COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind aplicarea Directivei (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate

1. Directiva

Directiva (UE) 2015/2302 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate (denumită în continuare „Directiva privind pachetele de servicii de călătorie” sau „directiva”) a fost adoptată la 25 noiembrie 2015[1]. Aceasta a înlocuit Directiva 90/314/CEE a Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite. Directiva privind pachetele de servicii de călătorie preia principalele caracteristici ale directivei din 1990, inclusiv cerințele în materie de informare, dispozițiile privind modificarea contractelor și răspunderea, precum și protecția consumatorilor în cazul insolvenței organizatorului. Noua directivă extinde în mod semnificativ nivelul de protecție a consumatorilor, luând în considerare noile modele de rezervare online pentru combinații de servicii de călătorie.

După raportul privind dispozițiile directivei care se aplică rezervărilor online făcute la diferite puncte de vânzare, publicat în iunie 2019 (raportul privind procesele de rezervare online asociate)[2], Comisia prezintă acest raport general privind aplicarea directivei în conformitate cu teza a doua a articolului 26 din directivă către Parlamentul European și Consiliu[3].

Grupul de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării directivei[4] și autoritățile naționale[5] au fost consultate pentru pregătirea prezentului raport.

1.1. Principalele elemente ale directivei

În conformitate cu directiva, organizatorul unui pachet este răspunzător de executarea tuturor serviciilor care fac parte din pachet, indiferent dacă aceste servicii urmează să fie furnizate chiar de organizator sau de alți furnizori de servicii. Odată cu înlocuirea Directivei din 1990, Directiva privind pachetele de servicii de călătorie a extins conceptul de „pachet”, modelat inițial pe pachete de vacanță prestabilite, la vacanțe individualizate sau personalizate pe care un comerciant, inclusiv operatorii de turism tradiționali, agențiile de turism online sau offline, companiile aeriene și hotelurile, le compune din diferite servicii de călătorie selectate de călător. Toți acești comercianți pot fi „organizatori” în sensul directivei.

Principalele elemente ale directivei[6] sunt:

---

1 Directiva (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 90/314/CEE a Consiliului, JO L 326 din 11.12.2015, p. 1.

2 Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind dispozițiile Directivei (UE) 2015/2302 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate care se aplică rezervărilor online făcute la diferite puncte de vânzare, COM(2019) 270 final, 21.6.2019, însoțit de Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2019) 270 final.

3 Prezentul raport se referă la cele 27 de state membre ale UE. După caz, raportul face trimitere la informații cu privire la Regatul Unit (UK), care a ieșit din UE la 31 ianuarie 2020.

4 Grupul de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării Directivei privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1.

5 Comitetul de cooperare pentru protecția consumatorilor, punctele de contact centrale instituite în temeiul directivei, Comitetul consultativ pentru turism.

6 A se vedea, de asemenea, sinteza disponibilă la adresa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475.

- definiția extinsă pe care o dă „pachetului”, incluzând vacanțele prestabilite oferite de un operator de turism și selectarea personalizată a componentelor pentru o călătorie sau o vacanță de către călător la un singur punct de vânzare online sau offline;
- introducerea conceptului de serviciu de călătorie asociat, care reprezintă o combinație mai flexibilă decât un pachet de două sau mai multe servicii de călătorie pentru aceeași călătorie sau vacanță. Spre deosebire de organizatorul unui pachet, comercianții care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat sunt răspunzători numai pentru executarea serviciilor de călătorie proprii. O combinație de servicii de călătorie este considerată serviciu de călătorie asociat atunci când un comerciant facilitează
  - achiziționarea de servicii diferite prin procese de rezervare separate în cursul unei singure vizite la un agent de turism sau pe un site sau
  - într-un mod personalizat, achiziționarea unui serviciu de călătorie suplimentar de la un alt furnizor în termen de 24 de ore de la primirea de către călător a confirmării rezervării primului serviciu de călătorie (de exemplu, prin furnizarea, în confirmarea rezervării, a unui link către un alt furnizor de servicii);
- cerințe sporite în materie de informare: întreprinderile trebuie să îi înștiințeze pe călători dacă le oferă un pachet sau un serviciu de călătorie asociat, precum și cu privire la principalele drepturi pe care le au, prin intermediul unor formulare cu informații standard. Acestea trebuie să furnizeze informații privind elementele și caracteristicile pachetului, prețul acestuia și orice alte costuri suplimentare;
- întreprinderile care vând pachete de vacanță trebuie să ofere garanții pentru rambursări și repatrierea călătorilor în cazul în care organizatorii intră în faliment. Într-o măsură limitată, o astfel de garanție se aplică și în cazul unui serviciu de călătorie asociat. Comercianții care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat trebuie să ofere o garanție de restituire pentru plățile pe care le primesc de la călător în cazul în care serviciul de călătorie relevant nu este prestat din cauza insolvenței lor. Această garanție acoperă, de asemenea, repatrierea atunci când comerciantul care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat este responsabil pentru transportul pasagerilor, de exemplu o companie aeriană. Directiva privind pachetele de servicii de călătorie prevede principiul recunoașterii reciproce pentru protecția în caz de insolvență oferită de organizatorii sau comercianții care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat în conformitate cu legislația statului membru în care sunt stabiliți;
- norme stricte privind răspunderea: în afara anumitor excepții, organizatorul unui pachet este răspunzător în cazul în care apar probleme, indiferent cine prestează serviciile de călătorie;
- drepturi de anulare mai solide: călătorii își pot anula pachetul de vacanță din orice motiv, în schimbul unui comision de reziliere rezonabil. Aceștia își pot anula vacanța gratuit, în special în cazul unor „circumstanțe inevitabile și extraordinare”[7] la destinația călătoriei care afectează realizarea pachetului (de exemplu, război, dezastre naturale sau epidemia unei boli grave) sau în cazul în care prețul pachetului este majorat cu peste 8 % din prețul inițial;
- asistență pentru călători: în cazul în care călătorii nu se pot întoarce din vacanța care face obiectul pachetului din cauza unor „circumstanțe inevitabile și extraordinare”, li se acordă

[7] Conceptul de „circumstanțe inevitabile și extraordinare” înlocuiește conceptul de „forță majoră” utilizat în directiva din 1990.

cazare pentru maximum trei nopți, cu excepția cazului în care sunt prevăzute perioade mai lungi în legislația Uniunii privind drepturile pasagerilor. În general, organizatorii trebuie să acorde asistență călătorilor aflați în dificultate, în special prin furnizarea de informații privind serviciile de sănătate și asistența consulară.

1.2. Date de piață

În 2017, pachetele au reprezentat aproximativ 9 % din totalul călătoriilor turistice ale rezidenților din UE-27 și au avut o pondere de aproximativ 21 % din totalul cheltuielilor turistice[8]. În medie, fiecare turist din UE a cheltuit aproximativ 762 EUR pentru un pachet de călătorie în interiorul UE-27 (cheltuieli totale: aproximativ 58 de miliarde EUR) și 1 756 EUR pentru un pachet de călătorie în restul lumii (cheltuieli totale: aproximativ 36 de miliarde EUR)[9]. Principala țară de destinație din Europa a fost, de departe, Spania (cheltuieli totale: aproximativ 15 miliarde EUR).

Conform unei anchete de monitorizare a pieței privind pachetele de servicii pentru vacanțe și circuite[10], în 2020, majoritatea consumatorilor din UE-27 (81 %) au avut încredere în furnizorii de pachete de servicii pentru vacanțe și circuite. Această cifră variază într-o anumită măsură de la un stat membru la altul, de la un nivel maxim de 90 % (în Croația și Portugalia) la un nivel minim de 60 % (în Polonia). Marea majoritate a consumatorilor (91 %) raportează experiențe pozitive în ceea ce privește efectuarea de achiziții pe piață, cu puține diferențe notabile între țări sau subgrupuri sociodemografice.

Consumatorii care au făcut achiziția la o agenție de turism au plătit, în general, un preț total pentru diferitele servicii (82 %). În schimb, 25 % dintre cei care au achiziționat servicii online au făcut acest lucru pe un singur site, dar au plătit separat fiecare serviciu, în timp ce 19 % le-au achiziționat de pe un site și apoi au făcut clic pe un link de pe site-ul respectiv pentru a cumpăra un alt serviciu de la un alt furnizor.

11 % dintre consumatori s-au confruntat cu probleme legate de serviciile achiziționate sau de operatori, ceea ce le-a oferit un motiv legitim pentru depunerea unei plângeri. Din acest grup, 40 % dintre consumatori au suferit pierderi financiare, în timp ce 79 % au suferit un impact nefinanciar, de exemplu pierdere de timp, furie, frustrare, stres sau anxietate. Dintre toți cei care s-au confruntat cu probleme, majoritatea (62 %) au depus o plângere. Puțin peste jumătate (54 %) au declarat că sunt mulțumiți de rezultatul plângerii, în timp ce 42 % s-au declarat nemulțumiți.

---

[8] Toate călătoriile turistice în 2017: aproximativ 1,1 miliarde; cheltuielile totale în cursul acestor călătorii au fost de aproximativ 444 de miliarde EUR; ESTAT, date din 2017, Numărul de călătorii în funcție de tipul de organizare (începând cu 2014) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Cheltuieli în funcție de tipul de organizare (începând cu 2014) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Cheltuielile pentru pachetele de călătorii includ suma plătită pentru pachet și toate celelalte cheltuieli turistice din timpul călătoriei.

[10] Ancheta a fost realizată de Ipsos între 27 iulie și 26 octombrie 2020 și a acoperit o perioadă de referință de un an înainte de interviul din cadrul anchetei. Nu este posibil să se stabilească în ce măsură răspunsurile respondenților s-au bazat pe experiențele din timpul pandemiei de COVID-19. Rezultatele anchetei de monitorizare a pieței sunt disponibile pe site-ul Comisiei Europene, la adresa https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

2. Transpunere

Statele membre aveau obligația de a transpune Directiva privind pachetele de servicii de călătorie până la 1 ianuarie 2018. În perioada februarie 2016-mai 2017, Comisia a organizat cinci ateliere pentru a asista statele membre în transpunerea directivei[11].

2.1. Respectarea termenului de transpunere

În martie 2018, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicarea măsurilor naționale de transpunere împotriva a 14 state membre. Două state membre au transpus directiva doar după ce Comisia a emis un aviz motivat în temeiul articolului 258 din TFUE. Până în martie 2019, toate statele membre notificaseră Comisiei transpunerea completă a directivei.

2.2. Evaluarea conformității măsurilor de transpunere

La începutul anului 2021 a fost finalizat un studiu de evaluare a conformității măsurilor naționale de transpunere, realizat de un contractant extern. Potrivit acestui studiu, ar putea să existe, în grade diferite, eventuale probleme de neconformitate în toate statele membre, de exemplu în ceea ce privește definițiile, cerințele referitoare la informațiile precontractuale, drepturile de reziliere ale călătorilor și comisioanele de reziliere, consecințele neexecutării contractului sau ale executării necorespunzătoare a acestuia, obligațiile comercianților care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat, răspunderea pentru erorile de rezervare și caracterul imperativ al directivei. Problemele identificate nu indică o tendință generală, cu excepția faptului că transpunerea corespunzătoare a dispozițiilor privind protecția în caz de insolvență, în special privind eficacitatea acesteia, ar putea să nu fie garantată pe deplin în multe state membre. Comisia va analiza rezultatele studiului și, după caz, va lua în considerare inițierea unui dialog cu statele membre și/sau inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

3. Aplicare și asigurarea respectării

Statele membre aveau obligația de a aplica normele proprii de transpunere a directivei începând cu 1 iulie 2018.

3.1. Acțiuni de sensibilizare

Comisia a publicat un comunicat de presă[12] pentru a atrage atenția asupra intrării în vigoare a noilor norme, a furnizat informații călătorilor[13] și întreprinderilor[14] pe site-ul său EUROPA TA și a inclus pachetele de servicii de călătorie în campania sa de comunicare **#YourEURight** lansată în 2019 cu privire la mai multe drepturi esențiale ale consumatorilor[15]. Cu toate acestea, reprezentanții consumatorilor consideră că mulți consumatori nu își cunosc suficient drepturile, în special în ceea ce privește drepturile pe care le au atunci când doresc să rezilieze un contract privind un pachet de servicii de călătorie.

---

[11] A se vedea procesele-verbale ale atelierelor privind transpunerea, disponibile pe site-ul Comisiei Europene la adresa https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Aceste procese-verbale nu reflectă poziția oficială a Comisiei cu privire la interpretarea Directivei privind pachetele de servicii de călătorie.

[12] IP/18/4293 din 29 iunie 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_18_4293.

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

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

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

3.2. Principalele provocări legate de aplicarea directivei

În etapa de transpunere și în primii ani de aplicare, în special definiția extinsă a „pachetului”, noul concept de serviciu de călătorie asociat, delimitarea dintre cele două concepte și formularele cu informații standard au generat întrebări din partea părților interesate și a autorităților. În plus, au apărut provocări în legătură cu protecția în caz de insolvență, în special în contextul falimentului companiei Thomas Cook (a se vedea capitolul 4) și al pandemiei de COVID-19 (a se vedea capitolul 5).

3.2.1. Domeniul larg de aplicare a definiției pachetului

Orice combinație de cel puțin două tipuri diferite de servicii de călătorie destinate aceleiași călătorii sau vacanțe combinate de un singur comerciant, inclusiv la cererea călătorului, este un pachet dacă toate serviciile sunt incluse într-un contract unic sau dacă sunt îndeplinite alte criterii, de exemplu un preț forfetar sau total. Exceptările de la domeniul de aplicare al directivei sunt foarte limitate[16]. Acest lucru a generat incertitudini în cursul și ulterior transpunerii directivei în ceea ce privește aplicabilitatea acesteia în cazul furnizorilor de servicii de cazare turistică care includ în oferta lor accesul liber la activități locale de agrement sau la servicii de transport (de exemplu, „carduri turistice”).

Exemple: 1. Un fermier care promovează pe site-ul său vacanțe de călărie, incluzând cazarea și lecțiile de călărie la un preț total, este organizator al unui pachet în conformitate cu Directiva privind pachetele de servicii de călătorie.

2. Un agent de turism care își consiliază clientul cu privire la posibile circuite de safari și, în conformitate cu selecția acestuia, rezervă un zbor, cazare în diferite locuri și un circuit cu ghid pentru care călătorul acceptă să plătească după ce a selectat toate componentele, este organizatorul pachetului respectiv și răspunde pentru executarea diferitelor servicii de călătorie incluse.

Reprezentanții întreprinderilor mici din sectorul turismului și al activităților de agrement (de exemplu, turismul rural, cluburile sportive) consideră că întreprinderile mici sau foarte mici ar trebui excluse din directivă, în special în cazul în care nu se oferă transport. Cu toate acestea, organizațiile consumatorilor și cele ale întreprinderilor din sectorul turismului consideră că introducerea unor exceptări suplimentare nu ar fi o soluție adecvată.

3.2.2. Servicii de călătorie asociate

Conceptul de serviciu de călătorie asociat a fost introdus ținând seama de evoluțiile pieței, în care comercianții (în principal online, dar și offline) îi ajută pe călători să încheie contracte separate cu furnizori individuali de servicii de călătorie pentru aceeași călătorie într-o perioadă scurtă de timp. Acesta acoperă două scenarii în care un comerciant *facilitează* rezervarea unor servicii de călătorie oferite de alți furnizori și extinde aplicarea anumitor norme din directivă la aceste modele de afaceri.

Exemple: 1. Un agent de turism rezervă un zbor unui client, iar călătorul plătește pentru zbor. În continuare, în cursul aceleiași vizite la agenția de turism, agentul de turism rezervă cazarea la hotel pentru aceeași călătorie, care nu fusese selectată, iar disponibilitatea hotelului nu

[16] A se vedea articolul 2 alineatul (2) din directivă, care prevede trei situații exceptate: 1. călătoriile care durează mai puțin de 24 de ore, cu excepția situației în care acestea includ cazare peste noapte; 2. călătoriile facilitate ocazional și pe o bază nonprofit și numai unui grup restrâns de călători; 3. călătoriile achiziționate în cadrul unui acord general pentru călătorii de afaceri.

fusese verificată înainte de rezervarea zborului, și solicită plata sau un acont pentru hotel. Prin selectarea separată și plata separată a fiecărui serviciu de călătorie, agenția de turism a facilitat achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat.

2. În e-mailul de confirmare a rezervării unui zbor, compania aeriană trimite și un link către un site unde se pot face rezervări la hoteluri, oferindu-i călătorului posibilitatea de a face rezervare la un hotel la destinația călătoriei. În cazul în care călătorul face clic pe link și, în termen de 24 de ore de la primirea confirmării pentru rezervarea zborului, își rezervă o cameră pentru acea călătorie, compania aeriană a facilitat achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat într-un „mod personalizat”.

Deși considerentele 12 și 13 din directivă oferă unele orientări în ceea ce privește conceptul de serviciu de călătorie asociat, aplicarea acestui concept a generat, fără îndoială, cel mai mare număr de întrebări. Părțile interesate din rândul consumatorilor și al întreprinderilor consideră că definiția serviciului de călătorie asociat este prea complexă și dificil de aplicat în practică.

Nu este întotdeauna clar ce înseamnă de fapt „facilitare” și „facilitare într-un mod personalizat”. Considerentul 12 clarifică faptul că afișarea de linkuri prin care călătorii sunt doar informați, la modul general, cu privire la servicii de călătorie suplimentare nu ar trebui să fie considerată ca facilitând achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat. Prin urmare, va fi necesară, în general, o promovare activă, bazată pe o legătură comercială care implică o remunerare între comerciantul care facilitează achiziționarea serviciilor de călătorie suplimentare și celălalt comerciant (a se vedea considerentul 13).

O provocare în ceea ce privește aplicarea conceptului de serviciu de călătorie asociat este legată de faptul că, în al doilea exemplu prezentat mai sus, obligația de protecție în caz de insolvență depinde, după caz, de un eveniment nesigur în viitor, și anume de rezervarea de către călător a unui serviciu de călătorie suplimentar de la un alt comerciant în termen de 24 de ore de la prima rezervare. În acest caz, furnizorul primului serviciu de călătorie care primește plăți anticipate de la călător trebuie să ofere protecție în caz de insolvență pentru plățile respective. Deși în conformitate cu articolul 19 alineatul (4) din Directiva privind pachetele de servicii de călătorie cel de al doilea comerciant are obligația să informeze comerciantul care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat cu privire la încheierea unui contract cu călătorul, primul comerciant nu dispune în mod necesar de toate informațiile pentru a stabili cazurile în care suntem în prezența unui serviciu de călătorie asociat. Se raportează că furnizorii serviciilor de călătorie suplimentare nu își respectă întotdeauna obligațiile de raportare, de exemplu din cauza lipsei mijloacelor tehnice pentru schimbul securizat de date sau a temerii de a încălca Regulamentul general privind protecția datelor[17]. Această incertitudine ar putea conduce la dificultăți în ceea ce privește asigurarea protecției necesare în caz de insolvență.

De asemenea, au fost exprimate îngrijorări cu privire la faptul că, exceptând protecția în caz de insolvență și anumite cerințe referitoare la informațiile precontractuale, directiva nu prevede răspunderea comercianților care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat pentru prestarea serviciilor relevante. Reprezentanții consumatorilor sunt preocupați de faptul că furnizorii de servicii de călătorie se prezintă în mod înșelător mai degrabă drept comercianți care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat decât ca

[17] A se vedea secțiunea 3.2.1. din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2019) 270 final, a se vedea nota de subsol 2 de mai sus.

organizatori, pentru a evita normele mai stricte în materie de răspundere aplicabile pachetelor, ceea ce oferă consumatorilor un nivel mai scăzut de protecție.

3.2.3. Distincția dintre pachete și servicii de călătorie asociate

Uneori este dificil să se facă distincția dintre anumite pachete și anumite servicii de călătorie asociate[18]. Un agent de turism care rezervă un zbor și un hotel pentru clientul său și emite o singură factură pentru ambele servicii vinde un pachet. Dacă aceste servicii nu sunt selectate împreună, agentul de turism care le rezervă succesiv și nu percepe un preț total facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat.

În ceea ce privește procesele de rezervare online asociate[19], poate fi foarte dificil pentru consumatori și pentru autoritățile de aplicare a legii să dovedească că s-a achiziționat un pachet sau un serviciu de călătorie asociat ori că nu s-a achiziționat niciunul dintre acestea, astfel cum se explică în raportul privind procesele de rezervare online asociate din 2019. Un furnizor de servicii de călătorie care, după finalizarea unei rezervări, transferă numele călătorului, detaliile de plată și adresa de e-mail către un alt comerciant la care este rezervat un al doilea serviciu în termen de 24 de ore de la confirmarea primei rezervări este organizatorul unui pachet și, prin urmare, răspunde de executarea ambelor servicii. În cazul în care unul dintre aceste elemente de date nu este transferat, primul operator facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat și este răspunzător doar pentru executarea propriului serviciu, cu condiția ca cea de-a doua rezervare să aibă loc în termen de 24 de ore. Dacă rezervarea este realizată mai târziu, directiva nu se aplică deloc. Se raportează că, în practică, este dificil să se demonstreze ce date au fost transferate între comercianți sau momentul rezervării celui de-al doilea serviciu de călătorie.

3.2.4. Cerințe în materie de informare

În conformitate cu articolele 5 și 19 din directivă, organizatorii, distribuitorii și comercianții care facilitează achiziționarea unui serviciu de călătorie asociat trebuie să furnizeze călătorilor informații specifice înainte de încheierea contractului. Cerințele referitoare la informațiile precontractuale privind pachetul specific în cauză, în general, nu par să ridice probleme majore[20]. În plus, directiva prevede trei formulare diferite cu informații standard pentru contractele privind pachete de servicii de călătorie[21] și cinci formulare diferite pentru serviciile de călătorie asociate[22] care trebuie furnizate călătorilor.

La 26 noiembrie 2019, serviciile Comisiei au organizat un atelier privind aplicarea directivei în sectorul companiilor aeriene[23], pentru a da curs, de asemenea, raportului Comisiei privind procesele de rezervare online asociate. Reprezentanții companiilor aeriene au considerat că

---

[18] A se vedea diagrama „*Package travel or not*?" (Pachet de servicii pentru călătorii sau nu?), disponibilă la adresa https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] Un proces de rezervare online asociat se referă la o situație în care călătorul rezervă diferite servicii de călătorie de pe site-uri diferite (puncte de vânzare diferite), dar rezervările sunt asociate prin linkuri puse la dispoziție de pe un site pe altul.

[20] În ceea ce privește cerința de informare referitoare la măsura în care călătoria sau vacanța este, în general, adecvată pentru persoanele cu mobilitate redusă [articolul 5 alineatul (1) litera (a) punctul (viii) din directivă], s-a afirmat că aceste informații nu sunt întotdeauna ușor de furnizat, deoarece pot depinde de diferiți factori cunoscuți de organizator numai după ce călătorul a efectuat selecția. Prin urmare, aceste informații ar trebui furnizate mai degrabă la cererea călătorului.

[21] Părțile A, B și C din anexa I.

[22] Părțile A, B, C, D și E din anexa II.

[23] Nr. de referință ARES(2020)270448.

formularele cu informații standard sunt prea complexe, tehnice și dificil de citit, în special pe dispozitivele mobile. În principal, în ceea ce privește formularele standard pentru serviciile de călătorie asociate, s-a susținut că informațiile ar putea fi considerate derutante și disuasive, întrucât călătorii sunt informați în primul rând că nu beneficiază de drepturi aplicabile pachetelor.

Totuși, scopul acestei cerințe de informare a fost tocmai acela de a atrage atenția consumatorilor asupra nivelului diferit de protecție oferit de pachete spre deosebire de serviciile de călătorie asociate, oferindu-le astfel posibilitatea de a alege în cunoștință de cauză între cele două modele. Organizațiile consumatorilor susțin că transparența ar trebui consolidată și mai mult prin informarea călătorilor care rezervă un serviciu de călătorie de sine stătător cu privire la nivelul de protecție aferent acestuia, care, în cazul serviciilor de transport, este asigurat de regulamentele UE privind drepturile pasagerilor[24].

Reprezentanții întreprinderilor de turism propun, în special având în vedere pandemia de COVID-19, o mai bună informare și protecție a consumatorilor pentru toate serviciile de călătorie, inclusiv pentru serviciile de sine stătătoare. Ei susțin că acest lucru ar putea oferi mai multă libertate operatorilor și consumatorilor atunci când aleg o combinație de servicii de călătorie (un pachet complet protejat sau o combinație de servicii de călătorie de tip serviciu de călătorie asociat, cu o răspundere clară pentru executarea corespunzătoare a serviciilor pentru fiecare furnizor de servicii).

3.3. Asigurarea respectării

În conformitate cu articolul 24 din directivă, statele membre au obligația de a se asigura că există mijloace adecvate și eficace pentru a asigura respectarea directivei. Asigurarea respectării este organizată în mod diferit în statele membre, în conformitate cu tradițiile juridice respective ale acestora. Întrucât o mare parte dintre dispozițiile directivei se referă la relația contractuală dintre organizator și călător, aceste dispoziții pot fi invocate în mod privat de către călători în fața instanțelor sau a organismelor de soluționare alternativă a litigiilor. Directiva privind pachetele de servicii de călătorie intră sub incidența noii Directive privind acțiunile în reprezentare, pe care statele membre vor trebui să o transpună până la sfârșitul anului 2022[25]. Prin aplicarea acestei directive, entitățile calificate vor putea introduce acțiuni colective atât pentru a pune capăt încălcării drepturilor călătorilor, cât și pentru a obține reparații. În plus, potrivit studiului de evaluare a conformității (a se vedea mai sus la punctul 2.2), în majoritatea statelor membre, cel puțin unele dintre cerințele din directivă fac obiectul unor sancțiuni administrative sau penale. Asigurarea respectării legislației prin

[24] Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 295/91 (JO L 46, 17.2.2004, p. 1); Regulamentul (CE) nr. 1371/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind drepturile și obligațiile călătorilor din transportul feroviar (JO L 315, 3.12.2007, p. 14); Regulamentul (UE) nr. 1177/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind drepturile pasagerilor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 334, 17.12.2010, p. 1); Regulamentul (UE) nr. 181/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO L 55, 28.2.2011, p. 1).

[25] A se vedea punctul 53 din anexa I la Directiva (UE) 2020/1828 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE, JO L 409, 4.12.2020, p. 1.

structuri ale sectorului public este deosebit de relevantă pentru verificarea conformității cu cerințele de protecție în caz de insolvență și cu cerințele în materie de informare.

Directiva privind pachetele de servicii de călătorie intră sub incidența Regulamentului (UE) 2017/2394 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului (Regulamentul CPC)[26]. În cadrul schimburilor din rețeaua CPC, mai multe autorități au raportat cu privire la măsurile de asigurare a respectării legislației adoptate la nivel național. Încălcările transfrontaliere ale directivei care au adus, aduc sau sunt susceptibile de a aduce prejudicii intereselor colective ale consumatorilor pot face, de asemenea, obiectul măsurilor de asigurare a respectării legislației prin structuri ale sectorului public prin intermediul mecanismului de cooperare instituit în temeiul Regulamentului CPC.

Soluționarea alternativă a litigiilor (SAL) și soluționarea online a litigiilor (SOL)

Directiva 2013/11/UE privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum (Directiva privind SAL)[27] și Regulamentul (UE) nr. 524/2013 privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum (Regulamentul privind SOL)[28] au stabilit un cadru legislativ orizontal care este aplicabil și în cazul directivei. Structurile SAL naționale sunt diverse[29]. În mai multe state membre, organismele SAL responsabile de „serviciile de transport” acoperă și litigiile privind pachetele de servicii de călătorie, în timp ce în alte state membre acest sector este acoperit de organismele SAL rămase pentru litigiile în materie de consum[30]. Consumatorii care achiziționează bunuri sau servicii online pot utiliza platforma europeană de soluționare online a litigiilor (SOL), însă datele disponibile arată că numărul de plângeri legate de pachetele de servicii de călătorie de pe platforma SOL rămâne scăzut[31].

Comisia nu dispune de cifre exacte cu privire la nivelul de participare a organizatorilor la procedurile SAL. Totuși, organizațiile consumatorilor și unele organisme SAL naționale[32] raportează că participarea voluntară la SAL în sectorul pachetelor de servicii de călătorie este, în general, foarte scăzută.

Organismul SAL din Franța, *Médiation Tourisme et Voyage* (MTV), acoperă în principal întregul sector al călătoriilor și al transporturilor. În 2019, acesta a primit 8 667 de cereri

---

[26] Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004, JO L 345, 27.12.2017, p. 1, punctul 25 din anexă.

[27] Directiva 2013/11/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2009/22/CE (Directiva privind SAL în materie de consum), JO L 165, 18.6.2013, p. 63.

[28] Regulamentul (UE) nr. 524/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2009/22/CE (Regulamentul privind SOL în materie de consum), JO L 165, 18.6.2013, p. 1.

[29] A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European referitor la aplicarea Directivei 2013/11/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și a Regulamentului (UE) nr. 524/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum, COM(2019) 425 final, 25.9.2019.

[30] Informații cu privire la domeniile de competență ale organismelor SAL sunt disponibile pe platforma SOL: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

[31] În perioada martie-decembrie 2020, consumatorii au transmis 323 de plângeri prin platforma SOL a Comisiei, împotriva comercianților online în domeniul pachetelor de servicii de călătorie.

[32] De exemplu, organismul german de conciliere pentru transportul de pasageri söp și organismul general de conciliere în materie de consum.

(aproximativ 21 % dintre acestea vizau pachete tipice de servicii de călătorie); pentru 5 449 s-au propus soluții amiabile cu o rată de acceptare de 93,5 %[33]. Principalele subiecte ale litigiilor legate de pachetele de servicii de călătorie au vizat executarea contractului, anularea sau modificarea contractului și calitatea serviciului.

Autoritățile germane au informat serviciile Comisiei cu privire la faptul că, în perioada 2016-2019, 24 % dintre cererile transmise în vederea soluționării litigiilor la Universalschlichtungsstelle des Bundes (Oficiul Federal de Conciliere Generală) se refereau la servicii din sectorul de agrement, în special pachete de servicii de călătorie. De la începutul anului 2020 până la sfârșitul lunii august, numărul cererilor privind pachete de servicii de călătorie a reprezentat 27 % din numărul total al litigiilor, având în vedere perturbările călătoriilor cauzate de pandemia de COVID-19[34].

Un studiu realizat de către serviciile Comisiei cu privire la impactul pandemiei de COVID-19 asupra organismelor SAL a arătat că acestea au reușit, în general, să facă față volumului de muncă mai mare, unele dintre ele introducând instrumente digitale, de exemplu videoconferințele.

Informații din partea Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC)

În 2019, Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC)[35] a gestionat 2 399 de întrebări și 261 de plângeri legate de Directiva privind pachetele de servicii de călătorie[36]. În 2020, din cauza pandemiei de COVID-19, cifrele au crescut cu 368 % (11 226 de întrebări) și cu 250 % (914 plângeri). În plus, ponderea în numărul total de cazuri ale ECC a celor legate de directivă a crescut semnificativ, de la 2 % în 2019 la 7 % din volumul total de cazuri în 2020[37]. Timpul mediu de gestionare a cazurilor a rămas același, iar rata rezultatului pozitiv sau neutru[38] al intervenției ECC pentru un comerciant a crescut de la 61 % în 2019 la 70 % în 2020[39]. În 2019, principalul subiect al întrebărilor și al plângerilor a fost neconformitatea executării sau acțiunile înșelătoare sau omisiunile (39 %). În 2020, anularea și neexecutarea au constituit principalul subiect (62 %). În 2020, Centrele Europene ale Consumatorilor au publicat o broșură privind interpretarea directivei[40] și au comunicat întrebări frecvente pe site-urile lor naționale și pe platformele de comunicare socială pentru a sprijini consumatorii având în vedere creșterea numărului de plângeri în sectorul călătoriilor, inclusiv în ceea ce privește pachetele.

---

[33] A se vedea raportul anual pentru 2019 al MTV, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

[34] A se vedea, de asemenea, raportul anual pentru 2020 al Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf.

[35] Rețeaua Centrelor Europene ale Consumatorilor (ECC-Net) este o rețea de birouri gestionate independent, cofinanțate de Comisia Europeană. Rețeaua furnizează în mod gratuit informații și sfaturi consumatorilor care achiziționează produse și servicii pe teritoriul UE și acordă asistență pentru soluționarea alternativă a litigiilor apărute între comercianți și consumatori din diferite state membre ale UE.

[36] Întrebările cuprind toate solicitările de informații și asistență primite de ECC; plângerile se referă la cazurile în care ECC contactează comerciantul pentru a găsi o soluție.

[37] Informații suplimentare cu privire la contextul în care a avut loc creșterea volumului de întrebări legate de călătorii sunt disponibile în raportul *15 Years of ECC-Net* (15 ani de ECC-Net): https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] Rezultatul neutru este atunci când cazul este trimis unui organism SAL sau atunci când consumatorii nu își continuă acțiunea (de exemplu, nu furnizează documentația solicitată de ECC).

[39] Comparația se face între plângerile care au fost formulate și soluționate în 2020 și plângerile formulate și soluționate în 2019.

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

4. Protecția în caz de insolvență

Potrivit articolului 17 din Directiva privind pachetele de servicii de călătorie, organizatorii trebuie să ofere garanții privind rambursarea tuturor plăților efectuate de către călători, în măsura în care serviciile de călătorie relevante nu sunt furnizate ca urmare a insolvenței organizatorului. Aceste garanții acoperă și repatrierea călătorilor în cazul în care transportul de pasageri este inclus în pachet. Deși statele membre și-au păstrat libertatea de a decide cu privire la modul în care se va organiza protecția în caz de insolvență, acestea trebuie să se asigure că protecția este efectivă în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 17 din directivă. În ansamblu, directiva din 2015 a condus la o îmbunătățire semnificativă a sistemelor naționale de protecție în caz de insolvență în comparație cu protecția în temeiul directivei din 1990. În 21 de state membre, protecția în caz de insolvență este organizată chiar de sectorul respectiv, fie prin fonduri de garantare private, societăți de asigurări sau o combinație a celor două forme, fie prin alte forme de sisteme private, cum ar fi garanțiile bancare. Două state membre (Finlanda și Portugalia) au înființat un fond de garantare instituit ca entitate publică. Patru state membre (Republica Cehă, Danemarca, Malta, Polonia) și Regatul Unit au un sistem mixt, ceea ce înseamnă că o formă de garanție privată este completată de un fond de garantare administrat de stat (nivel dublu) sau că fondurile de garantare sunt administrate de organizații care funcționează în sistem public-privat.

4.1. Funcționarea sistemelor de protecție în caz de insolvență - falimentul companiei Thomas Cook

Falimentul, survenit în septembrie 2019, al companiei Thomas Cook Group plc., cu sediul în Regatul Unit, unul dintre cele mai importante grupuri de călătorii de agrement din lume, cu vânzări de 9,6 miliarde GBP și aproximativ 19 milioane de clienți în anul anterior falimentului, a provocat valuri de șoc în întregul sector al turismului. Compania Thomas Cook era activă în întreaga UE prin diferite filiale și mărci din mai multe state membre și avea peste 21 000 de angajați. Falimentul a afectat aproximativ 600 000 de turiști, pentru care a fost necesară fie repatrierea, fie rambursarea sumelor plătite în avans. Au fost afectați călători din aproape toate țările UE.

În măsura în care călătorii cumpăraseră pachete de servicii de călătorie, aceștia erau acoperiți de sistemele naționale relevante de protecție în caz de insolvență.

Autoritatea Aviației Civile (CAA) din Regatul Unit a organizat cea mai mare repatriere pe timp de pace pentru peste 140 000 de călători. Numai în Regatul Unit, autoritatea competentă a soluționat aproximativ 340 000 de cereri, în valoare de aproape 350 de milioane GBP, acoperite de sistemul de protecție „Air Travel Organiser's Licence” (ATOL) gestionat de guvern[41].

Falimentul filialelor germane ale companiei Thomas Cook a lăsat aproximativ 140 000 de călători blocați în străinătate, aceștia fiind repatriați cu ajutorul furnizorului de protecție în caz de insolvență, Zurich Versicherungen[42]. Totuși, protecția în caz de insolvență a fost insuficientă pentru a acoperi integral rambursările ce trebuiau făcute călătorilor care nu se aflau încă la destinație (estimate la 287,4 milioane EUR), din cauza unui plafon al răspunderii

[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

companiilor de asigurare care acopereau acest risc[43]. Guvernul federal s-a angajat să despăgubească toți călătorii afectați pentru diferența dintre plățile lor în avans și valoarea rambursărilor primite de la societatea de asigurări care acoperea societățile Thomas Cook aflate în insolvență[44]. Conform informațiilor furnizate de autoritățile germane, la începutul lunii februarie 2021, 105 306 călători finalizaseră procesul de înregistrare a unor astfel de cereri și era posibil ca până la 10 000 de alte cereri să mai fie introduse[45].

În Franța, au fost afectați peste 53 000 de călători, iar costurile fondului de garantare a călătoriilor APST, care acoperea filialele franceze ale companiei Thomas Cook, sunt estimate între 40 și 50 de milioane EUR. În jur de 10 500 de călători au fost repatriați și peste 30 000 de clienți și-au putut efectua vacanțele cu alți operatori de turism. Pentru peste 11 500 de călători, rambursarea poate începe numai după finalizarea procedurii de insolvență și după finalizarea tuturor dosarelor de rambursare eligibile.

Compania Thomas Cook a continuat să beneficieze de protecție în caz de insolvență în fiecare dintre statele membre în care au fost înființate diferitele sale filiale și nu s-a bazat pe mecanismul de recunoaștere reciprocă prevăzut în directivă. Prin urmare, costurile de repatriere și rambursările acordate călătorilor în cauză în întreaga UE au fost împărțite între diferiții furnizori de protecție în caz de insolvență din statele membre și nu au rămas în sarcina unui singur fond de garantare a călătoriilor sau a unei singure societăți de asigurări.

4.2. Evaluare

4.2.1. Repatrierea călătorilor și rambursarea plăților

În general, și având în vedere amploarea falimentului Thomas Cook, se pare că sistemele de protecție în caz de insolvență au funcționat bine, chiar dacă au fost supuse unor presiuni considerabile. Călătorii afectați, care se aflau deja la destinația călătoriei, au fost repatriați sau și-au putut încheia vacanțele conform planificării. Potrivit informațiilor de care dispune Comisia, călătorii care nu își începuseră încă pachetul au primit sau ar trebui să primească o rambursare a plăților în avans efectuate. Cu toate acestea, în unele state membre, călătorii au fost nevoiți să aștepte mult timp pentru a primi rambursarea sau nu au primit încă rambursarea integrală la mai mult de un an de la falimentul companiei Thomas Cook, deși articolul 17 alineatul (5) din directivă prevede că rambursările se acordă fără întârzieri nejustificate după solicitarea călătorului.

4.2.2. Posibilitatea de asigurare a riscurilor

Unele părți interesate din rândul întreprinderilor reprezentate în grupul de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării directivei și autoritățile și-au exprimat preocupări cu privire la faptul că ar putea fi din ce în ce mai dificil să se găsească furnizori adecvați de

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

[44] A se vedea comunicatul de presă nr. 417 al guvernului federal din 11 decembrie 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Ca reacție la falimentul companiei Thomas Cook, guvernul german a decis să reformeze sistemul de protecție în caz de insolvență pentru pachetele de servicii de călătorie, a se vedea https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html.

[45] A se vedea, de asemenea, informațiile cu privire la procedura de înregistrare a cererilor pe site-ul Ministerului Justiției și Protecției Consumatorului din Germania, la adresa https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (accesat la 15 decembrie 2020).

protecție în caz de insolvență care să fie dispuși și capabili să acopere riscurile legate de falimentul unui organizator mare, în special în sezonul de vârf. Relativ puține fonduri de garantare a călătoriilor și societăți de asigurări oferă protecție în caz de insolvență. S-a raportat că băncile nu mai oferă garanții organizatorilor și că, de asemenea, unele dintre deja relativ puținele societăți de asigurare care oferă protecție în caz de insolvență se retrag de pe piață (de exemplu, în Austria[46] și Belgia[47]). Prin urmare, este important să se găsească un sistem solid care să protejeze în mod eficace călătorii împotriva riscului de insolvență. Printre ideile prezentate pentru a răspunde diferitelor provocări se numără utilizarea mai multor furnizori de garanții pentru un singur organizator sau înființarea unui fond de garantare paneuropean ca un fel de reasigurare pentru garanții de primă linie.

4.2.3. Divergențe între sistemele naționale de protecție în caz de insolvență

Directiva prevede că protecția în caz de insolvență trebuie să fie „efectivă”, dar a lăsat statelor membre libertatea de a decide modul în care se va organiza această protecție (a se vedea considerentul 39 din directivă). Provocările cu care se confruntă unele state membre pentru a acoperi repatrierea și rambursările au determinat organizațiile consumatorilor să solicite o armonizare suplimentară a sistemelor naționale de protecție în caz de insolvență, inclusiv criterii minime privind modul în care ar trebui conceput sistemul de protecție în caz de insolvență, și să se asigure că fondurile de garantare sunt finanțate în mod corespunzător. Cu toate acestea, directiva oferă deja mai multe detalii cu privire la protecția în caz de insolvență necesară decât directiva din 1990 și, în cadrul negocierilor legislative privind Directiva privind pachetele de servicii de călătorie, au existat controverse legate de măsura în care directiva ar trebui să fie prescriptivă în acest sens. Reprezentanții sectorului asigurărilor au subliniat că repatrierile pot fi mai bine organizate chiar de sectorul călătoriilor (de exemplu, prin intermediul unui fond de garantare), în timp ce activitatea principală a instituțiilor financiare este de a se ocupa de plăți.

4.2.4. Preferința pentru continuarea pachetului de vacanță

În special, reprezentanții fondurilor de garantare a călătoriilor în cadrul grupului de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării directivei au subliniat că, în cazul insolvenței organizatorului, continuarea pachetului rezervat, în loc de repatriere sau rambursare, ar fi cea mai bună soluție pentru călători și pentru furnizorii de servicii de călătorie[48]. În considerentul 39 din directivă se precizează că ar trebui să fie posibil să se ofere călătorilor continuarea pachetului.

4.2.5. Limitarea plăților în avans

Plata în avans este modalitatea obișnuită de plată pentru pachetele de servicii de călătorie. În Germania, pe baza jurisprudenței naționale privind clauzele contractuale abuzive, plățile în avans pentru pachetele de servicii de călătorie sunt, în principiu, limitate la un acont de 20 % la momentul rezervării, cu excepția cazului în care organizatorul justifică în mod corespunzător o plată în avans mai mare din cauza cheltuielilor apărute la momentul încheierii contractului; restul este datorat cu cel mult 30 zile înainte de începerea călătoriei[49].

---

[46] A se vedea considerentul 7 din Decizia Comisiei din 4.2.2021 în cauza privind ajutorul de stat SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

[47] A se vedea procesul-verbal al celei de-a patra reuniuni a grupului de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării Directivei privind pachetele de servicii de călătorie (24.11.2020).

[48] A se vedea procesul-verbal al celei de-a treia reuniuni a grupului de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării directivei (3.12.2019).

[49] A se vedea hotărârile Bundesgerichtshof din 9.12.2014, X ZR 13/14, și din 25.7.2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-

Cu toate acestea, falimentul companiei Thomas Cook a condus la cereri de rambursare estimate la 287,4 milioane EUR în Germania, ceea ce a determinat în cele din urmă guvernul să plătească rambursările neefectuate (a se vedea secțiunea 4.1 de mai sus). De asemenea, în Austria există restricții privind plățile în avans pentru pachetele de servicii de călătorie, care însă nu se aplică atunci când este disponibilă o protecție nelimitată în caz de insolvență[50].

Pentru a limita expunerea călătorilor la riscul de insolvență, dar și pentru a reduce riscurile furnizorilor de garanții și, prin urmare, costurile aferente acestora, în special organizațiile consumatorilor și cele ale călătorilor au avansat ideea de a limita cuantumul plăților în avans și de a solicita călătorilor să plătească numai atunci când primesc serviciul. Acestea susțin că, prin limitarea plăților în avans, riscul ce urmează să fie acoperit de sistemele de protecție în caz de insolvență ar putea fi limitat în principal la repatriere, iar călătorii ar fi mai bine protejați în cazul anulărilor[51].

Întrucât serviciile plătite în avans, cum ar fi transportul de pasageri, fac adesea parte dintr-un pachet, fezabilitatea, domeniul de aplicare și constrângerile unei eventuale limitări a plăților în avans în sectorul pachetelor de servicii de călătorie ar trebui să fie evaluate având în vedere ecosistemul turistic în sens mai larg.

Reprezentanții sectorului transporturilor și al călătoriilor consideră că limitarea plăților în avans ar putea înrăutăți situația critică a lichidităților lor. Aceștia subliniază, de asemenea, că plata în avans este standardul mondial pentru serviciile de călătorie, iar existența unor cerințe unilaterale ale UE care ar limita acest model de afaceri ar putea avea implicații de amploare și ar putea denatura condițiile de concurență echitabile în raport cu concurenții din afara UE. În plus, reprezentanții industriei subliniază că prețurile pachetelor de vacanță pot fi menținute la un nivel scăzut deoarece operatorii de turism achiziționează în avans cantități mari de capacități hoteliere și de transport, care sunt finanțate prin plățile în avans de la consumatori[52].

4.2.6. Protecția în caz de insolvență împotriva falimentului operatorilor de transport

În rezoluția sa ca reacție la falimentul companiei Thomas Cook[53], Parlamentul European a recunoscut repatrierea efectivă și nu a semnalat niciun motiv de îngrijorare în ceea ce privește

---

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 A se vedea §4(4) din Ordinul privind pachetele de servicii de călătorie (Pauschalreiseverordnung): pot fi acceptate plăți numai cu 11 luni înainte de data agreată pentru finalizarea călătoriei; pot fi solicitate plăți în avans mai mari de 20 % numai cu 20 de zile înainte de începerea călătoriei, cu excepția cazului în care este disponibilă o protecție nelimitată în caz de insolvență.

51 A se vedea, de asemenea, documentul de poziție al Verband Deutsches Reisemanagement e.V. din luna mai 2020 la adresa 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 (decembrie 2020) comandat de organizația consumatorilor germani vzbv (încă nepublicat); procesul-verbal al celei de-a treia reuniuni a grupului de experți ai părților interesate pentru sprijinirea aplicării directivei (3.12.2019). A se vedea, de asemenea, Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2020) 331 final, 9.12.2020, punctul 947.

52 Potrivit organizației consumatorilor *Which?* din Regatul Unit, pachetele de vacanță sunt mai ieftine pentru vacanțele din vara anului 2021 decât rezervările de tip „do it yourself”, a se vedea https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (accesat la 16.12.2020).

53 Rezoluția Parlamentului European din 24 octombrie 2019 referitoare la impactul negativ al falimentului companiei Thomas Cook asupra turismului în UE (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_RO.pdf.

Directiva privind pachetele de servicii de călătorie. În acest context, Parlamentul European și-a reiterat totuși cererea de extindere a protecției în caz de insolvență la zborurile pentru care se vând numai locuri în cadrul revizuirii Regulamentului nr. 261/2004 privind drepturile pasagerilor care călătoresc cu avionul. Insolvența unei companii aeriene poate afecta călătorii, operatorii de turism și intermediarii. De exemplu, dacă un contract pentru un pachet de servicii de călătorie cu o componentă de zbor este anulat în conformitate cu directiva, organizatorul poate fi obligat să ramburseze călătorului prețul integral, indiferent dacă organizatorul se află încă în posesia banilor sau îi va putea recupera de la compania aeriană. Apelul făcut de mai multe părți interesate care reprezintă întreprinderile din sectorul turismului și consumatorii, pentru introducerea unei protecții obligatorii în caz de insolvență care ar urma să fie asigurată de companiile aeriene, s-a intensificat în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Raportul mesei rotunde privind aviația referitor la redresarea aviației europene (noiembrie 2020) recunoaște că această criză a arătat că pasagerii consideră că s-ar putea să nu fie protejați în caz de insolvență a companiilor aeriene și sugerează că impactul protecției în caz de insolvență a companiilor aeriene ar putea face obiectul unei analize mai aprofundate[54].

În Strategia pentru o mobilitate sustenabilă și inteligentă din 9 decembrie 2020, Comisia a afirmat că „UE trebuie să ajute pasagerii atunci când operatorii de transport dau faliment sau se află într-o criză majoră de lichidități, așa cum s-a întâmplat în contextul pandemiei de COVID-19. *Pasagerii blocați trebuie să fie repatriați, iar biletele lor trebuie să fie rambursate în cazul anulării de către transportatori.* Comisia examinează opțiuni și avantaje ale eventualelor mijloace care protejează pasagerii de astfel de evenimente și, dacă este cazul, va face propuneri legislative”[55].

5. Pandemia de COVID-19

La 30 ianuarie 2020, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a declarat epidemia mondială de COVID-19 o urgență de sănătate publică de importanță internațională, iar la 11 martie 2020 a calificat-o drept pandemie.

Pandemia de COVID-19 a dus la restricții de călătorie fără precedent la nivel mondial, ceea ce a cauzat aproape o stagnare a călătoriilor în Europa și în multe alte părți ale lumii. Acest lucru are un impact grav asupra întregului ecosistem turistic. Datele UNWTO indică, pentru perioada ianuarie-octombrie 2020, o scădere a rezultatelor turismului în Europa cu 72 % față de 2019[56]. Pe lângă pierderile de venituri, organizatorii sunt afectați în mod deosebit de faptul că cererile de rambursare din partea călătorilor din cauza anulărilor depășesc considerabil

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

[55] Comunicarea Comisiei COM(2020) 789 final, punctul 91.

[56] Organizația Mondială a Turismului a Organizației Națiunilor Unite (UNWTO), exprimate în sosiri internaționale ale turiștilor, a se vedea https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Asociația Europeană a Agenților de Turism și Turoperatorilor (ECTAA) raportează o scădere medie de 80 % a cifrei de afaceri față de 2019, a se vedea https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Datele Eurostat indică o scădere cu 49 % a numărului de nopți petrecute în unități de cazare turistică din UE în perioada ianuarie-septembrie 2020, a se vedea 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. Pe baza datelor din perioada aprilie-mai 2020, Centrul Comun de Cercetare al Comisiei a estimat o scădere de 68 % până la sfârșitul anului în cazul scenariului unui „al doilea val”, *Behavioural changes in tourism in times of COVID-19* (Schimbări comportamentale în turism în perioada pandemiei de COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

nivelul noilor rezervări. Centrul Comun de Cercetare al Comisiei a estimat, într-un scenariu privind un „al doilea val", că 11,7 milioane de locuri de muncă ar putea fi puse în pericol în economia UE ca urmare a scăderii numărului de turiști sosiți în 2020[57]. În același timp, potrivit organizațiilor consumatorilor, până în decembrie 2020, mii de consumatori nu primiseră încă o rambursare în bani pentru vacanțele anulate[58].

5.1. Anulări ale călătoriilor din cauza pandemiei de COVID-19

Pandemia de COVID-19 a declanșat aplicarea dispozițiilor directivei privind „circumstanțele inevitabile și extraordinare", care sunt definite la articolul 3 alineatul (12) din directivă drept „o situație care nu poate fi controlată de partea care invocă o astfel de situație și ale cărei consecințe nu ar fi putut fi evitate chiar dacă s-ar fi luat toate măsurile rezonabile"[59]. Riscurile semnificative pentru sănătatea umană, cum ar fi epidemia unei boli grave la destinația de călătorie sau în vecinătatea imediată a acesteia, sunt considerate de obicei astfel de circumstanțe inevitabile și extraordinare (a se vedea considerentul 31 din directivă).

În conformitate cu articolul 12 din directivă, un călător poate rezilia contractul privind pachetul de servicii de călătorie fără penalități dacă există „circumstanțe inevitabile și extraordinare care se produc la locul de destinație sau în vecinătatea imediată a acestuia și care afectează în mod semnificativ executarea pachetului sau care afectează semnificativ transportul pasagerilor la destinație" [articolul 12 alineatul (2) din directivă]. Organizatorul unui pachet poate rezilia contractul fără penalități și în cazul în care este împiedicat să execute contractul din cauza unor „circumstanțe inevitabile și extraordinare" [articolul 12 alineatul (3) din directivă]. În aceste cazuri, călătorul are dreptul la rambursarea integrală a oricăror plăți efectuate pentru pachet în termen de 14 zile de la rezilierea contractului [articolul 12 alineatul (4) din directivă].

La 5 martie 2020, cu o actualizare la 19 martie 2020, serviciile Comisiei au publicat pe site-ul Comisiei orientări informale privind aplicarea Directivei privind pachetele de servicii de călătorie în legătură cu pandemia de COVID-19[60], confirmând dreptul călătorilor de a primi o rambursare integrală în cazul în care, pe baza unei evaluări a fiecărui caz în parte, sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (2) sau (3) din directivă. În aceeași notă, serviciile Comisiei au afirmat, de asemenea, că, în ceea ce privește situația fluxurilor de numerar ale organizatorilor, călătorii trebuie să ia în considerare acceptarea faptului că pachetul lor servicii de călătorie este amânat pentru un moment viitor, care, având în vedere incertitudinea actuală a planurilor de călătorie, ar putea lua forma unei note de credit

---

[57] *Behavioural changes in tourism in times of COVID-19* (Schimbări comportamentale în turism în perioada pandemiei de COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[58] A se vedea Evaluarea BEUC privind punerea în aplicare de către statele membre a Recomandării Comisiei Europene privind voucherele din 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

[59] Potrivit procesului-verbal al celui de al doilea atelier privind transpunerea din 13 iunie 2016 (p. 19), „circumstanțe inevitabile și extraordinare" în sensul directivei înseamnă că evenimentul relevant nu era predictibil sau previzibil la momentul rezervării. Documentul este disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Aceste procese-verbale nu reflectă poziția oficială a Comisiei cu privire la interpretarea directivei. Articolul 4 alineatul (6) punctul (ii) din Directiva 90/314/CEE a Consiliului a utilizat termenul „forță majoră, adică [...] împrejurări neobișnuite și imprevizibile, independente de voința celui care le invocă și ale căror consecințe nu au putut fi evitate în pofida tuturor eforturilor depuse".

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, publicate pe site-ul Comisiei dedicat răspunsului la pandemia de COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_ro.

(„*voucher*”). Mai multe state membre au solicitat Comisiei să suspende dreptul de rambursare în termen de 14 zile și/sau să îl înlocuiască cu o soluție de temporară de utilizare a voucherelor[61].

Într-o scrisoare din 27 martie 2020 adresată tuturor statelor membre[62], comisarul Reynders a reamintit că dreptul de rambursare al călătorilor trebuie să se aplice în cazul anulărilor legate de pandemia de COVID-19. Pentru a atenua problemele de lichiditate ale întreprinderilor, comisarul Reynders a sugerat că operatorii de turism ar putea oferi vouchere în următoarele condiții: călătorii (1) ar urma să aibă opțiunea de a accepta voucherul și (2) ar trebui să aibă posibilitatea de a solicita o rambursare integrală în cazul în care, în cele din urmă, nu l-au utilizat. În plus, comisarul Reynders a subliniat, de asemenea, că sunt necesare măsuri de asigurare a unei protecții robuste în caz de insolvență pentru a spori încrederea călătorilor în a face o astfel de alegere.

5.1.1. Recomandarea Comisiei privind voucherele

La 13 mai 2020, Comisia a adoptat Recomandarea (UE) 2020/648 privind voucherele oferite pasagerilor și călătorilor în locul rambursării pachetelor turistice și serviciilor de transport anulate în contextul pandemiei de COVID-19[63]. În această recomandare, Comisia a reamintit încă o dată dreptul la rambursare în temeiul legislației UE aplicabile, și anume în temeiul Directivei privind pachetele de servicii de călătorie și al Regulamentului UE privind drepturile pasagerilor. În același timp, recomandarea recunoaște situația nesustenabilă în ceea ce privește fluxul de numerar și veniturile pentru sectorul transporturilor și al călătoriilor, generată de numeroasele anulări din cauza pandemiei de COVID-19. Prin urmare, Comisia a recomandat modalități prin care voucherele ar putea fi făcute mai atractive, ca alternativă la rambursarea în bani, pentru a spori gradul de acceptare al acestora de către pasageri și călători. Recomandarea a indicat, de asemenea, tipul de sisteme disponibile la nivelul Uniunii pentru a sprijini întreprinderile din sectorul turismului și cel al transporturilor.

Prin scrisoarea comisarului Reynders și a comisarului Vălean din 14 mai 2020[64], Comisia a atras atenția tuturor statelor membre asupra acestei recomandări. Comisia a solicitat, printre altele, ca Directiva privind pachetele de servicii de călătorie și regulamentele UE privind drepturile pasagerilor să fie aplicate în mod corect și ca practicile care încalcă aceste norme să fie depistate în timp util și să fie sancționate în mod eficace[65].

Prin recomandarea sa, Comisia a transmis un semnal clar statelor membre și părților interesate că nu va da curs solicitărilor de reducere a protecției consumatorilor[66]. Mai multe

---

[61] A se vedea în acest sens, de exemplu, decizia guvernului german din 2 aprilie 2020 de a solicita Comisiei să prezinte la nivelul UE propuneri privind pachetele de servicii de călătorie și drepturile pasagerilor care ar trebui să înlocuiască temporar rambursările în numerar cu vouchere în cazul anulărilor legate de pandemia de 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] Nr. de referință ARES(2020)1801052.

[63] JO L 151, 14.5.2020, p. 10.

[64] Nr. de referință ARES(2020)2559372.

[65] A se vedea, de asemenea, documentul cu întrebări frecvente de pe site-ul Comisiei dedicat răspunsului la coronavirus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_ro.pdf.

[66] În rezoluția sa din 19 iunie 2020 referitoare la transport și turism în 2020 și ulterior, Parlamentul European a invitat Comisia să propună norme comune la nivelul UE privind termenele și condițiile referitoare la cupoanele valorice emise în relație cu COVID-19, menținând, în același timp, un nivel ridicat de protecție a consumatorilor; acesta a sugerat, de asemenea, să se analizeze posibilitatea de a elabora un sistem european de garantare a călătoriilor astfel încât companiile să dispună de lichiditatea financiară necesară pentru a garanta atât rambursarea costurilor achitate de călători, cât și a costurilor de repatriere, împreună cu o

state membre[67], în urma recomandării Comisiei, au adoptat acte legislative privind voucherele voluntare în legătură cu pachetele de servicii de călătorie și/sau măsuri de ajutor de stat pentru a sprijini sectorul călătoriilor în mod direct, în temeiul Cadrului temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19[68] sau în temeiul Tratatului[69]. Totuși, organizațiile consumatorilor reclamă faptul că țările, companiile aeriene și operatorii de turism din UE pun în aplicare în mod necorespunzător recomandarea Comisiei[70].

5.1.2. Norme naționale temporare de derogare de la Directiva privind pachetele de servicii de călătorie

Potrivit informațiilor furnizate de Comisie, 15 state membre au adoptat norme specifice care permit temporar organizatorilor de pachete să impună vouchere, în loc să ramburseze plățile în bani, pentru călătoriile anulate sau să amâne rambursarea după perioada de 14 zile, ceea ce contravine articolului 12 alineatul (2), articolului 12 alineatul (3) litera (b) și articolului 12 alineatul (4) coroborat cu articolul 4 din directivă.

Prin urmare, în conformitate cu poziția clară exprimată în Recomandarea 2020/648, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva a 11 state membre[71]. Comisia nu a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva celor patru state membre în care derogările temporare de la directivă expiraseră sau fuseseră modificate atunci când Comisia a decis deschiderea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. La data prezentului raport, sunt încă deschise proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva a patru state membre.

În mai multe state membre, măsurile naționale care contravin directivei, deși nu mai sunt în vigoare, au continuat să producă efecte, de exemplu deoarece călătorii care au primit vouchere obligatorii pe baza legislației expirate sau abrogate au trebuit să aștepte cel puțin până la sfârșitul perioadei de valabilitate a acestor vouchere pentru a putea solicita rambursarea plăților efectuate în avans pentru pachetele de servicii turistice anulate. Comisia a îndemnat statele membre respective să ia măsuri pentru a remedia situația creată prin aplicarea legislației anterioare care contravine Directivei privind pachetele de servicii pentru

---

compensare corectă pentru posibilele daune suferite în caz de faliment; a se vedea https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_RO.html, punctele 14 și 15.

67 De exemplu, Cipru, Germania, Letonia, Ungaria au furnizat un cadru de reglementare pentru voucherele voluntare; Grecia și Italia au făcut același lucru după inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Danemarca, Germania, Țările de Jos și Polonia au adoptat măsuri de ajutor de stat în sprijinul sistemelor de protecție în caz de insolvență.

68 A se vedea Comunicarea Comisiei din 19 martie 2020 - Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19, JO C 91I, 20.3.2020, p. 1. Cadrul temporar a fost modificat la 3 aprilie, 8 mai, 29 iunie, 13 octombrie 2020 și 28 ianuarie 2021, a se vedea versiunea consolidată neoficială de pe site-ul Comisiei la adresa https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

69 În temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, luând în considerare, prin analogie, anumite cerințe ale cadrului temporar.

70 A se vedea raportul BEUC „COVID-19 și drepturile călătorilor din UE - Evaluare privind punerea în aplicare de către statele membre a Recomandării Comisiei Europene privind voucherele” din 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

71 A se vedea comunicatele de presă ale Comisiei din 2 iulie și 30 octombrie 2020 (la punctul 5 - Justiție): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/INF_20_1212 și https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/inf_20_1687.

călătorii și să se asigure că acelor consumatori care preferă rambursarea în bani, și nu un voucher, li se oferă într-adevăr rambursarea, în conformitate cu directiva[72].

5.1.3. Măsuri naționale de ajutor de stat

Pe lângă schemele generale de ajutor de stat disponibile și pentru operatorii din sectorul turismului, mai multe state membre au adoptat măsuri specifice de ajutor de stat pentru a sprijini organizatorii de pachete de servicii de călătorie și, în special, au instituit scheme de garantare pentru vouchere pentru a se asigura că, în cazul insolvenței organizatorului, călătorii primesc rambursarea, astfel cum recomandă Comisia în Recomandarea sa 2020/648. Comisia a aprobat măsurile respective în conformitate cu Cadrul temporar pentru măsurile de ajutor de stat[73] sau în temeiul tratatului[74].

Danemarca a adoptat un împrumut în valoare de 200 de milioane EUR în sprijinul Fondului de garantare a călătoriilor pentru anularea călătoriilor din cauza pandemiei de coronavirus[75]. Germania a adoptat o schemă de garantare în valoare de 840 de milioane EUR pentru a asigura voucherele voluntare acceptate de călători în locul rambursărilor în numerar[76]. Prin această schemă, Germania a urmărit transformarea voucherelor într-o alternativă atractivă la rambursarea în bani. Polonia a adoptat măsuri de sprijinire a operatorilor de turism și a altor întreprinderi active în domeniul turismului și al culturii[77]. În cadrul acestei scheme, statul polonez acordă rambursări călătorilor afectați de anulările legate de pandemia de COVID-19 în numele operatorilor de turism, care vor trebui să ramburseze împrumuturile respective. Italia a adoptat măsuri de acordare de granturi directe operatorilor de turism și agenților de turism pentru a compensa pierderile[78]. Țările de Jos au adoptat un împrumut în valoare de 165 de milioane EUR pentru a sprijini cele cinci fonduri de garantare neerlandeze care oferă scheme de garantare pentru organizatorii de pachete de servicii de călătorie[79]. Scopul acestui ajutor de stat este de a furniza lichidități fondurilor pentru a asigura o acoperire suficientă pentru toate plățile către călători în caz de insolvență a operatorilor de turism, inclusiv rambursarea „voucherelor Corona”. Bulgaria a adoptat o schemă de ajutoare de aproximativ 26 de milioane EUR pentru operatorii de turism și agenții de turism pentru compensarea pierderilor legate de rambursările care urmează să fie acordate călătorilor ale căror pachete au fost anulate din cauza pandemiei de COVID-19[80]. Ciprul a adoptat ajutoare cu o valoare estimată de 86,6 milioane EUR sub formă de garanții pentru notele de credit emise pentru consumatori și organizatorii de pachete de servicii de călătorie, pentru a asigura aceste vouchere voluntare împotriva unei eventuale insolvențe a emitentului[81]. Suedia a adoptat ajutoare sub formă de împrumuturi pentru agențiile de turism și operatorii de turism, pentru a ajuta aceste entități să-și îndeplinească obligațiile de rambursare stabilite prin lege[82]. Austria a adoptat ajutoare sub formă de garanții guvernamentale care acoperă, o perioadă limitată de timp, riscul de insolvență al organizatorilor de pachete de servicii de călătorie și al comercianților care facilitează servicii de călătorie asociate, având în vedere retragerea

---

72 Scrisoarea din 30.10.2020 adresată unui număr de zece state membre, nr. ref. ARES(2020)6156146.
73 A se vedea nota de subsol 68.
74 A se vedea nota de subsol 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

băncilor și a societăților de asigurări din operațiunile de asigurare pentru pachete de servicii de călătorie și dificultățile organizatorilor de pachete de servicii de călătorie și ale comercianților care facilitează servicii de călătorie asociate de a identifica garanții convenabile pe piață[83].

5.2. Provocări

5.2.1. Respectarea dreptului călătorilor la rambursare

Pe tot teritoriul UE, mai multe persoane ale căror călătorii au trebuit să fie anulate din cauza pandemiei de COVID-19, conform relatărilor, nu au primit rambursări în termen de 14 zile, astfel cum se prevede la articolul 12 alineatul (4) din directivă. acestora fie li s-a refuzat rambursarea, li s-a impus să primească un voucher, chiar dacă nu au optat pentru acest lucru, nu au putut contacta organizatorul, au primit o rambursare cu întârzieri semnificative sau doar parțial, fie nu fost împiedicați să își exercite drepturile din alte motive[84]. De asemenea, creșterea numărului de întrebări și plângeri primite de către organismele SAL, de ECC și de organizațiile consumatorilor au dat naștere unor preocupări în legătură cu respectarea drepturilor călătorilor prevăzute în directivă.

5.2.2. Dificultăți cu care se confruntă întreprinderile

Astfel cum se arată în secțiunea 5.1., pandemia de COVID-19 a declanșat aplicarea noțiunii de „circumstanțe inevitabile și extraordinare”, astfel cum este definită la articolul 3 alineatul (12) din directivă. Considerentul 31 menționează, ca exemple, „războaie, alte probleme grave de securitate precum terorismul, riscuri semnificative pentru sănătatea umană precum epidemia unei boli grave în locul de destinație al călătoriei sau dezastre naturale precum inundațiile, cutremurele sau condițiile meteorologice care fac imposibilă deplasarea în condiții de siguranță către destinație”. Astfel de evenimente sunt, de obicei, dar nu neapărat, limitate la o destinație specifică sau la o anumită parte a lumii.

Organizatorii au adesea posibilitatea de a aborda astfel de evenimente prin schimbarea destinației, amânarea datei călătoriei sau rambursarea plăților călătorului prin finanțare încrucișată din veniturile din rezervări către alte destinații, în cazul în care circumstanțele respective sunt limitate la o anumită destinație. În cazul unei pandemii care duce, la nivel mondial, la o cvasi-stagnare a călătoriilor pe o perioadă mai lungă, cum este cazul pandemiei de COVID-19, obligațiile de rambursare sunt semnificativ mai mari decât veniturile din noile rezervări. În plus, organizatorii au adesea costuri fixe care pun presiune asupra situației financiare a întreprinderilor. În cele din urmă, acest lucru poate dăuna intereselor călătorilor în cazul în care un organizator dă faliment, iar călătorii trebuie să introducă creanțe asupra activelor care fac obiectul insolvenței.

Recomandarea Comisiei privind voucherele (a se vedea punctul 5.1.1 de mai sus) a urmărit să abordeze, de asemenea, problemele de lichiditate ale organizatorilor cauzate de anulările masive legate de pandemia de COVID-19. Aceste probleme de lichiditate sunt exacerbate de faptul că organizatorii au obligația să ramburseze călătorului prețul integral al pachetului, deși lor nu li se rambursează întotdeauna la timp serviciile preplătite care fac parte din pachet de către furnizorii de servicii. Dacă furnizorii de servicii dau faliment între timp, este posibil

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

[84] A se vedea raportul BEUC menționat în nota de subsol 70 și sondajul efectuat în rândul membrilor săi cu privire la plângerile din sectorul pachetelor de servicii de călătorie (nepublicat).

ca organizatorii să nu primească niciun fel de rambursare. Se poate ajunge la o situație în care această povară este repartizată inechitabil între operatorii ecosistemului turistic[85].

Unii organizatori și intermediari de pachete au raportat că, în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19, companiile aeriene au oprit mecanismul de rambursare automată către organizatori și alți agenți de turism prin intermediul sistemelor globale de distribuție („sisteme computerizate de rezervare”), în timp ce organizatorii erau obligați să ramburseze banii călătorilor.

Natura inegală a relației dintre întreprinderi este afectată și de regimurile juridice diferite ale organizatorilor și ale furnizorilor de servicii de transport. Contrar dispozițiilor directivei, pasagerii care anulează ei înșiși un zbor sau un alt serviciu de transport nu au dreptul la rambursare în temeiul regulamentelor UE privind drepturile pasagerilor, chiar și în cazul unor circumstanțe extraordinare. Într-o astfel de situație, consecințele juridice și în special dreptul pasagerului la rambursare sunt stabilite prin termenele și condițiile contractului încheiat între pasager și operatorul de transport și prin legea aplicabilă a statelor membre. De exemplu, în cazul în care un călător care a rezervat un pachet cu o componentă de zbor a anulat contractul privind pachetul de servicii de călătorie în conformitate cu directiva, organizatorul trebuie să acorde rambursare călătorului, dar nu are dreptul, în temeiul dreptului Uniunii, de a solicita o rambursare din partea companiei aeriene în cazul în care zborul a fost efectuat. Organizatorul ar trebui mai degrabă să își revendice un eventual drept la rambursare în temeiul legislației relevante a statului membru în cauză.

Unii organizatorii de pachete de servicii de călătorie au propus modificarea articolului 22 din Directiva privind pachetele de servicii de călătorie și adăugarea unei obligații de rambursare pentru furnizorii de servicii de călătorie care nu sunt executate din cauza rezilierii contractului privind pachetul de servicii de călătorie, în cazul în care organizatorul trebuie să acorde rambursare călătorului. Sectorul transportului aerian, de cealaltă parte, și-a exprimat profunda îngrijorare cu privire la reglementarea în cadrul directivei a relațiilor adesea complexe dintre organizatori și furnizorii de servicii de călătorie.

5.2.3. Avertismente sau recomandări oficiale privind călătoriile

Este bine cunoscut faptul că un avertisment oficial de călătorie din partea autorităților naționale este un indicator important că un contract privind un pachet de servicii de călătorie este susceptibil să fie anulat din cauza unor circumstanțe inevitabile și extraordinare care afectează desfășurarea călătoriei. Cu toate acestea, în directivă nu se menționează expres care este valoarea juridică a avertismentelor de călătorie sau a recomandărilor emise de guverne, deoarece, la momentul adoptării sale, unele state membre s-au opus ferm oricărei trimiteri la recomandările oficiale de călătorie în cadrul directivei[86].

Emiterea de recomandări de călătorie este de competența statelor membre, care fac schimb de informații cu privire la recomandările pe care le emit prin intermediul rețelei Consular OnLine (CoOL). În perioada pandemiei de COVID-19, statele membre au emis recomandări de călătorie nu numai în ceea ce privește țările terțe, ci și în ceea ce privește alte state membre, descurajând de obicei toate călătoriile neesențiale. Avertismentele sau

[85] Considerentul 13 din Recomandarea (UE) 2020/648 a Comisiei.

[86] Propunerea Comisiei de directivă privind pachetele de servicii de călătorie, COM(2013) 512 final din 9.7.2013, prevedea în considerentul 26: „Ar trebui să se considere că există circumstanțe inevitabile și extraordinare în special atunci când prin rapoarte fiabile și publice, cum ar fi recomandările emise de autoritățile din statele membre, nu se recomandă călătoriile către o anumită destinație.” Această afirmație a fost eliminată în cursul negocierilor legislative.

recomandările naționale de călătorie au fost făcute, inițial, într-un mod necoordonat. Acest lucru a generat incertitudini pentru întreprinderile din sectorul turismului și pentru consumatori, în special în situații transfrontaliere, cu privire la drepturile și obligațiile lor.

La 13 octombrie 2020, Consiliul a adoptat o recomandare[87] privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 în interiorul UE. Deși nu se referă în mod direct la recomandările de călătorie, statele membre au convenit asupra unei hărți comune a nivelului de risc de COVID-19 în UE, publicată de Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor. În plus, statele membre s-au angajat să furnizeze publicului informații clare și în timp util, printre altele, prin intermediul platformei Re-open EU[88]. Având în vedere evoluția situației epidemiologice, Consiliul a modificat recomandarea la 1 februarie 2021[89].

5.2.4. Vouchere

Contrar regulamentelor privind drepturile pasagerilor, Directiva privind pachetele de servicii de călătorie nu prevede în mod expres posibilitatea de a efectua rambursări sub forma unui voucher. În Recomandarea (UE) 2020/648, Comisia a recunoscut că organizatorii pot propune vouchere ca alternativă la rambursarea în bani, sub rezerva acceptării voluntare de către călător, în cazul anulărilor (a se vedea secțiunea 5.1.1 de mai sus).

Germania[90], Ungaria[91], Letonia[92] și Ciprul[93] au adoptat norme naționale care stabilesc un cadru juridic pentru voucherele propuse a fi acceptate în mod voluntar de către călători în sectorul pachetelor de servicii de călătorie în conformitate cu recomandarea Comisiei, în special în ceea ce privește protecția împotriva insolvenței emitentului. Italia și Grecia au urmat anumite părți ale recomandării atunci când și-au modificat legislația după inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Spania și-a modificat legislația pentru a preveni inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Irlanda a introdus note de credit de rambursare garantate de stat, care pot fi oferite clienților operatorilor de turism și agenților de turism care își desfășoară activitatea în Irlanda, în locul unei rambursări în bani, în cazul în care clientul este de acord[94].

Comisia a afirmat în mod clar că dreptul călătorilor la rambursare, astfel cum se prevede în directivă, trebuie să fie respectat și a considerat că voucherele reprezintă o soluție acceptabilă numai dacă acceptarea acestora este opțională pentru călător.

---

87 Recomandarea (UE) 2020/1475 a Consiliului din 13 octombrie 2020 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 (JO L 337, 14.10.2020, p. 3).

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

89 Recomandarea (UE) 2021/119 a Consiliului din 1 februarie 2021 de modificare a Recomandării (UE) 2020/1475 privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19, JO L 36I, 2.2.2021, p. 1.

90 Legea din 10 iulie 2020 pentru atenuarea consecințelor pandemiei de COVID-19 în legislația referitoare la contractele privind pachetele de servicii de călătorie, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 din 16.7.2020, p. 1643.

91 Decretul guvernamental 242/2020 din 27 mai privind normele speciale aplicabile contractelor de servicii de călătorie în timpul unei situații de urgență.

92 Legea privind gestionarea răspândirii infecției cu COVID-19, capitolul V, secțiunea 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, număr OP: 2020/110A.1.

93 Legea din 2020 privind măsurile de urgență în sectorul turismului, Legea 59(I)/2020 din 22 mai 2020.

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

5.2.5. Protecția în caz de insolvență

S-a pus întrebarea dacă cererile pendinte de rambursare din partea călătorilor sunt acoperite de sistemele de protecție în caz de insolvență prevăzute în conformitate cu directiva. În conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din directivă, organizatorii trebuie să ofere garanții pentru rambursarea tuturor plăților efectuate de călător „în măsura în care serviciile relevante nu sunt furnizate ca urmare a insolvenței organizatorului". Prin recomandarea sa 2020/648, Comisia a considerat că, în cazul în care organizatorii devin insolvabili, există riscul ca mulți călători să nu primească nicio rambursare, întrucât creanțele pe care le dețin față de organizatori nu sunt protejate[95].

Cu toate acestea, reprezentanții fondurilor de garantare pentru călătorii au atras atenția asupra faptului că unii furnizori de protecție în caz de insolvență ar putea fi supuși unei presiuni semnificative suplimentare în lunile următoare, dacă ar trebui să intervină pentru a rambursa voucherele emise de organizatorii care au dat faliment în număr mare. Acest lucru este valabil în special în statele membre care au obligat furnizorii existenți de protecție în caz de insolvență să acopere voucherele fără măsuri de sprijin[96]. Se poate pune întrebarea dacă rambursările pot fi limitate în lumina considerentului 40 din directivă, potrivit căruia „riscurile foarte reduse" nu trebuie să fie luate în considerare pentru o protecție eficace în caz de insolvență[97].

În contextul întocmirii prezentului raport, organizațiile consumatorilor și unele state membre au sugerat că directiva ar trebui să fie modificată astfel încât să se asigure că cererile de rambursare ale consumatorilor sunt protejate și în situațiile în care contractul privind pachetul de servicii de călătorie a fost reziliat din motive care nu au legătură cu insolvența organizatorului, cum ar fi din cauza unor circumstanțe inevitabile și extraordinare.

5.2.6. Asigurarea

Riscurile legate de pandemii sunt adesea excluse din polițele de asigurare, în special din asigurarea de anulare a călătoriei[98]. Acest lucru limitează posibilitatea călătorilor de a se asigura împotriva eventualelor pierderi cauzate de anularea unei călătorii din cauza unei pandemii.

---

[95] A se vedea considerentul 14 din Recomandarea 2020/648. A se vedea, de asemenea, pagina 6 din procesul-verbal al celui de-al treilea atelier privind transpunerea directivei (25 oct. 2016), care precizează: „Formularea articolului 17 alineatul (1) sugerează că, în cazul în care contractul ar fi reziliat înainte de declanșarea insolvenței, termenul de executare nu ar mai fi la momentul declanșării insolvenței, ceea ce înseamnă că neexecutarea serviciului de călătorie nu a fost cauzată de insolvență. *În temeiul articolului 17 alineatul (1), protecția în caz de insolvență pare a acoperi numai pierderea de bani din cauza neexecutării, dar nu cererile de rambursare care existau deja la momentul insolvenței".* Procesele-verbale, care sunt disponibile la https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, nu reflectă poziția oficială a Comisiei cu privire la interpretarea directivei.

[96] Potrivit informațiilor de care dispune Comisia, valoarea voucherelor Corona „obligatorii" emise în Franța este de aproximativ 850 de milioane EUR, iar în Belgia de aproximativ 300 de milioane EUR. Principalul fond de garantare neerlandez acoperă vouchere cu o valoare de aproximativ 400 de milioane EUR.

[97] Considerentul 40 din directivă prevede: „Cu toate acestea, o protecție eficace în caz de insolvență nu ar trebui să ia în considerare riscuri foarte reduse, de exemplu insolvența simultană a mai multora dintre principalii organizatori, în cazul în care acest lucru ar afecta în mod disproporționat costul protecției, împiedicând astfel eficiența acesteia. *În astfel de cazuri, garanția pentru rambursare poate fi limitată"*.

[98] A se vedea, de exemplu, analiza organizației belgiene a consumatorilor Test Achats publicată la 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

Unele părți interesate din sectorul turismului au sugerat că organizatorilor ar trebui să li se permită să includă o asigurare personală de călătorie adecvată într-un pachet cu opțiune de participare/neparticipare. În cadrul grupului de părți interesate pentru sprijinirea aplicării directivei, organizațiile consumatorilor au subliniat, însă, că orice asigurare încheiată de călătorii înșiși nu ar trebui să limiteze în niciun fel drepturile de rambursare existente ale călătorilor și protecția în temeiul protecției obligatorii în caz de insolvență.

6. Următoarele etape

Aspectele descrise în prezentul raport, în special în secțiunile 3.2, 4 și 5, precum și consecințele practice ale acestora necesită o analiză suplimentară. În special, ar trebui evaluat în continuare întregul impact al crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra sectorului și a nivelului de protecție a consumatorilor.

Astfel cum a anunțat în noua sa agendă privind consumatorii, care se bazează pe constatările prezentului raport, Comisia va efectua, până în 2022, o „*analiză mai aprofundată a măsurii în care cadrul actual de reglementare privind pachetele de servicii de călătorie, inclusiv din perspectiva protecției în caz de insolvență, poate în continuare să asigure o protecție robustă și cuprinzătoare a consumatorilor în orice moment, ținând seama și de evoluțiile în domeniul drepturilor pasagerilor.*”[99]. Viitoarea analiză aprofundată planificată pentru 2022 nu va urmări reducerea nivelului de protecție a consumatorilor. Dimpotrivă, Comisia va evalua modul în care poate fi asigurat nivelul ridicat de protecție a consumatorilor prevăzut de directivă, modul în care drepturile consumatorilor pot fi puse efectiv în aplicare în orice moment și modul în care o repartizare mai echitabilă a sarcinii la nivelul operatorilor economici din lanțul valoric ar putea contribui la îndeplinirea acestui obiectiv.

Această acțiune din cadrul Agendei pentru protecția consumatorilor va ține seama de acțiunile relevante anunțate în Strategia pentru mobilitate durabilă și inteligentă. Printre aceste acțiuni se numără (1) revizuirea cadrului de reglementare a drepturilor pasagerilor, inclusiv pentru a asigura reziliența acestuia la perturbări semnificative ale călătoriilor și opțiuni pentru biletele multimodale[100] și (2) evaluarea opțiunilor și propunerea, dacă este cazul, a unui sistem adecvat de protecție financiară pentru a proteja pasagerii împotriva riscului unei crize de lichidități sau a unei insolvabilități în ceea ce privește rambursarea biletelor și, dacă este necesar, repatrierea acestora[101] până în 2022.

În acest scop, Comisia va evalua dacă diferențele dintre Directiva privind pachetele de servicii de călătorie și regulamentele privind drepturile pasagerilor în ceea ce privește protecția în caz de insolvență și drepturile de anulare sunt justificate sau dacă normele ar trebui să fie mai bine aliniate[102] și dacă ar trebui propuse norme specifice pentru situații precum pandemia de COVID-19[103], cu scopul de a proteja mai bine consumatorii.

---

[99] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu „Noua agendă privind consumatorii – Consolidarea rezilienței consumatorilor pentru o redresare durabilă”, COM(2020) 696 final, 13.11.2020.

[100] Anexa la COM(2020) 789 final, acțiunea 63.

[101] Anexa la COM(2020) 789 final, acțiunea 64.

[102] Un număr de 149 de respondenți la consultarea publică referitoare la Noua agendă privind consumatorii au răspuns la întrebarea 3 că normele UE privind drepturile pasagerilor și ale călătorilor prevăzute în regulamentele privind drepturile pasagerilor și în directivă ar trebui să fie mai bine aliniate (37,91 %); 43 au răspuns că diferențele dintre norme sunt adecvate (10,94 %), iar 201 au răspuns „nu știu” (51,15 %), a se vedea raportul de sinteză disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 de respondenți la consultarea publică privind Noua agendă privind consumatorii au răspuns „da” la întrebarea 2 - dacă ar trebui să se aplice norme specifice (de exemplu, termene de rambursare mai lungi sau

vouchere) într-o situație în care restricțiile de călătorie la nivel mondial au cauzat aproape o stagnare a călătoriilor (40,46 %); 56 de respondenți au răspuns „nu” (14,25 %), iar 178 au răspuns „nu știu” (45,29 %), a se vedea raportul de sinteză disponibil la adresa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.