Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG

COM(2013) 512 final – 2013/0246(COD)

(2014/C 170/12)

Sprawozdawca generalny: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 6 września 2013 r. Rada oraz dnia 10 września 2013 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD).

W dniu 12 listopada 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Annę Marię DARMANIN na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 96 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. **Zalecenia**

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych. Uznaje, że zakres i definicje określone w dyrektywie stanowią kluczowy element wniosku, dlatego też wskazuje, że:

— podróże służbowe, lub podróże łączące cele służbowe i prywatne niezakupione na podstawie umowy ramowej w postaci imprezy turystycznej lub aranżowanych usług turystycznych, wyraźnie wpisują się w zakres wniosku;

— organizatorów podróży okazjonalnych również trzeba objąć zakresem dyrektywy, aby zapewnić równe reguły gry oraz odpowiednią ochronę konsumenta. Dlatego należy usunąć wzmiankę o „imprezach turystycznych organizowanych okazjonalnie" z punktu 19 wniosku;

— imprezy turystyczne i aranżowane usługi turystyczne powinny być objęte zakresem wniosku. Ze względu na ograniczony czas trwania mniejsze jest ryzyko przedsiębiorcy, a konsumenci mogą napotykać taką samą liczbę problemów jak w przypadku jakiekolwiek imprezy turystycznej. Ponadto w niektórych krajach nie istnieje takie ograniczenie;

— szczegółowe dane związane z rezerwacją, o których mowa w definicji zaaranżowanych usług turystycznych (artykuł 3 ust. 2 ppkt v), powinny obejmować wszelkie przekazywane dane klienta, a nie tylko szczegóły karty kredytowej, jak wspomniano w punkcie 18 motywów wniosku;

— należy skreślić ostatnie zdanie art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt v) „najpóźniej w momencie potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi", jako że odniesienie do konkretnych ram czasowych jest problematyczne i może prowadzić do nieporozumień;

— należy skreślić odniesienie do „tego samego" i „odrębnego" procesu rezerwacji w art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt i) oraz art. 3 ust. 5 lit. a).

1.2 EKES popiera dążenie do zapewnienia większej przejrzystości. Jednakże związana z tym metodologia powinna być jasna i praktyczna, aby można było łatwo ją stosować, a nie pozostawiona wyłącznie w gestii detalistów.

1.3 Choć EKES popiera rozpowszechnianie informacji drogą cyfrową, to jednak wskazuje, że nadal wielu europejskich konsumentów nie ma takich usług, z wyboru lub ze względu na ograniczony dostęp, i że nie można pozwolić na ich dyskryminację w uzyskiwaniu informacji na temat ich zorganizowanych podróży bądź do aktualizacji tych informacji.

1.4 EKES zaleca dokładniejsze zdefiniowanie „rozsądnych" opłat za anulowanie i zdecydowanie podkreśla, że rekompensata wynosząca 100 EUR jest niewystarczająca i ogranicza obecne prawa konsumentów.

1.5 EKES uważa, że możliwa jest zmiana dyrektywy 90/314/EWG poprzez dostosowanie jej do nowych technologii bez konieczności obniżania poziomu ochrony konsumentów.

2. **Kontekst**

2.1 Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych jest długo oczekiwaną aktualizacją dyrektywy w sprawie podroży zorganizowanych z 1990 r. Zaktualizowana dyrektywa obejmuje nowe media cyfrowe jako narzędzie umożliwiające konsumentom rezerwację wakacji, a także usuwa niektóre przestarzałe elementy.

2.2 Komisja rozpoczęła prace nad zmianą tej dyrektywy w 2007 r., prowadząc oceny skutków, proces konsultacji oraz spotkania z konkretnymi zainteresowanymi stronami.

3. **Definicja**

3.1 Kluczowym elementem zaktualizowanej dyrektywy jest jej zakres i zawarte w niej definicje. Zakres obejmuje szerszy wachlarz podróży i uwzględnia:

— wcześniej zorganizowane imprezy turystyczne, przez detalistów lub usługodawców internetowych;

— nową kategorię imprez dostosowanych do indywidualnych potrzeb nabywanych od usługodawcy internetowego lub stacjonarnego detalisty;

— inne dostosowane do potrzeb usługi turystyczne (zaaranżowane usługi turystyczne), gdzie detalista lub usługodawca internetowy występuje jako pośrednik.

3.2 W artykule 2 dyrektywy określono jej zakres, który nie obejmuje niezależnie organizowanych podróży lub podróży służbowych i innych dziedzin wykluczonych z jej zastosowania. W tym kontekście EKES podkreśla, że wykluczenie na mocy art. 2 ust. 2 lit. c) nie powinno w żaden sposób odnosić się do przedsiębiorcy lub jego pracownika, który zorganizuje nieobjętą zakresem umowy ramowej zaaranżowaną usługę turystyczną lub podróż w celach służbowych, lub jako połączenie pracy i rekreacji. W związku z tym podróże takie pod każdym względem powinny wpisywać się w definicję imprezy turystycznej i/lub aranżowanej usługi turystycznej.

3.3 W nowej definicji zadbano o to, by imprezy turystyczne miały szerszy zakres niż tylko tradycyjne wakacje zorganizowane; obejmuje także bardziej nowoczesne trendy w wyjazdach wakacyjnych, uwzględniające dodatkowe 23 % urlopowiczów. Oczekuje się, że prawie połowa urlopowiczów będzie objęta zakresem nowej dyrektywy (46 %) ([1]). Podczas gdy 7 z 10 tradycyjnych imprez turystycznych kupowana jest w stacjonarnym biurze podróży, pewna liczba konsumentów kupuje takie tradycyjne imprezy drogą elektroniczną. Również w przypadku imprez organizowanych indywidualnie w coraz większym stopniu korzysta się z internetu ([2]).

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje tę nową szerszą definicję imprezy turystycznej, która wyraźnie uwzględnia kwestie związane z dostosowanymi do potrzeb imprezami, które nie były objęte dyrektywą z 1990 r., mimo że konsumenci powszechnie uważali, że są chronieni. Zdaniem EKES-u imprezy turystyczne niekoniecznie łączą transport i zakwaterowanie: jest to raczej połączenie dwóch różnych elementów, wynajmu samochodu lub wycieczek, transportu, zakwaterowania, sportu czy innego elementu wakacji.

3.5 Definicja pakietu w art. 3 ust. 2 obejmuje szerokie spektrum imprez turystycznych. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę definicję, lecz wskazuje, że „szczegółowe dane", o których mowa w punkcie 2 lit. b) ppkt v) tego artykułu powinny odnosić się do wszelkich przekazywanych danych klienta związanych z rezerwacją, a nie tylko szczegółów karty kredytowej, jak wskazano w uzasadnieniu dyrektywy (punkt 18). Dlatego EKES zaleca skreślenie dwóch ostatnich zdań punktu 18 motywów. Ponadto EKES podkreśla, że przekazywanie takich szczegółowych danych nie powinno być związane z żadnym konkretnym momentem, zatem zaleca wykreślenie z motywu 18 i art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt v) sformułowania „najpóźniej w momencie potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi".

([1]) Dane pochodzą ze sporządzonej przez KE oceny skutków SWD(2013) 263 final.

([2]) Przeprowadzone przez BEUC i jej członków badanie na temat „Wakacje i podróże".

3.6 EKES wskazuje, że dyrektywa powinna mieć także zastosowanie do okazjonalnych organizatorów imprez turystycznych, których zadania i obowiązki należy także uwzględnić. Zapewniłoby to ochronę konsumenta niezależnie od organizatora imprezy, a także zagwarantowałoby równe reguły gry dla organizatorów imprez turystycznych. W związku z tym EKES zaleca usunięcie wyrażenia „imprezy turystyczne organizowane okazjonalnie" z punktu 19 uzasadnienia dyrektywy.

3.7 Imprezy turystyczne i aranżowane usługi turystyczne, których czas trwania nie przekracza 24 godzin, powinny być objęte zakresem wniosku. Ze względu na ograniczony czas trwania mniejsze jest ryzyko przedsiębiorcy, a konsumenci mogą napotykać taką samą liczbę problemów jak w przypadku jakiejkolwiek imprezy turystycznej. Ponadto w niektórych krajach nie istnieje takie ograniczenie ([3]).

4. **Przejrzystość**

4.1 Wniosek ma na celu zapewnienie większej przejrzystości dla konsumentów i zagwarantowanie, że konsumenci będą dobrze poinformowani o rodzaju zawieranej umowy oraz swoich prawach. Chodzi tu o uniknięcie powtórzenia się wcześniejszych przypadków, kiedy to konsumenci mogli omyłkowo uważać, że są chronieni.

4.2 EKES popiera jasne i obszerne informowanie konsumentów o tym, na co się zgadzają. Jednakże wprowadzenie tej przejrzystości w praktyce może nie być tak proste jak się wydaje, zważywszy że metodologię wdrażania pozostawiono w gestii detalisty.

4.3 Odpowiedzialność powinna spoczywać zarówno na organizatorze, jak i detaliście, nie tylko na organizatorze. Konsumenci często mylą się co do tego, kto jest kim w łańcuchu umownym i bardzo często uważają detalistę za partnera umowy. Ponadto konsumenci nie powinni zależeć od dobrej woli detalistów, by przekazać skargi, zatem właściwe wdrożenie artykułu 13 ma ogromne znaczenie.

5. **Szczególne zasady dotyczące publikacji**

5.1 Wymóg ponownego drukowania broszur określony w dyrektywie z 1990 r. został uchylony, ponieważ internet rozpoczął nową erę informacji dla konsumentów. Zniesienie tego wymogu pozwoli tej branży zaoszczędzić 390 mln EUR rocznie ([4]). Jednakże nowy wniosek nadal wymaga dostarczania konsumentom wszystkich informacji na etapie zawierania umowy oraz pisemnego informowania o wszelkich zmianach.

5.2 EKES cieszy się z oszczędności dla tej branży i zdecydowanie opowiada się za wykorzystaniem tych oszczędności na wspieranie innowacji, zatrudnienia i wzrostu. Jednakże EKES uważa, że konsumenci, którzy z wyboru lub z braku zasobów nie korzystają z internetu, nie powinni znaleźć się w gorszej pozycji pod względem dostępu do odpowiednich informacji.

6. **Informacje przed zawarciem umowy i zmiany w umowie**

6.1 EKES podkreśla potrzebę dostarczania informacji w trwałej formie przed zawarciem umowy, tak aby konsumenci mogli je w każdej chwili przeczytać.

6.2 Ponadto EKES uznaje, że każda informacja dostarczana turyście przed lub w trakcie zawarcia umowy może ulec zmianie, lecz informacje takie jak nazwa i adres usługodawcy są zbyt ważne, żeby mogły ulec zmianie i dlatego nie powinny jej podlegać.

6.3 Istotne zmiany w umowie powinny być możliwe jedynie wówczas, gdy nie powodują niedogodności dla podróżnego. Ponadto zgoda klienta na zmiany powinna być wyraźnie wyrażona, a nie dorozumiana, jak proponuje się w art. 9 ust. 2 lit. b).

6.4 Należy skreślić prawo organizatora do anulowania imprezy, jeśli nie zebrano wymaganej minimalnej liczby osób. Mimo że w obecnej dyrektywie istnieje już ta możliwość, nie ma dla niej dalszego uzasadnienia, jako że obecna technologia pozwala przedsiębiorcom z łatwością przewidywać ryzyko związane z ofertami i działaniami oraz zarządzać nim.

([3]) Np. na Węgrzech i w Austrii wycieczki trwające mniej niż 24 godziny są nim objęte. Coraz popularniejsze w niektórych krajach (np. w Hiszpanii) jest oferowanie zestawu złożonego z przewozu, kolacji i biletów na spektakl lub imprezę sportową, a cała usługa świadczona jest w czasie krótszym niż 24 godziny i bez noclegu.

([4]) Dane pochodzą ze sporządzonej przez KE oceny skutków SWD(2013) 263 final.

6.5 Umowy powinny być sporządzone w języku konsumenta.

7. **Prawo do anulowania**

7.1 Na mocy nowych przepisów konsumenci nie tylko zachowają prawo do przeniesienia umowy na osobę trzecią, lecz także do wycofania się z umowy. W takim przypadku będą zobowiązane do uiszczenia organizatorowi rozsądnej opłaty, aby pokryć poniesione przez niego koszty.

7.2 EKES popiera rozszerzenie prawa konsumenta do anulowania przed wyjazdem. Kwestionuje jednak faktyczną wartość „rozsądnych" opłat w przypadku wypowiedzenia przez konsumenta. Dyrektywa powinna określić ogólne zasady lub reguły obliczania rekompensaty do uiszczenia przez konsumenta. Opłaty te nie powinny być nadmierne lub nieproporcjonalne.

7.3 Ponadto konsument powinien być w stanie rozwiązać umowę bez uiszczania rekompensaty z przyczyn nieprzewidzianych i pozostających poza kontrolą, takich jak choroba lub śmierć członka rodziny, co stanowiłoby uzupełnienie proponowanego prawa organizatora do rozwiązania umowy bez uiszczania rekompensaty w przypadku wystąpienia siły wyższej.

8. **Odpowiedzialność za brak realizacji**

8.1 Rekompensata do 100 EUR i trzech nocy na pasażera jest zdaniem EKES-u absolutnie niedopuszczalna. Stoi ona w sprzeczności z ogólną odpowiedzialnością organizatora za realizację imprezy zgodnie z umową z konsumentem. Ponadto jest to sprzeczne z zasadą „pełnej rekompensaty" za szkody, która jest ogólną zasadą prawa we wszystkich państwach członkowskich UE. Pułap cen nie powinien być nigdy stosowany w stosunku do osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

8.2 Komitet z zadowoleniem zauważa, że w proponowanej dyrektywie wyraźnie uwzględnia się prawa osób niepełnosprawnych, na przykład w rozdziale 4.

8.3 EKES zaleca, by Komisja uwzględniła w motywach proponowanej dyrektywy odniesienia do certyfikatów dostępności i ich normalizacji, co dostarczałoby bezcennych informacji biurom podróży.

8.4 Komitet zgadza się z tym, że zasada obarczania podróżnego odpowiedzialnością za informowanie organizatora „o ich (podróżnego) szczególnych potrzebach co najmniej 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej" powinna stosować się również do osób z niepełnosprawnością. Niemniej jednak Komitet zwraca uwagę na to, że często podróżni chcieliby, lecz nie mogą znaleźć sposobu przekazania tych informacji organizatorowi. Dlatego też ważne jest, by wyraźnie wskazać podróżnemu sposoby przekazania tych informacji (np. przez umieszczenie specjalnego pola w elektronicznym formularzu zgłoszenia).

9. **Ulepszony system dochodzenia roszczeń**

9.1 Dochodzenie roszczeń jest kluczowym aspektem ochrony konsumentów. Dotąd konsumenci napotykali niekiedy na przypadki, gdy ciężar odpowiedzialności przenoszony był z jednego usługodawcy na innego, pozostawiając konsumenta w nieprzyjemnej sytuacji. Wniosek wskazuje na potrzebę jednolitego punktu kontaktowego w przypadku problemów.

9.2 EKES popiera uproszczenie dochodzenia roszczeń konsumentów, dzięki jednolitemu punktowi kontaktowemu w przypadku problemów z dostosowanymi do potrzeb imprezami turystycznymi. Punkt ten powinien zostać jasno określony od samego początku rozmów dotyczących umowy o wakacjach zorganizowanych.

9.3 Konsumenci powinni dysponować rozsądnym okresem czasu na złożenie skargi i nie być zmuszani do uczynienia tego natychmiast; w ten sposób nie będą oni pozbawieni prawa do dochodzenia roszczeń po okresie podróży.

10. **Wpływ wniosku**

10.1 EKES dostrzega znaczący wpływ tego nowego wniosku, zarówno na konsumentów, jak i przedsiębiorstwa. Istnieje szereg korzyści dla obu stron, jak wskazano w notatce prasowej Komisji na ten temat.

10.2 Zmieniony wniosek przyniesie silniejszą ochronę konsumenta w pewnych obszarach i oszczędności dla branży. Mimo to EKES nadal ma wątpliwości co do odpowiedniego wdrażania postanowień dotyczących informacji przekazywanych konsumentowi oraz wyraźnej odpowiedzialności tej branży.

10.3 Ponadto chociaż indywidualnie organizowane podróże nie są objęte dyrektywą, powinno się im zapewnić nie mniejszy poziom ochrony konsumentów.

11. **Konsolidacja przepisów prawnych**

11.1 EKES zauważa problem rozdrobnienia prawnego kwestii praw związanych z podróżami i wakacjami i stwierdza, że potrzebne jest bardziej zharmonizowane podejście. Podróże i wakacje nie są objęte ogólnymi prawami konsumenckimi, wynikającymi z dyrektywy nr 2011/83 w sprawie praw konsumentów. To wyłączenie jest przyczyną segmentacji i słabej ochrony europejskich konsumentów podczas podróży. Ponadto choć indywidualne podróże są objęte w inny sposób przepisami na mocy innych dyrektyw, które uznają ich szczególny charakter, to różnorodność i zakres praw w poszczególnych dyrektywach powodują dalszą konsternację podróżnego.

12. **Niewypłacalność**

12.1 Ochrona konsumentów przed niewypłacalnością, o której mowa we wniosku, pozytywnie przyczyni się do uniknięcia sytuacji, w której bezradni konsumenci borykają się z niewypłacalnością usługodawcy jeszcze podczas wakacji. Jednakże należy zapewnić współpracę administracyjną i szybko działające punkty kontaktowe.

13. **Przegląd**

13.1 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja zamierza w ciągu 5 lat przedłożyć Radzie i Parlamentowi przegląd dotyczący stosowania wniosku, a także przedstawić wnioski ustawodawcze. EKES podkreśla, że przegląd taki powinien rozpocząć się zaraz po wejściu dyrektywy w życie; zapewni to jasny obraz wdrażania na wczesnych etapach i pozwoli uniknąć bardzo długich okresów przyjmowania wniosków ustawodawczych.

14. **Harmonizacja i związki z ogólnym prawem zobowiązań**

14.1 Pełna harmonizacja zaproponowana przez Komisję nie powinna prowadzić do obniżenia obecnego poziomu ochrony konsumentów. Państwa członkowskie powinny mieć swobodę uzupełniania przepisów dyrektywy i zachowywania obowiązujących przepisów na poziomie krajowym.

14.2 Komitet podkreśla, że system szczególnych środków zaradczych w przypadku niezrealizowania umowy przez przedsiębiorcę lub złej realizacji ma wpływ na ogólne prawo zobowiązań w państwach członkowskich i dlatego należy wyjaśnić związki wniosku z ogólnym prawem zobowiązań.

15. **Inne kwestie**

15.1 Należy doprecyzować niejasne terminy zastosowane we wniosku Komisji, takie jak „znaczna część" (art. 2 ust. 2 lit. d), „rozsądny termin" (art. 9 ust. 2 lit. b) oraz „nieproporcjonalne" (art. 11 ust. 2).

15.2 Ustępy 2 lit. b) ppkt i) oraz 5 lit. a) w artykule 3 są sprzeczne, a zatem wymagają wyjaśnienia.

15.3 Komisja powinna przedstawić niewyczerpujący przykładowy wykaz innych usług turystycznych (art. 3 ust. 1 lit. d), w uzupełnieniu opłat i terminów wspomnianych w art. 10 ust. 1 oraz nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 12 ust. 3 ppkt iii).

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE