

Brusel 5. prosince 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	30. listopadu 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 907 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice (EU) 2015/2302 s cílem zefektivnit ochranu cestujících a zjednodušit a vyjasnit některé aspekty směrnice

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 907 final.

Příloha: SWD(2023) 907 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

**kterou se mění směrnice (EU) 2015/2302 s cílem zefektivnit ochranu cestujících a
zjednodušit a vyjasnit některé aspekty směrnice**

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

Úvod

Trh cestovního ruchu prošel velkými změnami v důsledku rostoucího využívání digitálních nástrojů. Dalšími významnými událostmi v posledních letech byly úpadek společnosti Thomas Cook v roce 2019 a pandemie COVID-19. V reakci na tento vývoj a na zprávy o některých problémech při uplatňování směrnice o souborných cestovních službách z roku 2015 (směrnice (EU) 2015/2302, dále jen „směrnice o souborných cestovních službách“) se Komise rozhodla směrnicí přezkoumat. Tato zpráva o posouzení dopadů vychází ze závěrů hodnocení, související studie vypracované pro Evropskou komisi a dvou zpráv o uplatňování směrnice o souborných cestovních službách z let 2019 a 2021.

Vymezení problému a potřeba opatření na úrovni EU

Při hodnocení byly zjištěny tři hlavní problémy, které omezují účinnost směrnice o souborných cestovních službách.

1. Jeden z problémů se týkal vracení plateb za zrušené souborné cestovní služby, zejména v případě závažné krize.

Tento problém je způsoben čtyřmi faktory. Prvním faktorem je praxe záloh. Druhým důvodem je nedostatečná likvidita pořadatelů, kteří musí vracet mnoho plateb najednou. Situaci ještě zhoršuje skutečnost, že směrnice o souborných cestovních službách neobsahuje pravidla týkající se vracení plateb mezi podniky v případě zrušení rezervace. V neposlední řadě existuje právní nejistota ohledně používání poukázek.

2. Zálohy nejsou dostatečně chráněny proti platební neschopnosti pořadatele.

Hodnocení zde zjišťuje tři příčiny problémů. Za prvé existuje právní nejistota ohledně toho, zda jsou poukázky a právo na vrácení peněz chráněny proti platební neschopnosti pořadatele. Za druhé přetrvávají značné rozdíly mezi vnitrostátními systémy ochrany pro případ platební neschopnosti. A konečně, přinejmenším v některých členských státech je pro pořadatele souborných cestovních služeb obtížné získat ochranu pro případ platební neschopnosti, zejména v době krize.

3. Obtíže při provádění směrnice o souborných cestovních službách.

Bylo zjištěno několik příčin problémů. Některá ustanovení směrnice o souborných cestovních službách nejsou dostatečně jasná, obsahují mezery nebo jsou příliš složitá. To vede k nerovnoměrné úrovni ochrany spotřebitele a k narušení hospodářské soutěže v celé EU, protože směrnice je uplatňována různými způsoby.

Vzhledem k přeshraniční povaze souborných cestovních služeb lze problémy zjištěné od přijetí směrnice důsledně řešit pouze přijetím opatření na úrovni EU.

Řešení

Toto posouzení dopadů zkoumalo opatření, jež mají pomoci zjištěné problémy řešit změnou směrnice o souborných cestovních službách. Opatření jsou rozdělena do tří možností politiky,

z nichž první se zaměřuje na flexibilní řešení a minimální náklady (možnost A), druhá obsahuje přísnější opatření (možnost B) a třetí se zaměřuje na maximální účinnost v krizové situaci, což však znamená vyšší náklady (možnost C).

Možnost A zahrnuje provedení cílených změn směrnice o souborných cestovních službách. Obsahuje omezení záloh na 25 % (pokud nejsou odůvodněné vyšší zálohy), pravidla týkající se dobrovolných poukázek a právo na vrácení peněz mezi podniky v případě zrušení služeb. Posiluje ochranu pro případ platební neschopnosti tím, že objasňuje, že se vztahuje i na poukázky a nároky na vrácení peněz, a upřesňuje parametry účinné ochrany pro případ platební neschopnosti, včetně případné možnosti, aby členské státy požadovaly záložní fond na ochranu pro případ platební neschopnosti. Naznačuje také možnost vytvoření krizového fondu, který by cestujícím v případě vážné krize zaručoval rychlé vrácení peněz a podléhal by pravidlům státní podpory. Tato varianta upřesňuje definici „souborných služeb“ a odstraňuje jeden z typů „spojených cestovních služeb“. Objasňuje, že pro využití práva na zrušení souborných služeb v důsledku nevyhnutelných a mimořádných okolností je třeba vzít v úvahu okolnosti v zemi bydliště, zemi odjezdu a zemi určení a že důležitým aspektem, který je třeba v této souvislosti posoudit, jsou varování ohledně cestování. Objasňuje rovněž úlohy různých obchodníků ve vztahu k souborným službám, včetně vrácení plateb.

Možnost B zahrnuje přísnější opatření, která zvyšují náklady pro různé kategorie zúčastněných stran (podniky i cestující). Stanovuje například přísné omezení záloh na 20 % pro pořadatele souborných cestovních služeb (bez možnosti zvýšení) a povinné poukázky v případě závažné krize.

Možnost C zahrnuje opatření zajišťující nejvyšší úroveň ochrany spotřebitele za cenu vysokých nákladů. To zahrnuje omezení záloh na 20 % (bez možnosti zvýšení) pro pořadatele i poskytovatele služeb, povinné vytvoření krizového fondu a přiznání zvláštní právní hodnoty varováním ohledně cestování.

Posouzení dopadů analyzuje možnosti ve vztahu ke třem specifickým cílům:

cíl č. 1: lepší ochrana záloh vyplacených cestujícími a jejich práva na rychlé vrácení peněz v případě zrušení cesty nebo pobytu, a to i v době závažné krize, při zachování likvidity pořadatelů souborných služeb;

cíl č. 2: poskytnout cestujícím větší ochranu proti platební neschopnosti pořadatele, a to i v případě závažné krize, a zároveň zajistit rovné podmínky na vnitřním trhu a

cíl č. 3: zvýšení právní jistoty a vymahatelnosti vyjasněním a/nebo zjednodušením některých ustanovení směrnice, která jsou vykládána nebo uplatňována rozdílně nebo jsou v praxi obtížně použitelná.

Možnost C je z hlediska dosažení specifických cílů (zejména cílů č. 1 a 2) nejúčinnější, poté následují možnosti A a B. Je to dáno zejména tím, že opatření v možnosti C jsou povinná a poskytují velmi vysokou úroveň ochrany spotřebitele.

Pro posouzení efektivnosti možností se v posouzení dopadů porovnávají peněžně vyjádřené a kvalitativně posouzené náklady a přínosy pro všechny skupiny zúčastněných stran (cestující, orgány veřejné správy a podniky). Nejefektivnější možností pro dosažení cílů je možnost A,

následovaná možnost B. Možnost C je vzhledem k vysokým nákladům méně efektivní než výchozí scénář.

Klíčová je také soudržnost s ostatními právními předpisy EU, neboť cílem přezkumu je dosáhnout právní jasnosti a zjednodušení. Nejvyššího stupně soudržnosti dosahuje možnost A, následovaná možnost B a poté možnost C (která je méně soudržná než výchozí scénář).

Z analýzy citlivosti vyplývá, že celkově nejlépe vychází možnost A. Přestože se nejedná o nejúčinnější možnost, přináší cestujícím i podnikům výhody při nejnižších nákladech a zajišťuje nejvyšší míru soudržnosti s ostatními právními předpisy EU.

Výsledkem tohoto posouzení je, že upřednostňovanou možností je možnost A.

Komise opakovaně konzultovala několik kategorií zúčastněných stran (včetně cestujících, pořadatelů souborných služeb a poskytovatelů služeb), které s opatřeními obsaženými v upřednostňované možnosti vesměs souhlasily. Jejich názory se liší hlavně v tom, zda je nutné omezit zálohy, což se mnoha pořadatelům nelíbí. Mají také rozdílné názory, pokud jde o ochranu poukázek a nároků na vrácení peněz v případě platební neschopnosti. Podporuje ji většina spotřebitelských organizací a organizací veřejné správy, ale jen menšina podniků.

Revize směrnice by pro zúčastněné strany znamenala určité náklady, ale očekává se, že díky větší právní jasnosti a zjednodušení také sníží jejich zátěž. Některé členské státy již provádějí některá z opatření zahrnutých v upřednostňované možnosti, přičemž náklady na ně jsou jen mírné. V těchto členských státech by proto podnikům nevznikly žádné dodatečné náklady. Očekává se, že vyšší míra právní jasnosti a zjednodušený regulační rámec zvýší úroveň dodržování předpisů a zefektivní jejich prosazování. Tato vyjasnění mohou také snížit počet soudních sporů.

Pro posouzení účinnosti upřednostňované možnosti při dosahování cílů přezkumu po jejím provedení je v posouzení dopadů stanoveno několik ukazatelů pokroku. Nemění však povinnosti orgánů veřejné správy a podniků v oblasti podávání zpráv, které jsou stanoveny ve stávající směrnici o souborných cestovních službách. Tyto ukazatele mohou sloužit jako základ pro zprávu Komise, která má být vypracována pět let od přijetí pozměňující směrnice. Potřebné informace budou shromážděny prostřednictvím průzkumů mezi skupinami zúčastněných stran (včetně cestujících, spotřebitelských organizací, podniků v oblasti cestovního ruchu a vnitrostátních orgánů). Tyto průzkumy budou rovněž užitečné jako podklady pro následná hodnocení.