ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.2.2021 г.
COM(2021) 90 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги

1. Директивата

Директива (ЕС) 2015/2302 относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги (наричана по-долу „Директивата за пакетните туристически пътувания“ или „Директивата“) беше приета на 25 ноември 2015 г.[1]. Тя замени Директива 90/314/ЕИО на Съвета от 13 юни 1990 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки. Директивата за пакетните туристически пътувания се основава на ключовите характеристики на директивата от 1990 г., включително изискванията за предоставяне на информация, разпоредбите относно промените в договорите и отговорностите, както и защитата на потребителите в случай на несъстоятелност на организатора. С новата Директива относно пакетните туристически пътувания се разширява значително защитата на потребителите, като се вземат предвид новите модели за онлайн резервиране на комбинации от пътнически услуги.

След своя доклад относно разпоредбите на Директивата за пакетните туристически пътувания, които се прилагат за резервациите онлайн, направени в различни пунктове за продажби, публикуван през юни 2019 г. (доклад за „последователните резервации“)[2], Комисията представя на Европейския парламент и Съвета настоящия общ доклад относно прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания в съответствие с член 26, втора алинея от Директивата за пакетните туристически пътувания[3].

За изготвянето на настоящия доклад бяха проведени консултации с експертната група на заинтересованите страни в подкрепа на прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания[4] и с националните органи[5].

1.1. Основните елементи на Директивата

Съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания организаторът на туристическия пакет носи отговорност за извършването на всички услуги, съставляващи част от пакета, независимо дали те се извършват от самия организатор или от други доставчици на услуги. При замяната на директивата от 1990 г. с Директивата за пакетните туристически пътувания се разшири понятието „туристически пакет“, което първоначално се основаваше на предварително уговорените пакетни туристически ваканции, така че да включва индивидуализирани

[1] Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета (ОВ L 326, 11.12.2015 г., стр. 1).

[2] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно разпоредбите на Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, които се прилагат за резервациите онлайн, направени в различни пунктове за продажби, COM(2019)270 final, 21.6.2019 г., придружен от работен документ на службите на Комисията SWD(2019) 270 final.

[3] Настоящият доклад обхваща 27-те държави — членки на ЕС. Когато е целесъобразно, той се позовава на информация относно Обединеното кралство, което напусна ЕС на 31 януари 2020 г.

[4] Експертна група на заинтересованите страни в подкрепа на прилагането на Директивата относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=BG.

[5] Комитет за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, централни звена за контакт, създадени съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания, Консултативен комитет по туризма.

или специално изготвени ваканции, които даден търговец, включително традиционните туроператори, онлайн или офлайн туристическите агенции, авиокомпаниите и хотелите, съставя от различни пътнически услуги, избрани от пътуващия. Всички тези търговци могат да бъдат „организатори“ за целите на Директивата за пакетните туристически пътувания.

Основните елементи на Директивата за пакетните туристически пътувания[6] са:

- Широкото определение на понятието „туристически пакет“, включително готови туристически ваканции, предлагани от туроператор, и избор на подбрани компоненти за пътуване или ваканция от пътуващия в един-единствен пункт за продажби онлайн или офлайн;
- Въвеждането на понятието „свързани пътнически услуги“, които представляват по-свободна комбинация от две или повече пътнически услуги за едно и също пътуване или ваканция в сравнение с туристическия пакет. За разлика от организатора на туристическия пакет търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, носят отговорност единствено за пътническите услуги, които самите те извършват. Комбинация от пътнически услуги се квалифицира като свързани пътнически услуги, когато търговец посредничи
  - при закупуването на различни услуги чрез отделни процеси на резервация в рамките на едно посещение на туристически агент или уебсайт; или
  - по целенасочен начин при закупуването на допълнителна пътническа услуга от друг доставчик в рамките на 24 часа след получаване от пътуващия на потвърждение на резервацията за първата пътническа услуга (напр. чрез предоставяне на връзка към друг доставчик на услуги в потвърждението на резервацията);
- Повишени изисквания за предоставяне на информация: предприятията трябва да информират пътуващите дали им предлагат туристически пакет или свързани пътнически услуги, както и да ги запознаят с основните им права чрез формуляри за стандартна информация. Те трябва да предоставят информация относно особеностите и характеристиките на пакета, цената му и допълнителните такси;
- Дружествата, които продават пакетни туристически ваканции, трябва да предоставят обезпечение за възстановяване на платените суми и репатриране на пътуващите в случай на несъстоятелност на организаторите. В ограничена степен тази гаранция важи и за свързаните пътнически услуги. Търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, трябва да предоставят гаранция за връщане на парите по плащанията, получени от пътуващия, в случай че съответната пътническа услуга не бъде извършена поради тяхната несъстоятелност. Тази гаранция покрива и репатрирането, когато търговецът, посредничещ при закупуването на свързани пътнически услуги, е отговорен за превоза на пътниците, напр. с авиокомпания. С Директивата за пакетните туристически пътувания се определя принципът на взаимно признаване на защитата при несъстоятелност, която се предоставя от организаторите или търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, в съответствие със закона на държавата членка, на чиято територия са установени;

[6] Вж. също резюмето, което е на разположение на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475.

- Строги правила относно отговорността: с някои изключения организаторът на туристическия пакет носи отговорност, ако нещо се обърка, независимо от това кой извършва пътническите услуги;
- По-големи права за отмяна: пътуващите могат да отменят пакетната си туристическа ваканция по всякаква причина срещу разумна такса за прекратяване. Те може да отменят ваканцията си безплатно, и по-специално при настъпване на „непредотвратими и извънредни обстоятелства“[7] в дестинацията на пътуването, които засягат изпълнението на туристическия пакет (напр. война, природни бедствия или огнище на сериозна болест) или ако цената на туристическия пакет се повиши с над 8 % от първоначалната цена;
- Съдействие на пътуващите: когато пътуващите не могат да се върнат от пакетната си туристическа ваканция поради „непредотвратими и извънредни обстоятелства“, на тях се предоставя настаняване за до три нощувки, освен ако в законодателството на Съюза в областта на правата на пътниците не е предвиден по-дълъг срок. Организаторите като цяло трябва да осигуряват съдействие на изпаднали в затруднение пътуващи, и по-специално чрез предоставяне на информация относно услугите в областта на здравеопазването и консулските услуги.

1.2. Пазарни данни

През 2017 г. туристическите пакети са представлявали около 9 % от всички туристически пътувания на жители на ЕС-27 и са имали дял от около 21 % от общите разходи за туризъм[8]. Всеки турист от ЕС е похарчил средно около 762 EUR за пакетно пътуване в рамките на ЕС-27 (общи разходи: около 58 милиарда евро) и 1756 EUR за пакетно пътуване до останалия свят (общи разходи: около 36 милиарда евро)[9]. Испания определено е била най-предпочитаната дестинация в Европа (общи разходи: около 15 милиарда евро).

Според проучване за наблюдение на пазара на пакетни туристически ваканции и обиколки[10] през 2020 г. по-голямата част от потребителите в ЕС-27 (81 %) са се доверили на доставчиците на пакетни ваканционни и туристически услуги. Този процент до известна степен варира в отделните държави членки — от върхова стойност от 90 % (в Хърватия и Португалия) до най-ниска стойност от 60 % (в Полша). Голяма част (91 %) споделят положителни впечатления от извършването на покупки на пазара, като има малко за отбелязване разлики между държавите или социално-демографските подгрупи.

---

[7] Понятието „непредотвратими и извънредни обстоятелства“ заменя понятието „непреодолима сила“, използвано в Директивата от 1990 г.

[8] Всички туристически пътувания през 2017 г.: около 1,1 милиарда; общите разходи по време на тези пътувания са около 444 милиарда евро; Евростат, данни за 2017 г., Брой пътувания по вид организация (от 2014 г. нататък) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Разходи по вид организация (от 2014 г. нататък) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Разходите за пакетните туристически пътувания включват сумата, платена за туристическия пакет, както и всички други туристически разходи, направени по време на пътуването.

[10] Проучването е проведено от Ipsos между 27 юли и 26 октомври 2020 г. и обхваща референтен период от една година, предшестващ интервюто за проучването. Не е възможно да се установи до каква степен участниците са основали отговорите си на впечатления, придобити по време на пандемията от COVID-19. Резултатите от проучването за наблюдение на пазара са на разположение на уебсайта на Европейската комисия на адрес: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

Потребителите, които са направили своята покупка в туристическа агенция, в повечето случаи са заплатили една обща цена за отделните услуги (82 %). За разлика от това, 25 % от закупилите услуги онлайн са го направили на един уебсайт, но са платили за всяка услуга поотделно, докато 19 % са ги закупили на един уебсайт и след това са щракнали върху връзка на този уебсайт, за да закупят друга услуга от различен доставчик.

11 % от потребителите са се сблъскали с проблеми със закупените услуги и с операторите, което им е дало основателна причина да се оплачат. От тази група 40 % са претърпели финансови загуби, а 79 % са претърпели неимуществени последици като загуба на време, гняв, неудовлетвореност, стрес или безпокойство. По-голямата част (62 %) от сблъскалите се с проблеми са подали жалба. Малко над половината (54 %) са споделили, че са доволни от резултата от жалбата, докато 42 % са споделили, че са недоволни.

2. Транспониране

Държавите членки трябваше да транспонират Директивата за пакетните туристически пътувания до 1 януари 2018 г. Между февруари 2016 г. и май 2017 г. Комисията организира пет семинара, чиято цел беше да се помогне на държавите членки при транспонирането на Директивата[11].

2.1. Спазване на крайния срок за транспониране

През март 2018 г. Комисията образува производства за установяване на неизпълнение на задължения за предоставяне на информация относно националните мерки за транспониране срещу 14 държави членки. Две от държавите членки са транспонирали Директивата едва след като Комисията е издала мотивирано становище съгласно член 258 от ДФЕС. До март 2019 г. всички държави членки са били уведомили Комисията за пълното транспониране на Директивата.

2.2. Оценка на съответствието на мерките за транспониране

В началото на 2021 г. е завършено изследване за оценка на съответствието на националните мерки за транспониране, проведено от външен изпълнител. Според това изследване евентуални проблеми във връзка с липсата на съответствие може да съществуват в различна степен във всички държави членки, напр. по отношение на определенията, изискванията за предоставяне на преддоговорна информация, правата на пътуващите за прекратяване и таксите за прекратяване, последиците от неизпълнението или неправилното изпълнение на договора, задълженията на търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, отговорността за грешки при извършване на резервация и императивния характер на Директивата за пакетните туристически пътувания. Установените проблеми не показват обща тенденция, с изключение на факта, че правилното транспониране на разпоредбите за защита при несъстоятелност, и по-специално нейната ефективност, може да не е напълно гарантирано в много държави членки. Комисията ще анализира констатациите от изследването и при необходимост ще разгледа възможността за започване на диалог с държавите членки и/или образуване на производства за установяване на неизпълнение на задължения.

[11] Вж. протоколите от семинарите, посветени на транспонирането, които са на разположение на уебсайта на Европейската комисия на адрес: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Тези протоколи не отразяват официалната позиция на Комисията относно тълкуването на Директивата за пакетните туристически пътувания.

3. Прилагане и правоприлагане

Държавите членки бяха задължени да приложат своите правила за транспониране на Директивата за пакетните туристически пътувания от 1 юли 2018 г.

3.1. Повишаване на осведомеността

Комисията публикува съобщение за медиите[12], за да привлече вниманието към влизането в сила на новите правила, предостави информация за пътуващите[13] и предприятията[14] на своя уебсайт YOUR EUROPE и включи пакетните туристически пътувания в своята комуникационна кампания **#yourEUright** относно няколко ключови права на потребителите, стартирана през 2019 г.[15] Независимо от това, представителите на потребителите считат, че много от потребителите не са запознати в достатъчна степен с правата си, особено по отношение на правата си, когато искат да прекратят договор за пакетно туристическо пътуване.

3.2. Основни предизвикателства, свързани с прилагането на Директивата

Във фазата на транспониране и през първите години от прилагането се породиха въпроси от страна на заинтересованите страни и органите по-специално във връзка с широкото определение на понятието „туристически пакет“, новото понятие „свързани пътнически услуги“, разграничаването между двете понятия и стандартните информационни формуляри. Освен това възникнаха предизвикателства по отношение на защитата при несъстоятелност, и по-специално в контекста на фалита на дружеството „Томас Кук“ (вж. глава 4) и пандемията от COVID-19 (вж. глава 5).

3.2.1. Широк обхват на определението за туристически пакет

Всяка комбинация от най-малко два различни вида пътнически услуги за едно и също пътуване или ваканция, комбинирани от един търговец, включително по искане на пътуващия, представлява туристически пакет, ако всички услуги са включени в един договор или ако са изпълнени други критерии напр. пакетна или обща цена. Изключенията от обхвата на Директивата са много ограничени[16]. В резултат на това по време на и след транспонирането на Директивата за пакетните туристически пътувания възникнаха неясноти по отношение на въпроса дали Директивата се прилага за доставчици на услуги за туристическо настаняване, които включват безплатен достъп до възможности за отдих или транспортни услуги на местно равнище (напр. „туристически карти“) в своята оферта.

Примери: 1. Земеделски стопанин, който рекламира ваканции с конна езда на своя уебсайт, включително настаняване и уроци по конна езда на обща цена, е организатор на туристически пакет съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания.

2. Туристически агент, който съветва клиента си за възможни сафари обиколки и в съответствие с избора на последния резервира полет, настаняване в различни вили и обиколка с гид, за които пътуващият се съгласява да плати след като е избрал всички компоненти, е организаторът на този туристически пакет и носи отговорност за изпълнението на отделните включени пътнически услуги.

---

[12] IP/18/4293 от 29 юни 2018 г., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_18_4293.

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_bg.htm.

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

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_bg#node-24.

[16] Вж. член 2, параграф 2 от Директивата за пакетните туристически пътувания, в който са посочени три изключения: 1. Пътувания за период по-кратък от 24 часа, освен ако в тях е включена нощувка; 2. Пътувания, които се предлагат не по занятие и с нестопанска цел единствено за ограничена група пътуващи; 3. Пътувания, закупени в рамките на общо организиране на служебно пътуване.

Представителите на малки предприятия в сектора на туризма и отдиха (напр. селския туризъм, спортни клубове) считат, че малките или много малките предприятия следва да бъдат изключени от обхвата на Директивата за пакетните туристически пътувания, особено когато не предлагат транспортни услуги. Потребителските организации и организациите на туристическия бранш обаче смятат, че допълнителните изключения не биха били подходящо решение.

3.2.2. Свързани пътнически услуги

Понятието „свързани пътнически услуги“ беше въведено с оглед на пазарните тенденции, при които търговците (основно онлайн, но също и офлайн) оказват съдействие на пътуващите при сключването на самостоятелни договори с отделни доставчици на пътнически услуги за едно и също пътуване в рамките на кратък период от време. То обхваща два сценария, при които търговецът *посредничи* при резервирането на пътнически услуги, предоставяни от други доставчици, и разширява прилагането на определени правила на Директивата за пакетните туристически пътувания, така че да обхване такива бизнес модели.

Примери: 1. Туристически агент резервира полет за клиент и пътуващият заплаща полета. След това още по време на същото посещение в туристическата агенция туристическият агент резервира настаняване в хотел за същото пътуване, който не е бил избран и наличността на свободните места в хотела не е била проверена, преди да резервира полета, и изисква заплащане или първоначална вноска за хотела. Чрез отделен избор и отделно заплащане на всяка туристическа услуга с посредничеството на туристическата агенция са закупени свързани пътнически услуги.

2. В имейла за потвърждение на резервацията на полет авиокомпанията предоставя връзка към уебсайт за хотелски резервации, който предлага на пътуващия възможността да резервира хотел в дестинацията на пътуването. Ако пътуващият щракне върху връзката и в рамките на 24 часа след получаването на потвърждението за резервация на полета резервира стая за пътуването си, с посредничеството на авиокомпанията по „целенасочен начин“ са закупени свързани пътнически услуги.

Макар и съображения 12 и 13 от Директивата за пакетните туристически пътувания да дават някои насоки по отношение на понятието „свързани пътнически услуги“, може да се твърди, че прилагането на това понятие е породило най-много въпроси. Заинтересованите потребители и страни от бранша смятат, че определението за „свързани пътнически услуги“ е прекалено сложно и трудно за прилагане на практика.

Не винаги е ясно какво всъщност означават *„посредничество“* и *„посредничество по целенасочен начин“*. В съображение 12 се пояснява, че публикуването на електронни връзки, чрез които на пътуващите просто се предоставя обща информация за допълнителни пътнически услуги, не следва да се приема за посредничество за закупуване на свързани пътнически услуги. Ето защо обикновено се изисква активно насърчаване, което се основава на търговски отношения, предполагащи заплащане, между търговеца, посредничещ при закупуването на допълнителна пътническа услуга, и другия търговец (вж. съображение 13).

Предизвикателството при прилагането на понятието „свързани пътнически услуги“ е свързано с факта, че във втория пример, посочен по-горе, задължението за защита при несъстоятелност, когато е приложимо, зависи от бъдещо несигурно събитие, т.е. от това дали пътуващият резервира допълнителна пътническа услуга от друг търговец в

рамките на 24 часа след първата резервация. Ако случаят е такъв, доставчикът на първата пътническа услуга, който получава предплащания от пътуващия, трябва да осигури защитата на тези плащания при несъстоятелност. Въпреки че съгласно член 19, параграф 4 от Директивата за пакетните туристически пътувания от втория търговец се изисква да информира търговеца, посредничещ при закупуването на свързани пътнически услуги, за сключването на договор с пътуващия, не е задължително първият търговец да разполага с цялата информация, за да определи в кои случаи са формирани свързани пътнически услуги. Съобщава се, че доставчиците на допълнителната пътническа услуга не винаги спазват задълженията си за докладване, например поради липса на технически средства за сигурен обмен на данни или опасения да не нарушат Общия регламент относно защитата на данните[17]. Подобна несигурност би могла да доведе до затруднения при организирането на необходимата защита при несъстоятелност.

Също така бяха изразени опасения, че с изключение на защитата при несъстоятелност и някои изисквания за предоставяне на преддоговорна информация, Директивата за пакетните туристически пътувания не предвижда отговорността на търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, за изпълнението на съответните услуги. Представителите на потребителите са загрижени, че доставчиците на пътнически услуги подвеждащо се представят за търговци, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, а не като организатори, с цел да избегнат по-строгите правила относно отговорността, приложими спрямо туристическите пакети, и по този начин оставят потребителите с по-ниско ниво на защита.

3.2.3. Разграничаване между туристически пакет и свързани пътнически услуги

Трудно може да се направи разграничение между определени туристически пакети и определени свързани пътнически услуги[18]. Туристически агент, който резервира полет и хотел за своите клиенти и издава една фактура за двете услуги, продава туристически пакет. Когато същите услуги не са избрани заедно, туристическият агент, който ги резервира една след друга и не начислява обща цена, посредничи при закупуването на свързани пътнически услуги.

По отношение на „последователните резервации“[19] може да е много трудно за потребителите и правоприлагащите органи да докажат дали е бил сключен договор за туристически пакет, свързани пътнически услуги или за нито едно от тях, както е обяснено в доклада от 2019 г. относно „последователните резервации“. Доставчик на пътнически услуги, който след завършване на резервация прехвърля името на пътуващия, информацията за плащането от негова страна и адреса на електронната му поща на друг търговец, при когото е резервирана втора услуга в рамките на 24 часа след потвърждаването на първата резервация, е организаторът на туристическия пакет и следователно носи отговорност за изпълнението и на двете услуги. Ако един елемент

[17] Вж. раздел 3.2.1. от работния документ на службите на Комисията SWD(2019) 270 final, вж. бележка под линия 2 по-горе.

[18] Вж. блок-схемата „Пакетно туристическо пътуване или не?“, която е на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] „Последователна резервация“ се отнася за ситуация, при която пътуващият резервира различни пътнически услуги от различни уебсайтове (различни пунктове за продажба), но резервациите са свързани чрез връзки, предоставени от уебсайт към уебсайт.

от тези данни не бъде прехвърлен, първият търговец посредничи при закупуването на свързани пътнически услуги и носи отговорност единствено за изпълнението на собствената си услуга, при условие че втората резервация бъде направена в рамките на 24 часа. Ако тя бъде направена по-късно, Директивата за пакетните туристически пътувания изобщо не е приложима. Съобщава се, че на практика е трудно да се докаже какви данни са били прехвърляни между търговци или кога е била направена резервацията на втората туристическа услуга.

3.2.4. Изисквания за предоставяне на информация

Съгласно членове 5 и 19 от Директивата за пакетните туристически пътувания организаторите, търговците на дребно и търговците, посредничещи при закупуването на свързани пътнически услуги, трябва да предоставят на пътниците конкретна информация преди сключването на договора. Като цяло изглежда, че изискванията за предоставяне на преддоговорна информация за конкретния пакет не създават сериозни проблеми[20]. Освен това в Директивата за пакетните туристически пътувания са предвидени три различни формуляра за стандартната информация за договори за пакетно туристическо пътуване[21] и пет различни формуляра за свързани пътнически услуги[22], които трябва да бъдат предоставени на пътуващите.

На 26 ноември 2019 г. службите на Комисията организираха семинар, посветен на прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания в сектора на въздушния транспорт[23], също и като последващо действие на доклада на Комисията относно „последователните резервации“. Представителите на авиокомпаниите считат, че формулярите за стандартна информация са прекалено сложни, технически и трудни за четене, особено на мобилни устройства. По-специално беше изтъкнато, че по отношение на стандартните формуляри за свързани пакетни услуги информацията може да бъде възприета като объркваща и възпираща, тъй като пътуващите предимно биват информирани, че не се ползват от правата, приложими за туристическите пакети.

Целта на това изискване за предоставяне на информация обаче е именно да се насочи вниманието на потребителите към различното ниво на защита, което туристическите пакети предлагат в сравнение със свързаните пътнически услуги, и по този начин да им бъде предоставена възможност да направят информиран избор между двата модела. Потребителските организации твърдят, че прозрачността следва да се повиши допълнително, като на пътуващите, които резервират самостоятелна пътническа услуга, се предостави информация относно свързаното с нея равнище на защита, което в случая на транспортните услуги се гарантира от регламентите относно правата на пътниците в ЕС[24].

---

[20] По отношение на изискването за предоставяне на информация дали пътуването или ваканцията са като цяло подходящи за лица с ограничена подвижност (член 5, параграф 1, буква а), подточка viii) от Директивата за пакетните туристически пътувания) беше изтъкнато, че не винаги е лесно да се предостави такава информация, тъй като това може да зависи от различни фактори, които стават известни на организатора едва след избора на пътуващия. Поради това такава информация следва по-скоро да се предоставя по искане на пътуващия.

[21] Приложение I, части А, Б и В.

[22] Приложение II, части А, Б, В, Г и Д.

[23] Реф. № ARES(2020)270448.

[24] Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46,

И по специално с оглед на COVID-19, представителите на туристическия бранш предлагат на потребителите да се предоставя повече информация и повишена защита на всички пътнически услуги, включително самостоятелните услуги. Те твърдят, че по този начин би могла да се осигури по-голяма свобода на операторите и потребителите при избора на комбинация от пътнически услуги (напълно защитен туристически пакет или комбинация от пътнически услуги от типа на свързаните пътнически услуги с ясна отговорност на всеки доставчик на услуги за надлежното изпълнение на услугите).

3.3. Правоприлагане

Съгласно член 24 от Директивата за пакетните туристически пътувания от държавите членки се изисква да осигурят наличието на подходящи и ефективни средства за гарантиране на спазването на Директивата. Правоприлагането е уредено по различен начин в отделните държави членки съгласно съответните им правни традиции. Тъй като голяма част от разпоредбите на Директивата за пакетните туристически пътувания се отнасят до договорните взаимоотношения между организатора и пътуващия, те подлежат на частно правоприлагане от страна на пътуващите пред съда или органите за алтернативно решаване на спорове. Директивата за пакетните туристически пътувания попада в обхвата на новата Директива за представителните искове, която държавите членки ще трябва да транспонират до края на 2022 г.[25] С прилагането на посочената директива компетентните структури ще могат да предявяват колективни искове както за преустановяване на нарушенията на правата на пътуващите, така и за получаване на обезщетение. Освен това според изследването за оценка на съответствието (вж. по-горе 2.2) в повечето държави членки поне някои изисквания на Директивата за пакетните туристически пътувания са гарантирани с административни или наказателни санкции. Правоприлагането от страна на публичноправните органи е от съществено значение за проверката на спазването на изискванията за защита при несъстоятелност и изискванията за предоставяне на информация.

Директивата за пакетните туристически пътувания попада в обхвата на Регламент (ЕС) 2017/2394 относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите (Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите)[26]. При обмен на информация в рамките на мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите няколко органа представиха доклади за действията по правоприлагане, предприети на национално равнище. Трансграничните нарушения на Директивата за пакетните туристически пътувания, които са увредили, увреждат или е вероятно да

17.2.2004 г., стр. 1); Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14); Регламент (ЕС) № 1177/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 1); Регламент (ЕС) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 1).

[25] Вж. т. 53 от приложение I към Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 г. относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО, ОВ L 409, 4.12.2020 г., стр. 1.

[26] Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004, ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 1, точка 25 от приложението.

увредят колективните интереси на потребителите, също подлежат на правоприлагане от страна на публичноправните органи чрез механизма за сътрудничество, създаден съгласно Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

Алтернативно решаване на спорове (АРС) и онлайн решаване на спорове (ОРС)

С Директива 2013/11/ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове (Директивата за АРС)[27] и Регламент (ЕС) № 524/2013 относно онлайн решаване на потребителски спорове (Регламента за ОРС)[28] беше създадена хоризонтална законодателна уредба, която е приложима и спрямо Директивата за пакетните туристически пътувания. Националните системи за АРС са многообразни[29]. В няколко от държавите членки органите за АРС, отговорни за „транспортните услуги“, са компетентни и по споровете за пакетни туристически пътувания, докато в други държави членки този сектор е от компетентността на остатъчните органи за алтернативно решаване на потребителски спорове[30]. Потребителите, закупуващи стоки или услуги онлайн, могат да се възползват от европейската платформа за онлайн разрешаване на спорове (ОРС), но наличните данни показват, че броят на жалбите, свързани с пакетни туристически пътувания, в платформата за ОРС остава нисък[31].

Комисията не разполага с точна статистика за нивото на участие на организаторите в процедури за АРС. Потребителските организации и някои национални органи за АРС[32] обаче съобщават, че доброволното участие в АРС в сектора на пакетните туристически пътувания като цяло е много ниско.

Френският орган за АРС — Médiation Tourisme et Voyage (MTV), по същество отговаря за целия сектор на туризма и транспорта. През 2019 г. в него са постъпили 8667 молби (около 21 % от тях са се отнасяли до типични пакетни туристически обиколки). По 5449 от тях е било предложено уреждане на спора по взаимно съгласие с процент на приемане от 93,5 %[33]. Основните теми на споровете, свързани с пакетни туристически пътувания, са се отнасяли до изпълнението на договора, развалянето или изменянето на договори и качеството на услугата.

Германските органи уведомиха службите на Комисията, че през периода 2016—2019 г. 24 % от заявленията за решаване на спорове, подадени до Universalschlichtungsstelle des

---

[27] Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители) (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63).

[28] Регламент (ЕС) № 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно онлайн решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Регламент за ОРС за потребители) (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 1).

[29] Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно прилагането на Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и на Регламент (ЕС) № 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно онлайн решаване на потребителски спорове (COM(2019) 425 final, 25.9.2019 г.).

[30] Информация за областите на компетентност на органите за АРС е на разположение на платформата за ОРС: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

[31] През периода от март до декември 2020 г. потребителите са подали 323 жалби чрез платформата на Комисията за ОРС срещу онлайн търговци в областта на пакетните туристически пътувания.

[32] Напр. Помирителният орган за обществен транспорт на Германия — SÖP, и Общият орган за помирение по потребителски спорове.

[33] Вж. годишния доклад на MTV за 2019 г., www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

Bundes (Федерален помирителен орган), се отнасят до услуги в сектора на отдиха, по-специално пакетните туристически пътувания. От началото на 2020 г. до края на август броят на заявленията, свързани с пакетни туристически пътувания, е нараснал на 27 % от общия брой спорове вследствие на смущенията в пътуванията, причинени от пандемията от COVID-19[34].

Проведено от Комисията проучване на въздействието на COVID-19 върху органите за АРС показа, че те като цяло са успели да се справят с по-голямото си натоварване, като някои от тях са въвели цифрови инструменти, напр. видеоконферентна връзка.

Информация от европейските потребителски центрове

През 2019 г. Мрежата на европейските потребителски центрове[35] е разгледала 2399 запитвания и 261 жалби, свързани с Директивата за пакетните туристически пътувания[36]. В резултат на COVID-19 през 2020 г. броят им се е увеличил съответно с 368 % (11 226 запитвания) и 250 % (914 жалби). Освен това процентът на общия брой случаи в европейските потребителски центрове, свързани с Директивата за пакетните туристически пътувания, е нараснал значително от 2 % през 2019 г. на 7 % от общия брой случаи през 2020 г.[37] Средното време за разглеждане на случаите е останало непроменено, а процентът на успешните или неутралните[38] резултати от намесата на европейските потребителски центрове по отношение на даден търговец е нараснал от 61 % през 2019 г. на 70 % през 2020 г.[39]. През 2019 г. основните теми на запитванията и жалбите са били несъответствието на изпълнението или подвеждащите действия или бездействия (39 %). През 2020 г. отмяната и неизпълнението са били тема номер едно (62 %). През 2020 г. европейските потребителски центрове публикуваха брошура за тълкуването на Директивата за пакетните туристически пътувания[40] и споделиха често задавани въпроси на своите национални уебсайтове и канали в социалните медии с цел да помогнат на потребителите с оглед на рязкото нарастване на жалбите в сектора на туризма, включително туристическите пакети.

4. Защита при несъстоятелност

Съгласно член 17 от Директивата за пакетните туристически пътувания, организаторите трябва да предоставят обезпечение за възстановяване на всички плащания, направени от пътуващите, доколкото съответните услуги не са били изпълнени в резултат на

[34] Вж. също годишния доклад за 2020 г. на Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf.

[35] Мрежата на европейските потребителски центрове е мрежа от независимо управлявани служби, съфинансирани от Европейската комисия. Тя предоставя безплатна информация и съвети за потребителите, които купуват продукти и услуги в рамките на ЕС, и подпомага извънсъдебното уреждане на спорове, възникнали между търговци и потребители от различни държави — членки на ЕС.

[36] Запитванията обхващат всички искания за информация и съдействие, постъпили в европейските потребителски центрове. Жалбите обхващат случаите, при които европейските потребителски центрове осъществяват връзка с търговеца с цел да се намери решение.

[37] Допълнителна информация за контекста, в който е нараснал броят на запитванията, свързани с пътувания, е на разположение в доклада „15 години Мрежа на европейските потребителски центрове“: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] Неутрален резултат е налице, когато случаят е отнесен до орган за АРС или когато потребителите не предприемат необходимите действия за придвижване на случая (напр. не предоставят документацията, изискана от европейския потребителски център).

[39] Сравнението е между жалбите, които са постъпили и са били решени през 2020 г., и жалбите, които са постъпили и са били решени през 2019 г.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf.

несъстоятелност на организатора. Това обезпечение покрива и репатрирането на пътуващите, ако превозът на пътници е включен в туристическия пакет. Въпреки че държавите членки запазиха свободата си на преценка относно начина, по който да бъде уредена защитата при несъстоятелност, те следва да гарантират, че защитата е ефективна в съответствие с изискванията на член 17 от Директивата за пакетните туристически пътувания. Като цяло Директивата за пакетните туристически пътувания от 2015 г. доведе до значително подобрение на националните системи за защита при несъстоятелност в сравнение с тази съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания от 1990 г. В 21 държави членки защитата при несъстоятелност се урежда от самия сектор чрез частни гаранционни фондове, застрахователни дружества, комбинация от двете или други форми на частни договорености, като банкови гаранции. Две държави членки (Финландия и Португалия) са учредили гаранционен фонд, установен като публичноправен субект. Четири държави членки (Чехия, Дания, Малта и Полша) и Обединеното кралство разполагат със смесена система, което означава, че форма на частно обезпечение се допълва от публично управляван гаранционен фонд (двоен слой) или че гаранционните фондове се управляват от публично-частни организации.

4.1. Функциониране на схемите за защита при несъстоятелност — фалита на дружеството „Томас Кук“

Фалитът на установеното в Обединеното кралство дружество Thomas Cook Group plc. през септември 2019 г., една от водещите световни групи за пътувания с развлекателна цел с продажби в размер на 9,6 милиарда британски лири и около 19 милиона клиенти за годината преди фалита, предизвика шокови вълни в целия сектор на туризма. Дружеството „Томас Кук“ беше активно в целия ЕС чрез различни дъщерни дружества и марки в няколко държави членки и разполагаше с над 21 000 служители. Фалитът засегна около 600 000 летовници, които трябваше да бъдат репатрирани или компенсирани за авансово платените суми. Бяха засегнати пътуващите в почти всички държави от ЕС.

Доколкото пътниците бяха закупили пакетна туристическа обиколка, те бяха защитени от съответните национални схеми за защита при несъстоятелност.

Органът за гражданско въздухоплаване на Обединеното кралство организира най-голямото репатриране в мирно време на над 140 000 пътуващи. Само в Обединеното кралство компетентният орган е уредил около 340 000 претенции на стойност почти 350 милиона британски лири, покрити от управляваната от правителството схема за защита Air Travel Organiser's Licence (ATOL)[41].

Фалитът на германските дъщерни дружества на дружеството „Томас Кук“ остави около 140 000 от пътуващите блокирани в чужбина, които бяха репатрирани с помощта на доставчика на защита при несъстоятелност Zurich Versicherungen[42]. Защитата при несъстоятелност обаче беше недостатъчна, за да се покрие изцяло възстановяването на сумите, платени от пътуващите, които все още не са били достигнали своята дестинация (приблизително 287,4 милиона евро), поради ограничение на отговорността на застрахователните дружества, покриващи този риск[43]. Федералното правителство

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

[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] Вж. https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808.

пое ангажимента да компенсира всички засегнати пътуващи за разликата между предплатените суми и размера на възстановените суми, получени от застрахователното дружество, покриваща неплатежоспособните дружества на „Томас Кук“[44]. Според информацията, предоставена от германските органи, в началото на февруари 2021 г. 105 306 пътници са регистрирали такива претенции и все още е възможно да бъдат извършени до 10 000 регистрации[45].

Във Франция бяха засегнати над 53 000 пътуващи, а разходите на гаранционния фонд за пътувания APST, покриващ френските дъщерни дружества на „Томас Кук“, се изчисляват на между 40 и 50 милиона евро. Около 10 500 от пътуващите бяха репатрирани, а над 30 000 клиенти получиха опцията да прекарат ваканцията си с други туроператори. Възстановяването на платените суми на над 11 500 от пътуващите може да започне чак след приключването на производството по несъстоятелност и на преписките по всички допустими възстановявания.

Дружеството „Томас Кук“ продължи да разполага със защита при несъстоятелност във всяка държава членка, в която са били установени отделните му дъщерни дружества, и не разчиташе на механизма за взаимно признаване съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания. Поради това разходите за репатриране и възстановяване на платените суми на засегнатите пътуващи в целия ЕС бяха споделени между отделните доставчици на защита при несъстоятелност в държавите членки и не се основаха на един-единствен гаранционен фонд за пътувания или застрахователно дружество.

4.2. Оценка

4.2.1. Репатриране на пътуващите и възстановяване на плащанията

Като цяло и като се има предвид мащабът на фалита на дружеството „Томас Кук“, изглежда, че системите за защита при несъстоятелност са функционирали добре, въпреки че са били подложени на силен натиск. Засегнатите пътуващи, които вече бяха в дестинацията на пътуването си, бяха репатрирани или можеха да прекратят ваканцията си, както е било планирано. Според информацията, с която разполага Комисията, пътниците, изпълнението на чийто туристически пакет все още не е било започнало, са получили или следва да получат възстановяване на своите предплатени суми. В някои държави членки обаче пътуващите трябваше да чакат дълго време за възстановяване на платените от тях суми или все още не са получили пълно възстановяване на платените суми повече от една година след фалита на дружеството „Томас Кук“, въпреки че в член 17, параграф 5 от Директивата за пакетните туристически пътувания има изискване възстановяването на платените суми да бъде извършвано без необосновано забавяне по искане на пътуващия.

4.2.2. Застраховаемост на рисковете

[44] Вж. съобщение за медиите № 417 на федералното правителство от 11 декември 2019 г., https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. В отговор на фалита на дружеството „Томас Кук“ германското правителство реши да реформира системата за защита при несъстоятелност по отношение на пакетните туристически пътувания, вж. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Вж. също информацията относно процедурата за регистриране на заявления на уебсайта на германското Министерство на правосъдието и за защита на потребителите https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (уебсайт, посетен на 15 декември 2020 г.).

Някои заинтересовани страни от бранша, представени в експертната група на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания, и някои орган изразяват опасения, че може да стане все по-трудно да се намерят подходящи доставчици на защита при несъстоятелност, които са готови и способни да покрият рисковете, свързани с фалита на голям организатор, особено през пиковия сезон. Сравнително малко гаранционни фондове за пътувания и застрахователни дружества осигуряват защита при несъстоятелност. Съобщава се, че банките вече не предоставят обезпечения за организаторите и че някои от вече сравнително малкото застрахователни дружества, предлагащи защита при несъстоятелност, се изтеглят от пазара (например в Австрия[46] и Белгия[47]). Ето защо е важно да се намери стабилна система, която защитава ефективно пътуващите срещу риска от несъстоятелност. Предложените идеи за справяне с отделните предизвикателства включват множество доставчици на обезпечения за един организатор или учредяването на общоевропейски гаранционен фонд като вид презастраховане за гарантите на първа линия.

4.2.3. Различия между националните системи за защита при несъстоятелност

В Директивата за пакетните туристически пътувания има изискване защитата при несъстоятелност да бъде „ефективна“, но на държавите членки е оставена възможността да изберат начина, по който тази защита да бъде уредена (вж. съображение 39 от Директивата за пакетните туристически пътувания). В някои държави членки предизвикателствата, свързани с покриването на разходите за репатрирането и възстановяването на платените суми, накараха потребителските организации да призоват за допълнително хармонизиране на националните системи за защита при несъстоятелност, включително минималните критерии за това как следва да бъде проектирана системата за защита при несъстоятелност, и да се гарантира, че гаранционните фондове получават адекватно финансиране. Директивата за пакетните туристически пътувания обаче вече предоставя повече подробности относно необходимата защита при несъстоятелност в сравнение с Директивата за пакетните туристически пътувания от 1990 г. и това доведе до спорове по време на законодателните преговори по Директивата за пакетните туристически пътувания по отношение на това колко императивна следва да бъде Директивата. Представители на застрахователния сектор посочиха, че репатрирането може да се урежда по-добре от самата туристическа промишленост (напр. чрез гаранционен фонд), докато основната дейност на финансовите институции е да се занимават с плащания.

4.2.4. Предпочитание за продължаване на изпълнението на туристическия пакет

По-специално представителите на гаранционните фондове за пътувания в експертната група на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания подчертаха, че в случай на несъстоятелност на организатора продължаването на изпълнението на туристическия пакет вместо репатриране или възстановяване на платените суми би било най-доброто решение за пътуващите и

[46] Вж. съображение 7 от Решение на Комисията по дело за държавна помощ SA.60521 от 4.2.2021 г., https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

[47] Вж. протокола от 4-ото заседание на експертната група на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания (24.11.2020 г.).

доставчиците на пътнически услуги[48]. В съображение 39 от Директивата за пакетните туристически пътувания се посочва, че следва да е възможно да се предложи на пътуващите изпълнението на туристическия пакет да продължи.

4.2.5. Ограничение на предплащанията

Предплащането е обичайният метод на плащане за пакетни туристически пътувания. Въз основа на националната съдебна практика относно неравноправните условия в договорите в Германия предплащането за пакетно туристическо пътуване по принцип е ограничено до първоначална вноска в размер на 20 % при резервирането, освен ако организаторът не обоснове надлежно по-високо предплащане поради разходите, възникнали към момента на сключването на договора. Останалата част трябва да се заплати не по-късно от 30 дни преди началото на пътуването[49]. Независимо от това в Германия фалитът на дружеството „Томас Кук“ доведе до претенции за възстановяване на платени суми в размер на 287,4 милиона евро, което в крайна сметка подтикна правителството да плати за непогасените възстановявания (вж. по-горе в раздел 4.1.) В Австрия също има ограничения на предплащанията за пакетни туристически пътувания, които обаче не се прилагат, когато е налице неограничена защита при несъстоятелност[50].

С цел да се ограничи излагането на пътуващите на риск от несъстоятелност, но също така и да се намалят рисковете за доставчиците на обезпечения, а оттам и разходите за това, организациите на потребителите и пътуващите по-специално представиха идеята да се ограничи размерът на предплащанията и от пътуващите да се изисква да плащат чак след като получат услугата. Те изтъкват, че чрез ограничаване на предплащанията рискът, който трябва да се покрие от системите за защита при несъстоятелност, би могъл да се ограничи основно до репатрирането, а пътуващите ще бъдат по-добре защитени в случай на отменени пътувания[51].

Тъй като предплатените услуги, например превозът на пътници, често са част от пакет, осъществимостта, обхватът и трудностите, свързани с потенциалното ограничаване на предплащанията в сектора на пакетните туристически пътувания, трябва да бъдат оценени с оглед на по-широката туристическа екосистема.

Представителите на транспортния сектор и сектора на туризма считат, че ограничаването на предплащанията може да влоши критичното състояние на тяхната ликвидност. Те също така изтъкват, че предплащането е глобалният стандарт при

---

[48] Вж. протокола от 3-то заседание на експертната група на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания (3.12.2019 г.).

[49] Вж. решения на Федералния върховен съд (Bundesgerichtshof) от 9.12.2014 г., X ZR 13/14, и от 25.7.2017 г., X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-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).

[50] Вж. § 4, т. 4 от Наредбата за пакетните туристически пътувания (Pauschalreiseverordnung). предплащания могат да бъдат приети единствено 11 месеца преди договорения край на пътуването; предплащания в размер над 20 % могат да се изискват единствено 20 дни преди началото на пътуването, освен ако не е налице неограничена защита при несъстоятелност.

[51] Вж. документа за изразяване на позиция на Verband Deutsches Reisemanagement e.V. от май 2020 г. на адрес: 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 (декември 2020 г.), поръчано от Германската организация на потребителите vzbv (все още непубликувано); Протокол от 3-тото заседание на експертната група на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания (3.12.2019 г.). Вж. също Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 331 final, 9.12.2020 г., точка 947.

пътническите услуги и едностранните изисквания на ЕС, с които се ограничава този бизнес модел, биха могли да имат широкообхватни последици и да нарушат еднаквите условия на конкуренция спрямо конкурентите извън ЕС. Освен това представители на индустрията подчертават, че цените на пакетните туристически ваканции могат да се поддържат ниски, тъй като туроператори закупуват предварително големи количества хотелски и транспортен капацитет, които се финансират с предплащанията на потребителите[52].

4.2.6. Защита при несъстоятелност срещу фалита на превозвачи

В своята резолюция в отговор на фалита на дружеството „Томас Кук“[53] Европейският парламент призна ефективното репатриране и не изрази никакви опасения по отношение на Директивата за пакетните туристически пътувания. В този контекст Парламентът все пак повтори искането си за разширяване на защитата при несъстоятелност, така че да обхване самолетните билети, продавани отделно, в рамките на преразглеждането на Регламент № 261/2004 относно правата на пътниците, използващи въздушен транспорт. Несъстоятелността на въздушен превозвач може да засегне пътуващите, туроператорите и посредниците. Например ако договор за пакетно туристическо пътуване с полетен компонент бъде отменен в съответствие с Директивата за пакетните туристически пътувания, на организатора може да се наложи да възстанови на пътуващия пълната цена, независимо дали той все още държи парите или дали ще може да ги възстанови от авиокомпанията. Призивът на редица заинтересовани страни, представляващи туристическите предприятия и потребителите, за въвеждане на задължителна защита при несъстоятелност, която да се предоставя от авиокомпаниите, се засили в контекста на кризата с COVID-19. В Доклада на кръглата маса за въздухоплаването относно възстановяването на европейското въздухоплаване (ноември 2020 г.) се признава, че тази криза е показала, че пътниците чувстват, че могат да се окажат незащитени в случай на несъстоятелност на авиокомпаниите, и се предлага извършване на допълнителен анализ на въздействието на защитата на авиокомпаниите при несъстоятелност[54].

В своята стратегия за устойчива и интелигентна мобилност от 9 декември 2020 г. Комисията заяви, че „*ЕС трябва да помага на пътниците, когато превозвачите изпаднат в несъстоятелност или са в сериозна криза на ликвидността, както в контекста на пандемията от COVID-19. Блокираните пътници трябва да бъдат репатрирани и да получат възстановяване на цената за билетите в случай на отменени пътувания от страна на превозвачите. Комисията разглежда вариантите и ползите от възможните средства за защита на пътниците от такива събития и ако е целесъобразно, ще направи законодателни предложения*“[55].

---

[52] Според британската потребителска организация Which? пакетните туристически ваканции за лятната ваканция през 2021 г. са по-евтини в сравнение резервациите „направи си сам“, вж. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (посетен на 16.12.2020 г.).

[53] Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 2019 г. относно отрицателните последици от неплатежоспособността на дружеството „Томас Кук“ за туризма в ЕС (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_BG.pdf.

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, стр. 10.

[55] Съобщение на Комисията COM(2020) 789 final, точка 91.

5. Пандемията от COVID-19

На 30 януари 2020 г. Световната здравна организация (СЗО) обяви извънредна ситуация от международно значение, свързана с общественото здраве, вследствие на глобалното избухване на COVID-19, а на 11 март 2020 г. го определи като пандемия.

Пандемията от COVID-19 доведе до безпрецедентни ограничения за пътуване в световен мащаб, които от своя страна доведоха до почти пълен застой на пътуванията в Европа и много други части на света. Това оказва сериозно въздействие върху цялата туристическа екосистема. Данните на UNWTO показват спад на туристическите резултати в Европа със 72 % за периода от януари до октомври 2020 г. в сравнение с 2019 г.[56]. Освен загубата на приходи, организаторите са особено засегнати от факта, че исканията на пътуващите за възстановяване на платените суми поради отменени пътувания значително надвишават броя на новите резервации. Съвместният изследователски център на Комисията изчисли, че 11,7 милиона работни места в икономиката на ЕС биха могли да бъдат изложени на риск при сценарий на „втора вълна“ в резултат на спада в броя на пристигащите туристи през 2020 г.[57] В същото време според потребителските организации към декември 2020 г. на хиляди потребители все още не са били възстановени парите за отменените ваканции[58].

5.1. Отменени пътувания вследствие на COVID-19

COVID-19 предизвика прилагането на разпоредбите на Директивата за пакетните туристически пътувания относно „непредотвратими и извънредни обстоятелства“, които са определени в член 3, параграф 12 от Директивата за пакетните туристически пътувания като *„ситуация извън контрола на страната, която се позовава на тази ситуация, чиито последици не биха могли да бъдат избегнати дори при вземането на всички разумни мерки“*[59]. Значителните рискове за човешкото здраве, като огнище на

---

[56] Световна организация по туризъм към ООН (UNWTO), изразено в пристигащи международни туристи, вж. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Асоциациите на европейските туристически агенти и туроператори (ECTAA) отчитат средно намаление от 80 % от оборота в сравнение с 2019 г., вж. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Данните на Евростат показват спад от 49 % в броя на нощувките в обектите за настаняване в ЕС за периода от януари до септември 2020 г., вж. 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. Въз основа на данните от април до май 2020 г. Съвместният изследователски център на Комисията предвиди спад от 68 % до края на годината в случай на „сценарий на втора вълна“, Поведенчески промени в туризма по време на COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[57] Поведенчески промени в туризма по време на COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[58] Вж. оценката на Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC) за изпълнението на препоръката на Комисията относно „ваучерите“ от 14.12.2020 г., https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

[59] Според протокола от втория семинар във връзка с транспонирането от 13 юни 2016 г. (стр. 19), „непредотвратими и извънредни обстоятелства“ по смисъла на Директивата за пакетните туристически пътувания означава, че съответното събитие не е могло да бъде предвидено или прогнозирано към момента на резервацията; протоколът е достъпен на адрес: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Тези протоколи не отразяват официалната позиция на Комисията относно тълкуването на Директивата за пакетните туристически пътувания. В член 4, параграф 6, подточка ii) от Директива 90/314/ЕИО на Съвета е използван терминът „*форсмажорни обстоятелства, т.е. [на] необичайни и непредвидими обстоятелства*

сериозна болест на мястото на пътуването или в непосредствена близост до него, обикновено се квалифицират като такива непредотвратими и извънредни обстоятелства (вж. съображение 31 от Директивата за пакетните туристически пътувания).

В съответствие с член 12 от Директивата за пакетните туристически пътувания пътуващият може да прекрати договора за пакетно туристическо пътуване, без да дължи неустойка в случай на „*непредотвратими и извънредни обстоятелства, настъпили в мястото на дестинацията или в непосредствена близост до него, които засягат значително изпълнението на туристическия пакет или превоза на пътници до дестинацията*“ (член 12, параграф 2 от Директивата за пакетните туристически пътувания). Организаторът на туристическия пакет също може да прекрати договора без да дължи неустойка, ако е възпрепятстван да изпълни договора поради „непредотвратими и извънредни обстоятелства“ (член 12, параграф 3 от Директивата за пакетните туристически пътувания). В тези случаи пътуващият има право на пълно възстановяване на всички плащания за туристическия пакет в срок от 14 дни след прекратяването на договора (член 12, параграф 4 от Директивата за пакетните туристически пътувания).

На 5 март 2020 г., с актуализация на 19 март 2020 г., службите на Комисията публикуваха на уебсайта на Комисията неофициални насоки за прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания във връзка с COVID-19[60], в които се потвърждава правото на пътуващия да получи пълно възстановяване на платените суми, ако въз основа на оценка за всеки отделен случай са изпълнени условията на член 12, параграфи 2 или 3 от Директивата за пакетните туристически пътувания. В тази бележка службите на Комисията също така заявяват, че с оглед на ситуацията с паричния поток на организаторите пътуващите следва да обмислят дали да приемат отлагане на пакетните им туристически пътувания за по-късен момент, което с оглед настоящата несигурност за планове за пътуване би могло да се направи с кредитно известие („ваучер“). Няколко държави членки поискаха от Комисията да преустанови 14-дневното право на възстановяване на платените суми и/или да го замени с временно решение с ваучер[61].

В писмо от 27 март 2020 г., адресирано до всички държави членки[62], комисар Рейндерс припомни, че правото на пътуващия да му бъдат възстановени платените суми трябва да бъде приложено спрямо отменени пътувания вследствие на COVID-19. За да се облекчат проблемите с ликвидността на предприятията, той предложи туроператорите да могат да предлагат ваучери, при условие че пътуващите 1) ще разполагат с възможност за избор дали да приемат ваучера и 2) следва да разполагат с възможност

извън контрола на страната, която се позовава на тях, чиито последици не биха могли да бъдат избегнати, дори и ако е положила всички усилия“.

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, публикувани на уебсайта на Комисията относно мерките във връзка с COVID-19: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_bg.

61 В тази връзка вж. напр. решението на германското правителство от 2 април 2020 г. да поиска от Комисията да представи на равнището на ЕС предложения относно пакетните туристически пътувания и правата на пътниците, с които възстановяването на платените суми в брой следва временно да се замени с ваучери в случай на отменени пътувания вследствие на COVID-19, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744.

62 Реф. № ARES(2020)1801052.

да поискат възстановяване на всички платени суми, ако в крайна сметка не използват ваучера. Освен това комисар Рейндерс също така подчерта, че са необходими мерки за осигуряване на стабилна защита при несъстоятелност с цел да се повиши доверието на пътуващите да направят такъв избор.

5.1.1. Препоръка на Комисията относно ваучерите

На 13 май 2020 г. Комисията прие Препоръка (ЕС) 2020/648 за предлагането на ваучери на пътниците и туристите като алтернатива на възстановяването на сумите, платени за отменени пакетни туристически и транспортни услуги в контекста на пандемията от COVID-19[63]. В тази препоръка Комисията отново припомни за правото на възстановяване на платените суми съгласно приложимото законодателство на ЕС, а именно Директивата за пакетните туристически пътувания и регламентите относно правата на пътниците в ЕС. Освен това в препоръката се признава неустойчивата ситуация по отношение на паричните потоци и приходите в транспортния сектор и сектора на туризма поради отменени пътувания, свързани с пандемията от коронавирус. Поради това Комисията препоръча начини за повишаване на привлекателността на ваучерите като алтернатива на възстановяването на разходите, така че да се повиши приемането им от пътниците и пътниците. В препоръката също така се посочва какъв вид схеми на Съюза са на разположение за подпомагане на предприятията в секторите на пътуванията и транспорта.

С писмо на комисар Рейндерс и комисар Вълян от 14 май 2020 г.[64] Комисията насочи вниманието на всички държави членки към въпросната препоръка. Комисията поиска, наред с другото, правилното прилагане на Директивата за пакетните туристически пътувания и регламентите относно правата на пътниците в ЕС, както и своевременното откриване и ефективното санкциониране на практиките в нарушение на тези правила[65].

Със своята препоръка Комисията даде ясен сигнал на държавите членки и заинтересованите страни, че няма да последва призивите за понижаване на защитата на потребителите[66]. Вследствие на препоръката на Комисията[67] няколко държави членки приеха законодателство относно доброволните ваучери, свързани с пакетните туристически пътувания, и/или приеха мерки за държавна помощ в подкрепа на сектора на туризма пряко в съответствие с Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от

---

63 ОВ L 151, 14.5.2020 г., стр. 10—16.

64 Реф. № ARES(2020)2559372.

65 Вж. също документа с често задавани въпроси на уебсайта на Комисията относно мерките във връзка с коронавируса: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_bg.pdf.

66 В своята резолюция от 19 юни 2020 г. относно транспорта и туризма през 2020 г. и след това Европейският парламент призова Комисията да предложи общи правила на ЕС относно общите условия на ваучерите, издадени във връзка с COVID-19, като същевременно с това се поддържа високо ниво на защита на потребителите; той също така предложи да се проучи възможността за създаване на европейска гаранционна схема за пътуванията с цел да се осигури финансова ликвидност на дружествата, за да се гарантират възстановявания на платените суми на пътуващите, както и разходите за репатриране, заедно със справедливо обезщетение за всички вреди, причинени в случай на фалит, вж. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_EN.html, точки 14 и 15.

67 Напр. Кипър, Германия, Унгария, Латвия осигуриха регулаторна рамка за доброволни ваучери; Гърция и Италия направиха същото след образуването на производства за установяване на неизпълнение на задължения. Дания, Германия, Нидерландия и Полша приеха мерки за държавна помощ в подкрепа на системите за защита при несъстоятелност.

COVID-19[68] или съгласно Договора[69]. Потребителските организации обаче се оплакаха, че държавите от ЕС, авиокомпаниите и туроператорите не изпълняват правилно препоръката на Комисията[70].

5.1.2. Временни национални правила за дерогация от Директивата

Според информацията на Комисията 15 от държавите членки са приели специални правила, позволяващи временно на организаторите на пакети да използват ваучери вместо да възстановяват пари за отменени пътувания или да отлагат възстановяването отвъд 14-дневен период, противно на член 12, параграф 2, член 12, параграф 3, буква б) и член 12, параграф 4 във връзка с член 4 от Директивата за пакетните туристически пътувания.

Вследствие на това, в съответствие с ясната позиция, изразена в нейната Препоръка 2020/648, Комисията образува производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 11 държави членки[71]. Комисията не е образувала производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу четирите държави членки, в които временните дерогации от Директивата за пакетните туристически пътувания са изтекли или са били изменени към момента на вземането на решение от Комисията за образуване на производствата за установяване на неизпълнение на задължения. Към момента на изготвянето на настоящия доклад все още не са приключени производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу четири държави членки.

В няколко държави членки несъответстващите национални мерки, макар и вече да не са в сила, продължиха да оказват въздействие, например защото пътуващите, които са получили задължителни ваучери въз основа на законодателство, чийто срок на действие е изтекъл или което е било отменено, е трябвало да изчакат поне до края на валидността на тези ваучери, преди да могат да поискат възстановяване на авансовите плащания, направени за отменените пакетни туристически пътувания. Комисията настоятелно призова тези държави членки да предприемат мерки за коригиране на ситуацията, създадена от предишното законодателство, което противоречи на Директивата за пакетните туристически пътувания, и да гарантират, че потребителите, които предпочитат да им бъдат възстановени парите, отколкото да получат ваучер, действително получават възстановяване в съответствие с посочената Директива[72].

---

[68] Вж. Съобщение на Комисията от 19 март 2020 г. — Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19, ОВ C 91I, 20.3.2020 г., стр. 1. Временната рамка беше изменена на 3 април, 8 май, 29 юни, 13 октомври 2020 г. и 28 януари 2021 г., вж. неофициален консолидиран текст на уебсайта на Комисията на адрес: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

[69] Съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС, като същевременно се вземат предвид по аналогия някои изисквания на Временната рамка.

[70] Вж. доклад на BEUC, "Covid-19 and EU Travellers' Right - Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" от 14.12.2020 г., https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

[71] Вж. съобщенията на Комисията за медиите от 2 юли и 30 октомври 2020 г. (под точка 5 — Правосъдие): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/INF_20_1212 и https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_20_1687.

[72] Писмо от 30.10.2020 г., адресирано до десет държави членки, реф. № ARES (2020) 6156146.

5.1.3. Национални мерки за държавна помощ

Освен общите схеми за държавна помощ, които са достъпни и за операторите в сектора на туризма, няколко държави членки приеха специални мерки за държавна помощ в подкрепа на организаторите на пакетни туристически пътувания, и по-специално създадоха гаранционни схеми за ваучери, за да гарантират, че в случай на несъстоятелност на организатора пътуващите ще бъдат компенсирани, както се препоръчва от Комисията в нейната Препоръка 2020/648. Комисията одобри тези мерки в съответствие с Временната рамка за мерки за държавна помощ[73] или в съответствие с Договора[74].

Дания одобри заем в размер на 200 милиона евро в подкрепа на гаранционния фонд за пътувания за отмяна на пътувания вследствие на избухването на пандемията от коронавирус[75]. Германия прие гаранционна схема в размер на 840 милиона евро с цел да обезпечи доброволните ваучери, приемани от пътуващите вместо възстановяване на платените суми в брой[76]. С тази схема Германия цели да превърне ваучерите в привлекателна алтернатива на възстановяването на пари. Полша прие мерки за подкрепа на туроператорите и другите предприятия, които се занимават с туризъм и култура[77]. Съгласно тази схема полската държава възстановява платените суми на пътуващите, засегнати от отменени пътувания вследствие с COVID-19, от името на туроператори, които ще трябва да изплатят тези заеми. Италия прие мерки за прякото отпускане на безвъзмездни средства на туроператори и туристическите агенти с цел да се компенсират загубите[78]. Нидерландия одобри заем в размер на 165 милиона евро в подкрепа на петте нидерландски гаранционни фонда, с които се осигуряват гаранционните схеми за организаторите на пакетни туристически пътувания[79]. Целта на тази държавна помощ е да осигури ликвидност на фондовете, за да се осигури достатъчно покритие за всички плащания към пътуващите в случай на несъстоятелност на туроператорите, включително възстановяване на стойността на ваучерите „Corona“. България прие схема за помощ в размер на около 26 милиона евро за туроператорите и туристическите агенти за компенсация на загуби, свързани с възстановяване на суми за пътуващи, чиито туристически пакети са били отменени вследствие на COVID-19[80]. Кипър одобри помощ в размер на приблизително 86,6 милиона евро под формата на гаранции за кредитни известия, издадени на потребители и организатори на пакетни туристически пътувания с цел да обезпечи тези доброволни ваучери срещу евентуална несъстоятелност на издателя[81]. Швеция прие помощ под формата на заеми за туристически агенции и туроператори в подкрепа на изпълнението на техните правни задължения за възстановяване[82]. Австрия прие помощ под формата на държавни гаранции за покриване за ограничен период от време на риска от несъстоятелност на организаторите на пакетни туристически пътувания и посредниците на свързани пътнически услуги, като се има предвид оттеглянето на банки и доставчици на застрахователни услуги от застраховки за пакетни туристически пътувания и трудностите за организаторите на пакетни туристически пътувания и посредниците на свързани пътнически услуги да намерят достъпни гаранции на пазара[83].

---

[73] Вж. бележка под линия 68.
[74] Вж. бележка под линия 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.
[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.

5.2. Предизвикателства

5.2.1. Зачитане на правото на пътуващите да им бъдат възстановени платените суми

Хиляди пътуващи в ЕС, чиито пътувания се е наложило да бъдат отменени вследствие на COVID-19, не са получили възстановяване на платените суми в срок от 14 дни, както е предвидено в член 12, параграф 4 от Директивата за пакетните туристически пътувания; те или са получили отказ за възстановяване, наложен им е бил ваучер против тяхното желание, не са могли да се свържат с организатора, получили са възстановяване със значително закъснение или само частично, или са били възпрепятствани по друг начин да упражнят правото си[84]. Увеличаването на броя на запитванията и жалбите, получени от органите за АРС, европейските потребителски центрове и потребителските организации, също породи опасения относно зачитането на правата на пътуващите съгласно Директивата за пакетните туристически пътувания.

5.2.2. Затруднения за предприятията

Както е описано в раздел 5.1., COVID-19 предизвика прилагането на понятието „непредотвратими и извънредни обстоятелства“, определено в член 3, параграф 12 от Директивата за пакетните туристически пътувания. В съображение 31 са посочени като примери „*война, други сериозни проблеми със сигурността, като терористични актове, значителни рискове за човешкото здраве, като огнище на сериозна болест на мястото на пътуването или природни бедствия, като наводнения или земетресения или атмосферни условия, които правят невъзможно безопасното пътуване*“. Такива събития обикновено, но не непременно, са ограничени до определена дестинация или определена част от света.

Организаторите често са в състояние да се справят с подобни събития като променят дестинацията, отложат датата на пътуването или възстановят платените суми на пътуващия чрез доходите от резервации до други дестинации, ако тези обстоятелства са изолирани до конкретна дестинация. В случай на пандемия, която води до почти пълен застой на пътуванията в световен мащаб за по-дълъг период, както в случая с COVID-19, задълженията за възстановяване на платените суми са по-високи от приходите от нови резервации. Освен това организаторите често имат фиксирани разходи, които обтягат финансовото състояние на дружествата. В крайна сметка това може да увреди интересите на пътуващите, ако организатор фалира и пътуващите трябва да предявят претенции към активите от масата на несъстоятелността.

Препоръката на Комисията относно ваучерите (вж. раздел 5.1.1. по-горе) има за цел да се обърне внимание и на проблемите с ликвидността на организаторите, причинени от масово отменени пътувания вследствие на COVID-19. Проблемите с ликвидността се задълбочават и поради факта, че организаторите трябва да възстановят пълната цена на пакета на пътника, докато те не винаги получават своевременно възстановяване на предплатени услуги, които съставят част от пакета, от страна на доставчиците на услуги. Ако междувременно доставчиците на услуги изпаднат в несъстоятелност, организаторите изобщо не могат да получат възстановяване на средства. Това може да доведе до несправедливо поделяне на тежестта между операторите в сектора на пътуванията[85].

[84] Вж. доклада на BEUC, посочен в бележка под линия 70, и проучването му сред неговите членове относно жалбите в сектора на пакетните туристически пътувания (непубликувано).

[85] Съображение 13 от Препоръка (ЕС) 2020/648 на Комисията.

Някои организатори на пакетни туристически пътувания и посредници съобщиха, че по време на кризата с COVID-19 авиокомпаниите са спрели автоматичния механизъм за възстановяване на плащания към организаторите и други туристически агенти чрез глобалните системи за разпространение („компютризирани системи за резервация“), докато организаторите е трябвало да възстановят платените суми на пътуващите.

Неоднородността на отношенията между стопанските субекти по модел „дружество-дружество“ (business-to-business) се обостря допълнително от различните правни режими на организаторите и доставчиците на транспортни услуги. За разлика от Директивата за пакетните туристически пътувания пътниците, които сами анулират полет или друга транспортна услуга, нямат право на възстановяване на разходите съгласно регламентите на ЕС за правата на пътниците, дори в случай на извънредни обстоятелства. В такъв случай правните последици, и по-специално правото на пътника на възстановяване, се определят от условията на договора, сключен между пътника и превозвача, и от приложимото право на държавите членки. Пример: Ако пътуващ, който е резервирал пакет с полетен компонент, е развалил договора за пакетно туристическо пътуване в съответствие с Директивата за пакетните туристически пътувания, организаторът трябва да му възстанови платената сума, но съгласно правото на ЕС няма право да претендира за възстановяване от авиокомпанията, ако полетът е бил изпълнен. Организаторът по-скоро ще трябва да се позове на евентуално право на възстановяване съгласно приложимото законодателство на съответната държава членка.

Някои организатори на пакетни туристически пътувания предлагат да се измени член 22 от Директивата за пакетните туристически пътувания и да се добави задължение за възстановяване на платените суми от страна на доставчиците на пътническите услуги, които не са били предоставени поради прекратяване на договора за пакетно туристическо пътуване, ако организаторът трябва да възстанови платената сума на пътуващия. От своя страна секторът на въздушния транспорт изрази сериозни опасения относно уреждането в Директивата за пакетните туристически пътувания на отношенията между организаторите и доставчиците на пътнически услуги, които са по модел „дружество-дружество“ и често са сложни.

5.2.3. Официални предупреждения или препоръки за пътуване

Широко признато е, че официалното предупреждение за пътуване на националните органи е важен показател, че даден договор за пакетно туристическо пътуване може да бъде отменен поради непредотвратими и извънредни обстоятелства, засягащи изпълнението на пътуването. Самата Директива за пакетните туристически пътувания обаче мълчи по отношение на правната стойност на предупреждението или препоръките за пътуване, издадени от правителствата, тъй като към момента на приемането ѝ някои държави членки бяха категорично против каквото и да е позоваване на официални препоръки за пътуване в Директивата[86].

[86] В съображение 26 от предложението на Комисията за Директивата за пакетните туристически пътувания, COM(2013) 512 final от 9.7.2013 г., се посочва, че: „*По-специално следва да се счита, че е налице непредотвратимо събитие от извънреден характер, когато надеждни и публично достъпни източници, например препоръки, изготвени от органите на държава членка, съветват да не се пътува до съответната дестинация.*“ Това изявление беше заличено в хода на законодателните преговори.

Издаването на препоръки за пътуване е от компетентността на държавите членки, които обменят информация за издаваните от тях препоръки чрез мрежата Consular OnLine (CoOL). По време на пандемията от COVID-19 държавите членки са издавали препоръки за пътуване не само по отношение на трети държави, но и по отношение на други държави членки, като обикновено са против всички неналожителни пътувания. Националните предупреждения или препоръки за пътуване първоначално се отправяха по некоординиран начин. Това доведе до неясноти за туристическия бранш и потребителите по отношение на техните права и задължения — особено в трансгранични ситуации.

На 13 октомври 2020 г. Съветът прие Препоръка[87] относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в рамките на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19. Въпреки че не засегнаха директно препоръките за пътуване, държавите членки се съгласиха на обща карта за нивото на риск от COVID-19 в ЕС, публикувана от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията. Освен това държавите членки поеха ангажимент да осигуряват ясна и навременна информация на обществеността, която да се предоставя, наред с другото, чрез платформата Re-open EU[88]. С оглед на променящата се епидемична обстановка Съветът измени препоръката на 1 февруари 2021 г.[89]

5.2.4. Ваучери

Противно на регламентите относно правата на пътниците, в Директивата за пакетните туристически пътувания не е предвидена изрично възможността за възстановяване на платените суми под формата на ваучер. В своята Препоръка (ЕС) 2020/648 Комисията призна, че в случай на отменени пътувания организаторите могат да предлагат ваучери като алтернатива на възстановяването на пари при доброволно съгласие от страна на пътуващия (вж. раздел 5.1.1. по-горе).

Германия[90], Унгария[91], Латвия[92] и Кипър[93] са приели национални правила за определяне на правна рамка за предлагането на доброволни ваучери в сектора на пакетните туристически пътувания в съответствие с препоръката на Комисията, и по-специално по отношение на защитата срещу несъстоятелността на издателя на ваучера. Италия и Гърция са се съобразили с части от препоръката при изменението на своите закони след откриването на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Испания е изменила законодателството си, за да предотврати образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

---

87 Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 3).

88 https://reopen.europa.eu/bg.

89 Препоръка (ЕС) 2021/119 на Съвета от 1 февруари 2021 г. за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 36I, 2.2.2021 г., стр. 1).

90 Закон от 10 юли 2020 г. за смекчаване на последиците от избухването на пандемията от COVID-19 върху договорното право за пакетните туристически пътувания, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 от 16.7.2020 г., стр. 1643.

91 Постановление № 242/2020 на Министерски съвет от 27 май относно специалните правила, приложими към договорите за пътнически услуги по време на извънредното положение.

92 Закон за ограничаване на разпространението на заразата от COVID-19, глава V, раздел 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020 г., №: 2020/110A.1.

93 Закон за спешните мерки в сектора на туризма от 2020 г., Law 59(I)/2020 от 22 май 2020 г.

Ирландия е въвела кредитни известия, които може да се предлагат на клиентите на туроператорите и туристическите агенти, осъществяващи дейността си в Ирландия, вместо възстановяване на платените суми в брой, ако клиентът се съгласи[94].

Комисията ясно заяви, че правото на пътуващите да им бъдат възстановени платените суми, предвидено в Директивата за пакетните туристически пътувания, трябва да бъде зачетено, и счита, че ваучерите са приемливо решение само ако пътуващият не е длъжен да ги приеме.

5.2.5. Защита при несъстоятелност

Възникна въпросът дали висящите претенции на пътуващите за възстановяване на платените суми са обхванати от системите за защита при несъстоятелност, предоставени в съответствие с Директивата за пакетните туристически пътувания. Съгласно член 17, параграф 1 от Директивата за пакетните туристически пътувания от организаторите се изисква да предоставят обезпечение за възстановяване на всички плащания, направени от пътуващите, „*доколкото съответните услуги не са били изпълнени в резултат на несъстоятелност на организатора*“. В своята Препоръка 2020/648 Комисията счита, че ако организаторите изпаднат в несъстоятелност, съществува риск много пътуващи да не получат никакво възстановяване на средства, тъй като техните искове срещу организаторите не са защитени[95].

Въпреки това представители на гаранционни фондове за пътувания сигнализираха, че някои доставчици на защита при несъстоятелност е възможно да бъдат подложени на значителен допълнителен натиск през следващите месеци, ако се наложи да се намесят, за да възстановят разходите за ваучери, издадени от голям брой организатори, изпаднали в несъстоятелност. Това важи особено за държавите членки, които задължиха съществуващите доставчици на защита при несъстоятелност да покриват стойността на ваучерите без мерки за подкрепа[96]. Може да възникне въпросът дали възстановяването на платените суми може да бъде ограничено с оглед на съображение 40 от Директивата за пакетните туристически пътувания, според което за ефективната защита при несъстоятелност не е необходимо да се вземат предвид „изключително далечните рискове“[97].

---

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

[95] Вж. съображение 14 от Препоръка 2020/648. Вж. също стр. 6 от протокола от 3-ия семинар относно транспонирането на Директивата за пакетните туристически пътувания (25 октомври 2016 г.), където се посочва: „*Формулировката на член 17, параграф 1 предполага, че ако договорът е бил прекратен преди настъпването на несъстоятелността, изпълнението вече не е било дължимо към момента на настъпване на несъстоятелността, което означава, че несъстоятелността не е причина за неизпълнението на пътническите услуги. Съгласно член 17, параграф 1 защитата при несъстоятелност изглежда покрива единствено паричните загуби вследствие на неизпълнение, но не и претенциите за възстановяване, които са съществували към момента на настъпване на несъстоятелността.“* Протоколът, който е достъпен на https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, не отразява официалната позиция на Комисията относно тълкуването на Директивата за пакетните туристически пътувания.

[96] Според информацията, с която разполага Комисията, стойността на „задължителните“ ваучери „Corona“, издадени във Франция, е около 850 милиона евро, а в Белгия — около 300 милиона евро. Основният гаранционен фонд в Нидерландия покрива ваучери на стойност от около 400 милиона евро.

[97] В съображение 40 от Директивата за пакетните туристически пътувания се посочва, че: “*Ефективната защита при несъстоятелност обаче не следва да взема предвид изключително далечни рискове, например едновременната несъстоятелност на няколко от най-големите организатори, когато това би засегнало непропорционално цената на защитата и по този начин би възпрепятствало нейната ефективност. В тези случаи гаранцията за възстановяването на платените суми може да бъде ограничена*“.

В контекста на изготвянето на настоящия доклад потребителски организации и някои държави членки предложиха Директивата за пакетните туристически пътувания да бъде изменена с цел да се гарантира, че претенциите на потребителите за възстановяване на платените суми са защитени и в ситуации, при които договорът за пакетно туристическо пътуване е бил прекратен на основания, които не са свързани с несъстоятелността на организатора, например вследствие на непредотвратими и извънредни обстоятелства.

5.2.6. Застраховане

Рисковете, свързани с пандемии, често са изключени от застрахователните полици, и по-специално от застраховката „Отмяна на пътуване“[98]. Това ограничава възможността на пътуващите да се застраховат срещу евентуални загуби вследствие на отмяна на пътуване, причинено от пандемия.

Някои заинтересовани страни от туристическия бранш предложиха на организаторите да бъде позволено да включват подходяща лична пътническа застраховка в туристически пакет с възможност за приемане/отказ. В рамките на групата на заинтересованите страни по Директивата за пакетните туристически пътувания потребителски организации обаче подчертаха, че всяка застраховка, сключена от самите пътуващи, по никакъв начин не следва да ограничава съществуващите права на пътуващите за възстановяване на платените суми и задължителната защита при несъстоятелност.

6. Следващи стъпки

Въпросите, описани в настоящия доклад, и по-специално в раздели 3.2, 4 и 5, и техните практически последици изискват допълнителен анализ. По-специално следва да се направи допълнителна оценка на цялостното въздействие на кризата с COVID-19 върху сектора и нивото на защита на потребителите.

Както беше обявено в Новата програма за потребителите, въз основа на констатациите от настоящия доклад до 2022 г. Комисията ще извърши „*по-задълбочен анализ на това дали настоящата регулаторна рамка за пакетните туристически пътувания, включително по отношение на защитата при несъстоятелност, е напълно в състояние да изпълни задачата за осигуряване на надеждна и всеобхватна защита на потребителите по всяко време, като се имат предвид и развитията в областта на правата на пътниците*“[99]. Целта на предстоящия задълбочен анализ, планиран за 2022 г., няма да бъде да се понижи защитата на потребителите. Напротив, Комисията ще оцени как може да се гарантира високото равнище на защита на потребителите, осигурявано от ДПУ, как правата на потребителите могат да бъдат ефективно прилагани във всеки един момент и как по-справедливото споделяне на тежестта между икономическите оператори по веригата за създаване на стойност би могло да допринесе за постигането на тази цел.

Това действие по Програмата за потребителите ще вземе предвид съответните действия, обявени в Стратегията за устойчива и интелигентна мобилност. Тези

[98] Вж. напр. анализа на белгийската потребителска организация Test Achats, публикуван на 22.10.2020 г., https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Нова програма за потребителите — Повишаване на издръжливостта на потребителите за постигане на устойчиво възстановяване, COM(2020) 696 final, 13.11.2020 г.

действия включват 1) прегледа на регулаторната рамка за правата на пътниците, включително за да се гарантира нейната стабилност спрямо значителни смущения в пътуванията и възможности за закупуване на билети за мултимодален транспорт[100]; и 2) оценката на възможностите, както и, ако е целесъобразно, предложението за подходяща схема за финансово подпомагане за защита на пътниците срещу риска от криза на ликвидността или неплатежоспособност по отношение на възстановяването на стойността на билетите и ако е необходимо, репатрирането на пътници[101] до 2022 г.

За тази цел Комисията ще прецени дали разликите между Директивата за пакетните туристически пътувания и регламентите относно правата на пътниците по отношение на защитата при несъстоятелност и правата за отменяне са оправдани или правилата следва да бъдат съгласувани в по-голяма степен[102], както и дали трябва да бъдат предложени конкретни правила за ситуации като COVID-19[103] с цел да се защитят по-добре потребителите.

[100] Приложение към COM(2020) 789 final, действие 63.

[101] Приложение към COM(2020) 789 final, действие 64.

[102] 149 участници в обществената консултация относно Новата програма за потребителите са посочили в отговора си на въпрос 3, че правилата на ЕС за правата на пътниците и пътуващите в регламентите относно правата на пътниците и Директивата за пакетните туристически пътувания следва да бъдат съгласувани в по-голяма степен (37,91 %). 43 участници са отговорили, че разликите в правилата са оправдани (10,94 %), а 201 са отговорили с „не знам“ (51,15 %), вж. обобщения доклад, който е на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 участници в обществената консултация относно новата програма за потребителите са отговорили с „да“ (40,46 %) на въпрос 2 за това дали следва да се прилагат специални правила (напр. по-дълги срокове за възстановяване на платените суми или предоставяне на ваучери) в ситуация, в която ограниченията за пътуване в световен мащаб са довели до почти пълен застой на пътуванията. 56 участници са отговорили с „не“ (14,25 %), а 178 са отговорили с „не знам“ (45,29 %), вж. обобщения доклад, който е на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.