния транспорт.

Португалия винаги е заявявала, че преразглеждането на регламента следва да доведе не само до опростяване на неговото прилагане, но преди всичко да запази или да укрепи правата на пътниците, ползващи се от защита, която се е утвърдила като стандарт за други региони по света.

В този смисъл приетото с мнозинство политическо споразумение не отговаря на очакванията на пътниците, по-специално по отношение на праговете за разстояние или време за пътуване, което оказва особено голямо въздействие върху държавите, които са географски отдалечени от центъра на европейския континент и държавите с най-отдалечени региони. Така одобрените прагове са отстъпление от гледна точка на правата на пътниците, поради което Португалия гласува против политическото споразумение.

Същевременно Португалия заявява готовността си да продължи, в хода на последващите преговори с Европейския парламент, конструктивно да се застъпва за съществено подобряване на законодателството на Европейския съюз, което да отговаря на очакванията на всички заинтересовани страни, с акцент върху пътниците, чиито интереси настоящият регламент защитава от 2004 г. насам.