

V Bruseli 5. decembra 2023
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	30. novembra 2023
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2023) 907 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/2302 s cieľom zefektívniť ochranu cestujúcich a zjednodušiť a objasniť určité aspekty uvedenej smernice

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2023) 907 final.

Príloha: SWD(2023) 907 final

V Bruseli 29. 11. 2023
SWD(2023) 907 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE
ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

**k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady,
ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/2302 s cieľom zefektívniť ochranu cestujúcich
a zjednodušiť a objasniť určité aspekty uvedenej smernice**

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

Úvod

Trh cestovného ruchu prešiel zásadnými zmenami v dôsledku rastúceho používania digitálnych nástrojov. Ďalšími významnými udalosťami v posledných rokoch boli konkurz spoločnosti Thomas Cook v roku 2019 a pandémie COVID-19. V reakcii na tento vývoj a na správy o určitých výzvach pri uplatňovaní smernice z roku 2015 o balíkoch cestovných služieb [smernica (EÚ) 2015/2302, ďalej len „smernica o balíkoch cestovných služieb“] sa Komisia rozhodla smernicu preskúmať. Táto správa o posúdení vplyvu vychádza zo zistení hodnotenia, súvisiacej štúdie vypracovanej pre Európsku komisiu a z dvoch správ o uplatňovaní smernice o balíkoch cestovných služieb z rokov 2019 a 2021.

Vymedzenie problému a potreba opatrení na úrovni EÚ

Pri hodnotení sa zistili tri hlavné problémy, ktoré bránia účinnosti smernice o balíkoch cestovných služieb.

1. Jeden problém sa týkal refundácií platieb za zrušené balíky cestovných služieb, najmä v prípade závažnej krízy.

Zistili sa štyri príčiny tohto problému. Prvou príčinou je prax zálohových platieb. Druhou je nedostatočná likvidita organizátorov, ak majú uskutočniť mnoho refundácií v rovnakom čase. Situáciu zhoršuje skutočnosť, že smernica o balíkoch cestovných služieb neobsahuje pravidlá o refundáciách medzi podnikmi v prípade zrušenia. Napokon tu existuje právna neistota, pokiaľ ide o používanie poukážok.

2. Zálohové platby nie sú dostatočne chránené pred platobnou neschopnosťou organizátora.

V tejto súvislosti sa pri hodnotení identifikovali tri príčiny problému. Po prvé tu existuje právna neistota, pokiaľ ide o to, či sú poukázky a práva na refundáciu chránené pred platobnou neschopnosťou organizátora. Po druhé pretrvávajú značné rozdiely medzi vnútroštátnymi systémami ochrany v prípade platobnej neschopnosti. A napokon aspoň v niektorých členských štátoch je pre organizátorov balíkov cestovných služieb ťažké získať ochranu v prípade platobnej neschopnosti, najmä v časoch krízy.

3. Ťažkosti pri vykonávaní smernice o balíkoch cestovných služieb.

Identifikovalo sa niekoľko príčin tohto problému. Určité ustanovenia smernice o balíkoch cestovných služieb nie sú dostatočne jasné, obsahujú medzery alebo sú príliš zložité. To spôsobuje nerovnaké úrovne ochrany spotrebiteľa a narušenia hospodárskej súťaže v celej EÚ, keďže smernica sa uplatňuje odlišnými spôsobmi.

Vzhľadom na cezhraničnú povahu balíka cestovných služieb možno problémy identifikované od prijatia smernice dôsledne riešiť len prijatím opatrení na úrovni EÚ.

Riešenia

V rámci tohto posúdenia vplyvu sa preskúmali opatrenia, ktoré prispievajú k riešeniu identifikovaných problémov zmenou smernice o balíkoch cestovných služieb. Opatrenia sú

zoskupené do troch možností politiky, pričom prvá možnosť sa zameriava na flexibilné riešenia a minimálne náklady (možnosť A), druhá možnosť obsahuje prísnejšie opatrenia (možnosť B) a tretia možnosť sa zameriava na maximálnu účinnosť v krízovej situácii, hoci je spojená s vyššími nákladmi (možnosť C).

Možnosť A zahŕňa uskutočnenie cielených zmien smernice o balíkoch cestovných služieb. Obsahuje obmedzenie zálohových platieb na 25 % (pokiaľ nie sú vyššie zálohové platby odôvodnené), pravidlá týkajúce sa dobrovoľných poukážok a práva na refundáciu medzi podnikmi v prípade zrušenia služieb. Posilňuje sa ňou ochrana v prípade platobnej neschopnosti objasnením toho, že sa vzťahuje na poukážky a nároky na refundáciu, a stanovením parametrov pre účinnú ochranu v prípade platobnej neschopnosti a v prípade potreby možnosti členských štátov požadovať záložný fond na účely ochrany v prípade platobnej neschopnosti. Takisto sa v nej uvádza možnosť vytvorenia krízového fondu, ktorý zaručuje rýchle refundácie cestujúcim v prípade významnej krízy a na ktorý sa vzťahujú pravidlá o štátnej pomoci. V rámci tejto možnosti sa objasňuje vymedzenie pojmu „balík služieb“ a odstraňuje sa jeden z druhov tzv. spojených cestovných služieb. Objasňuje sa v nej, že okolnosti v krajine pobytu, krajine odchodu a v destinácii sa musia zohľadniť na účely práva zrušiť balík služieb z dôvodu neodvratiteľných a mimoriadnych okolností a že cestovné varovania sú dôležitým aspektom, ktorý treba v tejto súvislosti zohľadniť. Takisto sa v nej objasňuje úloha rôznych obchodníkov vo vzťahu k balíkom služieb, a to aj v prípade refundácií.

Možnosť B obsahuje prísnejšie opatrenia, ktoré zvyšujú náklady rôznym kategóriám zainteresovaných strán (podnikom aj cestujúcim). Napríklad sa v nej stanovuje prísny limit na zálohy vo výške 20 % v prípade organizátorov balíkov cestovných služieb (bez možnosti jej zvýšenia) a povinné poukážky v prípade závažnej krízy.

Možnosť C obsahuje opatrenia, ktorými sa pri vynaložení vysokých nákladov zabezpečuje najvyššia úroveň ochrany spotrebiteľa. Zahŕňa to obmedzenie zálohových platieb na 20 % (bez možnosti zvýšenia) v prípade organizátorov aj poskytovateľov služieb, povinné vytvorenie krízového fondu a poskytnutie špecifickej právnej hodnoty cestovným varovaniam.

V rámci posúdenia vplyvu sa možnosti analyzujú vo vzťahu k trom osobitným cieľom:

cieľ č. 1: lepšia ochrana zálohových platieb cestujúcich a ich práva na rýchlu refundáciu v prípade zrušenia, a to aj v čase závažnej krízy, pri zachovaní platobnej schopnosti organizátorov balíkov cestovných služieb,

cieľ č. 2: zabezpečenie väčšej ochrany cestujúcich pred platobnou neschopnosťou organizátora, a to aj v prípade závažnej krízy, pri zabezpečení rovnakých podmienok na vnútornom trhu a

cieľ č. 3: zvýšenie právnej istoty a vymáhateľnosti objasnením a/alebo zjednodušením niektorých ustanovení smernice, ktoré sa vykladajú alebo uplatňujú odlišne alebo ktoré sa v praxi ťažko uplatňujú.

Možnosť C je najúčinnnejšou možnosťou pri dosahovaní konkrétnych cieľov (najmä cieľov č. 1 a 2) a po nej nasledujú možnosti A a B. Dôvodom sú najmä opatrenia v rámci možnosti C, ktoré sú povinné a zabezpečujú veľmi vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa.

Na posúdenie účinnosti týchto možností sa v rámci posúdenia vplyvu porovnávajú peňažne vyjadrené a kvalitatívne posúdené náklady a prínosy pre všetky skupiny zainteresovaných strán (cestujúcich, subjekty verejného sektora a podniky). Možnosť A je najúčinnnejšou možnosťou pri dosahovaní cieľov a po nej nasleduje možnosť B. Vzhľadom na vysoké náklady je možnosť C menej účinná než základný scenár.

Koherentnosť s ostatnými právnymi predpismi EÚ je takisto kľúčová, keďže cieľom preskúmania je dosiahnuť právnu zrozumiteľnosť a zjednodušenie. Najvyššia miera koherentnosti sa dosiahne možnosťou A, po ktorej nasleduje možnosť B a potom možnosť C (ktorá je menej koherentná než základný scenár).

Z analýzy citlivosti vyplýva, že najlepšie výsledky vo všeobecnosti poskytuje možnosť A. Hoci nie je najúčinnnejšou možnosťou, je prínosná pre cestujúcich aj pre podniky, a to pri najnižších nákladoch, a zabezpečuje najvyššiu úroveň koherentnosti s ostatnými právnymi predpismi EÚ.

Výsledkom tohto posúdenia je, že možnosť A je uprednostňovanou možnosťou.

Komisia pri mnohých príležitostiach konzultovala s viacerými kategóriami zainteresovaných strán (vrátane cestujúcich, organizátorov balíkov cestovných služieb a poskytovateľov služieb), ktoré vo všeobecnosti súhlasili s opatreniami zahrnutými do uprednostňovanej možnosti. Hlavnou oblasťou, v ktorej sa ich názory líšia, je potreba obmedziť zálohové platby, ktorá si u mnohých organizátorov nezískala podporu. Názory sa líšia, aj pokiaľ ide o ochranu poukážok a nárokov na refundáciu v prípade platobnej neschopnosti, ktorú podporila väčšina spotrebiteľských organizácií a subjektov verejného sektora, ale len menšina podnikov.

Revidovanie smernice by malo za následok vznik určitých nákladov pre zainteresované strany, ale takisto sa očakáva, že vďaka väčšej právnej zrozumiteľnosti a zjednodušeniu sa zníži ich zaťaženie. Niektoré členské štáty už vykonali viaceré z opatrení zahrnutých do uprednostňovanej možnosti, s čím boli spojené len mierne náklady. V týchto členských štátoch by preto podniky neboli vystavené žiadnym dodatočným nákladom. Očakáva sa, že vďaka vyššej úrovni právnej istoty a zjednodušenému právnemu rámcu sa zvýši úroveň dodržiavania, čím sa zefektívni presadzovanie. Poskytnutím týchto objasnení sa môže znížiť aj počet súdnych sporov.

Na posúdenie účinnosti uprednostňovanej možnosti pri dosahovaní cieľov preskúmania po jej vykonaní sa v rámci posúdenia vplyvu identifikuje niekoľko ukazovateľov pokroku. Uprednostňovanou možnosťou sa však nemenia oznamovacie povinnosti subjektov verejného sektora a podnikov stanovené podľa súčasnej smernice o balíkoch cestovných služieb. Tieto ukazovatele môžu slúžiť ako východisko pre správu Komisie, ktorá sa má vypracovať päť rokov po prijatí pozmeňujúcej smernice. Bude potrebné zhromaždiť informácie prostredníctvom prieskumov zameraných na skupiny zainteresovaných strán (vrátane cestujúcich, spotrebiteľských organizácií, podnikov v oblasti cestovného ruchu a vnútroštátnych orgánov). Takéto prieskumy budú užitočným zdrojom aj pri následných hodnoteniach.