

Bruxelles, 5. prosinca 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	30. studenoga 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 907 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2015/2302 radi djelotvornije zaštite putnika te pojednostavnjenja i pojašnjenja određenih aspekata Direktive

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 907 final.

Priloženo: SWD(2023) 907 final

Bruxelles, 29.11.2023.
SWD(2023) 907 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća
o izmjeni Direktive (EU) 2015/2302 radi djelotvornije zaštite putnika te
pojednostavnjenja i pojašnjenja određenih aspekata Direktive

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

Uvod

Tržište putovanja znatno se promijenilo zbog sve veće upotrebe digitalnih alata. Drugi su važni događaji posljednjih godina obuhvaćali stečaj grupacije Thomas Cook 2019. i pandemiju bolesti COVID-19. Kao odgovor na ta kretanja i izvješća o određenim poteškoćama u primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima iz 2015. (Direktiva (EU) 2015/2302, dalje u tekstu „Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima”), Komisija je odlučila preispitati Direktivu. Ovo se izvješće o procjeni učinka temelji na rezultatima evaluacije, povezanoj studiji koja je izrađena za Europsku komisiju i dvama izvješćima o primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima iz 2019. i 2021.

Utvrđivanje problema i potreba za djelovanjem EU-a

U evaluaciji su utvrđena tri glavna problema koja ugrožavaju djelotvornost Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

1. Jedan je problem povezan s povratom plaćanja za otkazana putovanja u paket-aranžmanima, posebno za vrijeme velike krize.

Četiri su uzročnika tog problema. Prvi je uzročnik praksa plaćanja unaprijed. Drugi je uzročnik nedovoljna likvidnost organizatora kad istodobno moraju isplatiti puno povrata. To pogoršava činjenica da Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima ne uključuje pravila o povratu novca među poduzećima u slučaju otkazivanja. Naposljetku, postoji pravna nesigurnost u pogledu upotrebe vaučera.

2. Predujmovi nisu dovoljno zaštićeni u slučaju nesolventnosti organizatora.

U tom se pogledu u evaluaciji utvrđuju tri uzročnika problema. Kao prvo, postoji pravna nesigurnost u pogledu toga jesu li vaučeri i prava na povrat zaštićeni u slučaju nesolventnosti organizatora. Kao drugo, i dalje postoje velike razlike između nacionalnih sustava zaštite u slučaju nesolventnosti. Naposljetku, organizatorima paket-aranžmana u nekim je državama članicama teško dobiti zaštitu u slučaju nesolventnosti, posebno u vrijeme krize.

3. Poteškoće u provedbi Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

Utvrđeno je nekoliko uzročnika problema. Određene odredbe Direktive o putovanjima u paket aranžmanima nisu dovoljno jasne, sadržavaju nedostatke ili su presložene. To dovodi do nejednake razine zaštite potrošača i narušavanja tržišnog natjecanja u cijelom EU-u jer se Direktiva primjenjuje na različite načine.

S obzirom na prekograničnu prirodu putovanja u paket-aranžmanima problemi koji su utvrđeni od donošenja Direktive mogu se riješiti samo dosljednim djelovanjem na razini EU-a.

Rješenja

U procjeni učinka ispitane su mjere koje bi rješavanju utvrđenih problema pridonijele izmjenom Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Mjere su grupirane u tri opcije

politike, pri čemu je prva usmjerena na fleksibilna rješenja i minimalne troškove (opcija A), druga sadržava strože mjere (opcija B), a trećom se nastoji postići maksimalna djelotvornost u kriznoj situaciji koja podrazumijeva veće troškove (opcija C).

Opcija A uključuje ciljane izmjene Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Uključuje ograničavanje predujmova na 25 % (osim u slučaju opravdanosti većih predujmova), pravila o dobrovoljnim vaučerima i pravo na povrat među poduzećima u slučaju otkazivanja usluga. Njome se jača zaštita u slučaju nesolventnosti time što se pojašnjava da su vaučeri i zahtjevi za povrat pokriveni i time što se pobliže određuju parametri za djelotvornu zaštitu u slučaju nesolventnosti, uključujući, prema potrebi, mogućnost država članica da zahtijevaju rezervni fond za zaštitu u slučaju nesolventnosti. Navodi se i mogućnost uspostave kriznog fonda koji jamči brz povrat putnicima ako dođe do velike krize, podložno pravilima o državnim potporama. U toj se opciji pojašnjava definicija „paket-aranžmana” te se briše definicija vrsta „povezanih putnih aranžmana”. Pojašnjava se da se okolnosti u zemlji boravišta, polazišta i odredišta moraju uzeti u obzir u pogledu prava na otkazivanje paket-aranžmana zbog izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći i da su upozorenja za putovanja važan aspekt koji u tom kontekstu treba razmotriti. Pojašnjavaju se i uloge različitih trgovaca u odnosu na paket-aranžmane, među ostalim u pogledu povrata.

Opcija B uključuje strože mjere kojima se povećavaju troškovi za različite kategorije dionika (poduzeća i putnike). Primjerice, predviđa se da predujmovi budu strogo ograničeni na 20 % za organizatore paket-aranžmana (bez mogućnosti povećanja) te se utvrđuju obvezni vaučeri ako dođe do velike krize.

Opcija C uključuje mjere kojima se osigurava najviša razina zaštite potrošača, ali uz velike troškove. To uključuje ograničavanje predujmova na 20 % (bez mogućnosti povećanja) za organizatore i pružatelje usluga, obveznu uspostavu kriznog fonda i pridavanje konkretne pravne vrijednosti upozorenjima za putovanja.

Opcije se u procjeni učinka analiziraju s obzirom na tri posebna cilja:

1. cilj: bolja zaštita predujmova putnika i njihova prava na brz povrat u slučaju otkazivanja, među ostalim za vrijeme velike krize, uz istodobno zadržavanje likvidnosti organizatora paket-aranžmana;
2. cilj: osiguravanje veće zaštite putnika u slučaju nesolventnosti organizatora, među ostalim ako dođe do velike krize, uz istodobno osiguravanje jednakih uvjeta na unutarnjem tržištu; i
3. cilj: povećanje pravne sigurnosti i izvršivosti pojašnjavanjem i/ili pojednostavnjenjem nekih odredbi Direktive koje se različito tumače ili primjenjuju ili koje je teško primijeniti u praksi.

Opcija C najdjelotvornija je opcija za postizanje posebnih ciljeva (posebno 1. i 2. cilja), a nakon nje slijede opcija A i opcija B. To je tako uglavnom zbog toga što su mjere iz opcije C obvezne i pružaju vrlo visoku razinu zaštite potrošača.

Kako bi se procijenila učinkovitost svih opcija, u procjeni učinka uspoređuju se novčano izraženi i kvalitativno ocijenjeni troškovi i koristi za sve skupine dionika (putnike, javna tijela

i poduzeća). Opcija A najučinkovitija je za postizanje ciljeva, a nakon nje slijedi opcija B. Zbog visokih troškova opcija C manje je učinkovita od osnovnog scenarija.

Ključna je i usklađenost s drugim zakonodavnim aktima EU-a jer se revizijom nastoji postići pravna jasnoća i pojednostavnjenje. Opcijom A postiže se najveći stupanj usklađenosti, a nakon nje slijede opcija B i opcija C (koja je manje usklađena od osnovnog scenarija).

Analiza osjetljivosti pokazuje da općenito najbolji rezultat daje opcija A. Iako nije najdjelotvornija, ta opcija donosi koristi i putnicima i poduzećima po najnižim troškovima te se njome osigurava najviši stupanj usklađenosti s drugim zakonodavnim aktima EU-a.

Rezultat je ove procjene da je opcija A najpoželjnija opcija.

Komisija se u puno navrata savjetovala s nekoliko kategorija dionika (uključujući putnike, organizatore paket-aranžmana i pružatelje usluga) te su se uglavnom složili s mjerama uključenima u najpoželjniju opciju. Glavna područja u kojima se ne slažu odnose se na potrebu ograničavanja predujmova, što brojni organizatori ne podržavaju. Mišljenja se razlikuju i u pogledu zaštite u slučaju nesolventnosti za vaučere i zahtjeve za povrat, što podržava većina organizacija potrošača i javnih tijela, ali samo manji dio poduzeća.

Revizija Direktive povećala bi određene troškove dionika, ali isto se tako očekuje da će smanjiti njihovo opterećenje zahvaljujući većoj pravnoj jasnoći i pojednostavnjenju. Neke države članice već provode nekoliko mjera uključenih u najpoželjniju opciju uz tek umjerene povezane troškove. Stoga poduzeća u tim državama članicama ne bi snosila dodatne troškove. Očekuje se da će veći stupanj pravne jasnoće i pojednostavnjen regulatorni okvir povećati razinu sukladnosti, a time i djelotvornost provedbe. Pružanjem tih pojašnjenja mogao bi se smanjiti i broj sporova pred sudovima.

Kako bi se procijenila djelotvornost najpoželjnije opcije za postizanje ciljeva revizije nakon njezine provedbe, u procjeni učinka utvrđuje se nekoliko pokazatelja napretka. Međutim, ne mijenjaju se obveze izvješćivanja koje javna tijela i poduzeća imaju na temelju postojeće Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Ti pokazatelji mogu poslužiti kao osnova za izvješće koje Komisija treba podnijeti pet godina nakon donošenja direktive o izmjeni. Potrebne informacije prikupit će se u okviru anketa za skupine dionika (uključujući putnike, organizacije potrošača, turistička poduzeća i nacionalna tijela). Takve će ankete biti korisne i za naknadne evaluacije.