



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 декември 2023 г.
(OR. en)

Междуетноститутуционално досие:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

CONSOM 460
MI 1082
COMPET 1224
TOUR 44
TRANS 570
IA 344
CODEC 2379

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	30 ноември 2023 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2023) 907 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2015/2302 с цел по-ефективна защита на пътуващите и за опростяване и изясняване на някои аспекти на директивата

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2023) 907 final.

Приложение: SWD(2023) 907 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.11.2023 г.
SWD(2023) 907 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
за изменение на Директива (ЕС) 2015/2302 с цел по-ефективна защита на
пътуващите и за опростяване и изясняване на някои аспекти на директивата

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Въведение

Туристическият пазар претърпя значителни промени поради увеличаващото се използване на цифрови инструменти. Други важни събития през последните години бяха изпадането в несъстоятелност на „Томас Кук“ през 2019 г. и пандемията от COVID-19. В отговор на тези промени и на докладите относно някои предизвикателства при прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания от 2015 г. (Директива (ЕС) 2015/2302, наричана по-долу „ДПТП“) Комисията реши да преразгледа Директивата. Настоящият доклад за оценка на въздействието се основава на констатациите от оценка, свързано с нея проучване, изготвено за Европейската комисия, и два доклада относно прилагането на ДПТП от 2019 г. и 2021 г.

Определяне на проблема и необходимост от действия на ЕС

При оценката бяха установени три основни проблема, които възпрепятстват ефективността на ДПТП.

1. Един от проблемите е свързан с възстановяването на суми за отменени туристически пакети, по-специално в условията на сериозна криза.

Факторите за този проблем са четири. Първият е практиката на предплащане. Втората е липсата на ликвидност на организаторите, когато трябва да възстановяват много плащания едновременно. Проблемът се изостря от обстоятелството, че ДПТП не съдържа правила за възстановяване на плащания между предприятия в случай на отмяна на услуги. И накрая, налице е правна несигурност по отношение на използването на ваучери.

2. Предплащането не е достатъчно защитено срещу несъстоятелност на организатора.

По този пункт в оценката се посочват три източника на проблеми. Първо, налице е правна несигурност по въпроса дали ваучерите и правата на възстановяване са защитени срещу несъстоятелност на организатора. Второ, продължават да съществуват значителни разлики между националните системи за защита при несъстоятелност. И на последно място, поне в някои държави членки организаторите на туристически пакети срещат трудности при получаването на защита при несъстоятелност, особено по време на криза.

3. Трудности при прилагането на ДПТП:

Установени са няколко източника на проблеми: Някои разпоредби на ДПТП не са достатъчно ясни, съдържат пропуски или са твърде сложни. Това води до неравномерно равнище на защита на потребителите и нарушаване на конкуренцията в ЕС, тъй като Директивата се прилага по различни начини.

Като се има предвид трансграничният характер на пакетните туристически пътувания, проблемите, установени от приемането на Директивата насам, могат да бъдат решени последователно само чрез предприемане на действия на равнището на ЕС.

Решения

В настоящата оценка на въздействието бяха разгледани мерки за справяне с установените проблеми чрез изменение на ДПТП. Мерките са групирани в три варианта на политиката, като първият е насочен към гъвкави решения и минимални разходи (вариант А), вторият съдържа по-негъвкави мерки (вариант Б), а с третият се цели максимална ефективност в кризисна ситуация, но при по-високи разходи (вариант В).

Вариант А е свързан с целенасочени изменения на ДПТП. Това включва ограничаване на авансовите плащания до 25 % (освен ако не са оправдани по-големи авансови плащания), правила за доброволните ваучери и право на възстановяване на плащания между предприятия при отмяна на услуги. С него се укрепва защитата при несъстоятелност, като се пояснява, че ваучерите и претенциите за възстановяване на плащания попадат в нейния обхват, и се уточняват параметрите за ефективна защита при несъстоятелност, включително, когато е целесъобразно, възможността държавите членки да изискват резервен фонд за защита при несъстоятелност. В него също така се посочва възможността за създаване на кризисен фонд, който да гарантира бързо възстановяване на плащания на пътуващите при сериозна криза, при спазване на правилата за държавна помощ. С този вариант се изяснява определението за „туристически пакет“ и отпада един от видовете „свързани пътнически услуги“. В него се пояснява, че обстоятелствата в държавата на пребиваване, отпътуване и местоназначение трябва да се вземат предвид във връзка с правото на отмяна на туристически пакет поради непредотвратими и извънредни обстоятелства и че предупрежденията за пътуване са важен аспект, който трябва да се има предвид в този контекст. В него също така се изясняват ролите на различните търговци по отношение на туристическите пакети, включително по отношение на възстановяването на плащания.

Вариант Б включва по-негъвкави мерки, които увеличават разходите за различните категории заинтересовани страни (както за предприятията, така и за пътниците). Така например в него се предвиждат строго ограничаване на първоначалните вноски до 20 % за организаторите на пакетни туристически пътувания (без възможност за увеличаване) и задължителни ваучери в случай на сериозна криза.

Вариант В включва мерки, гарантиращи най-високо равнище на защита на потребителите — при високи разходи. Това включва ограничаване на авансовите плащания до 20 % (с възможност за увеличаване) както за организаторите, така и за доставчиците на услуги, задължителното създаване на кризисен фонд и въвеждане на конкретна правна стойност на предупрежденията за пътуване.

В оценката на въздействието вариантите се анализират във връзка с три конкретни цели:

Цел 1: По-добра защитата на авансовите плащания на пътуващите и правото им на бързо възстановяване на вече извършените плащания в случай на отмяна, включително по време на сериозна криза, като същевременно се запазва ликвидността на организаторите на пакетни туристически пътувания;

Цел 2: Осигуряване на по-силна защита на пътуващите при несъстоятелност на организатора, включително при сериозни кризи, като същевременно се осигуряват еднакви условия на конкуренция на вътрешния пазар; както и

Цел 3: Повишаване на правната сигурност и приложимостта чрез изясняване и/или опростяване на някои от разпоредбите на Директивата, които се тълкуват или прилагат по различен начин или са трудни за прилагане на практика.

Вариант В е най-ефективният вариант за постигане на конкретните цели (най-вече цели 1 и 2), следван от варианти А и Б. Това се дължи главно на факта, че мерките във вариант В са задължителни и осигуряват много високо равнище на защита на потребителите.

За да се оцени ефикасността на вариантите, в оценката на въздействието се сравняват разходите и ползите — парично и качествено изразени — за всички групи заинтересовани страни (пътуващи, публични органи и предприятия). Вариант А е най-ефикасният вариант за постигане на целите, следван от вариант Б. Поради високите разходи вариант В е по-малко ефикасен от базовия сценарий.

Съгласуваността с други законодателни актове на ЕС също е от ключово значение, тъй като с преразглеждането се цели постигането на правна яснота и опростяване. При вариант А се постига най-висока степен на съгласуваност, като след него се нареждат вариант Б и след това вариант В (който е по-малко съгласуван от базовия сценарий).

Анализът на чувствителността показва, че като цяло вариант А е с най-добри резултати. Въпреки че това не е най-ефективният вариант, той е от полза както за пътуващите, така и за предприятията при най-ниски разходи и осигурява най-висока степен на съгласуваност с други законодателни актове на ЕС.

Резултатът от тази оценка е, че вариант А е предпочитаният вариант.

Комисията проведе многократно консултации с няколко категории заинтересовани страни (включително пътуващи, организатори на пакетни туристически пътувания и доставчици на услуги) и те като цяло изразиха съгласие с мерките, включени в предпочитания вариант. Основната област, в която те са на различно мнение, се отнася до необходимостта от ограничаване на авансовите плащания, което не се подкрепя от много организатори. Мненията се разминават и по отношение на защитата при несъстоятелност за ваучери и претенции за възстановяване на суми, подкрепяни от повечето потребителски организации и публични органи, но само малка част от предприятията.

Преразглеждането на Директивата би довело до известни разходи за заинтересованите страни, но се очаква също така да намали тежестта за тях благодарение на по-голямата правна яснота и опростяването. Някои държави членки вече прилагат няколко от мерките, включени в предпочитания вариант, като разходите, свързани с това, са само умерени. Следователно в тези държави членки предприятията няма да бъдат изправени пред допълнителни разходи. Очаква се по-високата степен на правна яснота и опростената регулаторна рамка да повишат степента на спазване на разпоредбите и да направят прилагането им по-ефективно. С предложените разяснения може също така да се намали броят на споровете пред съдилищата.

С цел да се оцени ефективността на предпочитания вариант за постигане на целите на преразглеждането след неговото прилагане, в оценката на въздействието се определят няколко показателя за напредък. Не се променят обаче задълженията за докладване за публичните органи и предприятията, определени съгласно действащата ДПТП. Тези показатели могат да послужат като основа за доклад на Комисията, който следва да бъде изготвен пет години след приемането на директивата за изменение. Необходимата информация ще бъде събрана чрез проучвания сред групите заинтересовани страни (включително пътуващи, потребителски организации, туристически предприятия и национални органи). Тези проучвания ще са от полза и с оглед на включването им в последващите оценки.