



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 5 Δεκεμβρίου 2023
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

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

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	30 Νοεμβρίου 2023
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2023) 907 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η προστασία των ταξιδιωτών και να απλουστευθούν και να αποσαφηνιστούν ορισμένες πτυχές της οδηγίας

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2023) 907 final.

συνημμ.: SWD(2023) 907 final

Βρυξέλλες, 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ώστε να καταστεί
αποτελεσματικότερη η προστασία των ταξιδιωτών και να απλουστευθούν και να
αποσαφηνιστούν ορισμένες πτυχές της οδηγίας

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

Εισαγωγή

Η ταξιδιωτική αγορά έχει υποστεί σημαντικές αλλαγές λόγω της αυξανόμενης χρήσης ψηφιακών εργαλείων. Άλλα σημαντικά γεγονότα, τα τελευταία χρόνια, ήταν η πτώχευση της Thomas Cook το 2019 και η πανδημία COVID-19. Ανταποκρινόμενη στις εξελίξεις αυτές και στις εκθέσεις σχετικά με ορισμένες προκλήσεις κατά την εφαρμογή της οδηγίας του 2015 για τα οργανωμένα ταξίδια [οδηγία (ΕΕ) 2015/2302, στο εξής: ΟΟΤ], η Επιτροπή αποφάσισε να επανεξετάσει την οδηγία. Η παρούσα έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων βασίζεται στα πορίσματα αξιολόγησης, σχετικής μελέτης που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και δύο εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή της ΟΟΤ που συντάχθηκαν το 2019 και το 2021, αντίστοιχα.

Ορισμός του προβλήματος και ανάγκη για δράση σε επίπεδο ΕΕ

Η αξιολόγηση εντόπισε τρία κύρια προβλήματα που πλήττουν την αποτελεσματικότητα της ΟΟΤ.

1. Ένα πρόβλημα αφορούσε τις επιστροφές πληρωμών για ακυρωθέντα ταξιδιωτικά πακέτα, ιδίως σε περίπτωση σοβαρής κρίσης.

Το πρόβλημα αυτό οφείλεται σε τέσσερις παράγοντες. Ο πρώτος παράγοντας είναι η πρακτική των προπληρωμών. Ο δεύτερος είναι η έλλειψη ρευστότητας των διοργανωτών όταν αναγκάζονται να προβούν σε πολλές επιστροφές χρημάτων ταυτόχρονα. Αυτό επιδεινώνεται από το γεγονός ότι η ΟΟΤ δεν περιλαμβάνει κανόνες για τις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων ως προς τις επιστροφές χρημάτων σε περίπτωση ακύρωσης. Τέλος, υπάρχει ανασφάλεια δικαίου όσον αφορά τη χρήση κουπονιών.

2. Οι προπληρωμές δεν προστατεύονται επαρκώς από την αφερεγγυότητα του διοργανωτή.

Στο σημείο αυτό, η αξιολόγηση εντοπίζει τρεις αιτίες προβλημάτων. Πρώτον, υφίσταται ανασφάλεια δικαίου ως προς το αν τα κουπόνια και τα δικαιώματα επιστροφής προστατεύονται από την αφερεγγυότητα του διοργανωτή. Δεύτερον, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας. Τέλος, τουλάχιστον σε ορισμένα κράτη μέλη, οι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών δυσκολεύονται να εξασφαλίσουν προστασία κατά της αφερεγγυότητας, ιδίως σε περιόδους κρίσης.

3. Δυσκολίες στην εφαρμογή της ΟΟΤ.

Εντοπίστηκαν αρκετές αιτίες προβλημάτων. Ορισμένες διατάξεις της ΟΟΤ δεν είναι επαρκώς σαφείς, περιέχουν κενά ή είναι υπερβολικά περίπλοκες. Αυτό οδηγεί σε άνισα επίπεδα προστασίας των καταναλωτών και σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ανά την ΕΕ, καθώς η οδηγία εφαρμόζεται με διαφορετικούς τρόπους.

Δεδομένου του διασυννοριακού χαρακτήρα των οργανωμένων ταξιδιών, τα προβλήματα που εντοπίστηκαν μετά την έκδοση της οδηγίας μπορούν να αντιμετωπιστούν με συνέπεια μόνο με την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ.

Λύσεις

Στην παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων εξετάστηκαν μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν, μέσω τροποποίησης της ΟΟΤ. Τα μέτρα ομαδοποιούνται σε τρεις επιλογές πολιτικής, εκ των οποίων η πρώτη επικεντρώνεται σε ευέλικτες λύσεις και ελάχιστο κόστος (επιλογή Α), η δεύτερη περιλαμβάνει αυστηρότερα μέτρα (επιλογή Β) και η τρίτη αποσκοπεί στη μέγιστη αποτελεσματικότητα σε κατάσταση κρίσης, αν και συνεπάγεται υψηλότερο κόστος (επιλογή Γ).

Η επιλογή Α περιλαμβάνει στοχευμένες τροποποιήσεις της ΟΟΤ. Περιλαμβάνει τον περιορισμό των προπληρωμών στο 25 % (εκτός εάν δικαιολογούνται υψηλότερες προπληρωμές), κανόνες σχετικά με τα κουπόνια οικειοθελούς αποδοχής και το δικαίωμα επιστροφής χρημάτων μεταξύ επιχειρήσεων σε περίπτωση ακύρωσης υπηρεσιών. Ενισχύει την προστασία κατά της αφερεγγυότητας αποσαφηνίζοντας ότι καλύπτονται τα κουπόνια και οι απαιτήσεις επιστροφής χρημάτων, και καθορίζοντας παραμέτρους για την αποτελεσματική προστασία κατά της αφερεγγυότητας, συμπεριλαμβανομένης, κατά περίπτωση, της δυνατότητας των κρατών μελών να απαιτούν εφεδρικό ταμείο προστασίας κατά της αφερεγγυότητας. Υποδεικνύει επίσης τη δυνατότητα δημιουργίας ταμείου αντιμετώπισης κρίσεων που θα εγγυάται την ταχεία επιστροφή χρημάτων στους ταξιδιώτες σε περίπτωση σοβαρής κρίσης, με την επιφύλαξη των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Η επιλογή αυτή αποσαφηνίζει τον ορισμό του «πακέτου» και καταργεί ένα από τα είδη των «συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών». Διευκρινίζει ότι οι περιστάσεις στη χώρα διαμονής, αναχώρησης και προορισμού πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για το δικαίωμα ακύρωσης πακέτου λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων και ότι οι ταξιδιωτικές οδηγίες αποτελούν σημαντική πτυχή που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο αυτό. Αποσαφηνίζει επίσης τους ρόλους των διαφόρων εμπόρων σε σχέση με τα πακέτα, συμπεριλαμβανομένων των επιστροφών χρημάτων.

Η επιλογή Β περιλαμβάνει πιο αυστηρά μέτρα που αυξάνουν το κόστος για τις διάφορες κατηγορίες ενδιαφερόμενων μερών (τόσο επιχειρήσεις όσο και ταξιδιώτες). Για παράδειγμα, προβλέπει αυστηρό όριο προκαταβολών στο 20 % για τους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών (χωρίς δυνατότητα αύξησης) και κουπόνια υποχρεωτικής αποδοχής σε περίπτωση σοβαρής κρίσης.

Η επιλογή Γ περιλαμβάνει μέτρα που διασφαλίζουν το υψηλότερο δυνατό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών, με υψηλό κόστος. Περιλαμβάνει τον περιορισμό των προπληρωμών στο 20 % (χωρίς δυνατότητα αύξησης) τόσο για τους διοργανωτές όσο και για τους παρόχους υπηρεσιών, την υποχρεωτική δημιουργία ταμείου αντιμετώπισης κρίσεων και την πρόβλεψη συγκεκριμένων έννομων συνεπειών για τις ταξιδιωτικές οδηγίες.

Η εκτίμηση επιπτώσεων αναλύει τις επιλογές σε σχέση με τρεις ειδικούς στόχους:

Στόχος 1: Καλύτερη προστασία των προπληρωμών των ταξιδιωτών και του δικαιώματός τους σε ταχεία επιστροφή χρημάτων σε περίπτωση ακυρώσεων, μεταξύ άλλων σε περιόδους σοβαρής κρίσης, με παράλληλη διατήρηση της ρευστότητας των διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών·

Στόχος 2: Παροχή μεγαλύτερης προστασίας στους ταξιδιώτες έναντι της αφερεγγυότητας του διοργανωτή, μεταξύ άλλων σε περίπτωση σοβαρής κρίσης, με παράλληλη διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά· και

Στόχος 3: Αύξηση της ασφάλειας δικαίου και της εκτελεστότητας μέσω της αποσαφήνισης και/ή της απλούστευσης ορισμένων από τις διατάξεις της οδηγίας που ερμηνεύονται ή εφαρμόζονται διαφορετικά ή είναι δύσκολο να εφαρμοστούν στην πράξη.

Η επιλογή Γ είναι η αποτελεσματικότερη επιλογή για την επίτευξη των ειδικών στόχων (ιδίως των στόχων 1 και 2), ακολουθούμενη από τις επιλογές Α και Β. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι τα μέτρα της επιλογής Γ είναι υποχρεωτικά και παρέχουν πολύ υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών.

Για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των επιλογών, η εκτίμηση επιπτώσεων συγκρίνει το χρηματικό και ποιοτικά αξιολογημένο κόστος και όφελος για όλες τις ομάδες ενδιαφερόμενων μερών (ταξιδιώτες, δημόσιες αρχές και επιχειρήσεις). Η επιλογή Α είναι η αποτελεσματικότερη επιλογή για την επίτευξη των στόχων, ακολουθούμενη από την επιλογή Β. Λόγω του υψηλού κόστους της, η επιλογή Γ είναι λιγότερο αποδοτική από το βασικό σενάριο.

Η συνοχή με άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ είναι επίσης καίριας σημασίας, καθώς η επανεξέταση αποσκοπεί στην επίτευξη νομικής σαφήνειας και απλούστευσης. Η επιλογή Α επιτυγχάνει τον υψηλότερο βαθμό συνοχής, ακολουθούμενη από την επιλογή Β και στη συνέχεια την επιλογή Γ (η οποία είναι λιγότερο συνεκτική από το βασικό σενάριο).

Η ανάλυση ευαισθησίας δείχνει ότι, συνολικά, η επιλογή Α έχει τις καλύτερες επιδόσεις. Αν και δεν είναι η πλέον αποτελεσματική επιλογή, ωφελεί τόσο τους ταξιδιώτες όσο και τις επιχειρήσεις με το χαμηλότερο κόστος και εξασφαλίζει τον υψηλότερο βαθμό συνοχής με άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ.

Το αποτέλεσμα αυτής της αξιολόγησης είναι ότι η επιλογή Α είναι η προτιμώμενη επιλογή.

Η Επιτροπή διαβουλευθήκε επανειλημμένα με διάφορες κατηγορίες ενδιαφερόμενων μερών (συμπεριλαμβανομένων των ταξιδιωτών, των διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών και των παρόχων υπηρεσιών) και συμφώνησαν ευρέως με τα μέτρα που περιλαμβάνονται στην προτιμώμενη επιλογή. Ο κύριος τομέας στον οποίο οι απόψεις τους διαφέρουν αφορά την ανάγκη περιορισμού των προπληρωμών, τον οποίο δεν προκρίνουν πολλοί διοργανωτές. Οι απόψεις αποκλίνουν επίσης όσον αφορά την προστασία κατά της αφερεγγυότητας για τα κουπόνια και τις απαιτήσεις επιστροφής χρημάτων, την οποία προκρίνουν οι περισσότερες οργανώσεις καταναλωτών και δημόσιες αρχές, αλλά μόνο μια μειοψηφία επιχειρήσεων.

Η αναθεώρηση της οδηγίας θα συνεπαγόταν κάποιο κόστος για τα ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά αναμένεται επίσης να μειώσει την επιβάρυνσή τους, χάρη στη μεγαλύτερη νομική σαφήνεια και απλούστευση. Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν ήδη αρκετά από τα μέτρα που περιλαμβάνονται στην προτιμώμενη επιλογή με μέτριο μόνο σχετικό κόστος. Ως εκ τούτου, στα εν λόγω κράτη μέλη, οι επιχειρήσεις δεν θα αντιμετωπίσουν πρόσθετο κόστος. Ο υψηλότερος βαθμός νομικής σαφήνειας και το απλουστευμένο κανονιστικό πλαίσιο

αναμένεται να αυξήσουν το επίπεδο συμμόρφωσης, καθιστώντας αποτελεσματικότερη την επιβολή. Η παροχή αυτών των διευκρινίσεων μπορεί επίσης να μειώσει τον αριθμό των διαφορών ενώπιον των δικαστηρίων.

Για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της προτιμώμενης επιλογής όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της επανεξέτασης μετά την υλοποίησή της, η εκτίμηση επιπτώσεων προσδιορίζει διάφορους δείκτες προόδου. Ωστόσο, δεν μεταβάλλει τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων για τις δημόσιες αρχές και τις επιχειρήσεις που ορίζονται στην ισχύουσα ΟΟΤ. Οι δείκτες αυτοί μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση για την εκπόνηση έκθεσης της Επιτροπής πέντε έτη μετά την έκδοση της τροποποιητικής οδηγίας. Οι απαιτούμενες πληροφορίες θα συλλέγονται μέσω ερευνών σε ομάδες ενδιαφερόμενων μερών (συμπεριλαμβανομένων των ταξιδιωτών, των οργανώσεων καταναλωτών, των ταξιδιωτικών επιχειρήσεων και των εθνικών αρχών). Οι έρευνες αυτές θα είναι επίσης χρήσιμες για την τροφοδότηση μεταγενέστερων αξιολογήσεων.