EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.2.2021.
COM(2021) 90 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima

1. Direktiva

Direktiva (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima („Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima” ili „Direktiva”) donesena je 25. studenoga 2015.[1] Njome je zamijenjena Direktiva Vijeća 90/314/EEZ od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima. Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima temelji se na ključnim elementima Direktive iz 1990., koji uključuju zahtjeve u vezi s informiranjem, odredbe o izmjenama ugovora i odgovornostima te zaštitu potrošača u slučaju nesolventnosti organizatora. U novoj Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima povećava se razina zaštite potrošača, pri čemu se uzimaju u obzir novi modeli *online* rezerviranja za kombinacije usluga putovanja.

Nakon što je u lipnju 2019. objavila izvješće o odredbama Direktive o putovanjima u paket aranžmanima koje se primjenjuju na *online* rezervacije obavljene na različitim prodajnim točkama (izvješće o rezervacijama „na klik”)[2], Komisija podnosi ovo opće izvješće o primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima u skladu s člankom 26. drugom rečenicom te direktive Europskom parlamentu i Vijeću[3].

Tijekom izrade ovog izvješća održana su savjetovanja sa stručnom skupinom dionika za potporu primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima[4] i nacionalnim tijelima[5].

1.1. Glavni elementi Direktive

U skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima organizator paket aranžmana odgovoran je za izvršenje svih usluga koje su dio paket aranžmana, bez obzira na to izvršava li ih sâm organizator ili drugi pružatelj usluga. Zamjena Direktive iz 1990. Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima uključivala je proširenje pojma „paket aranžman”, koji se izvorno temeljio na unaprijed utvrđenim odmorima u paket aranžmanima, na prilagođene ili posebno osmišljene odmore koje trgovac (uključujući tradicionalne organizatore putovanja, *online* putničke agencije ili putničke agencije u poslovnici, zračne prijevoznike i hotele) sastavlja od različitih usluga putovanja koje bira putnik. Svi ti trgovci mogu biti „organizatori” u smislu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

Glavni su elementi Direktive o putovanjima u paket aranžmanima[6] sljedeći:

---

1 Direktiva (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (SL L 326, 11.12.2015., str. 1.).

2 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o odredbama Direktive (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima koje se primjenjuju na *online* rezervacije obavljene na različitim prodajnim točkama, COM(2019) 270 final, 21.6.2019., popraćeno radnim dokumentom službi Komisije SWD(2019) 270 final.

3 Ovim izvješćem obuhvaćeno je 27 država članica EU-a. Prema potrebi upućuje na informacije o Ujedinjenoj Kraljevini (UK), koja je napustila EU 31. siječnja 2020.

4 Stručna skupina dionika za potporu primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Odbor za suradnju u zaštiti potrošača, središnje kontaktne točke određene na temelju Direktive o putovanjima u paket aranžmanima, Savjetodavni odbor za turizam.

6 Vidjeti i sažetak koji je dostupan na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=LEGISSUM%3A090405_1.

- široka definicija „paket aranžmana”, koji uključuje unaprijed pripremljenu kombinaciju usluga za odmor koji nudi organizator putovanja i prilagođene sastavnice putovanja ili odmora koje bira putnik na jednoj prodajnoj točki koja može biti na internetu ili u poslovnici;
- uvođenje pojma povezanog putnog aranžmana, fleksibilnije kombinacije dviju ili više usluga putovanja za isto putovanje ili odmor od paket aranžmana. Za razliku od organizatora paket aranžmana, trgovci koji omogućuju povezani putni aranžman odgovorni su samo za izvršenje usluga putovanja koje sami pružaju. Kombinacija usluga putovanja smatra se povezanim putnim aranžmanom ako jedan trgovac omogućuje:
  - kupnju različitih usluga zasebnim postupcima rezervacije tijekom jednog posjeta turističkoj agenciji ili internetskim stranicama, ili
  - ciljanu kupnju dodatne usluge putovanja od drugog pružatelja u roku od 24 sata nakon što putnik primi potvrdu rezervacije prve usluge putovanja (npr. navođenjem poveznice za drugog pružatelja usluga u potvrdi rezervacije);
- prošireni zahtjevi u vezi s informiranjem: poduzeća moraju obavijestiti putnike nude li paket aranžman ili povezani putni aranžman te ih putem standardiziranih informativnih obrazaca uputiti u njihova osnovna prava. Moraju im dati informacije o karakteristikama paket aranžmana, njegovoj cijeni i svim dodatnim naknadama;
- poduzeća koja prodaju odmore u paket aranžmanima moraju osigurati jamčevinu za povrat plaćanja i repatrijaciju putnika ako organizatori odu u stečaj. To se jamstvo djelomično primjenjuje i na povezane putne aranžmane. Trgovci koji omogućuju povezani putni aranžman moraju osigurati jamstvo povrata novca za plaćanja koja prime od putnika ako se predmetna usluga putovanja ne izvrši zbog njihove nesolventnosti. To jamstvo obuhvaća i repatrijaciju ako je trgovac koji omogućuje povezani putni aranžman odgovoran za prijevoz putnika, npr. ako je riječ o zračnom prijevozniku. U Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima utvrđeno je načelo uzajamnog priznavanja zaštite u slučaju nesolventnosti koju pružaju organizatori ili trgovci koji omogućuju povezani putni aranžman u skladu s pravom države članice u kojoj imaju poslovni nastan;
- stroga pravila o odgovornosti: osim u određenim iznimkama, organizator paket aranžmana odgovoran je ako nešto pođe po zlu, bez obzira na to tko izvršava usluge putovanja;
- veća prava u vezi s otkazivanjem: putnici iz bilo kojeg razloga mogu otkazati odmor u paket aranžmanu uz plaćanje razumne naknade za raskid ugovora. Odmor mogu otkazati i besplatno, posebno u slučaju „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći”[7] na odredištu putovanja koje utječu na izvršenje paket aranžmana (npr. rat, prirodne katastrofe ili izbijanje teške bolesti) ili ako se cijena paket aranžmana povisi za više od 8 % početne cijene;
- pomoć putnicima: ako se putnici ne mogu vratiti s odmora u paket aranžmanu zbog „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći”, osigurava im se smještaj na najviše tri noći, osim ako su zakonodavstvom Unije o pravima putnika predviđena dulja razdoblja. Organizator paket aranžmana općenito je dužan pružiti pomoć putnicima u nevolji, prije svega informiranjem o zdravstvenim uslugama i konzularnoj pomoći.

1.2. Podaci o tržištu

[7] Pojam „izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći” zamjenjuje „višu silu” iz Direktive iz 1990.

Paket aranžmani činili su 2017. približno 9 % svih turističkih putovanja stanovnika EU27, a njihov udio u ukupnoj turističkoj potrošnji iznosio je približno 21 %[8]. Svaki turist iz EU-a u prosjeku je potrošio približno 762 EUR na putovanja u paket aranžmanima unutar EU27 (ukupna potrošnja: približno 58 milijardi EUR) i 1 756 EUR na putovanja u paket aranžmanima u ostatku svijeta (ukupna potrošnja: približno 36 milijardi EUR)[9]. Španjolska je uvjerljivo bila vodeća zemlja odredišta u Europi (ukupna potrošnja: približno 15 milijardi EUR).

Anketa o praćenju tržišta o odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima[10] pokazala je da je 2020. većina potrošača iz EU27 (81 %) imala povjerenja u pružatelje usluga odmora i kružnih putovanja u paket aranžmanima. Taj se postotak u određenoj mjeri razlikuje među državama članicama te varira od visokih 90 % (u Hrvatskoj i Portugalu) do niskih 60 % (u Poljskoj). Velika većina (91 %) imala je pozitivna iskustva s kupnjom na tom tržištu, pri čemu je zabilježeno malo bitnih razlika među zemljama ili sociodemografskim podskupinama.

Potrošači koji su kupovali u turističkoj agenciji općenito su platili jednu ukupnu cijenu za različite usluge (82 %). Za razliku od njih, 25 % onih koji su kupili usluge *online* učinili su to na jednoj internetskoj stranici, no svaku su uslugu platili zasebno, a 19 % potrošača kupilo je usluge na jednoj internetskoj stranici i zatim kliknulo na poveznicu na toj stranici kako bi kupilo još jednu uslugu od drugog pružatelja.

Probleme s uslugama koje su kupili ili s operatorima zbog kojih su imali opravdan razlog za pritužbu doživjelo je 11 % potrošača. U toj je skupini 40 % ispitanika doživjelo financijski gubitak, a 79 % nefinancijske učinke kao što su gubitak vremena, ljutnja, frustracija, stres ili uznemirenost. Većina (62 %) osoba koje su doživjele probleme podnijela je pritužbu. Nešto više od polovine (54 %) izjavilo je da je zadovoljno ishodom pritužbe, a 42 % bilo je nezadovoljno.

2. Prenošenje

Države članice morale su prenijeti Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima do 1. siječnja 2018. Komisija je od veljače 2016. do svibnja 2017. organizirala pet radionica kako bi državama članicama pomogla u prenošenju Direktive[11].

2.1. Poštovanje roka za prenošenje

Komisija je u ožujku 2018. zbog neizvješćivanja o nacionalnim mjerama za prenošenje pokrenula postupke zbog povrede protiv 14 država članica. Dvije države članice prenijele su

[8] Sva turistička putovanja 2017.: približno 1,1 milijarda; ukupna potrošnja tijekom tih putovanja iznosila je približno 444 milijarde EUR. ESTAT, podaci za 2017., Broj putovanja prema vrsti organizacije (od 2014. nadalje) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Potrošnja prema vrsti organizacije (od 2014. nadalje) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Potrošnja na putovanja u paket aranžmanima uključuje iznos koji je plaćen za paket aranžman i svu ostalu turističku potrošnju tijekom putovanja.

[10] Anketu je od 27. srpnja do 26. listopada 2020. proveo Ipsos, a obuhvaćala je jednogodišnje referentno razdoblje koje je prethodilo intervjuima u okviru ankete. Nije moguće utvrditi u kojoj su mjeri ispitanici temeljili svoje odgovore na iskustvima tijekom pandemije bolesti COVID-19. Rezultati ankete o praćenju tržišta dostupni su na internetskim stranicama Europske komisije na https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

[11] Vidjeti zapisnike s radionica o prenošenju koji su dostupni na internetskim stranicama Europske komisije na https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Ti zapisnici ne odražavaju službeno stajalište Komisije u pogledu tumačenja Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

Direktivu tek nakon što je Komisija izdala obrazloženo mišljenje u skladu s člankom 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Sve države članice obavijestile su Komisiju o potpunom prenošenju Direktive do ožujka 2019.

2.2. Ocjena sukladnosti mjera za prenošenje

Studiju o ocjenjivanju sukladnosti nacionalnih mjera za prenošenje proveo je vanjski ugovorni suradnik, a dovršena je početkom 2021. Ukazala je na to da bi, u različitoj mjeri, mogle postojati nesukladnosti u svim državama članicama, koje su se primjerice odnosile na definicije, zahtjeve u vezi s predugovornim informacijama, prava putnika u pogledu raskida ugovora i naknada za raskid ugovora, posljedice neizvršenja ili nepravilnog izvršenja ugovora, obveze trgovaca koji omogućuju povezane putne aranžmane, odgovornosti za pogreške pri rezerviranju i obvezujuću prirodu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Utvrđeni problemi nisu pokazatelj općeg trenda, već samo ukazuju na to da je moguće da se u mnogim državama članicama ne može u potpunosti jamčiti pravilno prenošenje odredbi o zaštiti u slučaju nesolventnosti, a posebno djelotvornost te zaštite. Komisija će analizirati rezultate studije i prema potrebi razmotriti započinjanje dijaloga s državama članicama i/ili otvaranja postupka zbog povrede.

3. Primjena i provedba

Države članice bile su dužne od 1. srpnja 2018. primjenjivati svoja pravila kojima se prenosi Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima.

3.1. Informiranje

Komisija je izdala priopćenje za medije[12] kako bi skrenula pozornost na početak primjene novih pravila, na portalu Vaša Europa objavila je informacije za putnike[13] i poduzeća[14] te uvrstila putovanja u paket aranžmanima u komunikacijsku kampanju **#yourEUright**, koja je pokrenuta 2019. i odnosi se na više važnih prava potrošača[15]. Unatoč tome, predstavnici potrošača smatraju da mnogo potrošača nije dovoljno informirano o svojim pravima, posebno u pogledu prava na raskid ugovora o putovanju u paket aranžmanu.

3.2. Glavne poteškoće u primjeni Direktive

U fazi prenošenja i u prvim godinama primjene najviše pitanja dionika i tijela izazvali su široka definicija „paket aranžmana”, novi pojam povezanog putnog aranžmana, razgraničenje između tih dvaju pojmova i obrasci sa standardnim informacijama. Nadalje, pojavile su se poteškoće koje su se odnosile na zaštitu u slučaju nesolventnosti, posebno u kontekstu stečaja grupacije Thomas Cook (vidjeti poglavlje 4.) i na pandemiju bolesti COVID-19 (vidjeti poglavlje 5.).

3.2.1. Široka definicija paket aranžmana

Svaka kombinacija barem dviju različitih vrsta usluga putovanja za isto putovanje ili odmor koje kombinira jedan trgovac, među ostalim na zahtjev putnika, smatra se paket aranžmanom ako su sve usluge uvrštene u jedan ugovor ili ako su ispunjeni drugi kriteriji, npr. paušalna ili

[12] IP/18/4293 od 29. lipnja 2018., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_4293.
[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_hr.htm
[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_hr.htm.
[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_hr.

ukupna cijena. Iznimke od područja primjene Direktive vrlo su ograničene[16]. Zbog toga su se tijekom i nakon prenošenja Direktive o putovanjima u paket aranžmanima pojavile nesigurnosti u pogledu pitanja primjenjuje li se ona na pružatelje turističkih usluga smještaja koji nude besplatan pristup lokalnim rekreacijskim aktivnostima ili uslugama prijevoza (npr. „turističke kartice").

Primjeri: 1. Poljoprivrednik koji na svojim internetskim stranicama oglašava jahački odmor koji uključuje smještaj i poduku jahanja po ukupnoj cijeni organizator je paket aranžmana u skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima.

2. Turistička agencija koja informira svoje klijente o mogućim safarijima te u skladu s njihovim odabirom rezervira let, smještaj u različitim objektima i razgledavanje s vodičem, koje putnici pristaju platiti nakon što su odabrali sve sastavnice, organizator je tog paket aranžmana i odgovoran je za izvršenje različitih usluga putovanja koje su u njega uključene.

Predstavnici malih poduzeća u turizmu i sektoru rekreacijskih aktivnosti (npr. ruralni turizam, sportski klubovi) smatraju da bi mala ili vrlo mala poduzeća trebala biti izuzeta iz Direktive o putovanjima u paket aranžmanima, posebno ako ne nude prijevoz. Međutim, organizacije potrošača i turističkih poduzeća smatraju da dodatna izuzeća ne bi bila prikladno rješenje.

3.2.2. Povezani putni aranžmani

Pojam povezanog putnog aranžmana uveden je zbog novih tržišnih tendencija u kojima trgovci (uglavnom *online* trgovci, ali i oni u poslovnicama) pomažu putnicima da za isto putovanje sklope zasebne ugovore s pojedinačnim pružateljima usluga putovanja, i to u vrlo kratkom vremenu. Obuhvaća dva scenarija u kojima trgovac *omogućuje* rezervaciju usluga putovanja koje pružaju drugi pružatelji te se tako proširuje primjena određenih pravila Direktive o putovanjima u paket aranžmanima na takve poslovne modele.

Primjeri: 1. Turistička agencija rezervira let za klijenta i putnik plaća taj let. Zatim tijekom istog posjeta agenciji ona rezervira smještaj u hotelu za isto putovanje, iako taj hotel nije bio odabran i nisu provjereni slobodni kapaciteti u hotelu prije rezervacije leta, i traži plaćanje ili predujam za taj hotel. Zbog zasebnog odabira i zasebnog plaćanja svake usluge putovanja ta je turistička agencija omogućila povezani putni aranžman.

2. U potvrdi rezervacije leta koja je poslana e-poštom zračni prijevoznik navodi poveznicu na internetsku stranicu za rezervaciju hotela i putniku nudi mogućnost rezervacije hotela na odredištu putovanja. Ako putnik klikne na tu poveznicu i u roku od 24 sata od primanja potvrde rezervacije leta rezervira sobu za svoje putovanje, zračni je prijevoznik „ciljano" omogućio povezani putni aranžman.

Iako je pojam povezanog putnog aranžmana donekle objašnjen u uvodnim izjavama 12. i 13. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima, njegova primjena izazvala je uvjerljivo najviše pitanja. Dionici iz područja zaštite potrošača i poslovnog sektora smatraju da je definicija tog pojma pretjerano složena i teško primjenjiva u praksi.

Nije uvijek jasno što zapravo znače izrazi „omogućivanje" i „ciljano omogućivanje". U uvodnoj izjavi 12. pojašnjeno je da se navođenje poveznica putem kojih se putnici tek

[16] Vidjeti članak 2. stavak 2. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima u kojem su predviđene tri iznimke: 1. putovanja kraća od 24 sata osim ako je uključeno noćenje, 2. putovanja koja se omogućuju povremeno, na neprofitnoj osnovi i samo ograničenoj skupini putnika, 3. putovanja kupljena na temelju općeg sporazuma za poslovna putovanja.

općenito informiraju o daljnjim uslugama putovanja ne bi trebalo smatrati omogućivanjem povezanog putnog aranžmana. Stoga je općenito potrebno aktivno oglašavanje koje se temelji na komercijalnoj vezi koja uključuje naknadu između trgovca koji omogućuje kupnju dodatnih usluga putovanja i drugog trgovca (vidjeti uvodnu izjavu 13.).

Pojam povezanog putnog aranžmana teško je primijeniti jer u drugom primjeru koji je prethodno naveden obveza zaštite u slučaju nesolventnosti, ako se primjenjuje, ovisi o neizvjesnom događaju u budućnosti, tj. o tome hoće li putnik u roku od 24 sata nakon prve rezervacije rezervirati još jednu uslugu putovanja od drugog trgovca. Ako se to dogodi, pružatelj prve usluge putovanja koji od putnika primi predujmove mora za ta plaćanja osigurati zaštitu u slučaju nesolventnosti. Iako je na temelju članka 19. stavka 4. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima drugi trgovac dužan obavijestiti trgovca koji omogućuje povezani putni aranžman o sklapanju ugovora s putnikom, prvi trgovac nema nužno sve informacije kako bi utvrdio u kojim je slučajevima ostvaren povezani putni aranžman. Zabilježeni su slučajevi u kojima pružatelji dodatnih usluga putovanja ne poštuju uvijek svoje obveze izvješćivanja, primjerice zato što nemaju tehnička sredstva za sigurnu razmjenu podataka ili se boje kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka[17]. Takva bi nesigurnost mogla izazvati poteškoće pri organiziranju potrebne zaštite u slučaju nesolventnosti.

Zabrinjava i to što Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima, osim zaštite u slučaju nesolventnosti i određenih zahtjeva u vezi s predugovornim informacijama, nije predviđena odgovornost trgovaca koji omogućuju povezani putni aranžman za izvršenje relevantnih usluga. Predstavnici potrošača zabrinuti su da se pružatelji usluga putovanja neistinito predstavljaju kao trgovci koji omogućuju povezani putni aranžman umjesto kao organizatori kako bi izbjegli stroža pravila o odgovornosti koja se primjenjuju na paket aranžmane, zbog čega potrošači imaju niži stupanj zaštite.

3.2.3. Razlika između paket aranžmana i povezanog putnog aranžmana

Katkad je teško razlikovati paket aranžmane i povezane putne aranžmane[18]. Turistička agencija koja rezervira let i hotel za svojeg klijenta i izdaje jedan račun za obje usluge prodaje paket aranžman. Ako te usluge nisu odabrane zajedno, turistička agencija koja ih rezervira jednu za drugom i ne naplaćuje ukupnu cijenu omogućuje povezani putni aranžman.

U slučaju rezervacija „na klik”[19] potrošačima i tijelima nadležnima za izvršavanje može biti vrlo teško dokazati sklapanje paket aranžmana, povezanog putnog aranžmana ili ničega od navedenog, kao što je objašnjeno u izvješću o rezervacijama „na klik” iz 2019. Pružatelj usluge putovanja koji nakon rezervacije dostavlja ime putnika, njegove podatke o plaćanju i e-adresu drugom trgovcu kod kojega je rezervirana druga usluga u roku od 24 sata od potvrde prve rezervacije smatra se organizatorom paket aranžmana i stoga je odgovoran za izvršenje obiju usluga. Ako bilo koji od tih podataka nije dostavljen, prvi trgovac omogućuje povezani putni aranžman i odgovoran je samo za izvršenje vlastite usluge, i to pod uvjetom da je druga rezervacija izvršena u roku od 24 sata. Ako se izvrši nakon toga, nije riječ o povezanom

[17] Vidjeti odjeljak 3.2.1. Radnog dokumenta službi SWD(2019) 270 final, vidjeti prethodnu bilješku 2.

[18] Vidjeti dijagram „Putovanje u paket aranžmanu ili ne?”, koji je dostupan na https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_hr.

[19] Rezervacije „na klik” odnose se na situaciju u kojoj putnik rezervira različite usluge putovanja na različitim internetskim stranicama (različite prodajne točke), no te su rezervacije povezane preko poveznica koje su navedene na tim internetskim stranicama.

putnom aranžmanu. U praksi se pokazalo da je teško dokazati koje su podatke trgovci dostavljali jedan drugome i u kojem je trenutku rezervirana druga usluga putovanja.

3.2.4. Zahtjevi u vezi s informiranjem

U skladu s člancima 5. i 19. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima organizatori, prodavatelji i trgovci koji omogućuju povezani putni aranžman moraju putnicima pružiti konkretne informacije prije sklapanja ugovora. Zahtjevi u vezi s predugovornim informacijama o određenim paket aranžmanima općenito se ne čine pretjerano problematičnima[20]. Osim toga, Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima predviđena su tri različita obrasca sa standardnim informacijama za ugovore o putovanju u paket aranžmanu[21] i pet različitih obrazaca za povezane putne aranžmane[22] koje je potrebno pružiti putnicima.

Komisijine službe organizirale su 26. studenoga 2019. radionicu o primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima u sektoru zračnog prijevoza[23], čime su se ujedno nadovezale na Komisijino izvješće o rezervacijama „na klik”. Predstavnici zračnih prijevoznika smatrali su da su obrasci sa standardnim informacijama suviše složeni i tehnički te da ih je teško čitati, posebno na mobilnim uređajima. Posebno je za standardne obrasce za povezane putne aranžmane istaknuto da bi se informacije mogle doživjeti kao zbunjujuće i odvraćajuće jer se putnici prvenstveno informiraju o tome da ne ostvaruju korist od prava koja se primjenjuju na paket aranžmane.

Međutim, tim zahtjevom u vezi s informiranjem upravo se i htjela skrenuti pozornost potrošača na različit stupanj zaštite koju nude paket aranžmani u odnosu na povezane putne aranžmane i time im omogućiti da budu bolje upućeni pri odabiru između ta dva modela. Organizacije potrošača tvrde da bi trebalo dodatno poboljšati transparentnost tako da se putnicima koji rezerviraju pojedinačnu uslugu putovanja daju informacije o stupnju zaštite koji je s njom povezan, a koja je u slučaju usluga prijevoza osigurana uredbama EU-a o pravima putnika[24].

Predstavnici turističkih poduzeća predlažu, posebno s obzirom na bolest COVID-19, bolje informiranje za potrošače i bolju zaštitu za sve usluge putovanja, uključujući pojedinačne usluge. Tvrde da bi to operatorima i potrošačima moglo omogućiti više slobode pri odabiru usluga putovanja (paket aranžman uz punu zaštitu ili kombinacija usluga putovanja koja se

---

[20] Kada je riječ o zahtjevu u vezi s informiranjem o tome jesu li putovanje ili odmor općenito prikladni za osobe sa smanjenom pokretljivošću (članak 5. stavak 1. točka (a) podtočka viii. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima), napomenuto je da nije uvijek lako dati tu informaciju jer može ovisiti o različitim čimbenicima koji su organizatoru poznati tek nakon putnikova odabira. Takvu bi informaciju stoga bolje bilo dati na zahtjev putnika.

[21] Prilog I. dijelovi A, B i C.

[22] Prilog II. dijelovi A, B, C, D i E.

[23] Ref. br. ARES(2020)270448.

[24] Uredba (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL L 46, 17.2.2004., str. 1.); Uredba (EZ) br. 1371/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu (SL L 315, 3.12.2007., str. 14.); Uredba (EU) br. 1177/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o pravima putnika kada putuju morem ili unutarnjim plovnim putovima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (SL L 334, 17.12.2010., str. 1.); Uredba (EU) br. 181/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o pravima putnika u autobusnom prijevozu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (SL L 55, 28.2.2011., str. 1.).

može definirati kao povezani putni aranžman i ujedno uključuje jasnu odgovornost svakog pružatelja usluga za pravilno izvršenje tih usluga).

3.3. Izvršavanje

Člankom 24. države članice obvezuju se na osiguravanje odgovarajućih i djelotvornih sredstava za osiguravanje poštovanja Direktive. Izvršavanje je drugačije organizirano u različitim državama članicama i ovisi o njihovim pravnim tradicijama. Budući da se velik dio Direktive o putovanjima u paket aranžmanima odnosi na ugovorni odnos između organizatora i putnika, putnici mogu privatno izvršiti te odredbe pred sudovima ili tijelima za alternativno rješavanje sporova. Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima pripada području primjene nove Direktive o udružnim tužbama, koju države članice moraju prenijeti do kraja 2022.[25] Na temelju te direktive kvalificirani će subjekti moći podnositi zajedničke tužbe kako bi zaustavili kršenja prava putnika i ostvarili pravnu zaštitu. Osim toga, prema studiji o ocjenjivanju sukladnosti (vidjeti prethodni odjeljak 2.2.), u većini država članica barem određeni zahtjevi iz Direktive o putovanjima u paket aranžmanima podliježu administrativnim ili kaznenim sankcijama. Javno izvršavanje posebno je važno za provjeru ispunjavanja zahtjeva u vezi sa zaštitom u slučaju nesolventnosti i zahtjevâ u vezi s informiranjem.

Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima pripada području primjene Uredbe (EU) 2017/2394 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača (Uredba o CPC-u)[26]. U razmjenama informacija u okviru mreže CPC-a nekoliko je tijela izvijestilo o mjerama provedbe na nacionalnoj razini. Prekogranične povrede Direktive o putovanjima u paket aranžmanima kojima je nanesena šteta, kojima se nanosi šteta ili kojima će se vjerojatno nanijeti šteta kolektivnim interesima potrošača isto se tako mogu javno izvršiti u okviru mehanizma suradnje uspostavljenog na temelju Uredbe o CPC-u.

Alternativno rješavanje sporova (ARS) i online *rješavanje sporova (ORS)*

Direktivom 2013/11/EU o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova (Direktiva o ARS-u)[27] i Uredbom (EU) 524/2013 o *online* rješavanju potrošačkih sporova (Uredba o ORS-u)[28] uspostavljen je horizontalni zakonodavni okvir koji se primjenjuje i na Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima. Nacionalna okruženja za ARS razlikuju se od države do države[29]. U nekoliko država članica tijela za ARS koja su nadležna za „usluge prijevoza" odgovorna su i za sporove u području putovanja u paket aranžmanima, a u drugim su državama članicama za taj sektor odgovorna dopunska tijela za alternativno rješavanje

[25] Vidjeti br. 53 Priloga I. Direktive (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošačâ i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL L 409, 4.12.2020., str. 1.

[26] Uredba (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004, SL L 345, 27.12.2017., str. 1, točka 25. Priloga.

[27] Direktiva 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Direktiva o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova), SL L 165, 18.6.2013., str. 63.

[28] Uredba (EU) br. 524/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o online rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Uredba o online rješavanju potrošačkih sporova), SL L 165, 18.6.2013., str. 1.

[29] Vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Direktive 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i Uredbe (EU) br. 524/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o *online* rješavanju potrošačkih sporova, COM(2019) 425 final, 25.9.2019.

potrošačkih sporova[30]. Potrošači koji kupuju robu ili usluge na internetu mogu se služiti europskom platformom za *online* rješavanje sporova (ORS), no dostupni podaci pokazuju da je broj pritužbi na platformi za ORS koje su povezane s putovanjima u paket aranžmanima i dalje nizak[31].

Komisija nema točne podatke o razini sudjelovanja organizatora u postupcima ARS. Međutim, organizacije potrošača i neka nacionalna tijela za ARS[32] izvijestili su da je dobrovoljno sudjelovanje u postupcima ARS-a u sektoru putovanja u paket aranžmanima općenito vrlo nisko.

Francusko tijelo za ARS Médiation Tourisme et Voyage (MTV) u osnovi je nadležno za cijeli sektor putovanja i prijevoza. Zaprimilo je 8 667 zahtjeva 2019. (približno 21 % njih odnosilo se na uobičajena kružna putovanja u paket aranžmanima). Za 5 449 zahtjeva predložena su sporazumna rješenja, od kojih je prihvaćeno njih 93,5 %[33]. Glavni razlozi sporova u području putovanja u paket aranžmanima odnosili su se na izvršenje ugovora, otkazivanja ili izmjene ugovora i kvalitetu usluge.

Njemačka tijela obavijestila su službe Komisije da se u razdoblju od 2016. do 2019. na usluge u sektoru razonode, osobito putovanja u paket aranžmanima, odnosilo 24 % zahtjeva podnesenih za rješavanje sporova pred tijelom Universalschlichtungsstelle des Bundes (Savezno opće tijelo za mirenje). Od početka 2020. do kraja kolovoza broj takvih zahtjeva povećao se na 27 % ukupnog broja sporova zbog poremećaja u putovanjima izazvanih pandemijom bolesti COVID-19[34].

Anketa koju je Komisija provela o učinku bolesti COVID-19 na tijela za ARS pokazala je da su se ona općenito uspjela nositi s većim radnim opterećenjem, a neka su uvela digitalne alate, npr. videokonferencije.

Informacije europskih potrošačkih centara

Europski potrošački centri[35] 2019. riješili su 2 399 upita i 261 pritužbu u pogledu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima[36]. Ta se brojka zbog bolesti COVID-19 u 2020. povećala za 368 % (11 226 upita) i 250 % (914 pritužbi). Nadalje, znatno se povećao udio ukupnog broja predmeta europskih potrošačkih centara koji su se odnosili na Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima, s 2 % u 2019. na 7 % ukupnog broja predmeta u 2020.[37] Prosječno

[30] Informacije o područjima nadležnosti tijela za ARS dostupne su na platformi za ORS: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

[31] Od ožujka do prosinca 2020. potrošači su putem Komisijine platforme za ORS podnijeli 323 pritužbe protiv internetskih trgovaca u području putovanja u paket aranžmanima.

[32] Npr. njemačko tijelo za mirenje u sektoru prijevoza putnika Söp i opće tijelo za mirenje u potrošačkim sporovima.

[33] Vidjeti godišnje izvješće MTV-a za 2019., www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

[34] Vidjeti i godišnje izvješće za 2020. Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] Mreža europskih potrošačkih centara je mreža neovisnih ureda koje sufinancira Europska komisija. Pruža besplatne informacije i savjete potrošačima koji kupuju proizvode i usluge unutar EU-a i pomaže u izvansudskim rješavanjima sporova između trgovaca i potrošača iz različitih država članica EU-a.

[36] Upiti obuhvaćaju sve zahtjeve za informacijama i pomoći koje zaprimaju europski potrošački centri, a pritužbe obuhvaćaju predmete u kojima se europski potrošački centri obraćaju trgovcu kako bi pronašli rješenje.

[37] Daljnje informacije o kontekstu u kojem se dogodilo povećanje upita povezanih s putovanjima dostupne su u izvješću „15 godina mreže europskih potrošačkih centara”: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

vrijeme potrebno za rješavanje predmeta ostalo je isto, a stopa uspješnih ili neutralnih[38] ishoda intervencija europskih potrošačkih centara usmjerenih na trgovce povećala se sa 61 % u 2019. na 70 % u 2020.[39] Glavni razlozi upita ili pritužbi 2019. bili su nesukladnost pri izvršenju ugovora ili obmanjujuće radnje ili propusti (39 %). Glavni je razlog u 2020. bilo otkazivanje i neizvršenje (62 %). Europski potrošački centri objavili su 2020. brošuru o tumačenju Direktive o putovanjima u paket aranžmanima[40] i na svojim nacionalnim internetskim stranicama i kanalima društvenih mreža podijelili često postavljena pitanja kako bi pomogli potrošačima s obzirom na velik porast pritužbi u sektoru putovanja, među ostalim i u području paket aranžmana.

4. Zaštita u slučaju nesolventnosti

U skladu s člankom 17. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima organizatori moraju pružiti jamčevinu za povrat svih plaćanja koje su putnici izvršili ako se odgovarajuće usluge putovanja ne izvršavaju uslijed nesolventnosti organizatora. Ona obuhvaća i repatrijaciju putnika ako je u paket aranžman uključen prijevoz putnika. Iako su države članice zadržale diskrecijsko pravo u vezi s načinom na koji treba organizirati zaštitu u slučaju nesolventnosti, moraju osigurati djelotvornost te zaštite u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 17. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima iz 2015. općenito je dovela do znatnog poboljšanja nacionalnih sustava zaštite u slučaju nesolventnosti u usporedbi s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima iz 1990. U 21 državi članici zaštitu u slučaju nesolventnosti organizira predmetni sektor preko privatnih jamstvenih fondova, osiguravajućih društava, kombinacije tih dvaju rješenja ili preko drugih oblika privatnih aranžmana, kao što su bankovna jamstva. Dvije države članice (Finska i Portugal) uspostavile su jamstveni fond u obliku javnog subjekta. Četiri države članice (Češka, Danska, Malta i Poljska) i Ujedinjena Kraljevina imaju mješovit sustav, što znači da je oblik privatne zaštite dopunjen jamstvenim fondom pod javnom upravom (dvije razine) ili da jamstvenim fondovima upravljaju privatno-javne organizacije.

4.1. Funkcioniranje sustavâ zaštite u slučaju nesolventnosti – stečaj grupacije Thomas Cook

Thomas Cook Group plc. sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini, jedna od vodećih svjetskih turističkih grupacija, čija je prodaja iznosila 9,6 milijardi GBP i koja je u godini prije stečaja imala približno 19 milijuna klijenata, propala je u rujnu 2019., što je uzdrmalo cijeli sektor turizma. Thomas Cook bio je aktivan u cijelom EU-u preko različitih društava kćeri i robnih marki u brojnim državama članicama i imao više od 21 000 zaposlenika. Stečaj je pogodio približno 600 000 turista, kojima je trebalo osigurati repatrijaciju ili naknadu svih unaprijed uplaćenih sredstava. Pogođeni su putnici u gotovo svim državama članicama EU-a.

Ako su putnici kupili kružno putovanje u paket aranžmanu, bili su obuhvaćeni odgovarajućim nacionalnim sustavima zaštite u slučaju nesolventnosti.

Tijelo za civilno zrakoplovstvo Ujedinjene Kraljevine (CAA) organiziralo je najveću mirnodopsku repatrijaciju više od 140 000 putnika. Samo u Ujedinjenoj Kraljevini nadležno tijelo riješilo je približno 340 000 zahtjeva u vrijednosti od gotovo 350 milijuna GBP, što je

[38] Neutralni ishod odnosi se na situaciju u kojoj se predmet uputi tijelu za ARS ili u kojoj potrošači ne uspiju ostvariti napredak u svojem predmetu (npr. ne dostave dokumentaciju koju su zatražili europski potrošački centri).

[39] Uspoređene su pritužbe koje su i podnesene i riješene 2020. te pritužbe koje su podnesene i riješene 2019.

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

bilo pokriveno državnim sustavom zaštite Licenca za organizatore zračnog prijevoza (ATOL)[41].

Zbog stečaja njemačkih društava kćeri grupacije Thomas Cook približno 140 000 putnika nije se moglo vratiti iz inozemstva i repatrirano je uz pomoć pružatelja zaštite u slučaju nesolventnosti Zurich Versicherungen[42]. Međutim, zaštita u slučaju nesolventnosti nije bila dovoljna za potpuno pokrivanje povrata putnicima koji još nisu stigli na svoje odredište (procijenjenih 287,4 milijuna EUR), i to zbog ograničenja odgovornosti osiguravajućih društava koja pokrivaju taj rizik[43]. Savezna vlada obvezala se da će svim pogođenim putnicima nadoknaditi razliku između njihovih predujmova i iznosa povrata primljenih od osiguravajućeg društva koje pokriva nesolventna društva grupacije Thomas Cook[44]. Prema informacijama koje su dostavila njemačka tijela početkom veljače 2021. te je zahtjeve podnijelo 105 306 putnika, a još bi ih do 10 000 moglo biti podneseno[45].

U Francuskoj je bilo pogođeno više od 53 000 putnika, a troškovi za putni jamstveni fond APST, koji je pokrivao francuska društva kćeri grupacije Thomas Cook, procijenjeni su na 40–50 milijuna EUR. Repatrirano je približno 10 500 putnika, a više od 30 000 klijenata moglo je za svoj odmor odabrati druge organizatore putovanja. Povrati za više od 11 500 putnika mogu početi tek nakon zaključenja stečajnog postupka i dovršenja svih prihvatljivih predmeta koji se odnose na povrat.

Thomas Cook i dalje je imao zaštitu u slučaju nesolventnosti u svakoj državi članici u kojoj su njegova različita društva kćeri imala poslovni nastan i nije se oslanjao na mehanizam uzajamnog priznavanja na temelju Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Stoga su troškove za repatrijaciju putnika i povrat plaćanja u cijelom EU-u podijelili različiti pružatelji zaštite u slučaju nesolventnosti u državama članicama te ih nije bilo potrebno podmiriti iz jednog putnog jamstvenog fonda ili osiguravajućeg društva.

4.2. Procjena

4.2.1. Repatrijacija putnika i povrat plaćanja

Općenito, uzimajući u obzir opseg stečaja grupacije Thomas Cook, čini se da su sustavi zaštite u slučaju nesolventnosti dobro funkcionirali iako su bili pod velikim opterećenjem. Pogođeni putnici koji su već bili na svojim odredištima putovanja repatrirani su ili su mogli dovršiti svoj odmor prema planu. Informacije dostupne Komisiji pokazuju da su putnici kojima još nije počeo paket aranžman primili ili da bi trebali primiti povrat svojih

[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-thom-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

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

[44] Vidjeti priopćenje za medije Savezne vlade 417 od 11. prosinca 2019., https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Njemačka je vlada kao odgovor na stečaj grupacije Thomas Cook odlučila reformirati sustav zaštite u slučaju nesolventnosti za putovanja u paket aranžmanima, vidjeti https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html .

[45] Vidjeti i informacije o postupku podnošenja zahtjeva na internetskim stranicama njemačkog ministarstva pravosuđa i zaštite potrošačahttps://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (pristup na dan 15. prosinca 2020.).

predujmova. Međutim, u nekim su državama članicama putnici morali dugo čekati na povrat ili još nisu primili puni povrat ni nakon više od godine dana od stečaja grupacije Thomas Cook, iako se člankom 17. stavkom 5. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima zahtijeva da se povrati pružaju bez nepotrebnog odgađanja nakon zahtjeva putnika.

4.2.2. Mogućnost osiguranja od rizika

Određeni dionici iz poslovnog sektora koji imaju predstavnika u Stručnoj skupini dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima i tijela izrazili su zabrinutost da bi moglo biti sve teže pronaći odgovarajuće pružatelje zaštite u slučaju nesolventnosti koji su voljni i sposobni pokriti rizike povezane sa stečajem velikog organizatora, posebno na vrhuncu sezone. Relativno malo putnih jamstvenih fondova i osiguravajućih društava pruža zaštitu u slučaju nesolventnosti. Različita izvješća pokazuju da banke više ne pružaju jamčevinu organizatorima te da se neka od ionako relativno malobrojnih osiguravajućih društava koja nude zaštitu u slučaju nesolventnosti povlače s tržišta (npr. u Austriji[46] i Belgiji[47]). Stoga je važno pronaći pouzdan sustav koji djelotvorno štiti putnike od rizika nesolventnosti. Ideje koje su iznesene za rješavanje različitih problema uključuju višestruke pružatelje jamčevine za jednog organizatora ili uspostavu jamstvenog fonda na razini EU-a kao određenog reosiguranja za jamce prve linije.

4.2.3. Razlike među nacionalnim sustavima zaštite u slučaju nesolventnosti

Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima zahtijeva se da zaštita u slučaju nesolventnosti bude „djelotvorna”, no način na koji je treba organizirati prepušten je državama članicama (vidjeti uvodnu izjavu 39. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima). Zbog poteškoća u nekim državama članicama u pogledu pokrivanja troškova repatrijacije i povrata plaćanja organizacije potrošača pozvale su na daljnje usklađivanje nacionalnih sustava zaštite u slučaju nesolventnosti, što uključuje utvrđivanje minimalnih kriterija za oblikovanje sustava zaštite u slučaju nesolventnosti i osiguravanje odgovarajućeg financiranja jamstvenih fondova. Međutim, Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima već sadržava više pojedinosti o potrebnoj zaštiti u slučaju nesolventnosti od Direktive o putovanjima u paket aranžmanima iz 1990., a tijekom zakonodavnih pregovora mnogo se raspravljalo o tome koliko bi ta direktiva trebala biti obvezujuća u tom pogledu. Predstavnici industrije osiguranja napomenuli su da bi industrija putovanja mogla bolje organizirati repatrijaciju (npr. preko jamstvenog fonda), a financijske institucije primarno bi se trebale baviti plaćanjima.

4.2.4. Prednost nastavku odmora u paket aranžmanu

Predstavnici putnih jamstvenih fondova u Stručnoj skupini dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima posebno su napomenuli da bi najbolje rješenje za putnike i pružatelje usluga putovanja u slučaju nesolventnosti organizatora bio nastavak rezerviranog paket aranžmana, a ne repatrijacija i povrat plaćanja[48]. U uvodnoj izjavi 39. Direktive o paket aranžmanima navedeno je da bi trebalo biti moguće putnicima ponuditi nastavak paket aranžmana.

4.2.5. Ograničenje predujmova

[46] Vidjeti uvodnu izjavu 7. Odluke Komisije od 4. veljače 2021. u predmetu državne potpore SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Vidjeti zapisnik s četvrtog sastanka Stručne skupine dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima (24.11.2020.).

[48] Vidjeti zapisnik s trećeg sastanka Stručne skupine dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima (3.12.2019.).

Predujam je uobičajen način plaćanja putovanja u paket aranžmanima. U Njemačkoj su predujmovi za paket aranžmane na temelju nacionalne sudske prakse o nepoštenim ugovornim uvjetima u načelu ograničeni na 20 % predujma u trenutku rezervacije, osim ako je organizator propisno opravdao veći predujam zbog troškova koji nastaju u trenutku sklapanja ugovora, dok ostatak dospijeva najviše 30 dana prije početka putovanja[49]. Unatoč tome, u Njemačkoj su zbog stečaja grupacije Thomas Cook podneseni zahtjevi za povrat u procijenjenoj vrijednosti od 287,4 milijuna EUR, zbog čega je država naposljetku morala platiti neisplaćene povrate (vidjeti u odjeljku 4.1.). Ograničenja predujmova za paket aranžmane postoje i u Austriji, no ne primjenjuju se ako je dostupna neograničena zaštita u slučaju nesolventnosti[50].

Kako bi se ograničila izloženost putnika riziku nesolventnosti i smanjili rizici za pružatelje jamčevine, a time i troškovi same jamčevine, organizacije potrošača i putnika posebno su predložile da bi trebalo ograničiti iznos predujmova i da bi od putnika trebalo zahtijevati plaćanje tek nakon primanja usluge. Tvrdile su da bi se ograničenjem predujmova rizik koji se pokriva sustavima zaštite u slučaju nesolventnosti mogao ograničiti uglavnom na repatrijaciju, a putnici bi bili bolje zaštićeni u slučaju otkazivanja[51].

Budući da su unaprijed plaćene usluge, kao što je prijevoz putnika, često dio paketa, izvedivost, opseg i uvjeti potencijalnog ograničenja predujmova u sektoru putovanja u paket aranžmanima morali bi se procijeniti uzimajući u obzir širi turistički ekosustav.

Predstavnici sektora prijevoza i putovanja smatraju da bi ograničenje predujmova moglo ugroziti njihovo kritično stanje u pogledu likvidnosti. Ujedno napominju da su predujmovi globalni standard za usluge putovanja te da bi jednostrani zahtjevi EU-a kojima se ograničava taj poslovni model mogli imati dalekosežne posljedice i narušiti ravnopravne uvjete u odnosu na konkurente izvan EU-a. Nadalje, predstavnici tih sektora ističu da se cijene odmora u paket aranžmanima mogu održavati na niskoj razini jer organizatori putovanja unaprijed kupuju velike udjele hotelskih i prijevoznih kapaciteta, što se financira predujmovima potrošača[52].

---

[49] Vidjeti presude Bundesgerichtshofa X ZR 13/14 od 9.12.2014. i X ZR 71/16 od 25.7.2017., 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] Vidjeti članak 4. stavak 4. Zakona o putovanjima u paket aranžmanima (Pauschalreiseverordnung): predujam se može prihvatiti tek 11 mjeseci prije dogovorenog završetka putovanja; a predujmovi veći od 20 % mogu se zatražiti tek 20 dana prije početka putovanja, osim ako je dostupna neograničena zaštita u slučaju nesolventnosti.

[51] Vidjeti dokument o stajalištu koji je u svibnju 2020. objavio Verband Deutsches Reisemanagement e.V. na 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 (prosinac 2020.) koji je naručila njemačka organizacija za zaštitu potrošača vzbv (još nije objavljeno); zapisnik s trećeg sastanka Stručne skupine dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima (3.12.2019.). Vidjeti i Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 331 final, 9.12.2020., točka 947.

[52] Organizacija potrošača Which? iz Ujedinjene Kraljevine tvrdi da je za ljeto 2021. jeftinije uplatiti odmor u paket aranžmanu nego organizirati put „u vlastitom aranžmanu”, vidjeti https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (pristup na dan 16.12.2020.).

4.2.6. Zaštita u slučaju nesolventnosti zbog stečaja prijevoznika

Europski parlament kao odgovor na stečaj grupacije Thomas Cook objavio je rezoluciju[53] u kojoj je prepoznao djelotvornu repatrijaciju i nije izrazio zabrinutost u pogledu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. U tom kontekstu, ponovio je svoj zahtjev da se u okviru revizije Uredbe o pravima putnika u zračnom prometu 261/2004/EZ zaštita u slučaju nesolventnosti proširi na letove na kojima se prodaju isključivo putnička mjesta. Nesolventnost zračnog prijevoznika može utjecati na putnike, organizatore putovanja i posrednike. Na primjer, ako je ugovor o putovanju u paket aranžmanu koji uključuje let raskinut u skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima, organizator će možda morati putniku vratiti punu cijenu bez obzira na to posjeduje li još uvijek novac ili će ga moći vratiti od zračnog prijevoznika. U kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 mnogi sudionici koji predstavljaju turistička poduzeća i potrošače sve više pozivaju na uvođenje obvezne zaštite u slučaju nesolventnosti koju pružaju zračni prijevoznici. U izvješću okruglog stola o zračnom prometu o oporavku europskog zračnog prometa (studeni 2020.) prepoznato je da je ova kriza pokazala da putnici smatraju da bi se u slučaju nesolventnosti zračnih prijevoznika mogli naći bez zaštite, što ukazuje na to da bi se utjecaj zaštite u slučaju nesolventnosti zračnih prijevoznika mogao dodatno analizirati[54].

Komisija je u strategiji za održivu i pametnu mobilnost od 9. prosinca 2020. navela da „EU mora pomoći putnicima kada prijevoznici odu u stečaj ili se nalaze u teškoj krizi likvidnosti kao u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Putnici koji ne mogu nastaviti svoje putovanje moraju biti vraćeni u zemlju iz koje su došli, a u slučaju otkazivanja putovanja prijevoznici moraju osigurati povrat cijene karata. Komisija razmatra mogućnosti i koristi raznih načina na koje se putnike može zaštititi od takvih događaja te će prema potrebi podnijeti zakonodavne prijedloge”[55].

5. Pandemija bolesti COVID-19

Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) proglasila je 30. siječnja 2020. izvanredno stanje u području javnog zdravlja od međunarodnog značaja zbog globalnog izbijanja bolesti COVID- 19, a 11. ožujka 2020. okarakterizirala je tu situaciju kao pandemiju.

Pandemija bolesti COVID-19 u cijelom je svijetu dovela do dotad nezabilježenih ograničenja putovanja koja su gotovo u potpunosti zaustavila putovanja u Europi i mnogim drugim dijelovima svijeta. To ozbiljno utječe na cijeli turistički ekosustav. Podaci Svjetske turističke organizacije Ujedinjenih naroda (UNWTO) pokazuju da je od siječnja do listopada 2020. došlo do smanjenja turističkih rezultata u Europi od 72 % u usporedbi s 2019.[56] Organizatori

---

[53] Rezolucija Europskog parlamenta od 24. listopada 2019. o negativnom utjecaju stečaja grupacije Thomas Cook na turizam EU-a (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf.

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

[55] Komunikacija Komisije COM(2020) 789 final, točka 91.

[56] Svjetska turistička organizacija Ujedinjenih naroda (UNWTO), izraženo u međunarodnim turističkim dolascima, vidjeti https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Europska udruga putničkih agencija i organizatora putovanja (ECTAA) izvijestila je o prosječnom padu prometa od 80 % u usporedbi s 2019., vidjeti https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Podaci Eurostata pokazuju smanjenje broja noćenja u turističkim smještajnim objektima u EU-u od 49 % u razdoblju od siječnja do rujna 2020., vidjeti 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. Na temelju podataka iz travnja i svibnja 2020. Zajednički istraživački centar Komisije procijenio je da će u slučaju „scenarija drugog vala” do kraja

su, osim gubitkom prihoda, posebno pogođeni time što zahtjevi za povratom koje putnici podnose zbog otkazivanja znatno premašuju razinu novih rezervacija. Zajednički istraživački centar Komisije procijenio je da bi u scenariju „drugog vala" moglo biti ugroženo 11,7 milijuna radnih mjesta u gospodarstvu EU-a zbog manjeg broja turističkih dolazaka 2020.[57] Podaci organizacija potrošača istodobno pokazuju da do prosinca 2020. tisuće potrošača još nisu primile povrat novca za otkazani odmor[58].

5.1. Otkazivanja putovanja zbog bolesti COVID-19

Zbog bolesti COVID-19 primijenjene su odredbe Direktive o putovanjima u paket aranžmanima koje se odnose na „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći", a koje su u članku 3. stavku 12. te direktive definirane kao „situacija izvan kontrole stranke koja se poziva na takvu situaciju i čije se posljedice nisu mogle izbjeći čak i da su poduzete sve razumne mjere"[59]. Znatni rizici za ljudsko zdravlje poput izbijanja teške bolesti na odredištu putovanja ili u njegovoj neposrednoj blizini obično se smatraju takvim izvanrednim okolnostima koje se nisu mogle izbjeći (vidjeti uvodnu izjavu 31. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima).

U skladu s člankom 12. stavkom 2. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima putnik može raskinuti ugovor o putovanju u paket aranžmanu bez plaćanja bilo kakve naknade za raskid ugovora „u slučaju izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći, a koje su nastupile na odredištu ili u njegovoj neposrednoj blizini i koje znatno utječu na izvršenje paket aranžmana ili koje znatno utječu na prijevoz putnika na odredište". Organizator isto tako može raskinuti ugovor, a da za to ne plati naknadu ako su ga u tome spriječile „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći" (članak 12. stavak 3. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima). U takvim slučajevima putnik ima pravo na puni povrat svih plaćanja koja je izvršio za paket aranžman u roku od 14 dana nakon raskida ugovora (članak 12. stavak 4. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima).

Službe Komisije objavile su 5. ožujka 2020. prvu verziju, a 19. ožujka 2020. i ažuriranu verziju neformalnih smjernica o primjeni Direktive o putovanjima u paket aranžmanima u pogledu bolesti COVID-19 na internetskim stranicama Komisije[60] u kojima je potvrđeno da putnici imaju pravo na puni povrat plaćanja ako su, na osnovu procjene svakog pojedinačnog slučaja, ispunjeni uvjeti iz članka 12. stavka 2. ili 3. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Slijedom toga, Komisijine su službe ujedno navele da bi putnici, s obzirom na

---

godine doći do smanjenja od 68 %, Promjene u ponašanju u turizmu u vrijeme bolesti COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

57 Promjene u ponašanju u turizmu u vrijeme bolesti COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

58 Vidjeti evaluaciju BEUC-a koja se odnosi na način na koji su države članice provele preporuku Europske komisije o „vaučerima" od 14.12.2020., https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

59 Prema zapisniku s druge radionice o prenošenju od 13. lipnja 2016. (str. 19.) „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći" u smislu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima podrazumijevaju nemogućnost predviđanja ili pretpostavljanja predmetnog događaja u trenutku rezervacije, dostupan na https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Ti zapisnici ne odražavaju službeno stajalište Komisije u pogledu tumačenja Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. U članku 4. stavku 6. točki ii. Direktive Vijeća 90/314/EEZ upotrebljava se pojam „viša sila, tj. neobične i nepredvidive okolnosti izvan nadzora ugovorne stranke koja zahtijeva otkaz, čije se posljedice nisu mogle izbjeći čak ni da su bile poduzete sve potrebne mjere predostrožnosti."

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, objavljeno na internetskim stranicama Komisije o odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en.

stanje novčanog toka organizatora, trebali prihvatiti mogućnost odgode svojeg kružnog putovanja u paket aranžmanu, što se, imajući u vidu trenutačnu nesigurnost u pogledu planova putovanja, može izvršiti s pomoću kupona („vaučera”). Nekoliko država članica tražilo je od Komisije da suspendira pravo na povrat u roku od 14 dana i/ili da ga zamijeni privremenim rješenjem u obliku vaučera[61].

U dopisu od 27. ožujka 2020. koji je bio upućen svim državama članicama[62] povjerenik Reynders podsjetio je da se pravo putnika na povrat novca mora primijeniti na otkazivanja u slučaju bolesti COVID-19. Predložio je da bi se problemi poduzeća s likvidnošću mogli ublažiti tako da organizatori putovanja ponude vaučere pod uvjetom da putnici (1) mogu odabrati hoće li prihvatiti vaučer i da (2) mogu tražiti puni povrat ako ga na kraju ne iskoriste. Osim toga, povjerenik Reynders istaknuo je i da su potrebne mjere za osiguravanje dobre zaštite u slučaju nesolventnosti kako bi se povećalo pouzdanje putnika u takav izbor.

5.1.1. Preporuka Komisije o vaučerima

Komisija je 13. svibnja 2020. donijela Preporuku (EU) 2020/648 o vaučerima koji se nude turistima i putnicima kao alternativa povratu novca za otkazane paket aranžmane i usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19[63]. U njoj je Komisija ponovno podsjetila na pravo na povrat novca na temelju važećeg zakonodavstva EU-a, prije svega Direktive o putovanjima u paket aranžmanima i uredbi EU-a o pravima putnika. U Preporuci se ujedno uzima u obzir neodrživo stanje novčanog toka i prihoda u sektorima prijevoza i putovanja zbog brojnih otkazivanja uzrokovanih pandemijom koronavirusa. Komisija stoga preporučuje načine na koje bi vaučeri mogli postati atraktivniji kao alternativa povratu novca kako bi ih putnici i turisti češće prihvaćali. U Preporuci je istaknuto i koje su vrste programa Unije dostupne za potporu poduzećima u sektorima putovanja i prometa.

U dopisu povjerenika Reyndersa i povjerenice Vălean od 14. svibnja 2020.[64] Komisija je svim državama članicama skrenula pozornost na tu preporuku. Zatražila je, među ostalim, da se Direktiva o putovanjima u paket aranžmanima i uredbe EU-a o pravima putnika pravilno primjenjuju i da se prakse kojima se krše ta pravila pravodobno otkriju i učinkovito sankcioniraju[65].

Komisija je svojom Preporukom poslala jasnu poruku državama članicama i dionicima da neće odgovoriti na pozive za smanjenje zaštite potrošača[66]. Nekoliko država članica[67] je, u

---

[61] Vidjeti u tom pogledu npr. odluku njemačke vlade od 2. travnja 2020. kojom je od Komisije zatražila da na razini EU-a podnese prijedloge o putovanjima u paket aranžmanima i pravima putnika kojima bi se novčani povrati privremeno zamijenili vaučerima u slučaju otkazivanja zbog bolesti 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] Ref. br. ARES(2020)1801052.

[63] SL L 151, 14.5.2020., str. 10.–16.

[64] Ref. br. ARES(2020)2559372.

[65] Vidjeti i dokument s najčešće postavljenim pitanjima na internetskim stranicama Komisije o odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_en.pdf.

[66] U svojoj rezoluciji od 19. lipnja 2020. o prometu i turizmu od 2020. nadalje Europski parlament pozvao je Komisiju da, uz primjenu visoke razine zaštite potrošača, predloži zajednička pravila na razini EU-a o uvjetima u pogledu vaučera koji se izdaju u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Predložio je i da se istraži mogućnost uvođenja europskog sustava jamstva putovanja za osiguranje financijske likvidnosti poduzeća kako bi se putnicima zajamčili povrat novca i troškovi repatrijacije, kao i pravedna naknada za sve štete nastale u slučaju stečaja, vidjeti https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_HR.html, točke 14. i 15.

skladu s Preporukom Komisije, donijelo zakonodavstvo o dobrovoljnim vaučerima povezanima s paket aranžmanima i/ili donijelo mjere državne potpore za sektor putovanja izravno u skladu s Privremenim okvirom za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covida-19[68] ili u skladu s Ugovorom[69]. Međutim, organizacije potrošača žalile su se da države članice EU-a, zračni prijevoznici i organizatori putovanja nedovoljno slijede Preporuku Komisije[70].

5.1.2. Privremena nacionalna pravila koja odstupaju od Direktive o putovanjima u paket aranžmanima

Informacije Komisije pokazuju da je 15 država članica donijelo posebna pravila kojima je privremeno omogućilo organizatorima paket aranžmana da za otkazana putovanja uvedu vaučere umjesto novčanih povrata plaćanja ili da produže rok od 14 dana u kojem je potrebno izvršiti povrat novca, što je protivno članku 12. stavku 2., članku 12. stavku 3. točki (b) i članku 12. stavku 4. u vezi s člankom 4. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

U skladu s jasnim stajalištem iznesenim u Preporuci 2020/648 Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv 11 država članica[71]. Nije pokrenula postupak zbog povrede protiv četiri države članice u kojima su privremena odstupanja od Direktive o putovanjima u paket aranžmanima istekla ili su bila izmijenjena u trenutku u kojem je Komisija odlučila pokrenuti postupke zbog povrede. U vrijeme izrade ovog izvješća još su bili u tijeku postupci zbog povrede protiv četiri države članice.

U nekoliko država članica neusklađene nacionalne mjere, iako više nisu bile na snazi, i dalje su proizvodile učinke, primjerice jer su putnici koji su primili obvezne vaučere na temelju zakonodavstva koje je stavljeno izvan snage ili je isteklo morali čekati najmanje dok ti vaučeri ne isteknu kako bi mogli podnijeti zahtjev za povrat predujma koji su platili za otkazano kružno putovanje u paket aranžmanu. Komisija je pozvala te države članice da poduzmu mjere kako bi popravile situaciju koja je proizašla iz zakonodavstva koje više nije snazi i koja je protivna Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima te da se pobrinu da potrošači koji žele povrat novca, a ne vaučer, stvarno dobiju taj povrat u skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima[72].

5.1.3. Nacionalne mjere državne potpore

Osim općih mjera državne potpore koje su dostupne i organizatorima putovanja u sektoru turizma, nekoliko je država članica donijelo posebne mjere državne potpore za organizatore

---

67 Npr. Cipar, Njemačka, Mađarska i Latvija osigurale su regulatorni okvir za dobrovoljne vaučere. Isto su učinile i Grčka i Italija nakon pokretanja postupka zbog povrede. Danska, Njemačka, Nizozemska i Poljska donijele su mjere državne potpore kojima se podupiru sustavi zaštite u slučaju nesolventnosti.

68 Vidjeti Komunikaciju Komisije od 19. ožujka 2020. – Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji covida-19, SL C 91I, 20.3.2020., str. 1. Privremeni okvir izmijenjen je 3. travnja, 8. svibnja, 29. lipnja i 13. listopada 2020. te 28. siječnja 2021., vidjeti neformalnu pročišćenu verziju na internetskim stranicama Komisije na https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

69 U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a, uzimajući u obzir, analogijom, određene zahtjeve iz Privremenog okvira.

70 Vidjeti izvješće BEUC-a „COVID-19 i prava putnika – Evaluacija provedbe preporuke Europske komisije o vaučerima u državama članicama" od 14.12.2020., https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

71 Vidjeti Komisijina priopćenja za medije od 2. srpnja i 30. listopada 2020. (pod točkom 5. – Pravda): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/INF_20_1212 i https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/inf_20_1687.

72 Pismo od 30. listopada 2020. upućeno 10 država članica, ref. br. ARES(2020)6156146.

putovanja u paket aranžmanima i, posebno, uspostavilo sustave jamstava za vaučere kako bi se osiguralo da putnici dobiju povrat novca u slučaju nesolventnosti organizatora, u skladu s Preporukom Komisije 2020/648. Komisija je odobrila te mjere u skladu s Privremenim okvirom za mjere državne potpore[73] ili u skladu s Ugovorom[74].

Danska je odobrila zajam od 200 milijuna EUR kako bi poduprla putni jamstveni fond za otkazivanja putovanja zbog pandemije bolesti COVID-19[75]. Njemačka je donijela sustav jamstva u vrijednosti od 840 milijuna EUR kako bi osigurala dobrovoljne vaučere koje putnici prihvaćaju umjesto novčanih povrata[76]. Tim je sustavom nastojala postići da vaučeri postanu atraktivna alternativa povratu novca. Poljska je donijela mjere za potporu organizatorima putovanja i drugim poduzećima aktivnima u turizmu i kulturi[77]. U okviru tog sustava poljska država u ime organizatora putovanja, koji će morati otplatiti te zajmove, daje povrat novca putnicima čija su putovanja otkazana zbog bolesti COVID-19. Italija je donijela mjere kojima pruža izravna bespovratna sredstva organizatorima putovanja i turističkim agencijama kako bi nadoknadili gubitke[78]. Nizozemska je odobrila zajam od 165 milijuna EUR kako bi poduprla pet nizozemskih jamstvenih fondova koji pružaju sustave jamstva za organizatore putovanja u paket aranžmanima[79]. Tom se državnom potporom nastoji pružiti likvidnost fondovima kako bi se osigurala dovoljna pokrivenost svih plaćanja putnicima u slučaju nesolventnosti organizatora putovanja, što uključuje i povrate za „koronavaučere”. Bugarska je donijela program potpore od približno 26 milijuna EUR za organizatore putovanja i turističke agencije radi nadoknade troškova povezanih s povratima novca putnicima čiji su paket aranžmani otkazani zbog bolesti COVID-19[80]. Cipar je odobrio potporu od približno 86,6 milijuna EUR u obliku jamstava za kupone koji se izdaju potrošačima i organizatorima putovanja u paket aranžmanima kako bi se ti dobrovoljni vaučeri osigurali od moguće nesolventnosti izdavatelja[81]. Švedska je odobrila pomoć u obliku zajmova putničkim agencijama i organizatorima putovanja kako bi im pružila podršku u ispunjavanju zakonskih obveza povezanih s povratom novca[82]. Uzimajući u obzir povlačenje banaka i pružatelja osiguranja iz osiguranja putovanja u paket aranžmanima te poteškoće organizatora takvih putovanja i onih koji omogućuju povezane usluge putovanja, Austrija je odobrila pomoć u obliku državnih jamstava za pokrivanje rizika nesolventnosti u određenom razdoblju za organizatore putovanja u paket aranžmanima i one koji omogućuju povezane usluge putovanja[83].

5.2. Izazovi

5.2.1. Poštovanje prava putnika na povrat novca

U cijelom EU-u nekoliko tisuća putnika čija su putovanja otkazana zbog bolesti COVID-19 nije primilo povrat novca u roku od 14 dana, kao što je to predviđeno u članku 12. stavku 4. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. Tim je putnicima odbijen zahtjev za povrat,

[73] Vidjeti bilješku 68.
[74] Vidjeti bilješku 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

protivno njihovim željama nametnuto im je primanje vaučera, nisu se mogli obratiti organizatoru, primili su povrat s odgodom ili tek djelomično, ili su na drugi način spriječeni u ostvarivanju svojeg prava[84]. Povećanje broja upita i pritužbi koje su primila tijela za ARS, europski potrošački centri i organizacije potrošača izazvalo je zabrinutost u pogledu poštovanja prava putnika na temelju Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

5.2.2. Poteškoće poduzeća

Kao što je opisano u odjeljku 5.1., zbog bolesti COVID-19 primijenjen je pojam „izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći", kako je definiran u članku 3. stavku 12. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima. U uvodnoj izjavi 31. navodi se da te okolnosti mogu primjerice obuhvaćati „ratovanje, druge ozbiljne sigurnosne probleme kao što su terorizam, značajni rizici za ljudsko zdravlje poput izbijanja teške bolesti na odredištu putovanja, ili prirodne katastrofe poput poplava i potresa ili vremenski uvjeti zbog kojih nije moguće sigurno putovati". Takvi su događaji obično, no ne i nužno, ograničeni na konkretno odredište ili određeni dio svijeta.

Organizatori u slučaju takvog događaja često mogu promijeniti odredište, odgoditi datum putovanja ili nadoknaditi novac putniku unakrsnim financiranjem prihodima od rezervacija za druga odredišta, ako su te okolnosti prisutne samo na određenom odredištu. U slučaju pandemije koja je tijekom duljeg razdoblja u cijelom svijetu dovela do kvazizastoja putovanja, kao u slučaju bolesti COVID-19, obveze povrata znatno su veće od prihoda od novih rezervacija. Osim toga, organizatori često imaju fiksne troškove koji dodatno otežavaju financijsku situaciju poduzeća. To s vremenom može ugroziti interese putnika ako organizator ode u stečaj, a putnici moraju potraživati nesolventnu imovinu.

Preporukom Komisije o vaučerima (vidjeti odjeljak 5.1.1.) nastojali su se riješiti i problemi organizatora s likvidnošću koji su nastali zbog masovnih otkazivanja povezanih s bolešću COVID-19. Te probleme s likvidnošću dodatno otežava to što organizatori moraju putnicima nadoknaditi punu cijenu paket aranžmana, a da sami od pružatelja usluga ne dobivaju uvijek pravodobno povrat za unaprijed plaćene usluge koje su dio paket aranžmana. Ako pružatelji usluga u međuvremenu odu u stečaj, organizatori možda uopće neće dobiti povrat novca. To može dovesti do nepravedne raspodjele tereta među subjektima u sektoru putovanja[85].

Određeni organizatori putovanja u paket aranžmanima i posrednici ukazali su na to da su zračni prijevoznici tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 zaustavili mehanizam automatskog povrata novca organizatorima i drugim turističkim agencijama u okviru globalnog distribucijskog sustava ili računalnih sustava rezervacija, a organizatori su pritom morali vraćati novac putnicima.

Tu nejednakost odnosa među poduzećima dodatno pogoršavaju različiti pravni okviri organizatora i pružatelja usluga prijevoza. Protivno Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima, putnici koji sami otkažu let ili drugu uslugu prijevoza nemaju pravo na nadoknadu u skladu s uredbama EU-a o pravima putnika, čak i u slučaju izvanrednih okolnosti. U takvom slučaju, pravne posljedice te posebno pravo putnika na povrat uređuju se uvjetima ugovora koji su zaključili putnik i prijevoznik i mjerodavnim pravom država članica. Primjerice, ako je putnik koji je rezervirao paket aranžman koji uključuje let raskinuo ugovor o putovanju u paket aranžmanu u skladu s Direktivom o putovanjima u paket

[84] Vidjeti izvješće BEUC-a iz bilješke 70. i njegovu anketu među članovima o pritužbama u sektoru putovanja u paket aranžmanima (nije objavljeno).

[85] Uvodna izjava 13. Preporuke Komisije (EU) 2020/648.

aranžmanima, organizator mora vratiti novac putniku, no u skladu s pravom EU-a nema pravo tražiti povrat od zračnog prijevoznika ako je let izveden prema planu. Umjesto toga, organizator bi se trebao pozvati na moguće pravo na povrat sredstava u skladu s mjerodavnim pravom dotične države članice.

Organizatori putovanja u paket aranžmanima predložili su izmjenu članka 22. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima i uvođenje obveze povrata novca za pružatelje usluga putovanja koje nisu pružene zbog raskida ugovora o putovanju u paket aranžmanu ako organizator mora vratiti novac putniku. S druge strane, sektor zračnog prijevoza snažno se usprotivio ideji da se u Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima reguliraju često složeni poslovni odnosi između organizatora i pružatelja usluga putovanja.

5.2.3. Službena upozorenja ili savjeti za putovanja

Općenito se smatra da je službeno upozorenje za putovanja koje izdaju nacionalna tijela važan pokazatelj da se ugovor o putovanju u paket aranžmanu može otkazati zbog izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći i koje utječu na izvršenje putovanja. Međutim, u Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima ne navodi se pravna vrijednost upozorenja ili savjeta za putovanja koje izdaju vlade jer su se neke države članice u trenutku njezina donošenja snažno protivile tome da se u Direktivi spominju službeni savjeti za putovanja[86].

Za izdavanje savjeta za putovanja nadležne su države članice, koje u okviru mreže Consular OnLine (CoOL) razmjenjuju informacije o savjetima koje pružaju. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 države članice izdavale su savjete za putovanja u treće zemlje, ali i u druge države članice, te su obično preporučivale građanima da ne idu na putovanja koja nisu nužna. Izdavanje nacionalnih upozorenja ili savjeta za putovanja u početku nije bilo koordinirano. To je izazvalo neizvjesnost među turističkim poduzećima i potrošačima u pogledu njihovih prava i obaveza, posebno u prekograničnim situacijama.

Vijeće je 13. listopada 2020. donijelo Preporuku[87] o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 unutar EU-a. Iako se nisu izravno dotakle savjeta za putovanja, države članice dogovorile su se o zajedničkoj karti razine rizika od bolesti COVID-19 u EU-u, koju objavljuje Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti. Države članice obvezale su se i da će javnosti pružati jasne i pravodobne informacije, među ostalim na platformi Re-open EU[88]. S obzirom na razvoj epidemiološke situacije Vijeće je 1. veljače 2021. izmijenilo Preporuku[89].

5.2.4. Vaučeri

Protivno uredbama o pravima putnika, u Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima nije izričito predviđena mogućnost povrata u obliku vaučera. Komisija je u svojoj Preporuci (EU)

---

[86] U uvodnoj izjavi 26. prijedloga Komisije za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima, COM(2013) 512 final od 9.7.2013., navedeno je sljedeće: „Da postoje neizbježne i izvanredne okolnosti treba se smatrati posebno u slučaju kada se u pouzdanim i javno dostupnim izvješćima, primjerice u preporukama koje izdaju tijela država članica, savjetuje da se ne putuje u mjesto odredišta.” Ta je izjava izbrisana tijekom zakonodavnih pregovora.

[87] Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, SL L 337, 14.10.2020., str. 3.

[88] https://reopen.europa.eu/hr/.

[89] Preporuka Vijeća (EU) 2021/119 od 1. veljače 2021. o izmjeni Preporuke (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, SL L 36I, 2.2.2021., str. 1.

2020/648 prepoznala da organizatori u slučaju otkazivanja mogu ponuditi vaučere kao alternativu povratu u novcu, pod uvjetom da to putnici dobrovoljno prihvate (vidjeti odjeljak 5.1.1.).

Njemačka[90], Mađarska[91], Latvija[92] i Cipar[93] donijeli su nacionalna pravila kojima su uspostavili pravni okvir za dobrovoljne vaučere u sektoru putovanja u paket aranžmanima u skladu s Preporukom Komisije, prije svega u pogledu zaštite u slučaju nesolventnosti izdavatelja. Italija i Grčka postupile su u skladu s određenim dijelovima Preporuke pri izmjeni svojih zakona nakon što su pokrenuti postupci zbog povrede. Španjolska je izmijenila svoje zakonodavstvo kako bi spriječila pokretanje postupka zbog povrede. Irska je uvela kupone za povrat uz državnu potporu koji se umjesto povrata u novcu mogu ponuditi klijentima organizatora putovanja i turističkih agencija koji posluju u Irskoj, ako klijent na to pristane[94].

Komisija je jasno navela da se pravo putnika na povrat novca koje je predviđeno Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima mora poštovati i smatrala je da su vaučeri prihvatljivo rješenje samo ako nisu obvezni.

5.2.5. Zaštita u slučaju nesolventnosti

Pojavilo se pitanje o tome jesu li neriješeni zahtjevi putnika za povrat novca obuhvaćeni sustavima zaštite u slučaju nesolventnosti koji su predviđeni u skladu s Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima. U skladu s člankom 17. stavkom 1. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima organizatori moraju pružiti jamčevinu za povrat svih plaćanja koje su putnici izvršili „ako se odgovarajuće usluge ne izvršavaju uslijed nesolventnosti organizatora”. Komisija je u svojoj Preporuci (EU) 2020/648 smatrala da, ako organizatori postanu nesolventni, postoji opasnost da mnogi putnici ne dobiju nikakav povrat novca jer njihova potraživanja od organizatora nisu zaštićena[95].

Međutim, predstavnici fondova za putnička jamstva upozorili su na to da bi neki pružatelji zaštite u slučaju nesolventnosti mogli biti izloženi znatnom dodatnom pritisku u nadolazećim mjesecima ako budu morali nadoknaditi vaučere koje su izdali organizatori koji u velikom broju odlaze u stečaj. To je posebno slučaj u državama članicama koje su obvezale postojeće

---

90 Zakon od 10. srpnja 2020. za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19 u pravu koje se odnosi na ugovore o putovanjima u paket aranžmanima, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 od 16.7.2020., str. 1643.

91 Uredba Vlade 242/2020 od 27. svibnja o posebnim pravilima koja se primjenjuju na ugovore o uslugama putovanja u izvanrednim situacijama.

92 Zakon o upravljanju širenjem zaraze bolešću COVID-19, poglavlje V., odjeljak 46., Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020., broj OP-a: 2020/110A.1.

93 Zakon o izvanrednim mjerama u sektoru turizma od 2020., Zakon 59(I)/2020 od 22. svibnja 2020.

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

95 Vidjeti uvodnu izjavu 14. Preporuke 2020/648. Vidjeti i str. 6. zapisnika s treće radionice o prenošenju Direktive o putovanjima u paket aranžmanima (25.10.2016.) u kojem piše: „Tekst članka 17. stavka 1. može se protumačiti tako da, ako je ugovor raskinut prije nego što je došlo do nesolventnosti, izvršavanje više nije bilo obvezno u vrijeme kad je nastupila nesolventnost, što znači da nesolventnost nije uzrokovala neizvršavanje usluga putovanja. U skladu s člankom 17. stavkom 1. čini se da zaštita u slučaju nesolventnosti pokriva samo gubitak novca nastao zbog neizvršavanja, ali ne i zahtjeve za povrat koji su već postojali u vrijeme nesolventnosti.” Zapisnici, koji su dostupni na https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, ne odražavaju službeno stajalište Komisije u pogledu tumačenja Direktive o putovanjima u paket aranžmanima.

pružatelje zaštite u slučaju nesolventnosti na pokrivanje vaučera bez mjera potpore[96]. Može se pojaviti pitanje mogu li se povrati ograničiti na temelju uvodne izjave 40. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima prema kojoj se za djelotvornu zaštitu u slučaju nesolventnosti ne moraju uzimati u obzir „vrlo niski rizici”[97].

U kontekstu pripreme ovog izvješća organizacije potrošača i neke države članice predložile su izmjenu Direktive o putovanjima u paket aranžmanima kako bi se osiguralo da zahtjevi potrošača za povrat budu zaštićeni i u situacijama u kojima je ugovor o putovanju u paket aranžmanu raskinut zbog razloga koji nisu povezani s nesolventnošću organizatora, kao što su izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći.

5.2.6. Osiguranje

Rizici povezani s pandemijom često nisu uključeni u police osiguranja, posebno u pogledu osiguranja od otkaza putovanja[98]. Putnicima to ograničava mogućnost osiguranja od mogućih gubitaka zbog otkazivanja putovanja u kontekstu pandemije.

Neki dionici iz sektora putovanja predložili su da bi organizatorima trebalo omogućiti da u paket aranžman uvrste odgovarajuće osobno putno osiguranje koje putnik može prihvatiti ili odbiti. Međutim, u okviru Stručne skupine dionika za Direktivu o putovanjima u paket aranžmanima organizacije potrošača napomenule su da bilo koje osiguranje koje putnici sami ugovore ne bi ni na koji način smjelo ograničiti postojeća prava putnika na povrat i zaštitu u okviru obvezne zaštite u slučaju nesolventnosti.

6. Daljnje mjere

Pitanja opisana u ovom Izvješću, posebno u odjeljcima 3.2., 4. i 5., i njihove praktične posljedice zahtijevaju daljnju analizu. Posebno bi trebalo dodatno procijeniti puni učinak krize uzrokovane bolešću COVID-19 na sektor i razinu zaštite potrošača.

Na temelju rezultata ovog Izvješća Komisija će do 2022. „podrobnije analizirati je li postojeći regulatorni okvir za putovanja u paket aranžmanima, među ostalim u pogledu zaštite u slučaju nesolventnosti, i dalje u potpunosti dostatan za osiguravanje kvalitetne i sveobuhvatne zaštite potrošača u svakom trenutku, uzimajući u obzir i kretanja u području prava putnika”, što je najavila u Novoj strategiji za potrošače[99]. Cilj nadolazeće podrobne analize koja se planira za 2022. neće biti smanjenje zaštite potrošača. Naprotiv, Komisija će procijeniti kako se može osigurati visoka razina zaštite potrošača predviđena Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima, kako se u svakom trenutku mogu stvarno provoditi prava potrošača i kako pravednija podjela opterećenja među gospodarskim subjektima u vrijednosnom lancu može doprinijeti tom cilju.

---

[96] Informacije koje su dostupne Komisiji pokazuju da vrijednost „obveznih” koronavaučera izdanih u Francuskoj iznosi približno 850 milijuna EUR, a u Belgiji približno 300 milijuna EUR. Glavni nizozemski jamstveni fond pokriva vaučere u vrijednosti od približno 400 milijuna EUR.

[97] U uvodnoj izjavi 40. Direktive o putovanjima u paket aranžmanima navedeno je: „Međutim, djelotvorna zaštita u slučaju nesolventnosti ne bi trebala značiti da se moraju uzimati u obzir vrlo niski rizici, kao što je primjerice istovremena nesolventnost više najvećih organizatora, ako bi to nerazmjerno utjecalo na trošak zaštite i tako umanjilo njezinu djelotvornost. U takvim slučajevima jamstvo za povrat moguće je ograničiti”.

[98] Vidjeti na primjer analizu belgijske organizacije potrošača Test Achats, objavljenu 22.10.2020., https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Nova strategija za potrošače – Jačanje otpornosti potrošača radi održivog oporavka, COM(2020) 696 final, 13.11.2020.

U okviru te mjere Strategije za potrošače uzet će se u obzir relevantna djelovanja najavljena u strategiji za održivu i pametnu mobilnost. Ta se djelovanja sastoje od (1) revizije regulatornog okvira o pravima putnika, uključujući osiguravanje njegove otpornosti na velike poremećaje u putovanjima i uključujući mogućnosti multimodalnih karata[100] i (2) procjene opcija, ali i, prema potrebi, prijedloga odgovarajućeg sustava financijskog osiguranja kako bi se putnike zaštitilo od rizika krize likvidnosti ili nesolventnosti koja može utjecati na povrat novca za karte i, prema potrebi, omogućila njihova repatrijacija[101] do 2022.

Komisija će u tu svrhu procijeniti jesu li razlike između Direktive o putovanjima u paket aranžmanima i uredbi o pravima putnika u pogledu zaštite u slučaju nesolventnosti i prava u vezi s otkazivanjem opravdane ili bi trebalo bolje uskladiti ta pravila[102] te bi li trebalo predložiti posebna pravila za situacije kao što je COVID-19[103] radi bolje zaštite potrošača.

[100] Prilog COM(2020) 789 final, djelovanje 63.

[101] Prilog COM(2020) 789 final, djelovanje 64.

[102] 149 ispitanika u javnom savjetovanju za Novu strategiju za potrošače odgovorilo je na pitanje 3. da bi pravila EU-a o pravima turista i putnika u uredbama o pravima putnika i Direktivi o putovanjima u paket aranžmanima trebala biti usklađenija (37,91 %); njih 43 odgovorilo je da su razlike u pravilima primjerene (10,94 %), a 201 ispitanik odabrao je odgovor „ne znam" (51,15 %), vidjeti sažeto izvješće koje je dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 ispitanika u javnom savjetovanju za Novu strategiju za potrošače odgovorilo je „da" (40,46 %) na pitanje 2. o tome bi li se posebna pravila (npr. dulji rokovi za povrat novca ili vaučeri) trebala primjenjivati u situaciji u kojoj su ograničenja putovanja u cijelom svijetu izazvala gotovo potpuni zastoj putovanja; 56 ispitanika odgovorilo je „ne" (14,25 %), a 178 ispitanika odabralo je odgovor „ne znam" (45,29 %), vidjeti sažeto izvješće koje je dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.