

Брюксел, 22 ноември 2024 г.
(OR. en)

15399/24

Междуетноститутуционално досие:
2013/0072(COD)

AVIATION 152
CONSUM 321
CODEC 2065

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	WK 13861/24 REV1
№ док. Ком.:	07615/13
Относно:	Права на пътниците във въздушния транспорт — Ориентационен дебат

1. На заседанието на Съвета (Транспорт) на 5 декември 2024 г. министрите ще бъдат приканени да проведат ориентационен дебат за правата на пътниците във въздушния транспорт. Председателството изготви информационен документ и въпроси (в приложението), за да спомогне за структуриране на дискусията.
2. При потвърждение от Комитета на постоянните представители министрите се приканват да проведат ориентационен дебат въз основа на информационния документ и въпросите в приложението.

**ПРАВА НА ПЪТНИЦИТЕ ВЪВ ВЪЗДУШНИЯ ТРАНСПОРТ —
ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ**

1. Въведение

Правата на пътниците във въздушния транспорт са определени в различни законодателни актове на ЕС. Освен това през 2023 г. Комисията направи две допълнителни предложения, които ще се прилагат и за пътниците във въздушния транспорт. Правната рамка на ЕС за правата на пътниците във въздушния транспорт, както е посочено в допълнението, е сложна, което затруднява ефективното тълкуване и прилагане.

В много случаи националните съдилища са отправяли искания до Съда на Европейския съюз за разясняване на някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 261/2004 относно правата на пътниците във въздушния транспорт. Комисията редовно актуализира тематичен преглед на съответните решения по отношение на правата на пътниците във въздушния транспорт. Текстът на резюмето на най-значимите решения на Съда на ЕС от март 2022 г. съдържа 86 решения и самият Съд на ЕС публикува брошура, в която обобщава някои от решенията си за тълкуване на различни разпоредби на регламентите за правата на пътниците във въздушния транспорт.

Следва да се отбележи, че в някои от своите решения Съдът на ЕС се е отклонил от първоначалното намерение на законодателите (т.е. обезщетение в случай на голямо закъснение, тълкуване на извънредни обстоятелства).

Предвид трудностите при тълкуването на регламентите за правата на пътниците във въздушния транспорт, Комисията издаде тълкувателни насоки (вж. допълнението).

През март 2013 г. Комисията предложи преразглеждане на Регламент (ЕО) № 261/2004 и Регламент (ЕО) № 2027/97.¹ Целите на предложението са да се гарантира, че въздушните превозвачи осигуряват високо равнище на защита на пътниците във въздушния транспорт при нерегулярност на пътуването, като същевременно се гарантира правилният баланс между интересите на пътниците и сектора. За тази цел Комисията предложи да се изяснят сивите зони и да се отстранят пропуските, да се опрости разглеждането на жалби, да се координират по-добре политиките за правоприлагане и да се гарантират реалистични финансови разходи за авиокомпаниите.

Европейският парламент финализира позицията си на първо четене през февруари 2014 г.

В рамките на Съвета литовското, гръцкото и латвийското председателство постигнаха значителен напредък преди застоя на досието през 2015 г. поради съображения, които не са свързани с него. Финландското председателство започна работа по досието отново през 2019 г., а хърватското председателство беше на път да постигне евентуален общ подход през юни 2020 г., когато напредъкът беше възпрепятстван поради кризата с COVID-19.

2. Проблеми, установени при прилагането и изпълнението на Регламента за правата на пътниците във въздушния транспорт

Проучване, възложено от Комисията през 2018 г. и публикувано през 2020 г.², установи следните недостатъци и подкрепи подновяването на обсъжданията по предложението на Комисията от 2013 г.:

а) От гледна точка на пътниците

¹ ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Проучване на настоящото равнище на защита на правата на пътниците във въздушния транспорт в ЕС\) — Служба за публикации на ЕС \(europa.eu\)](#)

Регламент (ЕО) № 261/2004 е труден за разбиране и тълкуване, а свързаната с него съдебна практика увеличи сложността му. Като цяло пътниците очакват опростена система, която гарантира справедливи резултати. Вместо това те се сблъскват със сложна система с ограничена прозрачност. Освен това пропуските в настоящата правна рамка, като например липсата на срокове за обезщетение, затрудняват пътниците да отстояват правата си.

Регламентът за правата на пътниците във въздушния транспорт допълва други законодателни актове на ЕС (например Директивата за пакетните туристически пътувания). Освен това взаимодействието между системата за правна защита, посветена на правата на пътниците във въздушния транспорт (напр. първоначални иски за обезщетение до авиокомпания, след това жалби до националните правоприлагащи органи (НПО), когато първоначалният иск не е бил разгледан) и частноправните инструменти за правоприлагане, които са по-широко достъпни (алтернативните механизми за разрешаване на спорове (АРС), съдилищата), в съчетание с участието на агенциите за подаване на иски³, създава допълнителна сложност и може да доведе до забавяне и допълнителни разходи. Редица практики, използвани от агенциите за подаване на иски, бяха изтъкнати като проблематични от НПО и представителите на заинтересованите страни.

Освен това правата на пътниците с увреждания трябва да бъдат подобрени. Обезщетението за повредено или изгубено оборудване за придвижване понастоящем се урежда от Конвенцията от Монреал и Регламент (ЕО) № 889/2002. Настоящият таван на максималния размер на обезщетението (понастоящем приблизително 1400 EUR) често възпрепятства пътниците с увреждания да получат пълно обезщетение от авиокомпания, ако тяхното скъпо, често персонализирано оборудване за придвижване бъде изгубено или повредено. При други видове транспорт (железопътен, автобусен и воден) те вече имат право на пълно обезщетение. Предложението от 2013 г. включва изменение на Регламент (ЕО) № 2027/97, включително измененото му заглавие.

б) От гледна точка на регулаторите и правоприлагащите органи

Съществуват значителни различия между всички държави членки както по отношение на разглеждането на жалби от НПО, така и по отношение на правомощията за правоприлагане, с които те разполагат. Тези различия в правомощията, както и обвързващият/необвързващият характер на решенията и правомощията за налагане на санкции на НПО водят до разлики в третирането на пътниците в целия ЕС и до нарушаване на конкуренцията за авиокомпаниите. През годините се наблюдава значително увеличение на броя на жалбите, получени съгласно Регламент (ЕО) № 261/2004, което може да доведе до забавяне на разглеждането на жалби и/или до липса на системно правоприлагане от страна на НПО.

Трудностите при прилагането могат да бъдат резултат от формулировка, която позволява оценка на базата на всеки отделен случай (напр. премаршрутиране при „сравними транспортни условия“ при „първа възможност“), което създава различни тълкувания на това какво представлява нарушение на Регламент (ЕО) № 261/2004. Липсата на определение и разликите в оценката на извънредните обстоятелства от страна на НПО са допълнителен източник на разлики в третирането на пътниците в целия ЕС и на нарушенията на конкуренцията за авиокомпаниите. Освен това някои аспекти на регламента продължават да затрудняват НПО при извършването на последваща оценка (напр. изискването да се апелира към доброволци да се откажат от качване на борда).

Следва да се отбележи, че новият регламент относно сътрудничеството в областта на защитата на потребителите, който влезе в сила през 2020 г., след провеждането на проучването, предоставя по-големи правомощия за правоприлагане на органите за защита на потребителите.

³ Предприятие, което предлага управленски услуги по иски за обезщетение съгласно Регламент (ЕО) № 261/2004.

в) От гледна точка на сектора

Разходите, направени от авиокомпаниите съгласно Регламент (ЕО) № 261/2004, нараснаха значително, като в случая на нискотарифните превозвачи изпревариха разходите за маркетингови и дистрибуторски дейности в разходната база на авиокомпаниите. Разходите за пътник, засегнат от нерегулярност, са толкова високи, че в действителност могат да демотивират авиокомпаниите да извършват полети с голямо закъснение и да поемат оперативни разходи в допълнение към разходите, свързани с нерегулярността.

Освен това правото на правна защита, определено в Регламент (ЕО) № 261/2004, не е ефективно и има много случаи, в които авиокомпаниите не са в състояние да възстановят разходите, направени за предоставяне на помощ и обезщетение на пътниците при нерегулярности, породени от трети страни (като доставчици на аеронавигационно обслужване, наземни оператори, летища и други страни). Когато е възможно, авиокомпаниите се опитват да прехвърлят увеличението на разходите на клиентите чрез увеличение на въздухоплавателните тарифи. Когато това не е възможно по причини, свързани с конкуренцията, тези разходи оказват въздействие върху рентабилността и могат да доведат до дългосрочно намаляване на свързаността.

Съществуват някои разминавания между законодателната рамка на ЕС и основните принципи на ИКАО (например относно информирането на пътниците по време на пътуването им). В държави извън ЕС подходът към правата на пътниците във въздушния транспорт може да бъде регулаторен или доброволен. Обикновено както регулаторните, така и доброволните режими признават задължение за премаршрутиране/възстановяване на разходите. Тази ситуация поражда нарушения на конкуренцията и разлики в третирането на пътниците в зависимост от маршрута и въздушния превозвач.

3. Специални доклади на Сметната палата

а) Специален доклад на Сметната палата: Пътниците в ЕС имат широки права, но все още трябва да се борят за прилагането им (30/2018)

Липсата на осведоменост на пътниците и проблемите с контрола по прилагането на правата им бяха подчертани и от Европейската сметна палата (ЕСП): няколко препоръки на ЕСП (например за подобряване на ефективността на рамката на ЕС в областта на правата на пътниците и за допълнително овластяване на НПО) подкрепят мерките, предложени от Комисията в предложението от 2013 г. или разгледани в предложенията от 2023 г., които се очаква да засилят и изяснят правата на пътниците във въздушния транспорт.

б) Специален доклад на Сметната палата относно правата на пътниците във въздушния транспорт по време на пандемията от COVID-19 (15/2021)

Проблемите, установени в проучването от 2018 г., се изостриха и по време на пандемията от COVID-19 възникнаха нови проблеми.

В специалния доклад се посочва, че пандемията ясно показва, че пътниците във въздушния транспорт не са били напълно информирани за своите права.

Според специалния доклад пандемията също така е показала ограниченията във възможностите на държавите членки да спазват правата на пътниците във въздушния транспорт, като разходите на много пътници не са били възстановени в първоначалната фаза на кризата, а много други не са имали друг избор, освен да приемат ваучери. Като цяло възможностите на пътниците да си осигурят възстановяване на разходите са останали ограничени в случаите, когато са участвали посредници (например туристически агенции), и когато на пътниците е било наложено ползването на ваучери.

Според специалния доклад липсата на изисквания за докладване, например относно броя на пътниците, които са поискали връщане на парите си, и относно броя на неразрешените

случаи в рамките на законоустановените срокове в целия ЕС, сама по себе си е важна част от проблема за осигуряването на спазване на правата на пътниците във въздушния транспорт. Този доклад подкрепя и мерките, предложени от Комисията в предложението от 2013 г. или разгледани в предложенията от 2023 г.

В по-общ план пандемията от COVID-19 повдигна въпроса сред регулаторните органи дали следва да се приеме специфичен режим на отговорност по време на криза, тъй като регламентите за правата на пътниците във въздушния транспорт са съсредоточени само върху отмяната на отделни полети, но не и върху дългосрочната отмяна на всички или на повечето полети.

4. Въпроси към делегациите

Напредъкът в преговорите по предложенията на Комисията от 2023 г. относно регламентите за правата на пътниците представлява ценна възможност за подобряване и актуализиране на действащите правила относно правата на пътниците във въздушния транспорт. С оглед на подкрепата за този процес и предвид нерешените въпроси и проблеми, описани по-горе, председателството очаква да получи политически насоки от министрите по следните въпроси по време на заседанието на Съвета по транспорт на 5 декември:

1. Съгласни ли сте, че е необходимо да се опрости правната рамка за правата на пътниците във въздушния транспорт, за да се гарантира еднаква защита на пътниците във въздушния транспорт чрез недвусмислено законодателство?
2. Кои са най-важните въпроси в правилата за правата на пътниците във въздушния транспорт, които ще трябва да бъдат разгледани?

ПРАВНА РАМКА ЗА ПРАВАТА НА ПЪТНИЦИТЕ ВЪВ ВЪЗДУШНИЯ ТРАНСПОРТ

1. Регламенти и директиви, приложими към правата на пътниците във въздушния транспорт

- 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 полети⁴
- Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия⁵
- Регламент (ЕО) № 1107/2006 относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт⁶
- Директива (ЕС) 2015/2302 относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги⁷
- Директива 2013/11/ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове⁸
- Регламент (ЕО) № 2017/2394 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита потребителите⁹

2. Преразглеждане на рамката за правата на пътниците, предложено от Комисията

В своята Бяла книга от 2011 г.¹⁰ Комисията си постави за цел да „се съберат общи принципи, приложими към правата на пътниците във всички видове транспорт (харта за основните права), особено „правото на получаване на информация“, и да се доизяснят съществуващите права. На по-късен етап, да се разгледа приемането на единен рамков регламент за ЕС, който да покрива правата на пътниците във всички видове транспорт (кодекс на ЕС). “

⁴ Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91, ОВ L 46, 17.2.2004 г., стр. 1.

⁵ Регламент (ЕО) № 2027/97 на Съвета от 9 октомври 1997 г. относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия, ОВ L 285, 17.10.1997 г., стр. 1.

⁶ 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.

⁷ Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета, ОВ L 326, 11.12.2015 г., стр. 1.

⁸ 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 (Директива за АРС за потребители), ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63.

⁹ Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (Текст от значение за ЕИП), ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 1.

¹⁰ Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите.

В предложението на Комисията от 2013 г. се изясняват ключови принципи, като например правото на обезщетение в случай на големи закъснения, правото на обезщетение в случай на изпуснати свързващи полети, правото на настаняване при извънредни обстоятелства, обвързващ неизчерпателен списък на извънредните обстоятелства, частичната забрана на политиката на „неявяване“ за билетите за връщане, планирането на действия при извънредни ситуации за летища с повече от 3 милиона пътници, мярка за гарантиране на пълно обезщетение за хората с увреждания в случай на загуба или повреда на тяхното оборудване за придвижване. Освен това то се стреми да гарантира последователно санкциониране от страна на НПО чрез координация и ефективно разглеждане на индивидуални искове и жалби от въздушните превозвачи. С него се въвежда възможността пътниците да се обърнат към извънсъдебно разрешаване на спорове и се цели по-добро прилагане на правата на пътниците по отношение на неправилно обработения багаж.

В своята Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност от 2020 г.¹¹ Комисията установи, че „ЕС трябва да преобрази своята правна рамка в подкрепа на мултимодалните информационни услуги във връзка с пътувания, резервации и продажба на билети, като в същото време разгледа правата и задълженията на онлайн посредниците и доставчиците на мултимодални цифрови услуги, които продават билети и/или услуги за мобилност“.

В съответствие с тези цели на 29 ноември 2023 г. Комисията прие две предложения:

- Предложение за регламент за изменение на регламенти (ЕО) № 261/2004, (ЕО) № 1107/2006, (ЕС) № 1177/2010, (ЕС) № 181/2011 и (ЕС) 2021/782 по отношение на контрола по прилагането на правата на пътниците в Съюза¹²
- Предложение за регламент относно правата на пътниците в контекста на мултимодалните пътувания¹³

Тези предложения допълват предложението на Комисията от 2013 г. по отношение на следните проблемни области:

- Възстановяването на разходите на пътниците във въздушния транспорт в случай на закупуване на билет чрез посредник. Целта е да се осигури ясна процедура за възстановяване на разходите за всички участници (напр. превозвачи, посредници и пътници).
- Недостатъчния контрол по прилагането на правата на пътниците във всички видове транспорт. Целта е да се осигури ефективен и ефикасен контрол по прилагането във всички държави членки, като на НПО се осигури възможност да разполагат с по-ефективни инструменти за мониторинг на спазването на правата на пътниците от страна на операторите, и да се осигури по-ефективно разглеждане на жалбите на пътниците, като им се предостави бърза, проста и достъпна система.
- Правата на пътниците при мултимодални пътувания.

3. Известия на Комисията

- Тълкувателни насоки по Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и по Регламент (ЕО) № 2027/97 на Съвета относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия, 25 септември 2024 г.

¹¹ Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност — подготвяне на европейския транспорт за бъдещето.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

- Тълкувателни насоки по регламентите относно правата на пътниците в ЕС в контекста на развиващата се ситуация с COVID-19, 18 март 2020 г.
 - Тълкувателни насоки по Регламент (ЕО) № 1107/2006 относно правата на хората с увреждания и с намалена подвижност при пътувания с въздушен транспорт, 4 октомври 2024 г.
 - Информационно известие за пътниците във въздушния транспорт относно съответното законодателство на ЕС в областта на защитата на потребителите, маркетинга и защитата на данните, приложимо за дейностите на агенциите за подаване на искове, 9 март 2017 г.
-