

Bruksela, 5 grudnia 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	30 listopada 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 907 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/2302 w celu zwiększenia skuteczności ochrony podróżnych oraz uproszczenia i doprecyzowania niektórych aspektów dyrektywy

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 907 final.

Załącznik: SWD(2023) 907 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2023 r.
SWD(2023) 907 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/2302 w celu zwiększenia skuteczności ochrony
podróżnych oraz uproszczenia i doprecyzowania niektórych aspektów dyrektywy**

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

Wprowadzenie

Coraz szersze wykorzystanie narzędzi cyfrowych znacznie zmieniło rynek podróży. Oprócz tego, w ostatnich latach miały miejsce takie ważne wydarzenia, jak upadłość grupy Thomas Cook w 2019 r. i pandemia COVID-19. W odpowiedzi na te zmiany oraz na sprawozdania dotyczące pewnych wyzwań związanych ze stosowaniem dyrektywy w sprawie imprez turystycznych z 2015 r. (dyrektywa (UE) 2015/2302), Komisja postanowiła dokonać jej przeglądu. Niniejsze sprawozdanie z oceny skutków oparto na ustaleniach z oceny, powiązanej analizy przygotowanej dla Komisji Europejskiej oraz dwóch sprawozdań ze stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych z 2019 i 2021 r.

Określenie problemu i potrzeba działania na szczeblu UE

W ocenie stwierdzono trzy główne problemy, które ograniczają skuteczność dyrektywy w sprawie imprez turystycznych:

1. Zwroty płatności za odwołane imprezy turystyczne, w szczególności w przypadku poważnego kryzysu.

Wynika to z czterech czynników: (i) praktyki przedpłat; (ii) braku płynności finansowej organizatorów, jeżeli muszą oni w tym samym czasie dokonać wielu zwrotów; (iii) faktu, że dyrektywa w sprawie imprez turystycznych nie zawiera przepisów dotyczących zwrotu kosztów z tytułu odwołania w transakcjach między przedsiębiorstwami oraz (iv) braku pewności prawa w zakresie korzystania z bonów.

2. Niewystarczająca ochrona przedpłat przed niewypłacalnością organizatora.

W tym przypadku w ocenie wskazano trzy przyczyny problemów: (i) brak pewności prawa co do tego, czy bony i prawa do zwrotu są chronione przed niewypłacalnością organizatora; (ii) utrzymujące się znaczne różnice między krajowymi systemami ochrony na wypadek niewypłacalności oraz (iii) fakt, że przynajmniej w niektórych państwach członkowskich organizatorzy imprez turystycznych mają trudności z uzyskaniem ochrony na wypadek niewypłacalności, zwłaszcza w czasach kryzysu.

3. Trudności we wdrażaniu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

Problem wynika z szeregu przyczyn. Niektóre przepisy tej dyrektywy nie są wystarczająco jasne, zawierają luki lub są zbyt złożone. Prowadzi to do nierównego poziomu ochrony konsumentów oraz do zakłóceń konkurencji w całej UE, ponieważ dyrektywa nie jest stosowana jednolicie.

Z uwagi na transgraniczny charakter imprez turystycznych, problemy zidentyfikowane od czasu przyjęcia dyrektywy można rozwiązać w sposób spójny jedynie poprzez działanie na szczeblu UE.

Rozwiązania

W niniejszej ocenie skutków przeanalizowano możliwe środki polegające na zmianie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, służące rozwiązaniu stwierdzonych problemów. Środki podzielono na trzy warianty strategiczne, z których pierwszy polega zasadniczo na elastycznych rozwiązaniach i minimalnych kosztach (wariant A), drugi przewiduje mniej elastyczne rozwiązania (wariant B), a trzeci zapewnia maksymalną skuteczność w sytuacji kryzysowej, choć wiąże się z wyższymi kosztami (wariant C).

Wariant A polega na wprowadzeniu ukierunkowanych zmian do dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Obejmuje on ograniczenie kwot przedpłat do 25 % (chyba że wyższa przedpłata zostanie uzasadniona), przepisy dotyczące dobrowolnych bonów oraz prawo do zwrotu kosztów w transakcjach między przedsiębiorstwami w przypadku odwołania usług. Wariant ten wzmacnia ochronę na wypadek niewypłacalności dzięki doprecyzowaniu, że taka ochrona obejmuje także bony i roszczenia o zwrot kosztów, oraz określeniu parametrów zapewniających skuteczność takiej ochrony, w tym, w stosownych przypadkach, możliwości, aby państwa członkowskie wymagały rezerwowego funduszu ochrony na wypadek niewypłacalności. Wariant ten umożliwia również tworzenie funduszy kryzysowych gwarantujących podróżnym szybki zwrot kosztów w przypadku poważnego kryzysu, z zastrzeżeniem zasad pomocy państwa. W wariantcie tym wyjaśniono pojęcie „imprezy turystycznej” i usunięto jeden z rodzajów „powiązanych usług turystycznych”. Wyjaśniono także, że przy ocenie prawa do zrezygnowania z imprezy turystycznej ze względu na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności należy wziąć pod uwagę okoliczności występujące w krajach zamieszkania, wyjazdu oraz przeznaczenia, a także zaznaczono, że w tym kontekście istotnym do rozważenia elementem są ostrzeżenia dla podróżnych. Określono również role poszczególnych podmiotów gospodarczych w odniesieniu do imprez turystycznych, w tym w odniesieniu do zwrotu kosztów.

Wariant B obejmuje mniej elastyczne środki, które podnoszą koszty dla różnych kategorii zainteresowanych stron (zarówno przedsiębiorstw, jak i podróżnych). Przykładowo ustanawia on dla organizatorów imprez turystycznych ściśle ograniczenie kwot przedpłat do 20 % (bez możliwości ich zwiększenia) oraz wymóg wprowadzenia bonów w przypadku poważnego kryzysu.

Wariant C obejmuje środki zapewniające najwyższy poziom ochrony konsumentów i wiąże się z wysokimi kosztami. Wprowadza on ograniczenie kwot przedpłat do 20 % (bez możliwości ich zwiększenia) zarówno dla organizatorów, jak i dla usługodawców, obowiązkowe utworzenie funduszu kryzysowego oraz nadanie określonej wartości prawnej ostrzeżeniom dla podróżnych.

W ramach oceny skutków przeanalizowano te trzy warianty pod kątem realizacji trzech celów szczegółowych:

- cel 1: lepsza ochrona przedpłat dokonywanych przez podróżnych oraz prawa do szybkiego ich zwrotu w przypadku odwołania podróży, w tym w czasach poważnego kryzysu, przy jednoczesnym zachowaniu płynności finansowej organizatorów imprez turystycznych;

- cel 2: wzmocnienie ochrony podróżnych przed niewypłacalnością organizatora, w tym w przypadku poważnego kryzysu, przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków działania na rynku wewnętrznym oraz
- cel 3: zwiększenie pewności prawa i wykonalności dyrektywy dzięki doprecyzowaniu lub uproszczeniu tych jej przepisów, które można różnie interpretować lub których praktyczne stosowanie nastrocza trudności.

Wariant C umożliwia osiągnięcie celów szczegółowych (zwłaszcza celów 1 i 2) skuteczniej niż warianty A i B. Wynika to głównie z faktu, że środki przewidziane w wariantcie C są obowiązkowe i zapewniają bardzo wysoki poziom ochrony konsumentów.

Aby ocenić wydajność tych trzech wariantów, w ocenie skutków porównano koszty i korzyści wyrażone jakościowo oraz w wartości pieniężnej dla wszystkich grup zainteresowanych stron (podróżnych, organów publicznych i przedsiębiorstw). Wariant A umożliwia najwydajniejsze osiągnięcie celów. Za nim uplasował się wariant B. Ze względu na wysokie koszty, wariant C jest mniej wydajny niż scenariusz odniesienia.

Kluczowa jest również spójność z innymi aktami prawnymi UE, ponieważ przegląd służy osiągnięciu jasności prawa i jego uproszczeniu. Najwyższy stopień spójności zapewnia wariant A, następnie uplasował się wariant B, a na końcu – wariant C (który zapewnia niższą spójność niż scenariusz odniesienia).

Z analizy wrażliwości wynika, że, ogólnie rzecz biorąc, wariant A byłby najlepszym rozwiązaniem. Chociaż nie jest on wariantem najskuteczniejszym, przynosi korzyści zarówno podróżnym, jak i przedsiębiorstwom, wiąże się z najniższymi kosztami i zapewnia najwyższy stopień spójności z innymi aktami prawnymi UE.

Z oceny wynika więc, że wariant A jest wariantem preferowanym.

Komisja wielokrotnie konsultowała się z różnymi zainteresowanymi stronami (m.in. z podróżnymi, organizatorami imprez turystycznych i usługodawcami), którzy zasadniczo zgodzili się ze środkami wprowadzanymi w preferowanym wariantcie. Mają oni odmienne opinie przede wszystkim w odniesieniu do potrzeby ograniczenia przedpłat, do której wielu organizatorów nie jest przekonanych. Zainteresowane strony nie są również zgodne w kwestii ochrony bonów i roszczeń o zwrot na wypadek niewypłacalności. Popiera ją większość organizacji konsumenckich i organów publicznych, ale niewiele przedsiębiorstw.

Zmiana dyrektywy wiązałaby się z pewnymi kosztami dla zainteresowanych stron, ale oczekuje się również, że zmniejszy ich obciążenie dzięki zwiększeniu jasności prawa i jego uproszczeniu. Niektóre państwa członkowskie wdrażają już szereg środków przewidzianych w preferowanym wariantcie i ponoszą z tego tytułu jedynie umiarkowane koszty. Przedsiębiorstwa z tych państw członkowskich nie poniosłyby zatem dodatkowych kosztów. Oczekuje się także, że zwiększenie jasności prawa i uproszczenie ram regulacyjnych poprawią przestrzeganie prawa i skuteczność jego egzekwowania. Doprecyzowanie obowiązujących przepisów może również zmniejszyć liczbę sporów sądowych.

W ocenie skutków wskazano kilka wskaźników postępu, które po wdrożeniu preferowanego wariantu pomogą ocenić jego skuteczność w osiągnięciu celów przeglądu. Wskaźniki te nie zmieniają obowiązków sprawozdawczych nałożonych na przedsiębiorstwa i organa publiczne obowiązującą dyrektywą w sprawie imprez turystycznych. Mogą one jednak posłużyć za podstawę sprawozdania, które Komisja powinna sporządzić pięć lat po przyjęciu dyrektywy zmieniającej. Potrzebne informacje zostaną zebrane w drodze ankiet skierowanych do grup zainteresowanych stron (w tym podróżnych, organizacji konsumenckich, przedsiębiorstw turystycznych i organów krajowych). Takie ankiety będzie można również wykorzystać do przeprowadzania kolejnych ocen.