



Брюксел, 16 май 2018 г.
(OR. en)

8721/18

Междуинституционално досие:
2017/0237 (COD)

TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133

ДОКЛАД

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
№ док. Ком.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Относно:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (преработен текст) – Доклад за напредъка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 27 септември 2017 г. Комисията представи посоченото по-горе предложение на Европейския парламент и на Съвета. За изготвянето на предложението е използвана техниката за преработване.

Основните причини Комисията да представи преработения текст е да се разгледат някои забелязани проблеми, свързани по-конкретно със случаи на *непреодолима сила*, използването на изключения, правата на хората с увреждания и намалена подвижност, както и наличността и информацията за т.нар. *директни билети*.

2. РАБОТА В ДРУГИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Европейският парламент определи Комисията по транспорт и туризъм (TRAN) за водеща комисия по това предложение, а за докладчик — г-н Богуслав ЛИБЕРАДЗКИ (SD, PL).

Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (IMCO) ще приеме становище по съществуващото на предложението, а Комисията по правни въпроси (JURI) ще приеме становище относно техниката на преработване. Очаква се Комисията по транспорт и туризъм да гласува по доклада на 21 юни 2018 г.

Европейският икономически и социален комитет прие становището си по предложението на 18 януари 2018 г. по време на 531-вата си месечна сесия. Европейският комитет на регионите реши да не представя становище.

На 19 февруари 2018 г. консултативната работна група на правните служби на Европейския парламент, Съвета и Комисията публикува становище относно използването на техниката на преработване.

3. РАБОТА В ПОДГОТВИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ НА СЪВЕТА

Работна група „Сухопътен транспорт“ започна работа по предложението на 29 септември 2017 г. с общото му представяне. На 5 октомври 2017 г. беше направен анализ на оценката на въздействието. Документацията обаче не беше пълна и оценката на въздействието не можа да бъде разгледана подробно.

Разглеждането на отделните членове започна на 17 октомври 2017 г. и продължи на 25 октомври 2017 г. и 12 декември 2017 г. Въпреки голямото натоварване на работна група „Сухопътен транспорт“ председателството се постара да постигне възможно най-голям напредък по досието на работните заседания на 16 февруари 2018 г. и 27 март 2018 г. На заседанието на 27 март 2018 г. Комисията отново разгледа накратко анализа на въздействието, заедно с редица други нерешени въпроси. На това заседание приключи работата на българското председателство по досието.

Предложението беше представено за сведение и на работна група „Защита и информиране на потребителите“. Работната група обсъди предложението на 11 октомври 2017 г. въз основа на представянето от работна група „Сухопътен транспорт“ на 29 септември 2017 г.

На 5 декември 2017 г. в рамките на точка *Други въпроси Съветът* (Транспорт, телекомуникации и енергетика/Транспорт) беше информиран за междинното актуално състояние от първото разглеждане (док. 14637/17).

4. **БЕЛЕЖКИ ОТ ПЪРВОТО РАЗГЛЕЖДАНЕ**

Основната цел на председателството беше да приключи първото разглеждане на досието член по член. Въпреки че остават голям брой резерви за разглеждане, държавите членки изразиха първоначалните си позиции по същината на основните въпроси.

По отношение на *оценката на въздействието* държавите членки повдигнаха въпроси относно ниското равнище на оценките за разходите и анализа на понятието *непреодолима сила*, което изглежда е определено по различен начин в предложението на Комисията и в приложението към приложимата международна конвенция (CIV/COTIF).

Комисията обясни, че оценките за разходите за обезщетения са екстраполирани въз основа на статистически данни от две държави членки. По отношение на *непреодолимата сила* Комисията посочи, че според нейните служби става въпрос за различни цели — CIV обхваща случаи с настъпили вреди, а измененото предложение за регламент преследва цели, свързани с обезщетенията.

Повдигнатите от държавите членки въпроси и другите направени бележки от първото разглеждане са описани по-долу по глави. Възможно е посочените констатации да не са съвместими помежду си на този етап и единствената им цел е да улеснят бъдещата работа по изготвяне на становище на Съвета по това предложение.

По четирите основни елемента на предложението може да се отбележи следното:

- добавянето на понятието *непреодолима сила* получава широка подкрепа, но определението може би трябва да бъде преформулирано, с цел да се опишат ясно случаите, при които железопътните предприятия ще са освободени от плащане на обезщетение;
- по отношение на намаляването на *изключенията*, трансграничните регионални услуги и услугите за превоз на къси разстояния за ежедневно пътуващи бяха посочени като случаи, при които последиците ще са непропорционални за държавите членки, които предлагат такива услуги, и за съответните предприятия. Могат да бъдат засегнати също и съществуващи договори за предоставяне на обществени услуги;

- по отношение на правата на лицата с увреждания и лицата с намалена мобилност, държавите членки споделят целта на предложението. Освен това няколко държави членки желаят определени разпоредби да са по-ясно формулирани и оперативни, тъй като правният инструмент е регламент. Накрая, увеличаването на броя на гари и влакове без персонал поражда практически проблем по отношение на оказването на помощ и налага да се намери пропорционално и справедливо решение;
- мненията относно задължението да се предлагат *директни билети* са противоречиви. Може да се наложи начините за по-широко предлагане на този вид билети да бъдат анализирани и/или по-ясно представени.

Въпреки че констатациите в настоящия доклад са от много различно естество, те имат за цел да се улесни бъдещата работа по изготвяне на становище на Съвета по предложението. След първия етап на преговорите още не могат да се направят окончателни заключения относно общите позиции на държавите членки. Има основания да се смята, че предложението следва да бъде подобро, за да придобие повече правна яснота и пропорционалност. Затова ще трябва да се работи усилено за постигането на компромис.

Опасенията по основните нерешени въпроси, наред с другите бележки, направени по време на първото разглеждане, са описани подробно по-долу, глава по глава. Целта е да се предоставят достатъчно насоки относно нужните уточнения и подобрения с оглед на подготовката за компромисно предложение.

4.1. Глава I — Общи разпоредби

- Много държави членки посочиха, че в някои области *регионалните услуги* са до много голяма степен *трансгранични*, с непропорционални последици за операторите и предоставянето на обществени услуги, ако попадат в обхвата на регламента. Включването им в обхвата на регламента би ги поставило в неравностойно положение спрямо националните регионални услуги. По-конкретно, установяването на механизми за разглеждане на жалби за голям обем пътнически услуги би било скъпо.
- По причини, свързани с правната стабилност и устойчивото дългосрочно планиране, някои държави членки се противопоставят на ограничаването на изключенията за вътрешните услуги за железопътен превоз на пътници, които съгласно действащата уредба могат да се прилагат до 2024 г.

- Обхватът беше счетен за неясен, доколкото се позовава на услуги, „значителна част“ от които *се извършват извън Съюза*, които биха могли да бъдат изключени от действието на регламента.
- Някои държави членки отбелязаха, че няма определение за основното понятие „гара“, въпреки че в техническите спецификации за оперативна съвместимост (ТИОС) вече има определение.
- Освен това беше предложено вместо определението за „изпусната връзка“, акцентът да бъде поставен върху крайното закъснение за пътниците.

4.2. Глава II — *Транспортен договор, информация и билети*

- Някои държави членки са на мнение, че разпоредбите относно *недискриминационните условия на договора за превоз* може би се нуждаят от преразглеждане заради регламента относно блокирането на услуги на географски принцип¹, позоваването на *местопребиваването* на пътниците, използването на различни валути и преференциалните тарифи за някои групи по региони.
- Някои държави членки смятат, че е възможно транспортът на *велосипеди* да не е осъществим при определени видове транспорт, например високоскоростният, при предлаганите условия. Освен това, предлаганите условия не са достатъчно ясни, за да бъдат прилагани на практика, и остава неясно кой решава къде и кога могат да се прилагат ограниченията. По-конкретно ролята на управителите на гари остава под въпрос.
- Следва да е възможно предоставянето на *по-благоприятни условия на договора за превоз* също и от продавачите на билети и туроператорите.
- Някои държави членки поддържат мнението, че вместо позоваването на *Европейския акт за достъпността*, който още не е приет, следва да се прави позоваване на техническите спецификации за оперативна съвместимост, свързани с достъпността на железопътната система на Съюза за лицата с увреждания и лицата с намалена мобилност (ТИОС за лицата с намалена мобилност).

¹ Регламент (ЕС) 2018/302 на Европейския парламент и на Съвета от 28 февруари 2018 г. за преодоляване на необоснованото блокиране на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, местопребиваването или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар и за изменение на регламенти (ЕО) № 2006/2004 и (ЕС) 2017/2394 и Директива 2009/22/ЕО (ОВ L 60, 2.3.2018 г.).

- Някои държави членки поискаха повече яснота по отношение на участниците и средствата за комуникация относно *информацията за пътуването*, включително задълженията относно продавачите на билети.
- Редица държави членки отбелязаха, че задължението да се полагат „всички възможни усилия“ за предлагане на *директни билети* е неясно и че условията за изискването за предлагане на директни билети следва да бъде разгледано. Освен това, някои държави членки изтъкнаха, че при продажбите на билети е важно на пътниците да се предоставя ясна информация, а именно относно вида билет и свързаните с него права. Беше изтъкнато също, че не са достатъчно ясно посочени правните последици от непредоставянето на информация за различните видове билети.
- Беше подчертано, че гарантирането на правото на лицата с увреждания и лицата с намалена мобилност за закупуване на билети във влака във всички случаи, без да се определят допълнителни условия, може да струва много скъпо. Някои държави членки припомниха задълженията, предвидени в Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, които може да се наложи да бъдат взети предвид в този контекст.

4.3. Глава III — Отговорност на железопътните предприятия за пътниците и техния багаж

- В приложение I (CIV) се използва различна терминология за понятието „превозвач“. Беше изтъкнато, че не е очевидна връзката на този термин с термина *железопътно предприятие* в правния речник на Съюза. Следователно трябва да се анализира необходимостта от определение на този термин. Освен това, няма достатъчно яснота по отношение на прилагането на дял V, който попада в обхвата на приложение I, но за което няма позоваване в постановителната част.
- Някои държави членки посочиха, че оценката на риска за осигурителни цели не е ясна, по-специално във връзка с Директива 2012/34/ЕС.
- В разпоредбите относно *авансовите плащания* не се вземат предвид случаите на самоубийство. Освен това беше посочено, че вероятно ще трябва да се включат и произшествията с тежки наранявания.

4.4. Глава IV — Закъснения, пропуснати връзки и отменяне

- Според редица държави членки *отменянето* също следва да бъде обхванато, що се отнася до възстановяването на средства и пренасочването с оглед на пълноценното интегриране на извършената работа по насоките относно правата на пътниците в железопътния транспорт.
- Някои държави членки посочиха още, че *ценовата разлика* следва да се компенсира, когато качеството на услугите *се понижи* поради пренасочване.
- Макар че преразгледаният текст относно *условията за възстановяване на средства* да облагодетелства притежателите на директни билети, той би могъл да намали съществуващите права на пътниците, които пътуват с други видове билети.
- Според редица държави членки разпоредбите относно *пренасочването на пътници, по-специално лица с увреждания и с намалена мобилност*, следва да бъдат по-ясни и по-оперативни.
- Голям брой държави членки отбелязаха, че правилата относно *възстановяването на средства*, в случай че пътникът прекрати пътуването поради отменяне или закъснение, не са очевидни, тъй като не е ясно дали може да бъде отказано възстановяване на средства въз основа на *непреодолима сила*.
- Условието от 60 минути за задействане на правото на обезщетение следва да бъде определено като закъснението *в края* на пътуването, за да обхване също и ситуации, при които забавянето настъпва по време на пътуването.
- По отношение на обезщетенията за *натрупано закъснение*, някои държави членки повдигнаха редица практически въпроси, свързани с пътниците със сезонен или годишен абонамент, а именно за услуги за регионален и градски транспорт. Необходимата системата за проверка и записване на натрупаните закъснения изисква непропорционална цена за създаване и експлоатация. Освен това следва да бъде анализирано третирането на пътници, които пътуват с безплатни билети по съображения, свързани със социалната политика.

- Въпреки че *понятието непреодолима сила* като основание за освобождаване на железопътните предприятия от задължението им да обезщетят пътниците беше приветствано, значителен брой държави членки посочиха, че заслужава да се обърне по-голямо внимание на детайлите на определението за такава ситуация, най-вече във връзка с терористичните инциденти и вандализма.
- Някои държави членки посочиха, че биха наложили изискване железопътните предприятия да плащат обезщетения за закъснение независимо от причината за закъснението. Други държави членки желаят да се гарантира, че фактори като лоша поддръжка на превозните средства или инфраструктура не могат да представляват *непреодолима сила*.
- По отношение на *плановите за действие при извънредни ситуации за управители на гари* прагът от 10 000 пътници дневно поражда както принципни, така и практически опасения за някои държави членки. Изборът на този праг не се основава на оценката на въздействието и може да се окаже, че някои държави членки нямат никакви гари, попадащи в обхвата на регламента. От друга страна, изчисляването на прага може да не бъде справедливо в случаите, когато гарите са част например от търговски център или когато гарите се използват само сезонно.
- По отношение на *правото на обезщетение* възниква фундаментален въпрос относно необходимостта и възможните последици от тази разпоредба. Тъй като тази област вече е обхваната от гражданското право, предложеният член може да доведе до нежелани последици.

4.5. Глава V — Лица с увреждания и лица с намалена подвижност

- Някои делегации посочиха, че не е гарантирано правото във влака да се взема *оборудване за подпомагане на двигателната способност*, докато за личните асистенти и кучетата се посочват изрично.
- Освен това, няколко държави членки отбелязаха, че трябва да се проверят редица терминологични проблеми между настоящия регламент, други примерни правила за правата на пътниците и проекта за Европейски акт за достъпността.
- Заличаването на член 21 относно достъпността в действащия регламент беше отхвърлено от редица държави членки.

- По отношение на *помощта* в гарите и влаковете, голям брой държави членки смятат, че изискването за предлагане на помощ *през цялото време* е формулирано по начин, който в момента не е приложим в гарите и влаковете без персонал. Някои държави членки обаче посочиха, че задължението за предоставяне на помощ „през цялото време“ следва да е предмет на предварително искане от пътника с оглед намаляване на допълнителната тежест. Освен това изискването да се полагат *разумни усилия* за осигуряване на мобилност не е в съответствие с предоставянето на помощ през цялото време.
- Преформулирането на *обезщетението във връзка с оборудване за подпомагане на двигателната способност* повдига въпроса за формулировката за „причиняване“ на загуба или вреда и за имплицитната последица от премахване на финансовия таван за обезщетенията.
- Според редица държави членки прилагането на новите разпоредби, предложени относно *временното ползване на заместващо оборудване*, оставя възможности за тълкуване.
- Няколко държави членки привеждат аргумента, че *обучението на персонала* е непропорционално предвид изискването да се обхване целият персонал, включително служителите, които не влизат в контакт с лицата с увреждания и лицата с намалена мобилност.
- Включването на *обучение на трети лица и организации* в обучението на персонала се смята за твърде прескриптивно, надхвърлящо критериите за пропорционалност и субсидиарност.

4.6. Глава VI — Сигурност, жалби и качество на услугите

- По отношение на механизмите за подаване на *жалби* значителен брой държави членки изразиха разнопосочни критики, по-специално във връзка със създаването на четири различни вида механизми за разглеждане на жалби с различни адресати, при което пътниците няма да знаят към кого да се обърнат; запазване на данните за инцидентите за дълъг период (две години); допускане на дълъг период (шест месеца) за подаване на жалби; както и включването на продавачите на билети.

- Изискването за установяване на *станданти за качество на услугите* за управителите на малки гари с по-малко от 10 000 пътници дневно беше посочено като непропорционално. От друга страна беше отбелязано, че в приложение III, раздел II са предвидени задължения за управителите на инфраструктура, но те не са посочени в постановителната част.

4.7. Глава VII — Информация и контрол по прилагане

- Като цяло голям брой държави членки отправиха критики във връзка с позоваването на Европейския акт за достъпността, тъй като по текста се водят преговори, а в транспортния сектор са определени специални за сектора правила, в т.ч. технически спецификации за оперативна съвместимост.
- Във връзка с *предоставянето на информация относно билета* бяха отправени много въпроси от практическа гледна точка от по-голямата част държави членки, тъй като билетите могат да бъдат с малки размери или дори несъществуващи, т.е. в много случаи — електронни.
- *Докладването* относно правата на пътниците в железопътния транспорт *всяка година* се смята за прекомерна административна тежест; редица държави членки предложиха цикъл от две години. Освен това идеята за комбиниран доклад за правата на пътниците в различните видове превоз беше представена като мярка срещу административната тежест.
- Някои държави членки смятат, че *ролята на продавачите на билети* в механизма за докладване се нуждае от допълнителен анализ.
- Някои държави членки посочиха, че работата на *националните правоприлагащи органи* трябва да бъде по-подробно описана по отношение на възможността тя или част от нея да се делегира на друг орган и да има по-голяма яснота кога започват определени етапи, до приключване на работата по досието. Освен това трябва да се уеднакви терминологията относно нарушенията и инцидентите. Накрая, според редица държави членки графикът на различните срокове трябва също внимателно да се анализира и координира.

- По отношение на обмена на информация между националните правоприлагащи органи, някои държави членки посочиха, че ролята и правомощията на *водещия орган* се нуждаят от допълнителна яснота, тъй като водещ орган би могъл да бъде друга организация, различна от националния правоприлагащ орган. Бяха отправени въпроси и по отношение на последиците от позоваването на Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на личните данни за различните органи.

4.8. Глава VIII — Заключителни разпоредби

- Няколко държави членки намират, че механизмът относно *санкциите*, а именно многобройните препратки към различни национални правоприлагащи органи, е объркващ и въртящ се в кръг.
- По отношение на *делегираните актове*, редица държави членки не подкрепят предоставянето на големи правомощия на Комисията.
- По отношение на *датата на прилагане* на регламента е очевидно, че почти незабавното влизане в сила не е достатъчно за адаптирането на националните системи. Няколко държави членки счетоха за особено важно да има по-дълъг период на въвеждане, например две години.

4.9. Приложения

- По отношение на *приложение II*, позоваванията на Европейския акт за достъпността бяха повсеместно отхвърлени от голям брой държави членки. Мненията за ролята на продавачите на билети са най-различни и затова се налага да се извърши по-внимателен анализ.
- *Приложение III* беше счетоно за твърде сложно и за бюрократична тежест с неясна добавена стойност — то следва да бъде анализирано много внимателно.

Значителен брой държави членки настояха, че е необходимо разпоредбите на проекта за регламент да бъдат по-добре обяснени и подобрени, за да се свържат по-добре с целите на предложението.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Председателството заключава, че първото разглеждане на предложението относно правата на пътниците в железопътния транспорт представлява добра основа за бъдещата работа по текста. Държавите членки изтъкнаха съществен брой въпроси, които трябва да бъдат разгледани по-внимателно. Тези въпроси варират от основен избор на политика до многобройни практически последици за частните и публичните заинтересовани лица, а също и за пътниците. Освен това явно е необходимо да се съгласуват редица технически формулировки, водещи до съответните модификации.

Българското председателство счита, че за да се постигне задоволителен компромис по предложението, ще са необходими преговорни ресурси, каквито понастоящем не са налице поради други политически приоритети. Най-вероятно тази работа ще трябва да се извърши от бъдещите председателства.
