

Bruselj, 1. marec 2021
(OR. en)

6586/21

CONSOM 47
MI 117
TOUR 4

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	26. februar 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 90 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o uporabi Direktive (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 90 final.

Priloga: COM(2021) 90 final



Bruselj, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih

1. Direktiva

Direktiva (EU) 2015/2302 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih (v nadaljnjem besedilu: direktiva o paketnih potovanjih ali Direktiva) je bila sprejeta 25. novembra 2015¹. Nadomestila je Direktivo Sveta 90/314/EGS z dne 13. junija 1990 o paketnem potovanju, organiziranih počitnicah in izletih. Direktiva o paketnih potovanjih temelji na temeljnih značilnostih direktive iz leta 1990, med drugim na zahtevah v zvezi z informacijami, določbah o spremembah pogodb in obveznostih ter varstvu potrošnikov v primeru insolventnosti organizatorja. Z novo direktivo o paketnih potovanjih se znatno izboljšuje raven varstva potrošnikov, saj so upoštevani novi modeli spletnih rezervacij za kombinacije potovalnih storitev.

Potem ko je Komisija junija 2019 že predložila poročilo o določbah direktive o paketnih potovanjih, ki se uporabljajo za spletne rezervacije na različnih prodajnih točkah (poročilo o povezanih postopkih spletne rezervacije)², Evropskemu parlamentu in Svetu predlaga to splošno poročilo o uporabi direktive o paketnih potovanjih v skladu z drugim stavkom člena 26 direktive o paketnih potovanjih³.

Pri pripravi tega poročila so bila opravljena posvetovanja s strokovno skupino deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih⁴ in z nacionalnimi organi⁵.

1.1. Glavni elementi direktive

V skladu z direktivo o paketnih potovanjih je organizator turističnega paketa odgovoren za izvedbo vseh storitev, ki so del takega paketa, ne glede na to, ali jih opravi sam organizator ali drugi ponudniki storitev. Ko je direktiva o paketnih potovanjih nadomestila direktivo iz leta 1990, je razširila koncept „turističnega paketa“, ki je prvotno temeljil na vnaprej dogovorjenih organiziranih počitnicah, na počitnice po meri posameznika, ki jih trgovci, vključno s tradicionalnimi organizatorji potovanj, spletnimi ali klasičnimi potovalnimi agencijami, letalskimi družbami in hoteli, sestavi iz različnih potovalnih storitev, ki jih izbere potnik. Vsi navedeni trgovci so lahko „organizatorji“ v smislu direktive o paketnih potovanjih.

Glavni elementi direktive o paketnih potovanjih⁶ so:

¹ Direktiva (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 90/314/EGS (UL L 326, 11.12.2015, str. 1).

² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o določbah Direktive (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, ki se uporabljajo za spletne rezervacije na različnih prodajnih točkah (COM(2019) 270 final, 21.6.2019, ki mu je priložen delovni dokument služb Komisije SWD(2019) 270 final).

³ To poročilo zajema 27 držav članic EU. Kjer je to ustrezno, se sklicuje na informacije v zvezi z Združenim kraljestvom, ki je iz EU izstopilo 31. januarja 2020.

⁴ Strokovna skupina deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih (2015/2302) (E03617), <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=SL>.

⁵ Odbor za sodelovanje na področju varstva potrošnikov, osrednje kontaktne točke, vzpostavljene na podlagi direktive o paketnih potovanjih, Svetovni odbor za turizem.

⁶ Glej tudi povzetek, ki je na voljo na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:090405_1.

- širša opredelitev pojma „turističnega paketa“, vključno z že pripravljenimi počitnicami, ki jih ponuja organizator potovanj, in elementi potovanja ali počitnic po meri, ki jih izbere potnik na enotni spletni ali klasični prodajni točki;
- uvedba koncepta povezanega potovalnega aranžmaja, ki je ohlapnejša kombinacija dveh ali več potovalnih storitev za isto potovanje ali počitnice kot turistični paket. V nasprotju z organizatorji turističnih paketov so trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, odgovorni le za izvedbo potovalnih storitev, ki jih sami izvajajo. Kombinacija potovalnih storitev se šteje za povezan potovalni aranžma, kadar en trgovec omogoča:
 - nakup različnih storitev prek ločenih postopkov rezervacije med enim samim obiskom potovalne agencije ali spletne strani, ali
 - usmerjen nakup dodatne potovalne storitve od drugega ponudnika v 24 urah po tistem, ko potnik prejme potrditev rezervacije za prvo potovalno storitev (npr. tako, da v potrditvi rezervacije navede povezavo do drugega ponudnika storitev);
- izboljšane zahteve v zvezi z informacijami: podjetja morajo potnike z obrazci standardnih informacij obvestiti, ali jim ponujajo turistični paket ali povezan potovalni aranžma, ter o njihovih ključnih pravicah. Zagotoviti morajo informacije o lastnostih in značilnostih turističnega paketa, njegovi ceni in morebitnih dodatnih stroških;
- družbe, ki prodajajo organizirane počitnice, morajo jamčiti za povračilo plačil in povratek potnikov v primeru stečaja organizatorja. V omejenem obsegu tako jamstvo velja tudi za povezane potovalne aranžmaje. Trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, morajo zagotoviti vračilo denarja za plačila, ki jih prejmejo od potnikov, če zaradi insolventnosti zadevne potovalne storitve ne izvedejo. To zagotovilo vključuje tudi povratek potnikov, če je trgovec, ki omogoča povezane potovalne aranžmaje, odgovoren za prevoz potnikov, na primer letalska družba. Direktiva o paketnih potovanjih določa načelo medsebojnega priznavanja glede varstva v primeru insolventnosti, ki ga zagotavljajo organizatorji ali trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, v skladu s pravom države članice svojega sedeža;
- stroga pravila glede odgovornosti: razen nekaterih izjem je organizator turističnega paketa odgovoren, če gre kaj narobe, ne glede na to, kdo izvaja potovalno storitev;
- trdnejše pravice do odpovedi: potniki lahko organizirane počitnice odpovedo iz katerega koli razloga, pri čemer plačajo razumno visoko odstopnino. Počitnice lahko brezplačno odpovedo zlasti v primeru „neizogibnih in izrednih okoliščin“⁷ v kraju potovanja, ki vplivajo na izvedbo turističnega paketa (npr. vojna, naravne nesreče ali izbruh hude bolezni), ali če se cena paketa zviša za več kot 8 % glede na prvotno ceno;
- pomoč potnikom: če se potniki ne morejo vrniti z organiziranih počitnic zaradi „neizogibnih in izrednih okoliščin“, se jim zagotovi namestitev do tri noči, razen če je v zakonodaji Unije o pravicah potnikov določeno daljše obdobje namestitve. Na splošno morajo organizatorji potnikom v težavah zagotoviti pomoč, zlasti z zagotavljanjem informacij o zdravstvenih storitvah in konzularni pomoči.

1.2. Tržni podatki

⁷ Koncept „neizogibnih in izrednih okoliščin“ nadomešča koncept „višje sile“ iz direktive iz leta 1990.

V letu 2017 so turistični paketi predstavljali približno 9 % vseh turističnih potovanj prebivalcev EU-27, v skupnih izdatkih za turizem pa so imeli približno 21-odstotni delež⁸. V povprečju je vsak turist iz EU za paketno potovanje znotraj EU-27 porabil približno 762 EUR (skupni izdatki približno 58 milijard EUR), za paketno potovanje v tretje države pa 1 756 EUR (skupni izdatki približno 36 milijard EUR)⁹. Daleč najpopularnejša država potovanja v Evropi je bila Španija (skupni izdatki približno 15 milijard EUR).

Iz raziskave spremljanja trga organiziranih počitnic in izletov¹⁰, ki je bila izvedena leta 2020, izhaja, da večina potrošnikov iz EU-27 (81 %) zaupa ponudnikom organiziranih počitnic in izletov. Ta številka se med državami članicami nekoliko razlikuje, in sicer sega od 90 % (na Hrvaškem in Portugalskem) do 60 % (na Poljskem). Velika večina (91 %) poroča o pozitivnih izkušnjah z nakupi na navedenem trgu, pri čemer obstajajo nekatere pomembne razlike med državami ali družbeno-demografskimi podskupinami.

Potrošniki, ki so nakup opravili pri potovalni agenciji, so večinoma plačali eno skupno ceno za različne storitve (82 %). Nasprotno je 25 % tistih, ki so storitve kupili prek spleta, to storilo na enem spletnem mestu, vendar so vsako storitev plačali posebej, 19 % pa jih je storitve kupilo na enem spletnem mestu in nato na tem spletnem mestu kliknilo povezavo, da bi kupili drugo storitev od drugega ponudnika.

Med potrošniki jih je 11 % poročalo o težavah s kupljenimi storitvami ali z izvajalci dejavnosti, kar je bil upravičen razlog za pritožbo. V tej skupini jih je 40 % utrpelo finančno izgubo, 79 % pa nefinančne posledice, kot so izguba časa, jeza, frustracija, stres ali anksioznost. Med tistimi, ki so imeli težave, jih je večina (62 %) vložila pritožbo. Samo dobra polovica (54 %) jih je bilo zadovoljnih z rezultatom pritožbe, 42 % pa jih ni bilo zadovoljnih.

2. Prenos

Države članice so morale direktivo o paketnih potovanjih prenesti do 1. januarja 2018. Med februarjem 2016 in majem 2017 je Komisija organizirala pet delavnic za pomoč državam članicam pri prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo¹¹.

2.1. Upoštevanje roka za prenos

Komisija je marca 2018 začela postopke za ugotavljanje kršitev zaradi neizpolnjene obveznosti sporočanja nacionalnih ukrepov za prenos zoper 14 držav članic. Dve državi članici sta Direktivo prenesli šele po tem, ko je Komisija izdala obrazloženo mnenje v skladu

⁸ Vsa turistična potovanja v letu 2017: približno 1,1 milijarde; skupni izdatki med temi potovanji so znašali približno 444 milijard EUR; ESTAT, podatki za leto 2017, [Število potovanj glede na vrsto organizacije \(od leta 2014 naprej\) \[TOUR_DEM_TTORG_custom_410560\]](#); [Izdatki glede na vrsto organizacije \(od leta 2014 naprej\) \[TOUR_DEM_EXORG_custom_410607\]](#).

⁹ Izdatki za paketna potovanja vključujejo plačilo za turistični paket in vse druge turistične izdatke med potovanjem.

¹⁰ Raziskavo je med 27. julijem in 26. oktobrom 2020 izvedla družba Ipsos, nanaša pa se na referenčno obdobje enega leta pred razgovorom v okviru raziskave. Ni mogoče opredeliti, v kolikšni meri so odgovori vprašanih temeljili na izkušnjah v času pandemije COVID-19. Rezultati raziskave spremljanja trga so na voljo na spletnem mestu Evropske komisije: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_sl.

¹¹ Glej zapisnike delavnic o prenosu, ki so na voljo na spletnem mestu Evropske komisije: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Ta zapisnik ne odraža uradnega stališča Komisije v zvezi z razlago direktive o paketnih potovanjih.

s členom 258 PDEU. Do marca 2019 so vse države članice Komisijo obvestile o popolnem prenosu Direktive.

2.2. Ocena skladnosti ukrepov za prenos

Ocena skladnosti nacionalnih ukrepov za prenos, ki jo je opravil zunanji pogodbenik, je bila končana v začetku leta 2021. Po navedbah raziskave bi lahko v vseh državah članicah obstajalo potencialno neskladje, vendar v različnem obsegu, na primer glede opredelitev pojmov, zahtev v zvezi s predpogodbenimi informacijami, pravic potnikov do odstopa in odstopnin, posledic neizpolnitve ali neustrezne izpolnitve pogodbe, obveznosti trgovcev, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, odgovornosti za napake pri rezervaciji in glede zavezujoče narave direktive o paketnih potovanjih. Iz ugotovljenih težav ne izhaja splošen trend, razen glede dejstva, da določbe o varstvu v primeru insolventnosti, predvsem glede njegove učinkovitosti, v številnih državah članicah morda niso v celoti ustrezno prenesene. Komisija bo analizirala ugotovitve raziskave in proučila začetek dialoga z državami članicami, kjer je ustrezno, ter/ali začetek postopkov za ugotavljanje kršitev.

3. Uporaba in izvrševanje

Države članice so morale 1. julija 2018 začeti uporabljati pravila o prenosu direktive o paketnih potovanjih.

3.1. Ozaveščanje

Komisija je izdala sporočilo za medije¹², da bi opozorila na začetek uporabe novih pravil, zagotovila informacije za potnike¹³ in podjetja¹⁴ na spletnem mestu TVOJA EVROPA ter paketna potovanja vključila v komunikacijsko kampanjo **#yourEUright** o več ključnih pravicah potrošnikov, ki jo je začela leta 2019¹⁵. Kljub temu predstavniki potrošnikov menijo, da se številni potrošniki slabo zavedajo svojih pravic, zlasti kadar želijo odstopiti od pogodbe o paketnem potovanju.

3.2. Glavni izzivi, povezani z uporabo Direktive

V fazi prenosa v nacionalno zakonodajo in v prvih letih uporabe je bilo nekaj nejasnosti med deležniki in organi, zlasti glede široke opredelitve pojma „turistični paket“, novega koncepta povezanega potovalnega aranžmaja, razmejitve med obema konceptoma in obrazcev standardnih informacij. Poleg tega so se pojavili izzivi v zvezi z varstvom v primeru insolventnosti, zlasti v zvezi s stečajem skupine Thomas Cook (glej poglavje 4) in pandemijo COVID-19 (glej poglavje 5).

3.2.1. Široka opredelitev pojma „turistični paket“

Vsaka kombinacija vsaj dveh različnih vrst potovalnih storitev za isto potovanje ali počitnice, ki jih združi en trgovec, tudi na zahtevo potnika, je turistični paket, če so vse storitve vključene v eno pogodbo ali če so izpolnjeni drugi pogoji, npr. skupna ali celotna cena. Izjeme od uporabe direktive so zelo omejene¹⁶. To je v času prenosa direktive o paketnih

¹² IP/18/4293 z dne 29. junija 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_18_4293.

¹³ https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_sl.htm

¹⁴ https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_sl.htm.

¹⁵ https://europa.eu/youreurope/your-rights_sl.

¹⁶ Glej člen 2(2) direktive o paketnih potovanjih, ki določa tri izjeme: 1. potovanja, ki trajajo manj kot 24 ur, razen če je vključena prenočitev; 2. potovanja, ki se ponujajo občasno, na nepridobitni osnovi in le zaključeni skupini potnikov; 3. potovanja, kupljena na podlagi splošnega dogovora za organizacijo poslovnega potovanja.

potovanjih in po njem povzročilo negotovosti glede vprašanja, ali se Direktiva nanaša na ponudnike storitev turističnih nastanitev, ki v ponudbo vključijo brezplačen dostop do lokalnih prostočasnih dejavnosti ali prevoznih storitev (npr. turistične kartice).

Primeri: 1. Kmet, ki na svojem spletnem mestu oglašuje počitnice z ježo konjev, ki vključujejo nočitev in ure učenja ježe po skupni ceni, je organizator turističnega paketa v smislu direktive o paketnih potovanjih.

2. Potovalna agencija, ki strankam svetuje o morebitnih safarijih, nato pa v skladu z izbiro stranke rezervira let, nastanitev v različnih kočah in voden izlet, za katere se potnik strinja, da jih bo plačal, ko bo izbral vse elemente, je organizator takega turističnega paketa in odgovoren za izvedbo različnih potovalnih storitev, ki so vanj vključene.

Predstavniki malih podjetij v sektorju turizma in rekreacije (npr. podeželski turizem, športni klubi) menijo, da bi morala biti mala ali zelo majhna podjetja izvzeta iz uporabe direktive o paketnih potovanjih, zlasti kadar v ponudbo ni vključen prevoz. Potrošniške organizacije in poslovne organizacije s področja turizma pa menijo, da dodatne izjeme ne bi bile ustrezna rešitev.

3.2.2. Povezani potovalni aranžmaji

Uveden je bil koncept povezanih potovalnih aranžmajev, pri čemer je bilo upoštevano dogajanje na trgu, za katerega je značilno, da trgovci (večinoma prek spleta, pa tudi na klasičen način) potnikom v kratkem času pomagajo pri sklepanju ločenih pogodb s posameznimi ponudniki potovalnih storitev za isto potovanje. Koncept vključuje dve možnosti, pri katerih trgovec *omogoča* rezervacijo potovalnih storitev, ki jih ponujajo drugi ponudniki, ter razširja uporabo nekaterih pravil direktive o paketnih potovanjih na take poslovne modele.

Primeri: 1. Potovalna agencija rezervira let za stranko, potnik let plača. Nato, še vedno med istim obiskom potovalne agencije, agent rezervira nastanitev v hotelu za isto potovanje, ki ni bila izbrana pred rezervacijo leta, niti pred rezervacijo leta ni bila preverjena razpoložljivost hotela, nato pa zahteva plačilo ali polog za namestitev v hotelu. Zaradi ločene izbire in ločenih plačil posamezne potovalne storitve je potovalna agencija omogočila povezan potovalni aranžma.

2. Elektronsko sporočilo, s katerim letalska družba potrdi rezervacijo leta, vsebuje tudi povezavo do drugega spletnega mesta, prek katerega lahko potnik rezervira hotel v kraju potovanja. Če potnik klikne povezavo in v 24 urah po prejemu potrditve rezervacije leta rezervira sobo za potovanje, je letalska družba usmerjeno omogočila povezan potovalni aranžma.

Čeprav uvodni izjavi 12 in 13 direktive o paketnih potovanjih vsebujeta nekaj smernic glede koncepta povezanega potovalnega aranžmaja, se je domnevno največ vprašanj nanašalo na uporabo tega koncepta. Deležniki – potrošniki in podjetja – menijo, da je opredelitev pojma povezanega potovalnega aranžmaja preveč zapletena in da jo je v praksi težko uporabiti.

Včasih ni jasno, kaj dejansko pomenita izraza „omogočanje“ in „usmerjeno omogočanje“. V uvodni izjavi 12 je pojasnjeno, da se objava povezav, prek katerih so potniki zgolj na splošno obveščeni o nadaljnjih potovalnih storitvah, ne bi smela šteti za omogočanje povezanega potovalnega aranžmaja. Zato bo običajno potrebna aktivna promocija na podlagi poslovne povezave, ki vključuje plačilo med trgovcem, ki omogoča nakup dodatne potovalne storitve, in drugim trgovcem (glej uvodno izjavo 13).

Težave pri uporabi koncepta povezanega potovalnega aranžmaja so povezane z dejstvom, da je v drugem zgoraj navedenem primeru obveznost varstva v primeru insolventnosti (če se uporablja) odvisna od negotovega prihodnjega dogodka, tj. od tega, ali potnik rezervira dodatno potovalno storitev pri drugem trgovcu v 24 urah po prvi rezervaciji. Če se to zgodi, mora ponudnik prve potovalne storitve, ki prejme potnikovo predplačilo, zagotoviti varstvo v primeru insolventnosti za navedena plačila. Čeprav člen 19(4) direktive o paketnih potovanjih zahteva, da drugi trgovec obvesti trgovca, ki omogoča povezani potovalni aranžma, o sklenitvi pogodbe s potnikom, prvi trgovec nima nujno vseh informacij, na podlagi katerih bi lahko opredelil, v katerih primerih je nastal povezan potovalni aranžma. V poročilih se navaja, da ponudniki dodatnih potovalnih storitev ne izpolnijo vedno svoje obveznosti obveščanja, na primer zaradi pomanjkanja tehničnih sredstev za varno izmenjavo podatkov ali iz strahu pred kršitvijo splošne uredbe o varstvu podatkov¹⁷. Taka negotovost lahko povzroči težave pri zagotavljanju zahtevanega varstva v primeru insolventnosti.

Prav tako so bili izraženi pomisleki, da direktiva o paketnih potovanjih ne določa odgovornosti trgovcev, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, za izvedbo zadevnih storitev, z izjemo varstva v primeru insolventnosti in nekaterih zahtev v zvezi s predpogodbenimi informacijami. Predstavniki potrošnikov so zaskrbljeni, ker naj bi se ponudniki potovalnih storitev zavajajoče predstavljali kot trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, in ne kot organizatorji, da bi se tako izognili strožjim pravilom glede odgovornosti, ki se uporabljajo za turistične pakete, potrošniki pa so posledično manj zaščiteni.

3.2.3. Razmejitev med turističnim paketom in povezanim potovalnim aranžmajem

Včasih je težko razločevati med nekaterimi turističnimi paketi in nekaterimi povezanimi potovalnimi aranžmaji¹⁸. Potovalna agencija, ki za svojo stranko rezervira let in hotel ter izda en račun za obe storitvi, prodaja turistični paket. Če isti storitvi nista bili izbrani skupaj, potovalna agencija, ki ju rezervira eno za drugo in ju ne zaračuna skupaj, omogoča povezan potovalni aranžma.

V primeru povezanih postopkov spletne rezervacije¹⁹ imajo lahko potrošniki in izvršilni organi velike težave z dokazovanjem, ali je bil sklenjen turistični paket, povezan potovalni aranžma ali nič od tega, kot je pojasnjeno v poročilu o povezanih postopkih spletne rezervacije iz leta 2019. Ponudnik potovalne storitve, ki po zaključku rezervacije sporoči ime potnika, podatke o plačilu in e-poštni naslov drugemu trgovcu, pri katerem je bila v 24 urah od potrditve prve rezervacije rezervirana druga storitev, je organizator turističnega paketa in tako odgovoren za izvedbo obeh storitev. Če eden od navedenih podatkovnih elementov ni sporočen, je prvi trgovec omogočil povezan potovalni aranžma, odgovoren pa je samo za izvedbo svoje storitve, če je druga rezervacija opravljena v 24 urah. Če je opravljena pozneje, se direktiva o paketnih potovanjih sploh ne uporablja. Izkazalo se je, da je v praksi težko dokazati, kateri podatki so bili sporočeni med trgovcema oziroma kdaj je bila druga potovalna storitev rezervirana.

¹⁷ Glej oddelek 3.2.1 delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2019) 270 final, glej opombo 2.

¹⁸ Glej diagram poteka „Package travel or not?“ (Turistični paket ali ne?):
https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_sl.

¹⁹ Povezani postopki spletne rezervacije so primeri, ko potnik rezervira različne potovalne storitve prek različnih spletnih mest (različne prodajne točke), rezervacije pa so povezane s povezavami z enega spletnega mesta na drugega.

3.2.4. Zahteve v zvezi z informacijami

V skladu s členoma 5 in 19 direktive o paketnih potovanjih morajo organizatorji, trgovci na drobno in trgovci, ki omogočajo povezane potovalne aranžmaje, potnikom pred sklenitvijo pogodbe zagotoviti določene informacije. Videti je, da zahteve v zvezi s predpogodbenimi informacijami o zadevnem posameznem turističnem paketu na splošno ne povzročajo večjih težav²⁰. Poleg tega direktiva o paketnih potovanjih določa tri različne obrazce standardnih informacij za pogodbe o paketnem potovanju²¹ in pet različnih obrazcev za povezane potovalne aranžmaje²², ki jih je treba zagotoviti potnikom.

Službe Komisije so 26. novembra 2019 organizirale delavnico o uporabi direktive o paketnih potovanjih v sektorju letalskih družb²³, in sicer tudi kot nadaljnji ukrep na podlagi poročila Komisije o povezanih postopkih spletne rezervacije. Predstavniki letalskih družb so menili, da so obrazci standardnih informacij preveč zapleteni, tehnični in da jih je težko brati, zlasti na mobilnih napravah. Zlasti glede standardnih obrazcev za povezane potovalne aranžmaje so menili, da je mogoče šteti, da so informacije nejasne in da odvrčajo potnike, saj so ti obveščeni predvsem o tem, da nimajo pravic, ki se nanašajo na turistične pakete.

Prav to pa je bil cilj te zahteve v zvezi z informacijami – potrošnike opozoriti na različne ravni varstva, ki jih zagotavljajo turistični paketi v primerjavi s povezanimi potovalnimi aranžmaji, da lahko sprejmejo informirano odločitev za enega od modelov. Potrošniške organizacije trdijo, da bi bilo treba preglednost še okrepiti z obveščanjem potnikov, ki rezervirajo samostojno potovalno storitev, o ravni varstva v zvezi s tako rezervacijo, ki ga v primeru prevoznih storitev zagotavljajo uredbe EU o pravicah potnikov²⁴.

Predstavniki podjetij s področja turizma predlagajo, zlasti zaradi pandemije COVID-19, boljše obveščanje potrošnikov in okrepljeno varstvo v zvezi z vsemi potovalnimi storitvami, vključno s samostojnimi storitvami. Menijo, da bi tako izvajalci dejavnosti in potrošniki imeli več svobode pri izbiri kombinacije potovalnih storitev (turistični paket s popolno zaščito ali kombinacija potovalnih storitev v obliki povezanega potovalnega aranžmaja z jasno odgovornostjo posameznega ponudnika storitev za ustrezno izvedbo storitev).

3.3. Izvrševanje

Člen 24 direktive o paketnih potovanjih od držav članic zahteva, da zagotovijo obstoj ustreznih in učinkovitih sredstev za zagotavljanje skladnosti s to direktivo. Izvrševanje je v

²⁰ V zvezi z zahtevo glede zagotovitve informacije, ali je potovanje oziroma so počitnice na splošno primerni za osebe z omejeno mobilnostjo (člen 5(1)(a)(viii) direktive o paketnih potovanjih), se je izkazalo, da takih informacij ni vedno preprosto zagotoviti, saj so lahko odvisne od različnih dejavnikov, ki so organizatorju znani šele po tem, ko potnik opravi izbiro. Bolje bi torej bilo, če bi se take informacije zagotovile na potnikovo zahtevo.

²¹ Priloga I, deli A, B in C.

²² Priloga II, deli A, B, C, D in E.

²³ Ref. št. ARES(2020)270448.

²⁴ Uredba (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 (UL L 46, 17.2.2004, str. 1); Uredba (ES) št. 1371/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu (UL L 315, 3.12.2007, str. 14); Uredba (EU) št. 1177/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o pravicah potnikov med potovanjem po morju in celinskih plovniških poteh ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (UL L 334, 17.12.2010, str. 1); Uredba (EU) št. 181/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o pravicah potnikov v avtobusnem prevozu in spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (UL L 55, 28.2.2011, str. 1).

državah članicah urejeno različno, v skladu z njihovo pravno tradicijo. Glede na to, da se večji del določb direktive o paketnih potovanjih nanaša na pogodbeno razmerje med organizatorjem in potnikom, lahko potniki take določbe izvršujejo zasebno pred sodišči ali organi za alternativno reševanje sporov. Direktiva o paketnih potovanjih spada na področje uporabe nove direktive o zastopniških tožbah, ki jo morajo države članice prenesti do konca leta 2022²⁵. Na podlagi te direktive bodo lahko kvalificirani subjekti vložili kolektivne tožbe za prenehanje kršitev pravic potnikov in za povrnitev škode. Poleg tega se v skladu z oceno skladnosti (glej točko 2.2) v večini držav članic za vsaj nekatere zahteve iz direktive o paketnih potovanjih uporabljajo upravne ali kazenske sankcije. Javno izvrševanje je zlasti pomembno za preverjanje skladnosti z zahtevami glede varstva v primeru insolventnosti in zahtevami v zvezi z informacijami.

Direktiva o paketnih potovanjih spada na področje uporabe Uredbe (EU) 2017/2394 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov)²⁶. Pri izmenjavah v okviru mreže za sodelovanje na področju varstva potrošnikov je več organov poročalo o izvršilnih ukrepih na nacionalni ravni. Čezmejne kršitve direktive o paketnih potovanjih, ki so škodovale, škodujejo ali za katere je verjetno, da bodo škodovale kolektivnim interesom potrošnikov, se prav tako lahko javno izvršujejo prek mehanizma za sodelovanje, ki je bil vzpostavljen v skladu z uredbo o sodelovanju na področju varstva potrošnikov.

Alternativno reševanje sporov in spletno reševanje sporov

Z Direktivo 2013/11/EU o alternativnem reševanju potrošniških sporov (direktiva o alternativnem reševanju sporov)²⁷ in Uredbo (EU) št. 524/2013 o spletnem reševanju potrošniških sporov (uredba o spletnem reševanju sporov)²⁸ je bil vzpostavljen horizontalni zakonodajni okvir, ki se uporablja tudi za direktivo o paketnih potovanjih. Nacionalne ureditve alternativnega reševanja sporov so zelo različne²⁹. V več državah članicah organi za alternativno reševanje sporov, ki so odgovorni za „prevozne storitve“, rešujejo tudi spore v zvezi s paketnimi potovanji, v drugih državah članicah pa ta sektor pokrivajo preostali organi za alternativno reševanje potrošniških sporov³⁰. Potrošniki, ki blago ali storitve kupujejo prek spleta, lahko uporabijo evropsko platformo za spletno reševanje sporov, vendar razpoložljivi

²⁵ Glej št. 53 Priloge I k Direktivi (EU) 2020/1828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2020 o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES (UL L 409, 4.12.2020, str. 1).

²⁶ Uredba (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (UL L 345, 27.12.2017, str. 1, točka 25 Priloge).

²⁷ Direktiva 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (UL L 165, 18.6.2013, str. 63).

²⁸ Uredba (EU) št. 524/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spletnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Uredba o spletnem reševanju potrošniških sporov) (UL L 165, 18.6.2013, str. 1).

²⁹ Glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o uporabi Direktive 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter Uredbe (EU) št. 524/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o spletnem reševanju potrošniških sporov (COM(2019) 425 final, 25.9.2019).

³⁰ Informacije o področjih pristojnosti organov za alternativno reševanje sporov so na voljo na platformi za spletno reševanje sporov: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>.

podatki kažejo, da število pritožb, predloženih na platformi za spletno reševanje sporov, ki se nanašajo na paketa potovanja, ostaja nizko³¹.

Komisija nima natančnih podatkov o ravni udeležbe organizatorjev v postopkih alternativnega reševanja sporov. Vendar pa potrošniške organizacije in nekateri nacionalni organi za alternativno reševanje sporov³² poročajo, da je prostovoljna udeležba v postopkih alternativnega reševanja sporov v sektorju paketnih potovanj na splošno zelo nizka.

Francoski organ za alternativno reševanje sporov Médiation Tourisme et Voyage (MTV) v bistvu pokriva celoten sektor potovanj in prevoza. V letu 2019 je prejel 8 667 zahtev (približno 21 % se jih je nanašalo na tipične organizirane izlete); za 5 449 zahtev je bila predlagana mirna rešitev in 93,5 % takih predlogov je bilo sprejetih³³. Glavne teme sporov v zvezi s paketnimi potovanji so bile izpolnitev pogodbe, odpoved ali sprememba pogodbe in kakovost storitve.

Nemški organi so službe Komisije obvestili, da se je v obdobju 2016–2019 24 % vlog za reševanje sporov, predloženih organu Universalschlichtungsstelle des Bundes (zvezni splošni upravni organ), nanašalo na storitve v sektorju prostega časa, zlasti na paketa potovanja. Od začetka leta 2020 do konca avgusta je število vlog v zvezi s paketnimi potovanji znašalo 27 % skupnega števila sporov, in sicer zaradi prekinitev potovanj, ki so bile posledica pandemije COVID-19³⁴.

Iz ankete o vplivu COVID-19 na organe za alternativno reševanje sporov, ki so jo opravile službe Komisije, izhaja, da so na splošno zmogli obvladovati povečano delovno obremenitev, pri čemer so nekateri uvedli digitalna orodja, npr. videokonference.

Informacije evropskih potrošniških centrov

V letu 2019 je mreža evropskih potrošniških centrov³⁵ obravnavala 2 399 poizvedb in 261 pritožb v zvezi z direktivo o paketnih potovanjih³⁶. V letu 2020 sta se zaradi COVID-19 ti števili povečali za 368 % (11 226 poizvedb) in 250 % (914 pritožb). Nadalje, med vsemi zadevami, ki jih obravnavajo evropski potrošniški centri, se je delež tistih, ki se nanašajo na direktivo o paketnih potovanjih, znatno povečal, in sicer z 2 % v letu 2019 na 7 % v letu 2020³⁷. Povprečni čas obravnave zadeve je ostal enak, delež posredovanj evropskih potrošniških centrov pri trgovcih z uspešnim oziroma nevtralnimi izidom³⁸ pa se je povečal z

³¹ V obdobju od marca do decembra 2020 so potrošniki prek platforme Komisije za spletno reševanje sporov vložili 323 pritožb zoper spletne trgovce na področju paketnih potovanj.

³² Na primer nemški upravni organ za prevoze potnikov söp in splošni upravni organ za potrošnike.

³³ Glej letno poročilo organa MTV za leto 2019: www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

³⁴ Glej tudi letno poročilo organa Universalschlichtungsstelle des Bundes za leto 2020, <https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf>.

³⁵ Mrežo evropskih potrošniških centrov sestavljajo neodvisni uradi, ki jih sofinancira Evropska komisija. Potrošnikom, ki kupujejo proizvode in storitve v EU, zagotavlja brezplačne informacije in nasvete ter pomaga pri izvensodnem reševanju sporov med trgovci in potrošniki iz različnih držav članic EU.

³⁶ Poizvedbe se nanašajo na vse zahteve za informacije in pomoč, ki jih prejmejo evropski potrošniški centri; pritožbe se nanašajo na primere, ko se evropski potrošniški centri obrnejo na trgovca in poskušajo poiskati rešitev.

³⁷ Več informacij o ozadju povečanja števila poizvedb, povezanih s potovanji, je na voljo v poročilu z naslovom „15 Years of ECC Net“ (Petnajst let mreže evropskih potrošniških centrov): https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

³⁸ Nevtralen izid pomeni, da je bila zadeva predložena organu za alternativno reševanje sporov ali da potrošnik ni nadaljeval postopka (npr. ni predložil dokumentacije, ki jo je zahteval evropski potrošniški center).

61 % v letu 2019 na 70 % v letu 2020³⁹. V letu 2019 so bili glavni razlogi poizvedb in pritožb neskladnost izpolnitve ali zavajajoča dejanja oziroma opustitve (39 %). V letu 2020 sta bila glavna razloga odpoved in neizpolnitev (62 %). V letu 2020 so evropski potrošniški centri objavili brošuro o razlagi direktive o paketnih potovanjih⁴⁰, na svojih nacionalnih spletnih mestih in na kanalih družbenih omrežij pa so objavili odgovore na pogosta vprašanja, da bi tako pomagali potrošnikom, saj se je število pritožb v potovalnem sektorju, (vključno s turističnimi paketi), zelo povečalo.

4. Varstvo v primeru insolventnosti

V skladu s členom 17 direktive o paketnih potovanjih morajo organizatorji jamčiti za povračilo vseh plačil, opravljenih s strani potnikov, v kolikor zadevne potovalne storitve niso izvedene zaradi insolventnosti organizatorja. Če turistični paket vključuje prevoz potnikov, organizatorji jamčijo tudi za povratek potnikov. Čeprav so države članice ohranile prosti preudarek o tem, kako urediti varstvo v primeru insolventnosti, pa morajo zagotoviti učinkovitost varstva v skladu z zahtevami iz člena 17 direktive o paketnih potovanjih. Na splošno so se nacionalni sistemi za varstvo v primeru insolventnosti na podlagi direktive o paketnih potovanjih iz leta 2015 znatno izboljšali v primerjavi z direktivo iz leta 1990. V 21 državah članicah varstvo v primeru insolventnosti organizira sam sektor, in sicer prek zasebnih jamstvenih skladov, zavarovalnic, kombinacije obojega ali drugih oblik zasebnih dogovorov, kot so bančne garancije. Dve državi članici (Finska in Portugalska) sta vzpostavili jamstveni sklad v obliki javnega subjekta. Štiri države članice (Češka, Danska, Malta, Poljska) in Združeno kraljestvo imajo mešan sistem, kar pomeni, da obliko zasebnega jamstva dopolnjuje javno upravljani jamstveni sklad (dvojna plast) ali da jamstvene sklade upravljajo javno-zasebne organizacije.

4.1. Delovanje sistemov za varstvo v primeru insolventnosti – stečaj skupine Thomas Cook

Stečaj skupine Thomas Cook Group plc. iz Združenega kraljestva v septembru 2019, ene od vodilnih svetovnih potovalnih agencij, ki je v letu pred stečajem dosegla prodajo v višini 9,6 milijarde GBP in imela približno 19 milijonov strank, je močno zamajal celoten sektor turizma. Skupina Thomas Cook je bila prek raznih odvisnih družb in blagovnih znamk dejavna po vsej EU v več državah članicah in je imela več kot 21 000 zaposlenih. Stečaj je vplival na približno 600 000 dopustnikov, za katere je bilo treba urediti povratek ali jim povrniti vnaprej plačan denar. Prizadeti so bili potniki v skoraj vseh državah EU.

Če so potniki kupili organiziran izlet, so jamstvo zagotavljali zadevni nacionalni sistemi za varstvo v primeru insolventnosti.

Organ Združenega kraljestva za civilno letalstvo je organiziral največji povratek oseb v mirnem času, saj je povratek zagotovil več kot 140 000 potnikom. Samo v Združenem kraljestvu je pristojni organ rešil približno 340 000 zahtevkov v vrednosti skoraj 350 milijonov GBP, za katere je jamčila državna jamstvena shema Air Travel Organiser's Licence (ATOL)⁴¹.

Zaradi stečaja nemških odvisnih družb iz skupine Thomas Cook je v tujini obtičalo približno 140 000 potnikov, ki jim je bil zagotovljen povratek ob pomoči ponudnika varstva v primeru

³⁹ Primerjava se nanaša na pritožbe, ki so bile vložene in rešene v letu 2020, ter pritožbe, ki so bile vložene in rešene v letu 2019.

⁴⁰ https://www.epc.si/media/2020/Brosure-dokumenti/Paketna_potovanja_po_EU_2020.pdf.

⁴¹ <https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159>.

insolventnosti Zürich Versicherungen⁴². Vendar pa varstvo v primeru insolventnosti ni zadoščalo za polno kritje povračil potnikom, ki še niso dosegli kraja potovanja (ta vrednost se ocenjuje na 287,4 milijona EUR), in sicer zaradi zgornje meje odgovornosti zavarovalnic, ki so krile tveganje⁴³. Zvezna vlada se je zavezala vsem prizadetim potnikom povrniti razliko med zneskom njihovega predplačila in zneskom, ki jim ga je povrnila zavarovalnica, ki je krila insolventne družbe Thomas Cook⁴⁴. V skladu z informacijami, ki so jih predložili nemški organi, je tak zahtevk do začetka februarja 2021 registriralo 105 306 potnikov, še vedno pa bo morda vloženih do 10 000 dodatnih registracij⁴⁵.

V Franciji je bilo prizadetih več kot 53 000 potnikov, stroški jamstvenega sklada za potovanja APST, ki je kril francoske odvisne družbe iz skupine Thomas Cook, pa so ocenjeni na od 40 do 50 milijonov EUR. Povratek je bil zagotovljen približno 10 500 potnikom, več kot 30 000 strank pa je lahko preživelo počitnice, ki so jih organizirali drugi organizatorji potovanj. Povračila več kot 11 500 potnikom bodo lahko izplačana šele po koncu postopka zaradi insolventnosti, vse zadeve upravičencev do povračil pa so zaključene.

Skupina Thomas Cook je še naprej jamčila varstvo v primeru insolventnosti v vsaki državi članici, kjer so imele sedež njene odvisne družbe, in se ni zanašala na mehanizem vzajemnega priznavanja v skladu z direktivo o paketnih potovanjih. Zato so se stroški povratka zadevnih potnikov in povrnitve njihovih plačil v vsej EU porazdelili med razne ponudnike varstva v primeru insolventnosti v državah članicah ter niso nastali enemu samemu jamstvenemu skladu za potovanja ali zavarovalnici.

4.2. Ocena

4.2.1. Povratek potnikov in povračilo plačil

Na splošno in ob upoštevanju obsega stečaja družbe Thomas Cook se zdi, da so sistemi varstva v primeru insolventnosti delovali dobro, čeprav so bili močno obremenjeni. Prizadetim potnikom, ki so že prispeli v kraj potovanja, je bil zagotovljen povratek, lahko pa so se odločili, da počitnice zaključijo po prvotnem načrtu. Po podatkih, ki so na voljo Komisiji, so potniki, ki še niso začeli izkoriščati turističnega paketa, prejeli ali bi morali prejeti povračilo svojega predplačila. Vendar pa so morali potniki v nekaterih državah članicah dolgo čakati na povračilo plačil ali pa več kot leto dni po stečaju skupine Thomas Cook še niso prejeli celotnega povračila, čeprav člen 17(5) direktive o paketnih potovanjih določa, da se povračilo zagotovi brez nepotrebnega odlašanja po vložitvi zahteve potnika.

4.2.2. Zmožnost zavarovanja tveganj

⁴² <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671>

⁴³ Glej <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808>.

⁴⁴ Glej sporočilo zvezne vlade za medije št. 417 z dne 11. decembra 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836>. V odziv na stečaj skupine Thomas Cook se je nemška vlada odločila reformirati sistem varstva v primeru insolventnosti za turistične pakete; glej https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzversicherung_Reiserecht.html

⁴⁵ Glej tudi informacije o postopku za registracijo zahtevkov na spletišču nemškega ministrstva za pravosodje in varstvo potrošnikov https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (dostop 15. decembra 2020).

Nekateri poslovni deležniki, zastopani v strokovni skupini deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih in organi so izrazili pomisleke, da bo morda vse težje najti ustrezne ponudnike varstva v primeru insolventnosti, ki bodo pripravljeni in sposobni kriti tveganja, povezana s stečajem velikega organizatorja, zlasti na vrhuncu sezone. Varstvo v primeru insolventnosti zagotavlja razmeroma majhno število jamstvenih skladov za potovanja in zavarovalnic. Iz prejetih informacij izhaja, da banke ne zagotavljajo več jamstva za organizatorje ter da se že tako relativno maloštevilne zavarovalnice, ki ponujajo varstvo v primeru insolventnosti, umikajo s trga (npr. v Avstriji⁴⁶ in Belgiji⁴⁷). Zato je pomembno vzpostaviti trden sistem, ki učinkovito ščiti potnike pred tveganjem insolventnosti. Predlogi za obravnavo raznih izzivov vključujejo več ponudnikov jamstva za enega organizatorja ali vzpostavitev vseevropskega jamstvenega sklada kot vrste pozavarovanja za garante na prvi stopnji.

4.2.3. Razlike med nacionalnimi sistemi varstva v primeru insolventnosti

Direktiva o paketnih potovanjih določa, da mora biti varstvo v primeru insolventnosti „učinkovito“, vendar je ureditev tega varstva prepuščena državam članicam (glej uvodno izjavo 39 direktive o paketnih potovanjih). Zaradi izzivov, s katerimi se soočajo nekatere države članice pri jamčenju za povratek in povračilo, potrošniške organizacije pozivajo k nadaljnjemu usklajevanju nacionalnih sistemov za varstvo v primeru insolventnosti, vključno z minimalnimi merili za zasnovo sistema varstva v primeru insolventnosti ter zagotovitom zadostnega financiranja jamstvenih skladov. Vendar pa direktiva o paketnih potovanjih že podrobneje določa zahtevano varstvo v primeru insolventnosti kot direktiva iz leta 1990, poleg tega je bilo v zakonodajnih pogajanjih o direktivi o paketnih potovanjih sporno, kako predpisujoča naj bo Direktiva glede tega. Predstavniki zavarovalne industrije so navedli, da lahko povratke potnikov bolje organizira potovalna industrija sama (npr. prek jamstvenega sklada), saj se osnovna dejavnost finančnih institucij nanaša na plačila.

4.2.4. Prednostna rešitev je nadaljevanje organiziranih počitnic

Zlasti predstavniki jamstvenih skladov za potovanja v strokovni skupini deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih so poudarili, da je v primeru insolventnosti organizatorja za potnike in ponudnike potovalnih storitev najboljša rešitev nadaljevanje rezerviranega paketa, ne pa povratek ali povračilo plačila⁴⁸. V uvodni izjavi 39 direktive o paketnih potovanjih je navedeno, da bi moralo biti mogoče, da se potnikom ponudi nadaljevanje turističnega paketa.

4.2.5. Omejitev predplačil

Predplačilo je običajen način plačila za paketa potovanja. V Nemčiji so na podlagi nacionalne sodne prakse o nedovoljenih pogodbenih pogojih predplačila za paketa potovanja načeloma omejena na 20 % pologa v času rezervacije, razen če organizator ustrezno utemelji višje predplačilo zaradi izdatkov v času sklenitve pogodbe; preostanek je treba plačati največ 30 dni pred začetkom potovanja⁴⁹. Kljub temu pa so zahtevki za

⁴⁶ Glej uvodno izjavo 7 Sklepa Komisije z dne 4. februarja 2021 o državni pomoči SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

⁴⁷ Glej zapisnik s četrtega sestanka strokovne skupine deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih (24. november 2020).

⁴⁸ Glej zapisnik s tretjega sestanka strokovne skupine deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih (3. december 2019).

⁴⁹ Glej sodbe sodišča Bundesgerichtshof z dne 9. decembra 2014, X ZR 13/14, in z dne 25. julija 2017, X ZR 71/16, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi->

povračilo zaradi stečaja skupine Thomas Cook v Nemčiji znašali predvidoma 287,4 milijona EUR, zaradi česar se je vlada na koncu odločila pokriti razliko v povračilu (glej zgoraj v oddelku 4.1). Tudi v Avstriji obstajajo omejitve glede predplačil za paketna potovanja, ki pa se ne uporabljajo, če je na voljo neomejeno varstvo v primeru insolventnosti⁵⁰.

Za zmanjšanje izpostavljenosti potnikov tveganju insolventnosti, pa tudi za zmanjšanje tveganja ponudnikov jamstva in s tem stroškov jamstva so potrošniške organizacije in organizacije potnikov predlagale omejitve zneska predplačil in uvedbo zahteve, da potnik storitev plača šele, ko jo prejme. Trdijo, da bi se z omejitvijo predplačil tveganje, ki ga morajo kriti sistemi varstva v primeru insolventnosti, verjetno lahko omejilo samo na povratek, potniki pa bi bili boljše zaščiteni v primeru odpovedi⁵¹.

Ker so predplačniške storitve, kot je prevoz potnikov, pogosto del paketa, bi bilo treba izvedljivost, obseg in ovire za morebitne omejitve predplačil v sektorju paketnih potovanj oceniti ob upoštevanju širšega turističnega ekosistema.

Predstavniki prevoznega in potovalnega sektorja menijo, da bi omejitve predplačil lahko poslabšala njihove težke razmere glede likvidnosti. Navajajo tudi, da so predplačila svetovni standard pri potovalnih storitvah ter da bi enostranske zahteve EU, ki bi omejevale ta poslovni model, lahko imele daljnosežne posledice in izkrivljale enake konkurenčne pogoje v primerjavi s konkurenti zunaj EU. Poleg tega predstavniki industrije poudarjajo, da je nizke cene organiziranih počitnic mogoče vzdrževati zato, ker izvajalci potovanj vnaprej zakupijo večje hotelske in prevozne zmogljivosti, kar financirajo s predplačili potrošnikov⁵².

4.2.6. Varstvo v primeru stečaja prevoznikov

Evropski parlament je v svoji resoluciji v odgovor na stečaj skupine Thomas Cook⁵³ potrdil učinkovitost povratka potnikov in ni izrazil pomislekov glede direktive o paketnih potovanjih. Vendar pa je Parlament v teh okoliščinah ponovil svojo zahtevo po razširitvi varstva v primeru insolventnosti na lete brez dodatnih storitev v okviru revizije Uredbe št. 261/2004 o pravicah letalskih potnikov. Insolventnost letalskega prevoznika lahko vpliva na potnike, organizatorje potovanj in posrednike. Na primer, če je pogodba o paketnem potovanju, ki vključuje let, odpovedana v skladu z direktivo o paketnih potovanjih, mora organizator potovanja potniku morda povrniti polno ceno, ne glede na to, ali še vedno razpolaga z denarjem ali ga bo lahko izterjal od letalskega prevoznika. Pozivi številnih

[bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1](https://www.bundesanwalt.de/bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1), [Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - \(bundesgerichtshof.de\)](https://www.bundesanwalt.de/Urteil-des-X-Zivilsenats-vom-25.7.2017-X-ZR-71/16-(bundesgerichtshof.de))

⁵⁰ Glej člen 4(4) uredbe o paketnih potovanjih (Pauschalreiseverordnung); predplačila se lahko sprejmejo šele 11 mesecev pred dogovorjenim koncem potovanja; predplačila, ki presegajo 20 %, se lahko zahtevajo šele 20 dni pred začetkom potovanja, razen če je na voljo neomejeno varstvo v primeru insolventnosti.

⁵¹ Glej dokument o stališču združenja Verband Deutsches ReiseManagement e.V. iz maja 2020, ki je na voljo na naslovu: https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (december 2020), ki ga je naročila nemška potrošniška organizacija vzbv (še ni objavljen); zapisnik s tretjega sestanka strokovne skupine deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih (3. december 2019). Glej tudi delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 331 final z dne 9. decembra 2020, točka 947.

⁵² Po podatkih potrošniške organizacije Which? iz Združenega kraljestva so organizirane poletne počitnice za leto 2021 cenejše od samostojnih rezervacij, glej <https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/> (obiskano 16. decembra 2020).

⁵³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2019 o negativnih posledicah stečaja skupine Thomas Cook za turizem EU (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0047_SL.pdf.

deležnikov, ki predstavljajo potovalna podjetja in prevoznike, k uvedbi obveznega varstva v primeru insolventnosti za letalske družbe so v krizi zaradi COVID-19 postali še glasnejši. V poročilu z okrogle mize na področju letalstva glede obnove evropskega letalstva (Aviation Roundtable Report on the Recovery of European Aviation, november 2020) je navedeno, da se je v tej krizi izkazalo, da potniki menijo, da bodo lahko v primeru insolventnosti letalskih družb nezaščiteni; poročilo vsebuje predlog, da bi se lahko opravila nadaljnja analiza vpliva varstva v primeru insolventnosti letalskih družb⁵⁴.

Komisija je v svoji Strategiji za trajnostno in pametno mobilnost z dne 9. decembra 2020 navedla: „EU mora pomagati potnikom v primeru stečaja ali večje likvidnostne krize prevoznikov, na primer zaradi pandemije COVID-19. Potnikom, ki obtičijo, je treba zagotoviti vrnitev v domovino in jim povrniti stroške vozovnic v primeru odpovedi prevoznikov. Komisija preučuje možnosti in koristi možnih sredstev, ki ščitijo potnike pred takimi dogodki, in bo po potrebi podala zakonodajne predloge.“⁵⁵.

5. Pandemija COVID-19

Svetovna zdravstvena organizacija je 30. januarja 2020 razglasila izredne razmere mednarodnih razsežnosti v javnem zdravju zaradi izbruha COVID-19 po vsem svetu, 11. marca 2020 pa jih je opredelila za pandemijo.

Zaradi pandemije COVID-19 so bile uvedene omejitve potovanj po vsem svetu, kot ji še ni bilo in zaradi katerih so se potovanja v Evropi in številnih drugih delih sveta skoraj povsem ustavila. To ima resne posledice za celoten sistem turizma. Podatki Svetovne turistične organizacije za obdobje od januarja do oktobra 2020 kažejo na 72-odstotno zmanjšanje rezultatov na področju turizma v Evropi glede na leto 2019⁵⁶. Poleg izgube prihodkov je organizatorje najbolj prizadelo dejstvo, da zahtevki potnikov za povračila zaradi odpovedi znatno presegajo raven novih rezervacij. Po ocenah Skupnega raziskovalnega središča Komisije bi lahko bilo v primeru „drugega vala“ zaradi upada prihodov turistov v letu 2020 v gospodarstvu EU ogroženih 11,7 milijona delovnih mest⁵⁷. Hkrati pa iz podatkov potrošniških organizacij izhaja, da do decembra 2020 tisoči potrošnikov še niso prejeli povračila plačil za odpovedane počitnice⁵⁸.

⁵⁴ <https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf>, str. 10.

⁵⁵ Sporočilo Komisije COM(2020) 789 final, točka 91.

⁵⁶ Svetovna turistična organizacija Združenih narodov (UNWTO), izraženo v mednarodnih prihodih turistov, glej <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>. Evropsko združenje potovalnih agencij in organizatorjev potovanj (ECTAA) poroča o 80-odstotnem povprečnem zmanjšanju prometa v primerjavi z letom 2019, glej <https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf>. Podatki Eurostata kažejo na 49-odstotni upad števila nočitev v turističnih nastanitvah v EU v obdobju od januarja do septembra 2020, glej https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Skupno raziskovalno središče Komisije na podlagi podatkov iz obdobja od aprila do maja 2020 ocenjuje, da bo v primeru drugega vala upad do konca leta znašal 68 %: Behavioural changes in tourism in times of COVID-19 (Vedenjske spremembe v turizmu v času pandemije COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁷ „Behavioural changes in tourism in times of COVID-19“ (Vedenjske spremembe v turizmu v času pandemije COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁸ Glej oceno evropske potrošniške organizacije BEUC z dne 14. decembra 2020 o tem, kako države članice izvajajo priporočilo Komisije EU o dobropisih, <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

5.1. Odpovedi potovanj zaradi COVID-19

Zaradi COVID-19 so se začele uporabljati določbe direktive o paketnih potovanjih glede „neizogibnih in izrednih okoliščin“, ki so v členu 3(12) navedene direktive opredeljene kot „okoliščine, na katere stranka, ki se sklicuje na takšno situacijo, ne more vplivati in katerih posledice bi bile kljub sprejetju vseh razumnih ukrepov neizbežne“⁵⁹. Za take neizogibne in izredne okoliščine se običajno štejejo znatna tveganja za zdravje ljudi, kot je izbruh hude bolezni na kraju potovanja ali v njegovi neposredni bližini (glej uvodno izjavo 31 direktive o paketnih potovanjih).

V skladu s členom 12 direktive o paketnih potovanjih lahko potnik brez kazni odstopi od pogodbe o paketnem potovanju „v primeru neizogibnih in izrednih okoliščin v kraju potovanja ali neposredni bližini, ki znatno vplivajo na izvedbo turističnega paketa, ali okoliščin, ki znatno vplivajo na prevoz potnikov v kraj potovanja“ (člen 12(2) direktive o paketnih potovanjih). Tudi organizator turističnega paketa lahko brez kazni odstopi od pogodbe, če je zaradi „neizogibnih in izrednih okoliščin“ ne more izpolniti (člen 12(3) direktive o paketnih potovanjih). V navedenih primerih ima potnik pravico do polnega povračila vseh plačil za turistični paket v 14 dneh po odstopu od pogodbe (člen 12(4) direktive o paketnih potovanjih).

Službe Komisije so 5. marca 2020 (posodobitev z dne 19. marca 2020) na spletnem mestu Komisije objavile neformalno navodilo o uporabi direktive o paketnih potovanjih v zvezi s COVID-19⁶⁰ ter potrdile pravico potnika do polnega povračila, če so na podlagi proučitve vsakega posameznega primera izpolnjeni pogoji iz člena 12(2) ali (3) navedene direktive. V navedenem obvestilu so službe Komisije tudi navedle, da bi morali potniki ob upoštevanju razmer organizatorjev v vezi z denarnim tokom premisliti o preložitvi svojega turističnega paketa na poznejše obdobje, kar bi se lahko zaradi sedanje negotovosti v zvezi z načrtovanjem potovanj izvedlo z dobropisi. Več držav članic je zahtevalo, da Komisija začasno zadrži uresničevanje pravice do povračila v 14 dneh in/ali jo nadomesti z začasno rešitvijo na podlagi dobropisa⁶¹.

Komisar Didier Reynders je v dopisu vsem državam članicam z dne 27. marca 2020⁶² spomnil, da je treba v primeru odpovedi zaradi COVID-19 upoštevati pravice potnikov do povračila. Da bi olajšali likvidnostne težave podjetij, bi se lahko predlagalo, da organizatorji potovanj ponudijo dobropise pod naslednjimi pogoji: (1) da bi lahko potniki izbrali, ali bodo dobropis sprejeli, in (2) da bi imeli potniki možnost zahtevati polno povračilo, če dobropisa

⁵⁹ V skladu z zapisnikom druge delavnice o prenosu direktive v nacionalno zakonodajo, ki je potekala 13. junija 2016 (str. 19), „neizogibne in izredne okoliščine“ v smislu direktive o paketnih potovanjih pomenijo, da zadevnega dogodka ni bilo mogoče napovedati ali predvideti v času rezervacije; na voljo na: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Ta zapisnik ne odraža uradnega stališča Komisije v zvezi z razlago direktive o paketnih potovanjih. Člen 4(6)(ii) Direktive Sveta 90/314/EGS uporablja pojem „višje sile, tj. nenavadnih in nepredvidljivih okoliščin izven vpliva stranke, ki ta razlog uveljavlja, katere posledice so bile neizbežne, čeprav je bilo vse izvedeno z vso potrebno skrbnostjo“.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, objavljeno na spletnem mestu Komisije za odzivanje na COVID-19: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_sl.

⁶¹ Glej v tem smislu na primer odločbo nemške vlade z dne 2. aprila 2020, v kateri Komisija poziva, naj na ravni EU vložijo predloge o paketnih potovanjih in pravicah potnikov, na podlagi katerih bi v primeru odpovedi zaradi COVID-19 povračila denarja začasno zamenjali dobropisi: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-fofgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744>.

⁶² Ref. št. ARES(2020)1801052.

na koncu ne bi izkoristili. Poleg tega je komisar Reynders poudaril tudi, da so potrebni ukrepi za zagotovitev trdnega varstva v primeru insolventnosti, da se okrepi zaupanje potnikov, da bodo lahko sprejemali take odločitve.

5.1.1. Priporočilo Komisije o dobropisih

Komisija je 13. maja 2020 sprejela Priporočilo (EU) 2020/648 o dobropisih, ki se ponudijo potnikom kot druga možnost namesto povračila za odpovedana paketna potovanja in prevozne storitve v zvezi s pandemijo COVID-19⁶³. V tem priporočilu je Komisija znova spomnila na pravico do povračila na podlagi zakonodaje EU, ki se uporablja, in sicer direktive o paketnih potovanjih in uredb EU o pravicah potnikov. Komisija v priporočilu hkrati priznava nevzdržne razmere glede denarnega toka in prihodkov v prevoznem in potovalnem sektorju zaradi številnih odpovedi, ki so posledica koronavirusne pandemije. Komisija je zato predlagala več načinov, kako narediti dobropise bolj privlačne kot drugo možnost namesto povračila v denarju, da bi jih potniki raje sprejemali. V priporočilu je tudi poudarjeno, katere vrste shem Unije so na voljo za podporo podjetjem v sektorju potovanj in prevoza.

Komisija je z dopisom komisarja Reyndersa in komisarke Vălean z dne 14. maja 2020⁶⁴ vse države članice opozorila na to priporočilo. Komisija je med drugim zahtevala, da se direktiva o paketnih potovanjih in uredba EU o pravicah potnikov pravilno uporabljajo ter da se kršitve teh pravil pravočasno ugotovijo in učinkovito sankcionirajo⁶⁵.

Komisija je s priporočilom dala državam članicam in deležnikom jasno vedeti, da ne bo upoštevala pozivov k znižanju varstva potrošnikov⁶⁶. Več držav članic⁶⁷ je na priporočilo Komisije sprejelo zakonodajo o prostovoljnih dobropisih v povezavi s paketnimi potovanji in/ali sprejelo ukrepe državne pomoči v podporo potovalnemu sektorju neposredno na podlagi začasnega okvira za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19⁶⁸ ali na podlagi Pogodbe⁶⁹. Vendar pa so se potrošniške organizacije pritožile, da države EU, letalske družbe in organizatorji potovanj slabo upoštevajo priporočilo Komisije⁷⁰.

⁶³ UL L 151, 14.5.2020, str. 10.

⁶⁴ Ref. št. ARES(2020)2559372.

⁶⁵ Glej tudi dokument z odgovori na pogosto zastavljena vprašanja na spletnem mestu Komisije za odziv na koronavirus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_sl.pdf.

⁶⁶ Evropski parlament je v resoluciji z dne 19. junija 2020 o prometu in turizmu v letu 2020 in pozneje pozval Komisijo, naj ob ohranjanju visoke ravni varstva potrošnikov predlaga skupna pravila EU o pogojih uporabe dobropisov, izdanih zaradi pandemije COVID-19; predlagal je tudi preučitev možnosti uvedbe sheme evropskega potovalnega jamstva za podjetja, da bi se zagotovila finančna likvidnost in s tem zajamčilo vračilo denarja potnikom, pa tudi stroški repatriacije skupaj s pravičnim nadomestilom za morebitno škodo, do katere bi prišlo v primeru stečaja, glej https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_SL.html, točki 14 in 15.

⁶⁷ Na primer Ciper, Nemčija, Madžarska in Latvija so vzpostavili regulativni okvir za prostovoljne dobropise; Grčija in Italija sta storili enako po uvedbi postopka za ugotavljanje kršitev. Danska, Nemčija, Nizozemska in Poljska so sprejele ukrepe državne pomoči v podporo sistemom varstva v primeru insolventnosti.

⁶⁸ Glej Sporočilo Komisije z dne 19. marca 2020: – Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19 (UL C 91I, 20.3.2020, str. 1). Začasni okvir je bil spremenjen 3. aprila, 8. maja, 29. junija in 13. oktobra 2020 in 28. januarja 2021, glej neuradno prečiščeno različico na spletnem mestu Komisije: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

⁶⁹ V skladu s členom 107(3)(b) PDEU, pri čemer se po analogiji upoštevajo nekatere zahteve iz začasnega okvira.

⁷⁰ Glej oceno evropske potrošniške organizacije BEUC z dne 14. decembra 2020 o tem, kako države članice izvajajo priporočilo Komisije EU o dobropisih v skladu s pravicami potnikov v EU med krizo COVID-19, <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

5.1.2. Začasna nacionalna pravila, ki odstopajo od direktive o paketnih potovanjih

Iz podatkov Komisije izhaja, da je 15 držav članic sprejelo posebna pravila, ki organizatorjem turističnih paketov začasno omogočajo izdajo dobropisov za odpovedana potovanja namesto povračila plačil v denarju ali pa povračilo, ki ga je mogoče izplačati v roku, daljšem od 14 dni, kar je v nasprotju s členom 12(2), členom 12(3)(b) in členom 12(4) v povezavi s členom 4 direktive o paketnih potovanjih.

Komisija je posledično v skladu z jasnim stališčem, ki ga je izrazila v Priporočilu 2020/648, začela postopek za ugotavljanje kršitev zoper 11 držav članic⁷¹. Postopka za ugotavljanje kršitev ni začela zoper štiri države članice, v katerih so začasna odstopanja od direktive o paketnih potovanjih potekla ali so bila spremenjena, ko se je Komisija odločila začeti postopek za ugotavljanje kršitev. V času izdaje tega poročila še vedno potekajo postopki za ugotavljanje kršitev zoper štiri države članice.

V več državah članicah so neskladni nacionalni ukrepi, čeprav ne veljajo več, še naprej učinkovali, na primer zato, ker so morali potniki, ki so prejeli obvezne dobropise na podlagi potekle ali razveljavljene zakonodaje, počakati vsaj do konca veljavnosti teh dobropisov, preden so lahko zahtevali povračilo predplačil za odpovedano paketno potovanje. Komisija je te države članice pozvala, naj sprejmejo ukrepe za izboljšanje stanja, ki je nastalo zaradi pretekle zakonodaje, ki je v nasprotju z direktivo o paketnih potovanjih, in zagotovijo, da potrošniki, ki bi raje prejeli povračilo v denarju kot dobropis, dejansko prejmejo to povračilo v skladu z direktivo o paketnih potovanjih⁷².

5.1.3. Nacionalni ukrepi državne pomoči

Poleg splošnih shem pomoči, ki so na voljo tudi izvajalcem v turističnem sektorju, je več držav članic sprejelo posebne ukrepe državne pomoči v podporo organizatorjem paketnih potovanj ter zlasti vzpostavilo jamstvene sheme za dobropise, da se zagotovi povračilo plačil potnikom v primeru insolventnosti organizatorja, kot je predlagala Komisija v svojem Priporočilu 2020/648. Komisija je odobrila navedene ukrepe v skladu z začasnim okvirom za ukrepe državne pomoči⁷³ ali v skladu s Pogodbo⁷⁴.

Danska je vzela posojilo v vrednosti 200 milijonov EUR v podporo potovalnemu jamstvenemu skladu za odpovedi potovanj zaradi izbruha koronavirusa⁷⁵. Nemčija je sprejela jamstveno shemo v vrednosti 840 milijonov EUR kot jamstvo za prostovoljne dobropise, ki jih potniki sprejmejo namesto povračila v denarju⁷⁶. S to shemo je želela Nemčija doseči večjo privlačnost dobropisov kot druge možnosti namesto povračila v denarju. Poljska je sprejela ukrepe v podporo organizatorjem potovanj in drugim podjetjem, dejavnim na področju turizma in kulture⁷⁷. V okviru te sheme poljska država v imenu organizatorjev potovanj zagotovi povračila potnikom, ki so jih prizadele odpovedi, povezane s COVID-19, organizatorji potovanj pa bodo morali taka posojila vrniti. Italija je sprejela ukrepe za zagotavljanje neposrednih subvencij organizatorjem potovanj in potovalnim agencijam za

⁷¹ Glej sporočili Komisije za medije z dne 2. julija in 30. oktobra 2020 (v točki 5 – Pravosodje):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/INF_20_1212 in

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/inf_20_1687.

⁷² Dopis z dne 30. oktobra 2020, naslovljen na deset držav članic, ref. št. ARES(2020)6156146.

⁷³ Glej opombo 68.

⁷⁴ Glej opombo 69.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856

⁷⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741.

⁷⁷ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102.

kritje izgub⁷⁸. Nizozemska je vzela posojilo v vrednosti 165 milijonov EUR v podporo petim nizozemskim jamstvenim skladom, ki zagotavljajo jamstvene sheme za organizatorje paketnih potovanj⁷⁹. Namen take državne pomoči je zagotoviti likvidnost skladov in zadostno kritje vseh plačil potnikom v primeru insolventnosti organizatorja potovanja, vključno s povračili za dobropise, izdane zaradi koronavirusa. Bolgarija je sprejela shemo pomoči v vrednosti približno 26 milijonov EUR za organizatorje potovanj in potovalne agencije za kritje izgub, povezanih s povračili potnikom, katerih turistični paketi so bili odpovedani zaradi COVID-19⁸⁰. Ciper je sprejel pomoč, katere višina je ocenjena na 86,6 milijona EUR, in sicer v obliki jamstev za dobropise, izdane potrošnikom in organizatorjem paketnih potovanj, da se taki prostovoljni dobropisi zavarujejo pred morebitno insolventnostjo izdajatelja⁸¹. Švedska je sprejela pomoč v obliki posojil potovalnim agencijam in organizatorjem potovanj, da bi jim pomagala pri izpolnjevanju njihovih pravnih obveznosti glede povračila⁸². Avstrija je sprejela pomoč v obliki državnih jamstev za omejeno časovno kritje tveganja insolventnosti organizatorjev paketnih potovanj in posrednikov povezanih potovalnih storitev, ker so banke in ponudniki zavarovanj prenehali izvajati zavarovanja za paketa potovanja ter zaradi težav organizatorjev paketnih potovanj in posrednikov povezanih potovalnih storitev pri iskanju cenovno dostopnih jamstev na trgu⁸³.

5.2. Izzivi

5.2.1. Upoštevanje pravice potnikov do povračila

Po vsej EU tisoči potnikov, katerih potovanja so bila zaradi COVID-19 odpovedana, naj ne bi prejeli povračil v 14 dneh, kot določa člen 12(4) direktive o paketnih potovanjih. Njihovo povračilo je bilo zavrnjeno, proti svoji volji so prejeli dobropis, niso mogli stopiti v stik z organizatorjem, povračilo so prejeli s precejšnjo zamudo ali le delno ali pa so bili kako drugače ovirani pri uveljavljanju svoje pravice⁸⁴. Tudi povečanje števila poizvedb in pritožb, ki so jih prejeli organi za alternativno reševanje sporov, evropski potrošniški centri in potrošniške organizacije, povzročajo pomisleke glede upoštevanja pravic potnikov na podlagi direktive o paketnih potovanjih.

5.2.2. Težave za podjetja

Kot je opisano v oddelku 5.1, je COVID-19 sprožil uporabo koncepta „neizogibnih in izrednih okoliščin“, kakor je opredeljen v členu 3(12) direktive o paketnih potovanjih. V uvodni izjavi 31 so kot primeri navedeni vojne, druge resne varnostne težave, kot je terorizem, znatno tveganje za zdravje ljudi, kot je izbruh resne bolezni v kraju potovanja, ali naravne nesreče, kot so poplave, potresi ali vremenske razmere, ki onemogočajo varno potovanje. Taki dogodki so običajno, vendar ne nujno, omejeni na poseben kraj ali del sveta.

Organizatorji lahko v takih primerih pogosto spremenijo kraj potovanja, odložijo datum potovanja ali povrnejo potniku plačilo, kar financirajo s prihodki iz rezervacij za druge kraje potovanja, če so take okoliščine omejene na določen kraj potovanja. V primeru pandemije, ki po vsem svetu za dalj časa povzroči skoraj popolno ustavitev potovanj, kot v primeru

⁷⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755

⁷⁹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985

⁸⁰ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990.

⁸¹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668.

⁸² https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639

⁸³ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

⁸⁴ Glej poročilo BEUC, navedeno v opombi 70, in raziskavo med člani o pritožbah v sektorju paketnih potovanj (neobjavljeno).

COVID-19, obveznosti povračil znatno presegajo prihodke iz novih rezervacij. Poleg tega imajo organizatorji pogosto fiksne stroške, kar še otežuje finančni položaj družb. To lahko na koncu škodi interesom potnikov, če gre organizator v stečaj, potniki pa morajo vložiti zahtevke zoper stečajno maso.

Namen priporočila Komisije o dobropisih (glej zgornji oddelek 5.1.1) je bil obravnavati tudi likvidnostne težave organizatorjev, ki so posledica množičnih odpovedi zaradi COVID-19. Navedene likvidnostne težave še otežuje dejstvo, da morajo organizatorji potniku povrniti polno ceno turističnega paketa, čeprav sami od ponudnikov storitev povračila vnaprej plačanih storitev, ki so del paketa, ne prejmejo vedno pravočasno. Če medtem pride do stečaja ponudnikov storitev, organizatorji morda povračila sploh ne prejmejo. Posledica je lahko nepoštena porazdelitev bremena na izvajalce v potovalnem ekosistemu⁸⁵.

Nekateri organizatorji paketnih potovanj in posredniki so poročali, da so letalske družbe med koronavirusno krizo ustavile samodejne mehanizme povračil organizatorjem in drugim potovalnim agencijam prek globalnih distribucijskih sistemov ali računalniških sistemov rezervacij, čeprav so morali organizatorji potnikom vrniti denar.

Neenako razmerje med podjetji še poslabšujejo različne pravne ureditve, ki veljajo za organizatorje in ponudnike prevoznih storitev. V nasprotju z direktivo o paketnih potovanjih potniki, ki sami odpovejo let ali drugo prevozno storitev, nimajo pravice do povračila na podlagi uredb EU o pravicah potnikov, niti v primeru izrednih razmer. V takem primeru so pravne posledice in zlasti pravica potnika do povračila določene s pogoji pogodbe, sklenjene med potnikom in prevoznikom, ter pravom, ki se uporablja v državah članicah. Na primer, če potnik, ki je rezerviral turistični paket, ki vključuje let, odpove pogodbo o paketnem potovanju v skladu z direktivo o paketnih potovanjih, mu mora organizator zagotoviti povračilo, vendar v skladu s pravom EU nima pravice zahtevati povračila od letalske družbe, če je bil let izveden. Nasprotno, organizator bi moral uveljavljati morebitno pravico do vračila v skladu z ustreznim pravom zadevne države članice.

Nekateri organizatorji paketnih potovanj so predlagali spremembo člena 22 direktive o paketnih potovanjih in uvedbo obveznosti povračila za ponudnike potovalnih storitev, ki niso izvedene zaradi odstopa od pogodbe o paketnem potovanju, če mora organizator zagotoviti povračilo potniku. Sektor letalskih družb pa je izrazil resne pomisleke v zvezi z urejanjem pogosto zapletenih razmerij med organizatorji in ponudniki potovalnih storitev v direktivi o paketnih potovanjih.

5.2.3. Uradno opozorilo ali nasvet glede potovanj

Splošno priznano je, da so uradna opozorila nacionalnih organov glede potovanj pomemben kazalnik, da je pogodbo o paketnem potovanju mogoče odpovedati zaradi neizogibnih in izrednih okoliščin, ki vplivajo na izvedbo potovanja. Vendar direktiva o paketnih potovanjih ne določa ničesar glede pravne veljave opozoril ali nasvetov glede potovanj, ki jih izdajajo vlade, saj je v času sprejetja direktive več držav članic močno nasprotovalo vsaki omembi uradnih nasvetov glede potovanj v direktivi⁸⁶.

⁸⁵ Uvodna izjava 13 Priporočila Komisije (EU) 2020/648.

⁸⁶ Komisija je v predlogu direktive o paketnih potovanjih (COM(2013) 512 final z dne 9. julija 2013) v uvodni izjavi 26 navedla: „Šteje se, da obstajajo neizogibne in izjemne okoliščine zlasti takrat, kadar v zanesljivih in javno dostopnih poročilih, kot so priporočila organov držav članic, potovanja na namembni kraj ne priporočajo.“ Ta izjava je bila med zakonodajnimi pogajanji črtana.

Izdajanje nasvetov glede potovanj je v pristojnosti držav članic, ki si informacije o nasvetih, ki jih izdajajo, izmenjujejo prek mreže Consular OnLine (CoOL). Med pandemijo COVID-19 države članice niso izdajale nasvetov samo glede potovanj v tretje države, ampak tudi glede potovanj v druge države članice, s čimer so pravzaprav odsvetovale vsa nebitvena potovanja. Nacionalna opozorila ali nasveti glede potovanj so se sprva izdajali neuskklajeno. To je povzročilo negotovost podjetij na področju turizma in potrošnikov v zvezi s pravicami in obveznostmi, zlasti v čezmejnih okoliščinah.

Svet je 13. oktobra 2020 sprejel Priporočilo⁸⁷ o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 v EU. Čeprav se ne nanaša neposredno na nasvete glede potovanj, so se države članice dogovorile o skupnem kartiranju ravni tveganja v EU, povezanega s COVID-19, ki ga objavlja evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni. Poleg tega so se države članice zavezale javnosti zagotavljati jasne in pravočasne informacije, tudi prek platforme Re-open EU⁸⁸. Zaradi spreminjajočih se epidemioloških razmer je Svet 1. februarja 2021 spremenil priporočilo⁸⁹.

5.2.4. Dobropisi

V nasprotju z uredbami o pravicah potnikov direktiva o paketnih potovanjih izrecno ne določa možnosti povračila v obliki dobropisa. Komisija je v svojem Priporočilu (EU) 2020/648 potrdila, da lahko organizatorji v primeru odpovedi predlagajo dobropise kot drugo možnost namesto povračila v denarju, če potnik to prostovoljno sprejme (glej zgornji oddelek 5.1.1).

Nemčija⁹⁰, Madžarska⁹¹, Latvija⁹² in Ciper⁹³ so sprejeli nacionalna pravila, s katerimi so vzpostavili pravni okvir za prostovoljno sprejemanje dobropisov s strani potnikov v sektorju paketnih potovanj v skladu s priporočilom Komisije, zlasti glede varstva v primeru insolventnosti izdajatelja. Italija in Grčija sta upoštevali dele priporočila in spremenili zakonodajo po začetku postopka za ugotavljanje kršitev. Španija je spremenila zakonodajo, da bi preprečila začetek postopka za ugotavljanje kršitev. Irska je uvedla dobropise za povračila, za katere jamči država in ki jih je mogoče namesto povračila denarja ponuditi strankam organizatorjev potovanj in potovalnih agencij, ki delujejo na Irskem, če se stranka s tem strinja⁹⁴.

Komisija je jasno navedla, da je treba upoštevati pravico potnikov do povračila, kot jo določa direktiva o paketnih potovanjih, ter da so dobropisi sprejemljiva rešitev le, če njihovo sprejetje s strani potnikov ni obvezno.

⁸⁷ Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14.10.2020, str. 3).

⁸⁸ <https://reopen.europa.eu/sl/>.

⁸⁹ Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 36I, 2.2.2021, str. 1).

⁹⁰ Zakon z dne 10. julija 2020 za zmanjšanje posledic izbruha COVID-19 na področju prava pogodb o paketnih potovanjih, BGBl 2020, del I, št. 35, z dne 16. julija 2020, str. 1643.

⁹¹ Uredba vlade 242/2020 z dne 27. maja o posebnih pravilih, ki se uporabljajo za pogodbe za potovalne storitve v času izrednih razmer.

⁹² Zakon o obvladovanju širjenja okužb s COVID-19, poglavje V, oddelek 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9. junij 2020, številka OP: 2020/110A.1.

⁹³ Izredni ukrepi iz leta 2020 na področju prava v sektorju turizma, zakon 59(I)/2020 z dne 22. maja 2020.

⁹⁴ <https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/>.

5.2.5. Varstvo v primeru insolventnosti

Postavilo se je vprašanje, ali so nerešeni zahtevki potnikov za povračilo kriti v sistemih za varstvo v primeru insolventnosti v skladu z direktivo o paketnih potovanjih. Člen 17(1) direktive o paketnih potovanjih določa, da morajo organizatorji jamčiti za povračilo vseh plačil potnikov „v kolikor zadevne storitve niso izvedene zaradi insolventnosti organizatorja“. Komisija je v svojem priporočilu 2020/648 menila, da v primeru insolventnosti organizatorjev obstaja nevarnost, da mnogi potniki ne bodo dobili nobenega povračila, saj njihove terjatve do organizatorjev potovanj niso zavarovane⁹⁵.

Kljub temu so predstavniki jamstvenih skladov za potovanja opozorili, da lahko nekateri ponudniki varstva v primeru insolventnosti v naslednjih mesecih utrpijo hude pritiske, če bodo morali zagotoviti vračila dobropisov številnih organizatorjev, ki razglašajo stečaje. To še zlasti velja za države članice, ki od obstoječih ponudnikov varstva v primeru insolventnosti zahtevajo kritje dobropisov brez podpornih ukrepov⁹⁶. Lahko se postavi vprašanje, ali je mogoče povračila omejiti glede na uvodno izjavo 40 direktive o paketnih potovanjih, na podlagi katere za učinkovito varstvo v primeru insolventnosti „zelo malo verjetnih tveganj“ ni treba upoštevati⁹⁷.

Med pripravo tega poročila so potrošniške organizacije in nekatere države članice predlagale spremembo direktive o paketnih potovanjih, da se zagotovi varstvo zahtevkov potrošnikov za povračila tudi v primerih odstopa od pogodbe o paketnem potovanju, ki ni povezan z insolventnostjo organizatorja, temveč je na primer posledica neizogibnih in izrednih okoliščin.

5.2.6. Zavarovanje

Tveganja, povezana s pandemijami, so pogosto izključena z zavarovalnih polic, zlasti pri zavarovanju za primer odpovedi potovanja⁹⁸. To omejuje možnosti potnikov, da se zavarujejo pred morebitnimi izgubami zaradi odpovedi potovanja zaradi pandemije.

Nekateri deležniki med podjetji s področja potovanj so predlagali, da se organizatorjem dovoli vključitev ustreznega osebnega potovalnega zavarovanja v paket, z možnostjo, da stranke to možnost izberejo ali izključijo. Vendar pa so potrošniške organizacije v okviru skupine deležnikov v podporo uporabi direktive o paketnih potovanjih poudarile, da kakršno

⁹⁵ Glej uvodno izjavo 14 Priporočila 2020/648. Glej tudi str. 6 zapisnika tretje delavnice o prenosu direktive o paketnih potovanjih v nacionalno zakonodajo (25. oktober 2016), kjer je zapisano: „Iz besedila člena 17(1) izhaja, da v primeru prenehanja pogodbe pred nastopom insolventnosti izpolnitev ni bila več dolgovana v času insolventnosti, kar pomeni, da plačilna nesposobnost ni povzročila neizvedbe potovalnih storitev. V skladu s členom 17(1) je videti, da varstvo v primeru insolventnosti zajema le denarno izgubo zaradi neizvedbe storitve, ne pa tudi zahtevkov za povračila, ki so bili vloženi pred nastopom insolventnosti.“ Ta zapisnik, ki je na voljo na spletni strani https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, ne odraža uradnega stališča Komisije v zvezi z razlago direktive o paketnih potovanjih.

⁹⁶ Na podlagi informacij, ki so na voljo Komisiji, je vrednost v Franciji izdanih „obveznih“ dobropisov zaradi koronavirusa približno 850 milijonov EUR, v Belgiji pa približno 300 milijonov EUR. Glavni nizozemski jamstveni sklad krije dobropise v vrednosti približno 400 milijonov EUR.

⁹⁷ V uvodni izjavi 40 direktive o paketnih potovanjih je določeno: „Pri učinkovitem varstvu v primeru insolventnosti pa ne bi bilo treba upoštevati zelo malo verjetnih tveganj, kot je na primer hkratna insolventnost več največjih organizatorjev, kadar bi takšno upoštevanje tveganj nesorazmerno vplivalo na stroške varstva in s tem zmanjšalo njegovo učinkovitost. V takšnih primerih je lahko jamstvo za povračila omejeno.“

⁹⁸ Glej na primer analizo belgijske potrošniške organizacije Test Achats, objavljeno 22. oktobra 2020: <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

koli zavarovanje, ki ga sklenejo potniki sami, nikakor ne bi smelo omejevati obstoječih pravic potnikov do povračila ter varstva na podlagi obveznega varstva v primeru insolventnosti.

6. Naslednji koraki

Težave, opisane v tem poročilu, zlasti v oddelkih 3.2, 4 in 5, ter njihove praktične posledice zahtevajo nadaljnjo analizo. Zlasti bi bilo treba nadalje ovrednotiti celoten vpliv krize zaradi COVID-19 na sektor in na raven varstva potrošnikov.

Kot je bilo napovedano v novi agendi za potrošnike, bo Komisija na podlagi ugotovitev iz tega poročila do leta 2022 „podrobnej[e] prouči[la], ali sedanji regulativni okvir za paketa potovanja, vključno v zvezi z varstvom v primeru insolventnosti, še vedno izpolnjuje nalogo zagotavljanja stalnega stabilnega in celovitega varstva potrošnikov, ki upošteva tudi razvoj dogodkov na področju pravic potrošnikov“⁹⁹. Cilj prihodnje podrobne proučitve, načrtovane za leto 2022, ne bo zmanjšanje varstva potrošnikov. Nasprotno, Komisija bo ocenila, kako bi bilo mogoče zagotoviti visoko stopnjo varstva potrošnikov, ki ga določa direktiva o paketnih potovanjih, kako bi bilo mogoče ves čas učinkovito uresničevati pravice potrošnikov ter kako bi lahko pravičnejša porazdelitev bremena med gospodarskimi subjekti vzdolž vrednostne verige prispevala k temu cilju.

Ta ukrep v okviru agende za potrošnike bo upošteval ustrezne ukrepe, napovedane v strategiji za trajnostno in pametno mobilnost. Ti ukrepi vključujejo (1) pregled regulativnega okvira pravic potnikov, med drugim za zagotovitev njegove odpornosti proti čezmernim motnjam potovanj in vključno z možnostmi izdaje multimodalnih vozovnic¹⁰⁰, ter (2) oceno možnosti in po potrebi predlog za uvedbo ustrezne sheme za finančno varstvo, ki bi ščitila potnike pred tveganjem likvidnostne krize ali plačilne nesposobnosti glede povračila za vozovnice in po potrebi njihove vrnitve v domovino¹⁰¹, do leta 2022.

S tem namenom bo Komisija ocenila, ali so razlike med direktivo o paketnih potovanjih in uredbami o pravicah potnikov glede varstva v primeru insolventnosti in pravic do odpovedi upravičene oziroma ali bi morala biti pravila bolj usklajena¹⁰², pa tudi, ali bi bilo treba predlagati posebna pravila za okoliščine, kot je COVID-19¹⁰³, s ciljem boljše zaščite potrošnikov.

⁹⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Nova agenda za potrošnike – Krepitev odpornosti potrošnikov za trajnostno okrevanje (COM(2020) 696 final, 13.11.2020).

¹⁰⁰ Priloga k dokumentu COM(2020) 789 final, ukrep 63.

¹⁰¹ Priloga k dokumentu COM(2020) 789 final, ukrep 64.

¹⁰² Izmed vprašanih v okviru javnega posvetovanja za novo agendo za potrošnike jih je 149 na vprašanje 3 odgovorilo, da bi bilo treba v uredbah o pravicah potnikov in direktivi o paketnih potovanjih bolj uskladiti pravila EU o pravicah potnikov (37,91 %); 43 vprašanih je odgovorilo, da so razlike v pravilih ustrezne (10,94 %), 201 vprašani pa je odgovoril z „ne vem“ (51,15 %); glej zbirno poročilo, ki je na voljo na naslovu: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.

¹⁰³ Izmed vprašanih v okviru javnega posvetovanja za novo agendo za potrošnike jih je 159 na vprašanje 2 – ali naj se v okoliščinah, ko globalne omejitve potovanj povzročijo skoraj popolno ustavitev potovanj, uporabljajo posebna pravila (npr. daljši roki za povračila ali dobropisi) – odgovorilo „da“ (40,46 %); 56 jih je odgovorilo „ne“ (14,25 %), 178 pa „ne vem“ (45,29 %); glej zbirno poročilo, ki je na voljo na naslovu: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.