KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.2.2021 r.
COM(2021) 90 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ze stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych

1. Dyrektywa

Dyrektywę (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych („dyrektywa w sprawie imprez turystycznych" lub „dyrektywa") przyjęto w dniu 25 listopada 2015 r.[1] Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych opiera się na podstawowych elementach dyrektywy z 1990 r., takich jak wymogi informacyjne, przepisy dotyczące zmian w umowach i odpowiedzialności, a także ochrona konsumentów na wypadek niewypłacalności organizatora. W nowej dyrektywie w sprawie imprez turystycznych znacznie rozszerzono zakres ochrony konsumentów, uwzględniając nowe modele rezerwacji online odnoszące się do połączeń usług turystycznych.

Po przedstawieniu w czerwcu 2019 r. sprawozdania dotyczącego przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych mających zastosowanie do rezerwacji online dokonywanych w różnych punktach sprzedaży (sprawozdanie dotyczące „powiązanego procesu rezerwacji online")[2] Komisja składa niniejsze ogólne sprawozdanie ze stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie[3] zgodnie z art. 26 zdanie drugie tejże dyrektywy.

Do celów sporządzenia niniejszego sprawozdania przeprowadzono konsultacje z ekspercką grupą zainteresowanych stron wspierającą stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych[4] i z organami krajowymi[5].

1.1. Główne elementy dyrektywy

Zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych organizator imprezy turystycznej jest odpowiedzialny za wykonanie wszystkich usług stanowiących element danej imprezy turystycznej, bez względu na to, czy usługi te mają być wykonane przez samego organizatora, czy też przez innych dostawców usług. Zastępując dyrektywę z 1990 r. dyrektywą w sprawie imprez turystycznych, rozszerzono znaczenie pojęcia „imprezy turystycznej" – które pierwotnie opierało się na koncepcji zorganizowanych wakacji – tak, aby pojęcie to obejmowało również spersonalizowane lub dostosowane do potrzeb wakacje organizowane przez przedsiębiorcę, w tym tradycyjnych organizatorów turystyki, internetowe lub stacjonarne biura podróży, linie lotnicze i hotele, poprzez połączenie różnych

---

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz.U. L 326 z 11.12.2015. s. 1.

2 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych mających zastosowanie do rezerwacji online dokonywanych w różnych punktach sprzedaży, COM(2019) 270 final z 21.6.2019, oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji SWD(2019) 270 final.

3 Niniejsze sprawozdanie dotyczy 27 państw członkowskich UE. W stosownych przypadkach odnosi się do informacji dotyczących Zjednoczonego Królestwa, które opuściło UE w dniu 31 stycznia 2020 r.

4 Ekspercka grupa zainteresowanych stron wspierająca stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Komitet ds. współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, centralne punkty kontaktowe wyznaczone na podstawie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, Komitet Doradczy ds. Turystyki.

usług turystycznych wybranych przez podróżnego. Do celów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych wszyscy tacy przedsiębiorcy mogą mieć status „organizatora”.

Główne elementy dyrektywy w sprawie imprez turystycznych[6] są następujące:

- szeroka definicja pojęcia „imprezy turystycznej” obejmuje zorganizowane wakacje oferowane przez organizatora turystyki oraz wyselekcjonowane elementy jednej podróży lub jednych wakacji dobrane indywidualnie przez podróżnego w jednym internetowym lub stacjonarnym punkcie sprzedaży;
- wprowadzenie pojęcia powiązanych usług turystycznych oznaczającego takie połączenie co najmniej dwóch usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, które jest luźniejsze niż w przypadku imprezy turystycznej. W przeciwieństwie do organizatorów imprez turystycznych przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych są odpowiedzialni wyłącznie za wykonanie usług turystycznych, które sami realizują. Połączone usługi turystyczne zalicza się do powiązanych usług turystycznych, jeżeli jeden przedsiębiorca ułatwia:
  - nabycie różnych usług w ramach odrębnych procesów rezerwacji przy okazji jednej wizyty w biurze podróży lub na stronie internetowej lub
  - w sposób ukierunkowany – nabycie dodatkowej usługi turystycznej od innego dostawcy najpóźniej 24 godziny po otrzymaniu przez podróżnego potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi turystycznej (np. poprzez zawarcie w potwierdzeniu rezerwacji linka do innego dostawcy usług);
- zwiększone wymogi informacyjne: przedsiębiorstwa muszą informować podróżnych za pomocą standardowych formularzy informacyjnych o ich podstawowych prawach oraz o tym, czy oferują im imprezę turystyczną, czy powiązane usługi turystyczne. Muszą one zapewnić informacje dotyczące cech i charakterystyki imprezy turystycznej, jej ceny oraz wszystkich dodatkowych opłat;
- przedsiębiorstwa sprzedające zorganizowane wakacje muszą zapewnić zabezpieczenie na potrzeby zwrotu wpłat i powrotu podróżnych do kraju w przypadku upadłości organizatora. W ograniczonym zakresie taką gwarancję stosuje się również w przypadku powiązanych usług turystycznych. Przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych gwarantują pokrycie kosztów zwrotu płatności otrzymanych od podróżnych w sytuacji, w której nie dochodzi do realizacji danej usługi turystycznej w wyniku niewypłacalności przedsiębiorcy. Taka gwarancja obejmuje również powrót do kraju, jeżeli przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych jest odpowiedzialny za przewóz pasażerów, np. linia lotnicza. W dyrektywie w sprawie imprez turystycznych określono zasadę wzajemnego uznawania ochrony na wypadek niewypłacalności zapewnianej przez organizatorów lub przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo;
- restrykcyjne zasady dotyczące odpowiedzialności: pomijając określone wyjątki, organizator imprezy turystycznej jest odpowiedzialny za wszelkie problemy, bez względu na to, kto świadczy usługi turystyczne;

[6] Zob. również streszczenie dostępne pod adresem https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475

- szersze prawa do anulowania rezerwacji: podróżni mają prawo do anulowania zorganizowanych wakacji bez podania przyczyny za uiszczeniem odpowiedniej opłaty za rozwiązanie umowy. W szczególności podróżni mogą bezpłatnie anulować wakacje, jeżeli „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności”[7] (np. wojna, katastrofy naturalne lub wybuch epidemii poważnej choroby) zaistniałe w docelowym miejscu podróży wpływają na realizację imprezy turystycznej lub w przypadku podwyżki ceny o ponad 8 % w stosunku do ceny początkowej;
- pomoc dla podróżnych: jeżeli podróżni nie mogą wrócić ze zorganizowanych wakacji ze względu na „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności”, należy im zapewnić zakwaterowanie w okresie nieprzekraczającym trzech nocy, chyba że w przepisach Unii dotyczących praw pasażerów przewidziano dłuższe okresy. Zasadniczo organizatorzy muszą zapewnić pomoc podróżnym w trudnej sytuacji, a w szczególności udzielić im informacji dotyczących świadczeń zdrowotnych i pomocy konsularnej.

1.2.Dane rynkowe

W 2017 r. imprezy turystyczne stanowiły około 9 % wszystkich podróży turystycznych mieszkańców UE-27, a udział wydatków na takie imprezy w całkowitych wydatkach związanych z turystyką wynosił około 21 %[8]. Turyści unijni wydawali średnio 762 EUR na zorganizowaną podróż w UE-27 (wydatki ogółem: około 58 mld EUR) i 1 756 EUR na zorganizowaną podróż w innych regionach na świecie (wydatki ogółem: około 36 mld EUR)[9]. Dotychczas głównym docelowym krajem podróży w Europie była Hiszpania (wydatki ogółem: około 15 mld EUR).

Z badania monitorującego rynek zorganizowanych wakacji i wycieczek[10] wynika, że w 2020 r. większość konsumentów w UE-27 (81 %) ufała dostawcom zorganizowanych wakacji i usług turystycznych. Wynik ten jest do pewnego stopnia różny w poszczególnych państwach członkowskich i wynosi nawet 90 % (w Chorwacji i Portugalii) i zaledwie 60 % (w Polsce). Zdecydowana większość (91 %) respondentów wskazuje, że ich doświadczenia w zakresie dokonywania zakupów na rynku są pozytywne, przy czym odnotowano niewiele znaczących różnic między państwami lub podgrupami społeczno-demograficznymi.

Konsumenci, którzy dokonali zakupu w biurze podróży, zasadniczo uiszczali jedną cenę całkowitą obejmującą poszczególne usługi (82 %). Z kolei wśród osób, które nabyły usługi online, 25 % dokonało takich zakupów za pośrednictwem jednej strony internetowej, ale zapłaciło za każdą usługę oddzielnie, a 19 % nabyło usługi za pośrednictwem jednej strony internetowej, a następnie kliknęło link znajdujący się na tej stronie, aby nabyć kolejną usługę od innego dostawcy.

---

[7] Pojęcie „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności” zastępuje pojęcie „działania siły wyższej” zastosowane w dyrektywie z 1990 r.

[8] Wszystkie podróże turystyczne w 2017 r.: około 1,1 mld; całkowite wydatki podczas tych podróży – około 444 mld EUR; ESTAT, dane z 2017 r., liczba podróży według rodzaju organizacji (od 2014 r. i w latach kolejnych) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; wydatki według rodzaju organizacji (od 2014 r. i w latach kolejnych) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Wydatki ponoszone w związku z zorganizowanymi podróżami obejmują kwotę uiszczoną z tytułu imprezy turystycznej oraz wszystkie pozostałe wydatki związane z turystyką poniesione w trakcie podróży.

[10] Badanie to zostało przeprowadzone przez Ipsos w okresie od dnia 27 lipca do dnia 26 października 2020 r. i dotyczyło rocznego okresu odniesienia poprzedzającego wywiad. Nie jest możliwe ustalenie, w jakim stopniu odpowiedzi respondentów opierały się na doświadczeniach z czasu pandemii COVID-19. Wyniki badania monitorującego rynek są dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en

11 % konsumentów doświadczyło problemów związanych z nabytą usługą lub spowodowanych przez operatorów, które to problemy stanowiły uzasadniony powód wniesienia skargi przez konsumentów. Wśród takich osób 40 % poniosło stratę finansową, a w przypadku 79 % skutki takich problemów miały charakter niematerialny i obejmowały między innymi utracony czas, zdenerwowanie, frustrację, stres lub lęk. Spośród wszystkich osób, które doświadczyły problemów, większość (62 %) wniosła skargę. Nieco ponad połowa z nich (54 %) zgłosiła zadowolenie ze sposobu rozpatrzenia skargi, natomiast 42 % osób było niezadowolonych z wyniku tego procesu.

2. Transpozycja

Państwa członkowskie miały obowiązek dokonać transpozycji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych do dnia 1 stycznia 2018 r. W okresie od lutego 2016 r. do maja 2017 r. Komisja pięciokrotnie zorganizowała warsztaty, których celem było zapewnienie wsparcia państwom członkowskim w transpozycji tej dyrektywy[11].

2.1. Przestrzeganie terminu transpozycji

W marcu 2018 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzekazaniem informacji o krajowych środkach wykonawczych przeciwko 14 państwom członkowskim. Dwa państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy dopiero po wydaniu przez Komisję uzasadnionej opinii na podstawie art. 258 TFUE. Do marca 2019 r. wszystkie państwa członkowskie powiadomiły Komisję o pełnej transpozycji dyrektywy.

2.2. Ocena zgodności krajowych środków wykonawczych

Na początku 2021 r. zewnętrzny wykonawca zakończył realizację badania służącego ocenie zgodności krajowych środków wykonawczych. W badaniu tym stwierdzono, że we wszystkich państwach członkowskich w mniejszym lub większym stopniu mogą występować potencjalne problemy dotyczące braku zgodności z dyrektywą, na przykład w zakresie definicji, wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy, praw podróżnych do rozwiązania umowy i opłat za rozwiązanie, skutków niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, obowiązków przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, odpowiedzialności za błędy w rezerwacji i bezwzględnie wiążącego charakteru dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Jeżeli chodzi o zidentyfikowane problemy, nie zaobserwowano ogólnej tendencji, z wyjątkiem faktu, że właściwa transpozycja przepisów dotyczących ochrony na wypadek niewypłacalności, w szczególności skuteczności takiej ochrony, może nie być w pełni zagwarantowana w wielu państwach członkowskich. Komisja przeanalizuje ustalenia z tego badania i w stosownych przypadkach rozważy nawiązanie dialogu z państwami członkowskimi lub wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

3. Stosowanie i egzekwowanie

Państwa członkowskie były zobowiązane do stosowania krajowych przepisów transponujących dyrektywę w sprawie imprez turystycznych od dnia 1 lipca 2018 r.

3.1. Działania informacyjne

[11] Zob. protokoły warsztatów poświęconych transpozycji, dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Protokoły te nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji w odniesieniu do interpretacji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

Komisja wydała komunikat prasowy[12], w którym zwróciła uwagę na rozpoczęcie stosowania nowych przepisów, opublikowała informacje dla podróżnych[13] i przedsiębiorstw[14] na stronie internetowej YOUR EUROPE oraz uwzględniła kwestię imprez turystycznych w rozpoczętej w 2019 r. kampanii informacyjnej **#yourEUright** dotyczącej szeregu kluczowych praw konsumentów[15]. Przedstawiciele konsumentów są jednak zdania, że wielu konsumentów nie jest wystarczająco świadomych swoich praw, w szczególności wiele osób nie wie, jakie prawa im przysługują, gdy chcą rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej.

3.2.Główne wyzwania związane ze stosowaniem dyrektywy

Na etapie transpozycji i w pierwszych latach stosowania wątpliwości zgłaszane przez zainteresowane strony oraz organy dotyczyły przede wszystkim szerokiej definicji terminu „impreza turystyczna", nowego pojęcia powiązanych usług turystycznych, rozgraniczenia tych dwóch kategorii oraz standardowych formularzy informacyjnych. Ponadto wystąpiły problemy związane z kwestią ochrony na wypadek niewypłacalności, w szczególności w kontekście upadłości Grupy Thomas Cook (zob. rozdział 4) i pandemii COVID-19 (zob. rozdział 5).

3.2.1. Szeroki zakres definicji imprezy turystycznej

Każde połączenie przez jednego przedsiębiorcę co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, w tym również na prośbę podróżnego, stanowi imprezę turystyczną, jeżeli zawarto jedną umowę na wszystkie usługi lub jeżeli spełnione są inne kryteria, np. kryterium ceny obejmującej wszystkie te usługi lub ceny całkowitej. Wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy są bardzo ograniczone[16]. Takie zdefiniowanie imprezy turystycznej doprowadziło do braku pewności na etapie transpozycji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i w okresie późniejszym w kwestii, czy dyrektywa ma zastosowanie do dostawców usług zakwaterowania turystycznego, których oferta obejmuje bezpłatny dostęp do miejscowych zajęć rekreacyjnych lub usług transportowych (np. „karty turysty").

Przykłady: 1. Rolnik reklamujący na swojej stronie internetowej wakacje jeździeckie obejmujące zakwaterowanie i zajęcia nauki jazdy konnej, za które określa cenę całkowitą, jest organizatorem imprezy turystycznej w rozumieniu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

2. Biuro podróży, które doradza klientowi w kwestii wycieczek na safari i na podstawie wyboru dokonanego przez klienta rezerwuje dla niego lot, zakwaterowanie w różnych miejscach noclegowych oraz wycieczkę z przewodnikiem, za co podróżny zgodził się zapłacić po wybraniu wszystkich elementów, jest organizatorem takiej imprezy turystycznej i ponosi odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych usług turystycznych objętych tą imprezą turystyczną.

[12] IP/18/4293 z dnia 29 czerwca 2018 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_4293
[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_pl.htm
[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_pl.htm
[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_pl#node-24
[16] Zob. art. 2 ust. 2 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, w którym przewidziano trzy wyłączenia: 1. podróże trwające krócej niż 24 godziny, chyba że obejmują one zakwaterowanie; 2. podróże, które są oferowane okazjonalnie i na zasadach niekomercyjnych, i wyłącznie ograniczonej grupie podróżnych; 3. podróże nabywane w ramach umowy ogólnej o zorganizowanie podróży służbowej.

Przedstawiciele małych przedsiębiorstw w sektorze turystyki i rekreacji (np. przedsiębiorstwa agroturystyczne, kluby sportowe) są zdania, że małe lub bardzo małe przedsiębiorstwa należy wyłączyć z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, szczególnie jeżeli oferta nie obejmuje usług transportowych. Organizacje konsumenckie i organizacje przedsiębiorstw z branży turystycznej uważają jednak, że wprowadzanie dodatkowych wyłączeń nie jest właściwym rozwiązaniem.

3.2.2. Powiązane usługi turystyczne

Koncepcję powiązanych usług turystycznych wprowadzono, aby uwzględnić zmiany zachodzące na rynku, a w szczególności sytuacje, w których przedsiębiorcy (głównie prowadzący działalność internetową, ale również działalność stacjonarną) pomagają podróżnym w zawieraniu odrębnych umów z poszczególnymi dostawcami usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży w krótkim terminie. Koncepcja ta obejmuje dwa scenariusze, w których przedsiębiorca „ułatwia" rezerwację usług turystycznych świadczonych przez innych dostawców, a zakres stosowania niektórych przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych zostaje rozszerzony na takie modele biznesowe.

Przykłady: 1. Biuro podróży rezerwuje lot na rzecz klienta, a podróżny uiszcza opłatę za lot. Następnie, w trakcie tej samej wizyty w biurze podróży, pracownik biura dokonuje rezerwacji noclegu w hotelu na potrzeby tej samej podróży – przy czym takiego noclegu nie wybrano ani nie sprawdzono jego dostępności w hotelu przed zarezerwowaniem lotu – i prosi o dokonanie płatności lub wpłacenie zaliczki tytułem opłaty za hotel. Oferując odrębny wybór i odrębną płatność za każdą usługę turystyczną, biuro podróży ułatwiło nabycie powiązanych usług turystycznych.

2. W wiadomości e-mail potwierdzającej rezerwację lotu linia lotnicza zamieszcza link do strony internetowej służącej do rezerwacji noclegów w hotelu, za pośrednictwem której podróżny może zarezerwować nocleg w hotelu w miejscu, do którego podróżuje. Jeżeli podróżny kliknie ten link i w terminie 24 godzin od otrzymania potwierdzenia rezerwacji lotu zarezerwuje pokój na potrzeby planowanej podróży, oznacza to, że linia lotnicza ułatwiła nabycie powiązanych usług turystycznych „w sposób ukierunkowany".

Chociaż motywy 12 i 13 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych zawierają pewne wskazówki dotyczące koncepcji powiązanych usług turystycznych, koncepcja ta wzbudza jednak prawdopodobnie najwięcej wątpliwości. Zainteresowane strony wśród konsumentów i przedsiębiorstw uważają, że definicja powiązanych usług turystycznych jest zbyt skomplikowana i trudna do zastosowania w praktyce.

Nie zawsze wiadomo, co w praktyce oznacza „ułatwianie" oraz „ułatwianie w sposób ukierunkowany". W motywie 12 wyjaśniono, że jako ułatwiania nabywania powiązanych usług turystycznych nie należy traktować umieszczania linków, za pośrednictwem których podróżni są jedynie w ogólny sposób informowani o dalszych usługach turystycznych. Zasadniczo takie ułatwianie musi zatem obejmować aktywne promowanie wynikające z powiązań handlowych, których elementem jest wynagrodzenie, pomiędzy przedsiębiorcą ułatwiającym nabywanie dodatkowych usług turystycznych a innym przedsiębiorcą (zob. motyw 13).

Stosowanie koncepcji powiązanych usług turystycznych może rodzić trudności związane z tym, że – jak pokazano w drugim z powyższych przykładów – w stosownych przypadkach obowiązek zapewnienia ochrony na wypadek niewypłacalności jest uzależniony od niepewnego wydarzenia w przyszłości, tzn. od tego, czy podróżny zarezerwuje dodatkową

usługę turystyczną u innego przedsiębiorcy przed upływem 24 godzin od pierwszej rezerwacji. W takim przypadku dostawca pierwszej usługi turystycznej, który otrzymuje zaliczkę od podróżnego, musi zapewnić w odniesieniu do tych płatności ochronę na wypadek niewypłacalności. Chociaż w art. 19 ust. 4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych na drugiego przedsiębiorcę nałożono obowiązek poinformowania przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych o zawarciu umowy z podróżnym, pierwszy przedsiębiorca niekoniecznie posiada wszystkie informacje potrzebne do ustalenia, w których przypadkach doszło do nabycia powiązanych usług turystycznych. Ze zgłaszanych informacji wynika, że dostawcy dodatkowej usługi turystycznej nie zawsze przestrzegają obowiązków sprawozdawczych np. ze względu na brak technicznych możliwości zapewnienia bezpiecznej wymiany danych lub z obawy przed naruszeniem przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych[17]. Tego rodzaju niepewność może utrudniać zapewnienie wymaganej ochrony na wypadek niewypłacalności.

Ponadto wyrażono obawy, że – oprócz ochrony na wypadek niewypłacalności i określonych wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy – w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych nie przewidziano odpowiedzialności przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych za wykonanie odnośnych usług. Przedstawiciele konsumentów obawiają się, że dostawcy usług turystycznych zwodniczo podają się za przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, a nie za organizatorów, aby uniknąć konieczności przestrzegania bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących odpowiedzialności mających zastosowanie do imprez turystycznych, co skutkuje niższym poziomem ochrony konsumentów.

3.2.3. Różnica między imprezą turystyczną a powiązanymi usługami turystycznymi

Odróżnienie niektórych imprez turystycznych od niektórych powiązanych usług turystycznych może przysparzać trudności[18]. Biuro podróży, które rezerwuje lot i hotel na rzecz swojego klienta i wystawia jedną fakturę obejmującą obie usługi, dokonuje sprzedaży imprezy turystycznej. Jeżeli te same usługi nie zostały wybrane łącznie, a biuro podróży dokonuje ich rezerwacji po kolei i nie pobiera ceny całkowitej, wówczas takie biuro podróży ułatwia nabywanie powiązanych usług turystycznych.

Jeżeli chodzi o „powiązany proces rezerwacji online”[19], udowodnienie przez konsumentów i organy ścigania, czy w danym przypadku świadczone usługi stanowią imprezę turystyczną, powiązane usługi turystyczne czy nie stanowią ani imprezy turystycznej, ani powiązanych usług turystycznych, może okazać się bardzo trudne, co wyjaśniono w sprawozdaniu z 2019 r. dotyczącym powiązanego procesu rezerwacji online. Dostawca usług turystycznych, który po dokonaniu rezerwacji przekazuje dane podróżnego obejmujące jego imię i nazwisko, dane do płatności i adres e-mail innemu przedsiębiorcy świadczącemu drugą usługę zarezerwowaną przed upływem 24 godzin od potwierdzenia pierwszej rezerwacji, jest organizatorem imprezy turystycznej, a zatem jest odpowiedzialny za wykonanie obu usług. Jeżeli którekolwiek z wymienionych wyżej danych nie zostaną przekazane, pierwszy

[17] Zob. sekcja 3.2.1 dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2019) 270 final, zob. przypis 2 powyżej.

[18] Zob. schemat wyjaśniający elementy imprezy turystycznej, dostępny na stronie internetowej https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en

[19] „Powiązany proces rezerwacji online” oznacza sytuację, w której podróżny rezerwuje różne usługi turystyczne przy wykorzystaniu różnych stron internetowych (różnych punktów sprzedaży), ale rezerwacje są ze sobą powiązane poprzez linki zamieszczone na poszczególnych stronach internetowych.

przedsiębiorca ułatwia nabywanie powiązanych usług turystycznych i jest odpowiedzialny wyłącznie za wykonanie świadczonej przez siebie usługi, pod warunkiem że drugiej rezerwacji dokonano w terminie 24 godzin. Jeżeli rezerwacji tej dokonano w późniejszym terminie, dyrektywa w sprawie imprez turystycznych w ogóle nie ma zastosowania. Ze zgłaszanych informacji wynika, że w praktyce trudno jest wykazać, jakie dane wymienili przedsiębiorcy lub w jakim czasie dokonano rezerwacji drugiej usługi turystycznej.

3.2.4. Wymogi informacyjne

Zgodnie z art. 5 i 19 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych organizatorzy, sprzedawcy detaliczni i przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych muszą udzielić podróżnym określonych informacji przed zawarciem umowy. Wydaje się, że wymogi dotyczące informacji udzielanych przed zawarciem umowy na temat danej imprezy turystycznej zasadniczo nie stwarzają większych problemów[20]. Ponadto dyrektywa w sprawie imprez turystycznych zawiera trzy różne standardowe formularze informacyjne dotyczące umów o udział w imprezie turystycznej[21] oraz pięć różnych formularzy dotyczących powiązanych usług turystycznych[22], które należy przekazać podróżnym.

W dniu 26 listopada 2019 r. służby Komisji zorganizowały warsztaty poświęcone stosowaniu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych w sektorze linii lotniczych[23], będące także elementem działań następczych w związku ze sprawozdaniem Komisji dotyczącym powiązanego procesu rezerwacji online. Przedstawiciele linii lotniczych stwierdzili, że standardowe formularze informacyjne są zbyt złożone, napisane zbyt technicznym językiem i trudne do odczytania, zwłaszcza na urządzeniach mobilnych. Szczególnie w przypadku standardowych formularzy dotyczących powiązanych usług turystycznych stwierdzono, że zawarte w nich informacje można uznać za mylące i zniechęcające, gdyż podróżnych informuje się głównie o tym, że nie przysługują im prawa mające zastosowanie do imprez turystycznych.

W przypadku tego wymogu informacyjnego chodziło jednak właśnie o to, aby zwrócić uwagę konsumentów na różnicę między poziomem ochrony zapewnianym w ramach imprez turystycznych a poziomem ochrony zapewnianym w ramach powiązanych usług turystycznych, dzięki czemu konsumenci mogą świadomie zdecydować, z którego z tych dwóch modeli chcą skorzystać. Organizacje konsumenckie twierdzą, że należy zapewnić jeszcze wyższy poziom przejrzystości i informować podróżnych, którzy zarezerwowali odrębną usługę turystyczną, o poziomie ochrony związanym z taką usługą, który to poziom ochrony w przypadku usług transportowych zapewniono w drodze przepisów rozporządzeń UE dotyczących praw pasażerów[24].

---

[20] Jeżeli chodzi o wymóg dotyczący udzielenia informacji o tym, czy dana podróż lub wakacje są co do zasady odpowiednie dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej (art. 5 ust. 1 lit. a) ppkt (viii) dyrektywy w sprawie imprez turystycznych), zauważono, że przekazanie tego typu informacji nie zawsze jest łatwe, gdyż w grę mogą wchodzić różne czynniki, o których organizator dowiaduje się dopiero po tym, jak podróżny dokona wyboru. Takich informacji należałoby zatem udzielać na wniosek podróżnego.

[21] Załącznik I części A, B i C.

[22] Załącznik II części A, B, C, D i E.

[23] Nr ref. ARES(2020)270448.

[24] Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada

Przedstawiciele przedsiębiorstw z sektora turystyki proponują zwiększenie poziomu informowania i ochrony konsumentów w przypadku wszystkich usług turystycznych, w tym odrębnych usług turystycznych, szczególnie w kontekście pandemii COVID-19. Ich zdaniem w ten sposób operatorzy i konsumenci zyskaliby większą swobodę przy wyborze połączeń usług turystycznych (między imprezą turystyczną objętą pełną ochroną a połączeniem usług turystycznych na zasadzie powiązanych usług turystycznych z wyraźnie określoną odpowiedzialnością każdego dostawcy usług za należyte wykonanie usług).

3.3.Egzekwowanie

W art. 24 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich i skutecznych środków zapewniających przestrzeganie tej dyrektywy. Egzekwowanie przebiega w różny sposób w poszczególnych państwach członkowskich zgodnie ze specyfiką krajowych tradycji prawnych. Ponieważ znaczna część przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych dotyczy stosunku umownego między organizatorem a podróżnym, podróżni mogą dochodzić egzekwowania tych przepisów na drodze prywatnoprawnej przed sądami lub organami oferującymi alternatywne metody rozwiązywania sporów. Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych jest objęta zakresem stosowania nowej dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich, którą państwa członkowskie muszą transponować do końca 2022 r.[25] Po rozpoczęciu stosowania tej dyrektywy upoważnione podmioty będą mogły wnosić pozwy zbiorowe, aby położyć kres naruszeniom praw podróżnych, a także dochodzić środków naprawczych. Ponadto z badania służącego ocenie zgodności (zob. pkt 2.2 powyżej) wynika, że w większości państw członkowskich przynajmniej niektóre wymogi dyrektywy w sprawie imprez turystycznych podlegają karom administracyjnym lub sankcjom karnym. Egzekwowanie na drodze publicznoprawnej jest szczególnie istotne w przypadku sprawdzania przestrzegania wymogów dotyczących ochrony na wypadek niewypłacalności i wymogów informacyjnych.

Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia (UE) 2017/2394 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”)[26]. W toku wymiany informacji w ramach sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta szereg organów zgłosiło działania w zakresie egzekwowania prawa podejmowane na szczeblu krajowym. W przypadku transgranicznych naruszeń przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, które szkodziły, szkodzą lub mogą szkodzić zbiorowym interesom konsumentów, egzekwowania przepisów można dochodzić również na drodze publicznoprawnej z wykorzystaniem mechanizmu współpracy ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów.

2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 1).

[25] Zob. pkt 53 załącznika I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE, Dz.U. L 409 z 4.12.2020, s. 1.

[26] Pkt 25 załącznika do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1

Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR) oraz internetowy system rozstrzygania sporów (ODR)

Dyrektywą 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa w sprawie ADR)[27] oraz rozporządzeniem (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR)[28] ustanowiono horyzontalne ramy legislacyjne mające zastosowanie również do dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Krajowe systemy ADR są zróżnicowane[29]. W szeregu państw członkowskich organy ADR odpowiedzialne za „usługi transportowe" rozstrzygają również spory dotyczące imprez turystycznych, podczas gdy w innych państwach członkowskich sektorem tym zajmują się organy ADR odpowiedzialne za rozstrzyganie sporów konsumenckich[30]. Konsumenci nabywający towary lub usługi online mogą skorzystać z europejskiej platformy internetowego rozstrzygania sporów (platforma ODR), ale z dostępnych danych wynika, że nadal niewiele skarg złożonych za pośrednictwem platformy ODR dotyczy imprez turystycznych[31].

Komisja nie dysponuje dokładnymi danymi dotyczącymi poziomu uczestnictwa organizatorów w postępowaniach ADR. Organizacje konsumenckie i niektóre krajowe organy ADR[32] wskazują jednak, że dobrowolny udział w postępowaniach ADR w sektorze imprez turystycznych zasadniczo utrzymuje się na bardzo niskim poziomie.

Zakres właściwości francuskiego organu ADR Médiation Tourisme et Voyage (MTV) zasadniczo obejmuje cały sektor podróży i transportu. W 2019 r. do tego organu wpłynęło 8 667 wniosków (z których około 21 % dotyczyło typowych zorganizowanych wycieczek), w odniesieniu do 5 449 wniosków zaproponowano rozwiązania polubowne – wskaźnik akceptacji wyniósł 93,5 %[33]. Główne przedmioty sporów związanych z imprezami turystycznymi dotyczyły wykonania umowy, rozwiązywania lub zmiany umów oraz jakości usługi.

Władze niemieckie poinformowały służby Komisji, że w latach 2016–2019 24 % wniosków o rozstrzygnięcie sporu złożonych w Universalschlichtungsstelle des Bundes (ogólnym federalnym organie pojednawczym) dotyczyło usług w sektorze rekreacji, w szczególności imprez turystycznych. Od początku 2020 r. do końca sierpnia odsetek wniosków dotyczących

---

[27] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63.

[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

[29] Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, COM(2019) 425 final z 25.9.2019.

[30] Informacje na temat obszarów właściwości organów ADR są dostępne na platformie ODR: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

[31] W okresie od marca do grudnia 2020 r. konsumenci złożyli za pośrednictwem platformy ODR Komisji 323 skargi przeciwko przedsiębiorcom internetowym dotyczące imprez turystycznych.

[32] Na przykład niemiecki Organ Pojednawczy ds. Przewozu Osób söp i ogólny konsumencki organ pojednawczy.

[33] Zob. sprawozdanie roczne MTV za 2019 r., www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

imprez turystycznych wyniósł 27 % wszystkich sporów w związku z zakłóceniami w podróżowaniu spowodowanymi pandemią COVID-19[34].

Z przeprowadzonego przez służby Komisji badania dotyczącego wpływu pandemii COVID-19 na organy ADR wynika, że organy te zasadniczo radzą sobie z większym obciążeniem pracą, a część z nich wprowadziła narzędzia cyfrowe, np. wideokonferencje.

Informacje pochodzące od Europejskich Centrów Konsumenckich

W 2019 r. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich[35] rozpatrzyła 2 399 zapytań i 261 skarg mających związek z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych[36]. W 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 liczby te wzrosły odpowiednio o 368 % (11 226 zapytań) i 250 % (914 skarg). Ponadto znacznie wzrósł udział spraw mających związek z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez Europejskie Centra Konsumenckie, tj. z 2 % w 2019 r. do 7 % wszystkich spraw w 2020 r.[37] Średni czas rozpatrywania spraw pozostał taki sam, a wskaźnik pozytywnego lub neutralnego[38] wyniku interwencji Europejskich Centrów Konsumenckich u przedsiębiorcy wzrósł z 61 % w 2019 r. do 70 % w 2020 r.[39] W 2019 r. zapytania i skargi dotyczyły głównie niezgodności wykonania lub wprowadzających w błąd działań lub zaniechań (39 %). W 2020 r. najczęstszym tematem było anulowanie i niewykonanie usług (62 %). W 2020 r. Europejskie Centra Konsumenckie opublikowały broszurę dotyczącą wykładni dyrektywy w sprawie imprez turystycznych[40] oraz udostępniły odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania na swoich krajowych stronach internetowych i kanałach w mediach społecznościowych, aby wesprzeć konsumentów w świetle drastycznego wzrostu liczby skarg w sektorze podróży, w tym w zakresie imprez turystycznych.

4. Ochrona na wypadek niewypłacalności

Zgodnie z art. 17 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych organizatorzy muszą posiadać zabezpieczenie na potrzeby zwrotu wszystkich wpłat dokonanych przez podróżnych w zakresie, w jakim dane usługi turystyczne nie zostały wykonane w wyniku niewypłacalności organizatora. Takie zabezpieczenie obejmuje również powrót podróżnych do kraju, jeżeli dana impreza turystyczna obejmuje przewóz pasażerów. Zachowując swobodę decyzji co do sposobu, w jaki ma zostać zorganizowana ochrona na wypadek niewypłacalności, państwa członkowskie muszą zapewnić skuteczność takiej ochrony

[34] Zob. również sprawozdanie roczne Universalschlichtungsstelle des Bundes za 2020 r., https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] Europejskie Centra Konsumenckie tworzą sieć niezależnych biur, którą współfinansuje Komisja Europejska. Sieć ta zapewnia bezpłatne informacje i porady konsumentom kupującym produkty i usługi w UE oraz pomaga w pozasądowym rozstrzyganiu sporów między przedsiębiorcami a konsumentami z różnych państw członkowskich UE.

[36] Zapytania obejmują wszystkie wnioski o udzielenie informacji i wsparcia wpływające do Europejskich Centrów Konsumenckich; skargi obejmują przypadki, w których Europejskie Centra Konsumenckie kontaktują się z przedsiębiorcą w celu wypracowania rozwiązania.

[37] Dalsze informacje dotyczące okoliczności, w których doszło do wzrostu liczby zapytań związanych z podróżowaniem, są dostępne w sprawozdaniu przygotowanym z okazji piętnastolecia Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

[38] Wynik neutralny oznacza skierowanie sprawy do organu ADR lub brak postępów w sprawie po stronie konsumentów (np. brak przedstawienia przez konsumenta dokumentacji żądanej przez Europejskie Centrum Konsumenckie).

[39] Porównanie to dotyczy skarg złożonych i rozstrzygniętych w 2020 r. i skarg złożonych i rozstrzygniętych w 2019 r.

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

zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych z 2015 r. zasadniczo przyczyniła się do znacznej poprawy krajowych systemów ochrony na wypadek niewypłacalności w porównaniu z systemem przewidzianym w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych z 1990 r. W 21 państwach członkowskich ochronę na wypadek niewypłacalności zapewnia sam sektor za pośrednictwem prywatnych funduszy gwarancyjnych, zakładów ubezpieczeń, w ramach połączenia obu tych rozwiązań lub w ramach innego rodzaju prywatnych uzgodnień, w tym gwarancji bankowych. Dwa państwa członkowskie (Finlandia i Portugalia) ustanowiły fundusz gwarancyjny mający status podmiotu publicznego. W czterech państwach członkowskich (w Czechach, Danii, Polsce i na Malcie) i w Zjednoczonym Królestwie funkcjonuje system mieszany, co oznacza, że uzupełnieniem określonego rodzaju zabezpieczenia prywatnego jest publicznie zarządzany fundusz gwarancyjny (system dwupoziomowy) lub że funduszami gwarancyjnymi zarządzają organizacje publiczno-prywatne.

4.1. Funkcjonowanie systemów ochrony na wypadek niewypłacalności – upadłość Grupy Thomas Cook

We wrześniu 2019 r. upadłość ogłosiła Grupa Thomas Cook Group plc. z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie – będąca jednym ze światowych liderów w branży turystyki rekreacyjnej, który w roku poprzedzającym upadłość osiągnął sprzedaż na poziomie 9,6 mld GBP i świadczył usługi na rzecz około 19 mln klientów – co głęboko wstrząsnęło całym sektorem turystyki. Grupa Thomas Cook prowadziła działalność w całej UE za pośrednictwem różnych spółek zależnych i pod różnymi markami w kilku państwach członkowskich oraz zatrudniała ponad 21 000 pracowników. Jej upadłość odczuło około 600 000 wczasowiczów, którym trzeba było zapewnić powrót do kraju albo zwrócić wpłacone zaliczki. Skutki odczuli podróżni niemal we wszystkich państwach UE.

Zwroty z tytułu wykupienia przez podróżnych zorganizowanych wycieczek zostały pokryte w ramach odpowiednich krajowych systemów ochrony na wypadek niewypłacalności.

Krajowy organ lotnictwa cywilnego Zjednoczonego Królestwa zorganizował największą akcję powrotu do kraju w czasach pokoju, w ramach której sprowadzono ponad 140 000 podróżnych. W samym Zjednoczonym Królestwie właściwy organ zaspokoił około 340 000 roszczeń na łączną kwotę blisko 350 mln GBP, którą pokryto z rządowego systemu ochrony wobec posiadaczy licencji organizatorów podróży lotniczych (ATOL, ang. *Air Travel Organiser's Licence*)[41].

W wyniku upadłości niemieckich spółek zależnych Grupy Thomas Cook za granicą utknęło około 140 000 podróżnych, których następnie sprowadzono do kraju z pomocą Zurich Versicherungen – podmiotu zapewniającego ochronę na wypadek niewypłacalności[42]. Ochrona na wypadek niewypłacalności okazała się jednak niewystarczająca do zapewnienia pełnego zwrotu kosztów poniesionych przez podróżnych, którzy jeszcze nie dotarli do docelowego miejsca podróży (koszty szacowane na 287,4 mln EUR), co wynikało z górnej granicy odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń pokrywających ryzyko[43]. Rząd federalny

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

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

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

zobowiązał się zrekompensować wszystkim poszkodowanym podróżnym różnicę między kwotą wpłaconych zaliczek a kwotą zwrotu kosztów otrzymaną od zakładu ubezpieczeń zapewniającego ochronę wobec niewypłacalnych spółek z Grupy Thomas Cook[44]. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze niemieckie na początku lutego 2021 r. 105 306 podróżnych zakończyło rejestrację takich roszczeń, a nawet 10 000 kolejnych roszczeń może jeszcze zostać zarejestrowanych[45].

We Francji skutki upadku grupy odczuło ponad 53 000 podróżnych, a koszty pokryte z funduszu gwarancji podróży APST, który obsługiwał francuskie spółki zależne Grupy Thomas Cook, szacuje się na 40–50 mln EUR. Około 10 500 podróżnych sprowadzono do kraju, a ponad 30 000 podróżnych miało możliwość skorzystania z wyjazdów wakacyjnych oferowanych przez innych organizatorów turystyki. Zwrot kosztów poniesionych przez 11 500 podróżnych może rozpocząć się dopiero po zakończeniu postępowania upadłościowego i sporządzenia pełnej dokumentacji kosztów kwalifikujących się do zwrotu.

Grupa Thomas Cook w dalszym ciągu była objęta ochroną na wypadek niewypłacalności w każdym państwie członkowskim, w którym jej poszczególne spółki zależne miały siedzibę, i nie korzystała z mechanizmu wzajemnego uznawania przewidzianego w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych. Koszty powrotu do kraju i zwrotu wydatków poniesionych przez poszkodowanych podróżnych w całej UE nie zostały zatem pokryte w ramach jednego funduszu gwarancji podróży lub przez jeden zakład ubezpieczeń, tylko zostały podzielone między poszczególne podmioty zapewniające ochronę na wypadek niewypłacalności w państwach członkowskich.

4.2.Ocena

4.2.1. Powrót podróżnych do kraju i zwrot płatności

Ogólnie rzecz biorąc i mając na uwadze skalę upadłości Grupy Thomas Cook, wydaje się, że systemy ochrony na wypadek niewypłacalności zadziałały prawidłowo mimo ogromnego obciążenia, jakiemu zostały poddane. Poszkodowani podróżni, którzy znajdowali się już w docelowym miejscu podróży, zostali sprowadzeni do kraju lub mogli zakończyć wakacje zgodnie z planem. Według informacji, którymi dysponuje Komisja, podróżni, którzy nie rozpoczęli jeszcze imprezy turystycznej, otrzymali lub powinni otrzymać zwrot wpłaconych zaliczek. W niektórych państwach członkowskich podróżni musieli jednak długo czekać na zwrot kosztów lub nie otrzymali jeszcze pełnego zwrotu kosztów po ponad roku od upadłości Grupy Thomas Cook, mimo że zgodnie z art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych zwrotu należy dokonać na żądanie podróżnego bez zbędnej zwłoki.

4.2.2. Możliwość ubezpieczenia od ryzyka

[44] Zob. komunikat prasowy Rządu Federalnego nr 417 z dnia 11 grudnia 2019 r., https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836 W związku z upadłością biura podróży Thomas Cook niemiecki rząd podjął decyzję o przeprowadzeniu reformy systemu ochrony na wypadek niewypłacalności dotyczącej imprez turystycznych, zob. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Zob. również informacje na temat procedury rejestracji roszczeń na stronie internetowej niemieckiego Ministerstwa Sprawiedliwości i ds. Ochrony Konsumentów https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (dostęp w dniu 15 grudnia 2020 r.).

Niektóre zainteresowane przedsiębiorstwa, mające swoich przedstawicieli w eksperckiej grupie zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, i niektóre organy wyraziły obawy, że znalezienie odpowiednich podmiotów zapewniających ochronę na wypadek niewypłacalności, które chcą i są w stanie zapewnić ochronę przed ryzykiem związanym z upadłością dużego organizatora, szczególnie w szczycie sezonu, może być coraz trudniejsze. Stosunkowo niewiele funduszy gwarancji podróży i zakładów ubezpieczeń zapewnia ochronę na wypadek niewypłacalności. Ze zgłoszonych informacji wynika, że banki nie oferują już zabezpieczenia organizatorom, a niektóre zakłady ubezpieczeń spośród nielicznego już grona zakładów ubezpieczeń oferujących ochronę na wypadek niewypłacalności również wycofują się z rynku (np. w Austrii[46] i Belgii[47]). Ważne jest zatem, aby opracować solidny system zapewniający skuteczną ochronę podróżnych przed ryzykiem niewypłacalności. Przedstawione propozycje rozwiązania poszczególnych problemów obejmują udzielanie jednemu organizatorowi zabezpieczenia przez kilka podmiotów lub ustanowienie ogólnounijnego funduszu gwarancyjnego jako formy reasekuracji dla gwarantów pierwszej linii.

4.2.3. Różnice między krajowymi systemami ochrony na wypadek niewypłacalności

W dyrektywie w sprawie imprez turystycznych określono, że należy zapewnić „skuteczność" ochrony na wypadek niewypłacalności, ale pozostawiono państwom członkowskim swobodę decyzji co do sposobu, w jaki taka ochrona ma zostać zorganizowana (zob. motyw 39 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych). W związku z pojawiającymi się w niektórych państwach członkowskich problemami z pokryciem kosztów powrotu do kraju i zwrotów kosztów organizacje konsumenckie domagają się dalszej harmonizacji krajowych systemów ochrony na wypadek niewypłacalności, w tym minimalnych kryteriów dotyczących sposobu organizacji takich systemów ochrony na wypadek niewypłacalności, oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania funduszy gwarancyjnych. W porównaniu z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych z 1990 r. obecna dyrektywa w sprawie imprez turystycznych zawiera już jednak więcej szczegółowych informacji na temat wymaganej ochrony na wypadek niewypłacalności, a ponadto w toku negocjacji legislacyjnych dotyczących tej dyrektywy kontrowersje budziła kwestia tego, jak bardzo szczegółowe wymogi należy w niej ustanowić. Przedstawiciele sektora ubezpieczeń wskazali, że sektor podróży jest w stanie lepiej samodzielnie zorganizować powroty do kraju (np. za pomocą funduszu gwarancyjnego) oraz że podstawową działalnością instytucji finansowych jest obsługa płatności.

4.2.4. Kontynuacja zorganizowanych wakacji jako rozwiązanie preferowane

W szczególności przedstawiciele funduszy gwarancji podróży w eksperckiej grupie zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych podkreślili, że w przypadku niewypłacalności organizatora kontynuacja zarezerwowanej imprezy turystycznej, zamiast powrotu do kraju lub zwrotu kosztów, stanowiłaby najlepsze rozwiązanie zarówno dla podróżnych, jak i dla dostawców usług turystycznych[48]. Motyw 39

[46] Zob. motyw 7 decyzji Komisji z 4.2.2021 w sprawie pomocy państwa SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Zob. protokół 4. posiedzenia eksperckiej grupy zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych (z 24.11.2020 r.).

[48] Zob. protokół 3. posiedzenia eksperckiej grupy zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych (z 3.12.2019 r.).

dyrektywy w sprawie imprez turystycznych stanowi, że powinno być możliwe zaoferowanie podróżnym kontynuacji imprezy turystycznej.

4.2.5. Ograniczenie zaliczek

Zaliczka jest zwyczajową formą płatności za imprezy turystyczne. Z niemieckiego orzecznictwa krajowego dotyczącego nieuczciwych postanowień umownych wynika, że w Niemczech zaliczki na imprezy turystyczne zasadniczo ograniczają się do 20 % kwoty uiszczanej w chwili rezerwacji, chyba że organizator należycie uzasadni wyższą zaliczkę ze względu na wydatki powstałe w chwili zawarcia umowy; pozostała kwota jest płatna nie później niż 30 dni przed rozpoczęciem podróży[49]. Upadłość Grupy Thomas Cook doprowadziła jednak do powstania roszczeń o zwrot kosztów w wysokości około 287,4 mln EUR w Niemczech, co ostatecznie skłoniło rząd do wypłacenia zaległych zwrotów (zob. powyżej w pkt 4.1). Również w Austrii istnieją ograniczenia dotyczące zaliczek na imprezy turystyczne, które nie mają jednak zastosowania w przypadku nieograniczonej ochrony na wypadek niewypłacalności[50].

Aby ograniczyć narażenie podróżnych na ryzyko niewypłacalności, ale także aby zmniejszyć ryzyko ponoszone przez podmioty udzielające zabezpieczenia, a tym samym koszty takiego zabezpieczenia, organizacje konsumentów i podróżnych zaproponowały ograniczenie wysokości zaliczek i wprowadzenie wymogu, aby podróżni płacili za usługę dopiero po jej otrzymaniu. Argumentują one, że dzięki ograniczeniu zaliczek ryzyko, które mają pokryć systemy ochrony na wypadek niewypłacalności, mogłoby zostać ograniczone głównie do powrotu podróżnych do kraju, a podróżni byliby lepiej chronieni w przypadku anulowania imprezy[51].

Ponieważ usługi przedpłacone, takie jak przewóz pasażerów, są często częścią imprezy turystycznej, należałoby ocenić wykonalność, zakres i restrykcje ewentualnego ograniczenia stosowania zaliczek w sektorze imprez turystycznych, z uwzględnieniem szerszego ekosystemu turystycznego.

Przedstawiciele sektora transportu i podróży uważają, że ograniczenie zaliczek mogłoby pogorszyć ich krytyczną sytuację pod względem płynności finansowej. Zwracają oni również uwagę, że zaliczki są światowym standardem w usługach turystycznych, a jednostronne wymogi UE ograniczające ten model biznesowy mogłyby mieć daleko idące konsekwencje i zakłócić równe szanse w stosunku do konkurentów spoza UE. Ponadto przedstawiciele branży podkreślają, że ceny imprez turystycznych mogą być utrzymywane na niskim

---

[49] Zob. wyroki Bundesgerichtshof z dnia 9 grudnia 2014 r., X ZR 13/14, oraz z dnia 25 lipca 2017 r., X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

[50] Zob. § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie imprez turystycznych (Pauschalreiseverordnung); zaliczki można przyjmować dopiero na 11 miesięcy przed uzgodnionym końcem podróży; uiszczenia zaliczek w wysokości ponad 20 % można żądać dopiero na 20 dni przed rozpoczęciem podróży, chyba że jest ona objęta nieograniczoną ochroną na wypadek niewypłacalności.

[51] Zob. stanowisko Verband Deutsches Reisemanagement e.V. z maja 2020 r. na stronie internetowej 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; dokument „Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich" („Ocena stosowania zaliczek w sektorze podróży i sektorze lotniczym") (z grudnia 2020 r.) sporządzony na zlecenie niemieckiej organizacji konsumenckiej vzbv (dotychczas nieopublikowany); protokół 3. posiedzenia eksperckiej grupy zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych (z 3.12.2019 r.). Zob. również dokument roboczy służb Komisji SWD(2020) 331 final z 9.12.2020, pkt 947.

poziomie, ponieważ organizatorzy podróży wykupują z wyprzedzeniem duże przydziały miejsc w hotelach i w środkach transportu, finansowane z zaliczek od konsumentów[52].

4.2.6. Ochrona na wypadek niewypłacalności w przypadku upadłości przewoźników

W swojej rezolucji w odpowiedzi na upadłość Grupy Thomas Cook[53] Parlament Europejski uznał znaczenie skutecznej repatriacji i nie zgłosił żadnych zastrzeżeń w odniesieniu do dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. W tym kontekście w ramach rewizji rozporządzenia nr 261/2004 w sprawie praw pasażerów linii lotniczych Parlament ponowił jednak wniosek o rozszerzenie ochrony na wypadek niewypłacalności na loty oferujące tylko miejsca w samolocie bez innych usług. Skutki niewypłacalności linii lotniczych mogą odczuć podróżni, organizatorzy turystyki i pośrednicy. Na przykład, jeżeli umowa o udział w imprezie turystycznej obejmująca przelot zostanie rozwiązana zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych, organizator może być zobowiązany do zwrotu podróżnemu pełnej ceny niezależnie od tego, czy nadal ma tę kwotę lub czy będzie w stanie odzyskać ją od linii lotniczych. Apel ze strony zainteresowanych stron reprezentujących przedsiębiorstwa turystyczne i konsumentów o wprowadzenie obowiązkowej ochrony na wypadek niewypłacalności linii lotniczych nasilił się w kontekście kryzysu związanego z COVID-19. W sprawozdaniu okrągłego stołu ekspertów ds. lotnictwa w sprawie naprawy europejskiego lotnictwa (listopad 2020 r.) przyznano, że obecny kryzys pokazał, iż pasażerowie czują się pozbawieni ochrony na wypadek niewypłacalności linii lotniczych, i zasugerowano, że wpływ ochrony na wypadek niewypłacalności linii lotniczych mógłby zostać dokładniej przeanalizowany[54].

W komunikacie w sprawie strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z dnia 9 grudnia 2020 r. Komisja stwierdziła, że „UE musi pomagać pasażerom, gdy przewoźnicy przechodzą w stan upadłości lub znajdują się w poważnym kryzysie płynnościowym, tak jak w sytuacji pandemii COVID-19. Pasażerowie, którzy utknęli na lotnisku, muszą mieć umożliwiony powrót, a koszty ich biletów muszą zostać zwrócone w przypadku odwołania lotów przez przewoźników. Komisja rozważa możliwości i korzyści wynikające z ewentualnych środków ochrony pasażerów przed takimi zdarzeniami i, w stosownych przypadkach, przedstawi wnioski ustawodawcze”[55].

5. Pandemia COVID-19

W dniu 30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym w związku z globalnym wybuchem epidemii COVID-19, a w dniu 11 marca 2020 r. określiła ją jako pandemię.

W wyniku pandemii COVID-19 wprowadzono bezprecedensowe ograniczenia w podróżowaniu na skalę ogólnoświatową, które doprowadziły do niemal całkowitego wstrzymania podróży w Europie i wielu innych częściach świata. Poważnie wpływa to na

---

[52] Według brytyjskiej organizacji konsumenckiej Which? imprezy turystyczne są tańsze w przypadku wakacji letnich w 2021 r. niż rezerwacje dokonywane samodzielnie, zob. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (dostęp w dniu 16 grudnia 2020 r.).

[53] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2019 r. w sprawie negatywnego wpływu upadłości Grupy Thomas Cook na turystykę w UE (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_PL.pdf

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

[55] Komunikat Komisji COM(2020) 789 final, pkt 91.

cały ekosystem turystyczny. Z danych Światowej Organizacji Turystyki wynika, że w okresie od stycznia do października 2020 r. wyniki sektora turystyki w Europie spadły o 72 % w porównaniu z rokiem 2019[56]. Poza utratą przychodów organizatorzy są szczególnie zaniepokojeni faktem, że wnioski o zwrot kosztów składane przez podróżnych w związku z anulowaniem rezerwacji znacznie przekraczają poziom nowych rezerwacji. Wspólne Centrum Badawcze Komisji oszacowało w scenariuszu „drugiej fali", że w wyniku spadku liczby przybywających turystów w 2020 r. zagrożonych może być 11,7 mln miejsc pracy w gospodarce UE[57]. Jednocześnie, według organizacji konsumenckich, do grudnia 2020 r. tysiące konsumentów nie otrzymało jeszcze zwrotu pieniędzy za odwołane wakacje[58].

5.1. Odwołanie podróży z powodu COVID-19

Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność zastosowania przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych dotyczących „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności", które zdefiniowano w art. 3 pkt 12 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych jako „sytuację poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania"[59]. Znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, takie jak wybuch epidemii poważnej choroby w docelowym miejscu podróży lub jego najbliższym sąsiedztwie, zazwyczaj kwalifikuje się jako takie nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności (zob. motyw 31 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych).

Zgodnie z art. 12 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych podróżny może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej bez płacenia jakiejkolwiek kary za rozwiązanie w przypadku „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu

---

[56] Dane Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) dotyczące liczby przybywających turystów międzynarodowych, zob. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19 Europejska Federacja Związków Biur Podróży (ECTAA) wskazuje, że w porównaniu z 2019 r. średni obrót spadł o 80 %, zob. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Dane Eurostatu wskazują na 49-procentowy spadek liczby noclegów w turystycznych obiektach noclegowych w UE w okresie od stycznia do września 2020 r., zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Na podstawie danych z kwietnia–maja 2020 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji oszacowało spadek o 68 % do końca roku w przypadku „scenariusza drugiej fali", „Behavioural changes in tourism in times of COVID-19" (Zmiany zachowań w turystyce w czasach COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

[57] „Behavioural changes in tourism in times of COVID-19" (Zmiany zachowań w turystyce w czasach COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

[58] Zob. ocena Europejskiej Organizacji Konsumentów z dnia 14 grudnia 2020 r. dotycząca wdrożenia przez państwa członkowskie zalecenia Komisji (UE) w sprawie bonów, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[59] Zgodnie z protokołem drugich warsztatów poświęconych transpozycji zorganizowanych w dniu 13 czerwca 2016 r. (s. 19) „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności" w rozumieniu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych oznaczają, że danego zdarzenia nie można było przewidzieć w momencie dokonywania rezerwacji. Protokół jest dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324 Protokoły te nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji w odniesieniu do interpretacji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. W art. 4 ust. 6 ppkt (ii) dyrektywy Rady 90/314/EWG użyto pojęcia „działania siły wyższej, tzn. niezwykłych i nieprzewidzianych okoliczności niezależnych od strony, która się na nie powołuje i których konsekwencji mimo zachowania należytej staranności nie można było uniknąć, z wyłączeniem sprzedania większej niż dostępne ilości miejsc".

docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które to okoliczności w znaczącym stopniu wpływają na realizację imprezy turystycznej lub które w znaczącym stopniu wpływają na przewóz pasażerów do miejsca docelowego" (art. 12 ust. 2 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych). Organizator imprezy turystycznej również może rozwiązać umowę bez ponoszenia kary, jeżeli nie ma możliwości zrealizowania umowy z powodu „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności" (art. 12 ust. 3 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych). W takich przypadkach podróżny ma prawo do pełnego zwrotu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu danej imprezy turystycznej w terminie 14 dni od rozwiązania umowy (art. 12 ust. 4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych).

W dniu 5 marca 2020 r. służby Komisji opublikowały na stronie internetowej Komisji nieformalne wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych w związku z COVID-19[60], zaktualizowane w dniu 19 marca 2020 r., w których potwierdzono prawo podróżnych do uzyskania pełnego zwrotu kosztów, jeżeli – na podstawie oceny poszczególnych przypadków – spełnione są warunki określone w art. 12 ust. 2 lub 3 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. W nocie tej służby Komisji stwierdziły również, że biorąc pod uwagę sytuację organizatorów w zakresie przepływów pieniężnych, podróżni powinni rozważyć możliwość zaakceptowania, że ich wycieczka zostanie przełożona na późniejszy termin, co – biorąc pod uwagę obecną niepewność związaną z planowaniem podróży – mogłoby przyjąć formę noty kredytowej („bon"). Kilka państw członkowskich zwróciło się do Komisji o zawieszenie prawa do zwrotu w terminie 14 dni lub zastąpienie go tymczasowym rozwiązaniem w postaci bonu[61].

W piśmie z dnia 27 marca 2020 r. skierowanym do wszystkich państw członkowskich[62] komisarz Didier Reynders przypomniał, że prawo podróżnych do zwrotu kosztów musi mieć zastosowanie do odwołań związanych z COVID-19. W celu złagodzenia problemów przedsiębiorstw z płynnością finansową zasugerował on, że organizatorzy turystyki mogliby oferować bony pod warunkiem, że podróżni 1) mieliby wybór, jeżeli chodzi o przyjęcie bonu, oraz 2) powinni mieć możliwość zażądania pełnego zwrotu pieniędzy, jeżeli ostatecznie nie skorzystali z bonu. Ponadto komisarz Didier Reynders podkreślił, że konieczne są środki zapewniające solidną ochronę na wypadek niewypłacalności, aby zwiększyć zaufanie podróżnych do dokonywania takich wyborów.

5.1.1. Zalecenie Komisji w sprawie bonów

W dniu 13 maja 2020 r. Komisja przyjęła zalecenie (UE) 2020/648 w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19[63]. W zaleceniu tym Komisja ponownie przypomniała o prawie do zwrotu kosztów na mocy obowiązujących przepisów UE, mianowicie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i unijnych rozporządzeń w sprawie praw pasażerów. Jednocześnie w zaleceniu przyznano, że sektory

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf dokument opublikowany na stronie internetowej Komisji poświęconej reakcji na COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_pl

[61] Zob. w tym zakresie np. decyzja rządu niemieckiego z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie zwrócenia się do Komisji o przedstawienie na szczeblu UE wniosków w sprawie imprez turystycznych i praw pasażerów, które powinny tymczasowo zastąpić zwroty gotówkowe bonami w przypadku odwołań związanych z COVID-19, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744

[62] Ref. nr ARES(2020)1801052.

[63] Dz.U. L 151 z 14.5.2020, s. 10.

transportu i podróży borykają się z niestabilną sytuacją finansową, która powstała w następstwie licznie odwoływanych podróży w związku z pandemią koronawirusa. W związku z tym w swoim zaleceniu Komisja zaproponowała sposoby na podniesienie atrakcyjności bonów – jako alternatywy dla zwrotu pieniędzy – aby zwiększyć ich akceptację przez pasażerów i podróżnych. W zaleceniu wskazano również, jakiego rodzaju programy unijne są dostępne w celu wspierania przedsiębiorstw w sektorze podróży i transportu.

Pismem komisarza Didiera Reyndersa i komisarz Adiny-Ioany Vălean z dnia 14 maja 2020 r.[64] Komisja zwróciła uwagę wszystkich państw członkowskich na to zalecenie. Komisja wezwała m.in. do prawidłowego stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i unijnych rozporządzeń w sprawie praw pasażerów, sprawnego wykrywania praktyk stanowiących naruszenie tych przepisów oraz skutecznego karania za takie praktyki[65].

Swoim zaleceniem Komisja dała wyraźny sygnał państwom członkowskim i zainteresowanym stronom, że nie zamierza przychylać się do apeli o obniżenie poziomu ochrony konsumentów[66]. Kilka państw członkowskich[67], stosując się do zalecenia Komisji, przyjęło przepisy dotyczące dobrowolnych bonów w związku z imprezami turystycznymi lub przyjęło środki pomocy państwa w celu wsparcia sektora turystycznego na podstawie tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19[68] lub na podstawie Traktatu[69]. Organizacje konsumenckie ubolewają jednak nad tym, że państwa UE, linie lotnicze i organizatorzy turystyki niedostatecznie stosują zalecenie Komisji[70].

5.1.2. Tymczasowe przepisy krajowe stanowiące odstępstwo od dyrektywy w sprawie imprez turystycznych

---

64 Nr ref. ARES(2020)2559372.

65 Zob. również dokument zawierający często zadawane pytania na stronie Komisji poświęconej reakcji na koronawirusa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_pl.pdf

66 W rezolucji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie turystyki i transportu w roku 2020 i w dalszej przyszłości Parlament Europejski wezwał Komisję, aby zaproponowała wspólne unijne przepisy dotyczące warunków wydawania bonów w związku z COVID-19 przy zachowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów; zasugerował również zbadanie możliwości ustanowienia europejskiego systemu gwarancji podróży dla przedsiębiorstw w celu zabezpieczenia płynności finansowej, aby zagwarantować podróżnym zwrot kosztów, jak również kosztów repatriacji, wraz z uczciwym odszkodowaniem za wszelkie szkody poniesione w przypadku upadłości, zob. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_PL.html, pkt 14 i 15.

67 Np. Cypr, Łotwa, Niemcy i Węgry określiły ramy prawne dotyczące dobrowolnych bonów; Grecja i Włochy uczyniły to samo po wszczęciu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dania, Niderlandy, Niemcy i Polska przyjęły środki pomocy państwa w celu wsparcia systemów ochrony na wypadek niewypłacalności.

68 Zob. komunikat Komisji z dnia 19 marca 2020 r. – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, Dz.U. C 91I z 20.3.2020, s. 1. Tymczasowe ramy zostały zmienione w dniach 3 kwietnia, 8 maja, 29 czerwca, 13 października 2020 r. i 28 stycznia 2021 r., zob. nieformalna wersja skonsolidowana na stronie internetowej Komisji pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

69 Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE przy uwzględnieniu przez analogię niektórych wymogów zawartych w tymczasowych ramach prawnych.

70 Zob. sprawozdanie Europejskiej Organizacji Konsumentów „Covid-19 and EU Travellers' Right - Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" („COVID-19 a prawa podróżnych w UE – ocena dotycząca wdrożenia przez państwa członkowskie zalecenia Komisji w sprawie bonów") z dnia 14 grudnia 2020 r., https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

Z informacji przekazanych przez Komisję wynika, że 15 państw członkowskich przyjęło przepisy szczególne tymczasowo zezwalające organizatorom imprez turystycznych na wydawanie bonów zamiast zwrotu płatności w gotówce za odwołane podróże lub na odroczenie zwrotu płatności na okres dłuższy niż 14 dni, co jest sprzeczne z art. 12 ust. 2, art. 12 ust. 3 lit. b) i art. 12 ust. 4 w związku z art. 4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

W rezultacie, zgodnie z jednoznacznym stanowiskiem wyrażonym w zaleceniu 2020/648, Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 11 państwom członkowskim[71]. Komisja nie wszczęła postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim, w których tymczasowe odstępstwa od dyrektywy w sprawie imprez turystycznych wygasły lub zostały zmienione po podjęciu przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim były nadal w toku.

W kilku państwach członkowskich nadal wywierały skutki niezgodne z przepisami środki krajowe, mimo że już nie obowiązywały; na przykład podróżni, którzy otrzymali obowiązkowe bony na podstawie uchylonych przepisów lub przepisów, które utraciły moc, musieli odczekać przynajmniej do końca okresu ważności takich bonów, zanim mogli ubiegać się o zwrot zaliczek dokonanych wpłaconych na poczet odwołanych imprez turystycznych. Komisja wezwała te państwa członkowskie do wprowadzenia środków w celu zaradzenia sytuacji powstałej na skutek stosowania wcześniej obowiązujących przepisów sprzecznych z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych oraz do zapewnienia, aby konsumenci, którzy preferują zwrot gotówki w stosunku do bonu, faktycznie otrzymali zwrot wpłaty zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych[72].

5.1.3. Krajowe środki pomocy państwa

Oprócz ogólnych programów pomocy państwa dostępnych również dla podmiotów z sektora turystycznego kilka państw członkowskich przyjęło szczególne środki pomocy państwa w celu wsparcia organizatorów imprez turystycznych, w szczególności państwa te ustanowiły systemy gwarancji dla bonów, aby zapewnić, że w przypadku niewypłacalności organizatora podróżni otrzymają zwrot wartości bonu, zgodnie z treścią zalecenia Komisji 2020/648. Komisja zatwierdziła te środki zgodnie z tymczasowymi ramami środków pomocy państwa[73] lub na podstawie Traktatu[74].

Dania ustanowiła pożyczkę w wysokości 200 mln EUR na wsparcie Funduszu Gwarancyjnego dla Podróżnych w związku z odwołaniem podróży z powodu pandemii COVID-19[75]. Niemcy przyjęły system gwarancji o wartości 840 mln EUR w celu zabezpieczenia dobrowolnych bonów akceptowanych przez podróżnych zamiast zwrotu pieniędzy[76]. Wprowadzając ten system, Niemcy chciały uczynić z bonów atrakcyjną

[71] Zob. komunikaty prasowe Komisji z dnia 2 lipca i 30 października 2020 r. (pkt 5 – Wymiar sprawiedliwości): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1212 oraz https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_20_1687

[72] Pismo z dnia 30.10.2020 r. skierowane do dziesięciu państw członkowskich, nr ref. ARES(2020)6156146.

[73] Zob. przypis 68.

[74] Zob. przypis 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

alternatywę dla zwrotu pieniędzy. Polska przyjęła środki mające na celu wsparcie organizatorów turystyki i innych przedsiębiorstw działających w sektorze turystyki i kultury[77]. W ramach tego systemu państwo polskie zwraca koszty podróżnym poszkodowanym w wyniku odwołań związanych z COVID-19 w imieniu organizatorów turystyki, którzy będą musieli spłacić te pożyczki. Włochy przyjęły środki mające na celu przyznanie bezpośrednich dotacji organizatorom turystyki i biurom podróży, aby zrekompensować im poniesione straty[78]. Niderlandy ustanowiły pożyczkę w wysokości 165 mln EUR w celu wsparcia pięciu niderlandzkich funduszy gwarancyjnych, które zapewniają systemy gwarancyjne organizatorom imprez turystycznych[79]. Celem tej pomocy państwa jest zapewnienie płynności funduszom, aby zagwarantować wystarczające środki na pokrycie wszystkich płatności na rzecz podróżnych w przypadku niewypłacalności organizatorów podróży, w tym zwrot z tytułu niewykorzystanych „bonów z tytułu koronawirusa". Bułgaria przyjęła program pomocy w wysokości około 26 mln EUR dla organizatorów turystyki i biur podróży na pokrycie strat związanych ze zwrotem pieniędzy podróżnym, których imprezy turystyczne zostały odwołane z powodu COVID-19[80]. Cypr przyjął pomoc o szacunkowej wartości 86,6 mln EUR w formie gwarancji dla not kredytowych wyemitowanych dla konsumentów i organizatorów imprez turystycznych w celu zabezpieczenia tych dobrowolnych bonów przed ewentualną niewypłacalnością emitenta[81]. Szwecja przyjęła pomoc w formie pożyczek dla biur podróży i organizatorów turystyki w celu wsparcia ich w wypełnianiu ich ustawowych zobowiązań do zwrotu kosztów[82]. Austria przyjęła pomoc w formie gwarancji państwowych w celu pokrycia przez ograniczony czas ryzyka niewypłacalności organizatorów imprez turystycznych i podmiotów ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, mając na uwadze wycofanie się banków i ubezpieczycieli z ubezpieczania imprez turystycznych oraz trudności organizatorów imprez turystycznych i podmiotów ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych w znalezieniu przystępnych cenowo gwarancji na rynku[83].

5.2. Wyzwania

5.2.1. Przestrzeganie prawa podróżnych do zwrotu kosztów

Według doniesień w całej UE kilka tysięcy podróżnych, których wyjazdy musiały zostać odwołane z powodu COVID-19, nie otrzymało zwrotu kosztów w ciągu 14 dni, jak przewidziano w art. 12 ust. 4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych; odmówiono im zwrotu kosztów, przekazano im bon wbrew ich woli, nie umożliwiono im kontaktu z organizatorem, przekazano im zwrot kosztów ze znacznym opóźnieniem lub zwrócono im tylko część kwoty lub w inny sposób utrudniono im dochodzenia praw[84]. Także wzrost liczby zapytań i skarg otrzymanych przez organy ADR, Europejskie Centra Konsumenckie i organizacje konsumenckie wzbudził wątpliwości co do poszanowania praw podróżnych wynikających z dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

5.2.2. Trudności przedsiębiorstw

[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521
[84] Zob. sprawozdanie Europejskiej Organizacji Konsumentów, o którym mowa w przypisie 70, oraz ankieta przeprowadzona wśród jej członków dotycząca skarg w sektorze imprez turystycznych (nieopublikowana).

Jak opisano w pkt 5.1, pandemia COVID-19 spowodowała konieczność zastosowania pojęcia „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności" zdefiniowanego w art. 3 pkt 12 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. W motywie 31 jako przykłady wymieniono „działania wojenne, inne poważne problemy związane z bezpieczeństwem, takie jak terroryzm, znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, takie jak wybuch epidemii poważnej choroby w docelowym miejscu podróży lub katastrofy naturalne, takie jak powodzie lub trzęsienia ziemi, lub warunki pogodowe uniemożliwiające bezpieczną podróż". Takie zdarzenia są zazwyczaj, choć niekoniecznie, ograniczone do konkretnego miejsca docelowego lub konkretnej części świata.

Organizatorzy są często w stanie zaradzić takim zdarzeniom przez zmianę miejsca docelowego, przesunięcie daty podróży lub zwrot kosztów podróżnym, finansowany z przychodów z rezerwacji innych miejsc docelowych, jeżeli okoliczności te są ograniczone do konkretnego miejsca docelowego. W przypadku pandemii, która w skali ogólnoświatowej prowadzi do niemalże całkowitego wstrzymania podróży przez dłuższy okres, jak w przypadku COVID-19, zobowiązania do zwrotu kosztów są znacznie wyższe niż przychody z nowych rezerwacji. Ponadto organizatorzy często ponoszą koszty stałe, które nadwerężają ich sytuację finansową. W ostatecznym rozrachunku może to zaszkodzić interesom podróżnych, jeżeli organizator ogłosi upadłość, a podróżni będą musieli zgłaszać roszczenia do masy upadłościowej.

Zalecenie Komisji w sprawie bonów (zob. pkt 5.1.1 powyżej) miało również na celu rozwiązanie problemów z płynnością organizatorów spowodowanych masowymi odwołaniami związanymi z COVID-19. Te problemy organizatorów z płynnością pogłębia fakt, że muszą oni zwrócić podróżnym pełną cenę imprezy turystycznej, podczas gdy sami nie zawsze otrzymują od dostawców usług we właściwym terminie zwrot kosztów usług, które opłacili z góry, a które stanowią część odwołanej imprezy turystycznej. Jeżeli dostawcy w międzyczasie zbankrutują, organizatorzy mogą w ogóle nie otrzymać zwrotu kosztów. Może to prowadzić do niesprawiedliwego podziału obciążeń między podmiotami gospodarczymi w sektorze podróży[85].

Niektórzy organizatorzy imprez turystycznych i pośrednicy zgłosili, że podczas kryzysu związanego z COVID-19 linie lotnicze zaprzestały stosowania mechanizmu automatycznego zwrotu kosztów organizatorom i innym biurom podróży za pośrednictwem globalnych systemów dystrybucji („komputerowe systemy rezerwacji"), podczas gdy organizatorzy musieli zwracać pieniądze podróżnym.

Nierówny charakter relacji między przedsiębiorstwami jest dodatkowo pogłębiany przez fakt, że organizatorzy i dostawcy usług transportowych działają w różnych systemach prawnych. Wbrew temu, co nakazuje dyrektywa w sprawie imprez turystycznych, pasażerowie, którzy sami odwołają lot lub inną usługę transportową, nie mają prawa do zwrotu kosztów na mocy unijnych rozporządzeń w sprawie praw pasażerów, nawet w przypadku nadzwyczajnych okoliczności. W takim przypadku skutki prawne, a w szczególności prawo pasażera do zwrotu kosztów, wynikają z warunków umowy zawartej między pasażerem a przewoźnikiem oraz z obowiązujących przepisów państw członkowskich. Na przykład, jeżeli podróżny, który zarezerwował imprezę turystyczną obejmującą przelot, rozwiązał umowę o udział w imprezie turystycznej zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych, organizator musi zwrócić podróżnemu koszty, ale nie ma prawa na mocy przepisów unijnych domagać się zwrotu kosztów od linii lotniczych, jeżeli lot się odbył. Organizator musiałby raczej dochodzić

[85] Motyw 13 zalecenia Komisji (UE) 2020/648.

ewentualnego prawa do zwrotu kosztów na mocy właściwego prawa danego państwa członkowskiego.

Niektórzy organizatorzy imprez turystycznych zaproponowali zmianę art. 22 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i dodanie obowiązku zwrotu kosztów przez dostawców usług turystycznych, które nie zostały wykonane z powodu rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej, w przypadku gdy organizator musi zwrócić koszty podróżnemu. Z kolei sektor lotniczy zgłosił poważne zastrzeżenia co do uregulowania w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych często złożonych stosunków B2B pomiędzy organizatorami a dostawcami usług turystycznych.

5.2.3. Oficjalne ostrzeżenie lub zalecenia dotyczące podróżowania

Powszechnie uznaje się, że oficjalne ostrzeżenie dotyczące podróżowania wydane przez organ krajowy jest ważnym wskaźnikiem, że umowa o udział w imprezie turystycznej może zostać rozwiązana z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności mających wpływ na realizację podróży. W samej dyrektywie w sprawie imprez turystycznych nie ma jednak wzmianki o skutkach prawnych ostrzeżeń lub zaleceń dotyczących podróżowania wydawanych przez rządy, ponieważ w momencie jej przyjęcia niektóre państwa członkowskie były zdecydowanie przeciwne wszelkim odniesieniom do oficjalnych zaleceń dotyczących podróżowania w dyrektywie[86].

Wydawanie zaleceń dotyczących podróżowania leży w gestii państw członkowskich, które wymieniają się informacjami na temat wydawanych przez siebie zaleceń za pośrednictwem sieci Consular OnLine (CoOL). Podczas pandemii COVID-19 państwa członkowskie wydały zalecenia dotyczące podróżowania nie tylko do państw trzecich, ale także do innych państw członkowskich, zazwyczaj odradzając wszelkie podróże inne niż niezbędne. Początkowo krajowe ostrzeżenia lub zalecenia dotyczące podróżowania wydawano w sposób nieskoordynowany. Spowodowało to niepewność wśród przedsiębiorstw turystycznych i konsumentów co do ich praw i obowiązków, zwłaszcza w sytuacjach transgranicznych.

Dnia 13 października 2020 r. Rada przyjęła zalecenie[87] w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Chociaż nie dotyczy ono bezpośrednio zaleceń dotyczących podróżowania, państwa członkowskie uzgodniły stosowanie wspólnej mapy poziomu ryzyka związanego z COVID-19 w UE, publikowanej przez Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób. Ponadto państwa członkowskie zobowiązały się do przekazywania społeczeństwu jasnych i aktualnych informacji, między innymi za pośrednictwem platformy Re-open EU[88]. Ze względu na zmieniającą się sytuację epidemiologiczną Rada zmieniła zalecenie w dniu 1 lutego 2021 r.[89]

---

[86] We wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, COM(2013) 512 final z 9.7.2013, w motywie 26 uznano, że: „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności występują zwłaszcza wtedy, gdy wiarygodne i podane do publicznej wiadomości informacje, takie jak zalecenia wydawane przez władze państw członkowskich, odradzają podróżowanie do miejsca przeznaczenia". Stwierdzenie to usunięto w trakcie negocjacji legislacyjnych.

[87] Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Dz.U. L 337 z 14.10.2020, s. 3.

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

[89] Zalecenie Rady (UE) 2021/119 z dnia 1 lutego 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/1475 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Dz.U. L 36I z 2.2.2021, s. 1.

5.2.4. Bony

W przeciwieństwie do rozporządzeń w sprawie praw pasażerów dyrektywa w sprawie imprez turystycznych nie przewiduje wyraźnie możliwości dokonywania zwrotów płatności w formie bonu. W swoim zaleceniu (UE) 2020/648 Komisja uznała, że w przypadku odwołań organizatorzy mogą proponować bony jako alternatywę dla zwrotu pieniędzy, pod warunkiem że podróżni dobrowolnie zgodzą się je przyjąć (zob. pkt 5.1.1 powyżej).

Niemcy[90], Węgry[91], Łotwa[92] i Cypr[93] przyjęły przepisy krajowe ustanawiające ramy prawne dla bonów do dobrowolnego przyjęcia przez podróżnych w sektorze imprez turystycznych zgodnie z zaleceniem Komisji, w szczególności w odniesieniu do ochrony przed niewypłacalnością emitenta. Włochy i Grecja zastosowały się do części zalecenia, zmieniając swoje przepisy po wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Hiszpania zmieniła swoje przepisy, aby zapobiec wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Irlandia wprowadziła gwarantowane przez państwo noty kredytowe, które mogą być oferowane klientom organizatorów turystyki i biur podróży działających w Irlandii zamiast zwrotu pieniędzy, jeżeli klient wyrazi na to zgodę[94].

Komisja wyraźnie stwierdziła, że należy przestrzegać prawa podróżnych do zwrotu kosztów przewidzianego w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych, i uznała, że bony są dopuszczalnym rozwiązaniem tylko wtedy, gdy ich przyjęcie jest nieobowiązkowe.

5.2.5. Ochrona na wypadek niewypłacalności

Pojawiło się pytanie, czy nierozstrzygnięte roszczenia o zwrot należności od podróżnych są objęte systemami ochrony na wypadek niewypłacalności przewidzianymi w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych organizatorzy muszą posiadać zabezpieczenie na potrzeby zwrotu wszystkich wpłat dokonanych przez podróżnych „w zakresie, w jakim dane usługi nie zostały wykonane w wyniku niewypłacalności organizatora". W swoim zaleceniu 2020/648 Komisja uznała, że w razie niewypłacalności organizatorów istnieje ryzyko, że wielu podróżnych nie otrzyma zwrotu kosztów, ponieważ ich roszczenia wobec organizatorów nie są zabezpieczone[95].

---

[90] Ustawa z dnia 10 lipca 2020 r. o łagodzeniu skutków pandemii COVID-19 w prawie dotyczącym umów o udział w imprezach turystycznych, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 z 16.7.2020, s. 1643.

[91] Dekret rządowy 242/2020 z dnia 27 maja w sprawie szczególnych zasad mających zastosowanie do umów o świadczenie usług turystycznych w sytuacjach nadzwyczajnych.

[92] Ustawa o zarządzaniu rozprzestrzenianiem się zakażenia COVID-19, rozdział V sekcja 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, numer OP: 2020/110A.1.

[93] Ustawa o środkach nadzwyczajnych w sektorze turystyki w 2020 r., ustawa 59(I)/2020 z dnia 22 maja 2020 r.

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

[95] Zob. motyw 14 zalecenia 2020/648. Zob. również protokół 3. warsztatów dotyczących transpozycji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych (25 października 2016 r.), s. 6: „Sformułowanie art. 17 ust. 1 sugeruje, że jeżeli umowa została rozwiązana przed wystąpieniem niewypłacalności, świadczenie stało się w chwili wystąpienia niewypłacalności niewymagalne, co oznaczałoby, że niewypłacalność nie spowodowała niewykonania usług turystycznych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 wydaje się, że ochrona na wypadek niewypłacalności obejmuje wyłącznie straty wynikające z niewykonania usługi, a nie roszczenia o zwrot kosztów, które istniały już w chwili ogłoszenia niewypłacalności". Protokoły, dostępne na stronie internetowej https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji w odniesieniu do interpretacji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

Przedstawiciele funduszy gwarancji podróży ostrzegają jednak, że niektóre podmioty zapewniające ochronę na wypadek niewypłacalności mogą znaleźć się pod znaczną dodatkową presją w nadchodzących miesiącach, jeżeli będą musiały podjąć działania w celu pokrycia kosztów bonów wydanych przez masowo ogłaszających upadłość organizatorów. Dotyczy to w szczególności państw członkowskich, które zobowiązały istniejące podmioty zapewniające ochronę na wypadek niewypłacalności do pokrycia kosztów bonów bez środków zabezpieczających[96]. Może pojawić się pytanie, czy zwroty mogą być ograniczone w świetle motywu 40 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, zgodnie z którym nie jest konieczne uwzględnianie „skrajnie nieprawdopodobnego ryzyka" w celu zapewnienia skutecznej ochrony na wypadek niewypłacalności[97].

W kontekście przygotowywania niniejszego sprawozdania organizacje konsumenckie i niektóre państwa członkowskie zaproponowały, że należy zmienić dyrektywę w sprawie imprez turystycznych, aby zapewnić ochronę roszczeń konsumentów o zwrot wpłat również w sytuacjach, gdy umowa o udział w imprezie turystycznej została rozwiązana z przyczyn niezwiązanych z niewypłacalnością organizatora, np. z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności.

5.2.6. Ubezpieczenia

Ryzyko związane z pandemiami jest często wyłączone z polis ubezpieczeniowych, w szczególności z ubezpieczeń od kosztów odwołania podróży[98]. Ogranicza to możliwość ubezpieczenia się przez podróżnych od ewentualnych strat spowodowanych odwołaniem podróży z powodu pandemii.

Niektóre zainteresowane strony z branży turystycznej zasugerowały, że organizatorzy powinni mieć możliwość dodania do imprezy turystycznej odpowiedniego indywidualnego ubezpieczenia podróżnego z opcją przystąpienia/odstąpienia. W ramach eksperckiej grupy zainteresowanych stron wspierającej stosowanie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych organizacje konsumenckie podkreśliły jednak, że jakiekolwiek ubezpieczenie wykupione przez samych podróżnych nie powinno w żaden sposób ograniczać istniejących praw podróżnych do zwrotu kosztów ani ochrony w ramach obowiązkowej ochrony na wypadek niewypłacalności.

6. Dalsze działania

Kwestie opisane w niniejszym sprawozdaniu, w szczególności w pkt 3.2, 4 i 5, oraz ich praktyczne konsekwencje wymagają dalszej analizy. Należy przede wszystkim dokładniej ocenić pełny wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na sektor i poziom ochrony konsumentów.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w Nowym programie na rzecz konsumentów, na podstawie ustaleń zawartych w niniejszym sprawozdaniu Komisja przeprowadzi do 2022 r. „pogłębioną

---

[96] Zgodnie z informacjami, jakimi dysponuje Komisja, wartość „obowiązkowych" bonów z tytułu koronawirusa wydanych we Francji wynosi około 850 mln EUR, a w Belgii – około 300 mln EUR. Główny niderlandzki fundusz gwarancyjny pokrywa bony o wartości około 400 mln EUR.

[97] Motyw 40 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych stanowi, że: „Skuteczna ochrona na wypadek niewypłacalności nie powinna jednak uwzględniać skrajnie nieprawdopodobnego ryzyka, jak na przykład równoczesnej niewypłacalności kilku największych organizatorów, gdyż miałoby to nieproporcjonalny wpływ na koszty ochrony, ograniczając tym samym jej skuteczność. W takich przypadkach gwarancja zwrotu może być ograniczona".

[98] Zob. np. analiza belgijskiej organizacji konsumenckiej Test Achats opublikowana w dniu 22 października 2020 r., https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus

analizę służącą ustaleniu, czy obecnie obowiązujące ramy regulacyjne dotyczące imprez turystycznych – w tym przepisy w zakresie ochrony przed niewypłacalnością – są nadal odpowiednie, by zapewnić solidną i kompleksową ochronę konsumentów w każdych warunkach, biorąc również pod uwagę zmiany w obszarze praw pasażerów"[99]. Celem zbliżającej się dogłębnej analizy zaplanowanej na 2022 r. nie będzie obniżenie poziomu ochrony konsumentów. Wręcz przeciwnie – Komisja oceni, w jaki sposób można zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów przewidziany w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych, w jaki sposób można skutecznie egzekwować prawa konsumentów w każdych warunkach oraz w jaki sposób bardziej sprawiedliwy podział obciążeń między podmiotami gospodarczymi w całym łańcuchu wartości mógłby przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

Działanie to, w ramach programu na rzecz konsumentów, uwzględni odpowiednie działania zapowiedziane w kompleksowej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności. Działania te obejmują (1) przegląd ram regulacyjnych dotyczących praw pasażerów, m.in. w celu zapewnienia odporności tych ram na wypadek wystąpienia znacznych zakłóceń transportu, oraz z uwzględnieniem możliwości w zakresie biletów multimodalnych[100], oraz (2) ocenę wariantów i zaproponowanie, w stosownych przypadkach, odpowiedniego systemu ochrony finansowej w celu zapewnienia pasażerom ochrony przed ryzykiem kryzysu płynnościowego lub niewypłacalności w odniesieniu do zwrotu kosztów biletów oraz, w razie potrzeby, repatriacji pasażerów[101] do 2022 r.

W tym celu Komisja oceni, czy różnice między dyrektywą w sprawie imprez turystycznych a rozporządzeniami w sprawie praw pasażerów w odniesieniu do ochrony na wypadek niewypłacalności i praw do anulowania rezerwacji są uzasadnione, czy też przepisy te powinny być bardziej ujednolicone[102], a także czy należy zaproponować przepisy szczegółowe na wypadek takich sytuacji jak pandemia COVID-19[103] w celu lepszej ochrony konsumentów.

---

[99] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowy program na rzecz konsumentów – Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy", 13.11.2020, COM(2020) 696 final.

[100] Załącznik do COM(2020) 789 final, działanie 63.

[101] Załącznik do COM(2020) 789 final, działanie 64.

[102] 149 respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych dotyczących Nowego programu na rzecz konsumentów odpowiedziało na pytanie 3, że przepisy UE dotyczące praw pasażerów i podróżnych zawarte w rozporządzeniach w sprawie praw pasażerów i w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych powinny być bardziej ujednolicone (37,91 %); 43 respondentów odpowiedziało, że różnice w przepisach są właściwe (10,94 %), a 201 respondentów udzieliło odpowiedzi „nie wiem" (51,15 %), zob. sprawozdanie podsumowujące dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation

[103] 159 respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych dotyczących Nowego programu na rzecz konsumentów odpowiedziało twierdząco (40,46 %) na pytanie 2 o to, czy w sytuacji, w której ogólnoświatowe ograniczenia w podróżowaniu spowodowały niemal całkowite wstrzymanie podróży, powinny mieć zastosowanie przepisy szczególne (np. dłuższe terminy zwrotu kosztów lub bony); 56 respondentów odpowiedziało „nie" (14,25 %), a 178 respondentów – „nie wiem" (45,29 %), zob. sprawozdanie podsumowujące dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation