ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς

1. Η οδηγία

Η οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς (στο εξής: ΟΟΤ ή οδηγία) εκδόθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2015[1]. Αντικατέστησε την οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις. Η ΟΟΤ στηρίζεται στα βασικά χαρακτηριστικά της οδηγίας του 1990, περιλαμβανομένων των υποχρεώσεων ενημέρωσης, των διατάξεων σχετικά με τις αλλαγές της σύμβασης και την ευθύνη, καθώς και της προστασίας των καταναλωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του διοργανωτή. Η νέα οδηγία ΟΟΤ επεκτείνει σημαντικά το επίπεδο προστασίας του καταναλωτή, λαμβάνοντας υπόψη νέα μοντέλα κρατήσεων μέσω διαδικτύου για συνδυασμούς ταξιδιωτικών υπηρεσιών.

Μετά την έκδοση, τον Ιούνιο του 2019, της έκθεσης σχετικά με τις διατάξεις της ΟΟΤ που εφαρμόζονται για τις κρατήσεις μέσω διαδικτύου, οι οποίες πραγματοποιούνται σε διάφορα σημεία πώλησης (έκθεση σχετικά με τις συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης)[2], η Επιτροπή υποβάλει προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την παρούσα γενική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της ΟΟΤ, σύμφωνα με το άρθρο 26 δεύτερο εδάφιο της ΟΟΤ[3].

Για την κατάρτιση της παρούσας έκθεσης, πραγματοποιήθηκε διαβούλευση με την ομάδα εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών για τη στήριξη της εφαρμογής της ΟΟΤ[4] και τις εθνικές αρχές[5].

1.1. Τα βασικά στοιχεία της οδηγίας

Σύμφωνα με την ΟΟΤ, ο διοργανωτής ενός πακέτου είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση όλων των υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στο πακέτο, ανεξάρτητα από το εάν οι υπηρεσίες αυτές πρόκειται να εκτελεστούν από τον ίδιο τον διοργανωτή ή από άλλους παρόχους ταξιδιωτικών υπηρεσιών. Με την αντικατάσταση της οδηγίας του 1990, η ΟΟΤ επέκτεινε την έννοια του «πακέτου», η οποία είχε αρχικά διαμορφωθεί με βάση τα προκαθορισμένα πακέτα διακοπών, σε εξατομικευμένες ή ειδικά προσαρμοσμένες διακοπές τις οποίες συνθέτει ένας έμπορος — περιλαμβανομένων παραδοσιακών διοργανωτών ταξιδιών, διαδικτυακών και μη διαδικτυακών ταξιδιωτικών πρακτορειών, αεροπορικών εταιρειών και ξενοδοχείων— από διάφορες ταξιδιωτικές υπηρεσίες που επιλέγει ο ταξιδιώτης. Όλοι αυτοί οι έμποροι μπορούν να θεωρηθούν «διοργανωτές» για τους σκοπούς της ΟΟΤ.

Τα βασικά στοιχεία της ΟΟΤ[6] είναι τα εξής:

---

1 Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τον συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό, η οποία τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και την οδηγία 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και καταργεί την οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L 326 της 11.12.2015, σ. 1.

2 Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τις διατάξεις της οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, οι οποίες εφαρμόζονται στις διαδικτυακές κρατήσεις που γίνονται σε διάφορα σημεία πώλησης COM(2019) 270 final της 21ης Ιουνίου 2019, συνοδευόμενη από το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2019) 270 final.

3 Η παρούσα έκθεση καλύπτει τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ. Κατά περίπτωση, παραπέμπει σε στοιχεία που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ), το οποίο αποχώρησε από την ΕΕ στις 31 Ιανουαρίου 2020.

4 Stakeholder expert group to support the application of the Package Travel and Linked Travel Arrangements Directive (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=EL

5 Επιτροπή συνεργασίας για την προστασία των καταναλωτών, κεντρικά σημεία επαφής που έχουν συσταθεί δυνάμει της ΟΟΤ, συμβουλευτική επιτροπή τουρισμού.

- ο ευρύς ορισμός του «πακέτου», στον οποίο περιλαμβάνονται οι έτοιμες διακοπές που προσφέρονται από διοργανωτές ταξιδιών και η εξατομικευμένη επιλογή από τον ταξιδιώτη των στοιχείων που συνθέτουν ένα ταξίδι ή διακοπές σε ένα μοναδικό σημείο πώλησης εντός ή εκτός διαδικτύου·
- η εισαγωγή της έννοιας του συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού (στο εξής: ΣΤΔ), ο οποίος αποτελεί έναν χαλαρότερο συνδυασμό δύο ή περισσότερων ταξιδιωτικών υπηρεσιών που αφορούν το ίδιο ταξίδι ή διακοπές απ' ό,τι το πακέτο. Σε αντίθεση με τον διοργανωτή ενός πακέτου, οι έμποροι που διευκολύνουν έναν ΣΤΔ είναι υπεύθυνοι μόνο για την εκτέλεση των ταξιδιωτικών υπηρεσιών που εκτελούν οι ίδιοι. Ο συνδυασμός ταξιδιωτικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται ως ΣΤΔ εφόσον ένας έμπορος διευκολύνει
  - την αγορά διαφορετικών υπηρεσιών μέσω χωριστών διαδικασιών κράτησης κατά τη διάρκεια μίας μοναδικής επίσκεψης σε ταξιδιωτικό πρακτορείο ή ιστοσελίδα ή
  - με στοχευμένο τρόπο, την αγορά μιας πρόσθετης ταξιδιωτικής υπηρεσίας από άλλον προμηθευτή εντός 24 ωρών μετά τη λήψη της επιβεβαίωσης κράτησης της πρώτης ταξιδιωτικής υπηρεσίας από τον ταξιδιώτη (π.χ. μέσω της παροχής ενός συνδέσμου προς άλλον πάροχο υπηρεσιών στην επιβεβαίωση κράτησης)·
- αύξηση των υποχρεώσεων ενημέρωσης: οι επιχειρήσεις πρέπει να ενημερώνουν τους ταξιδιώτες σχετικά με το αν τους προσφέρουν πακέτο ή συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό, καθώς και για τα βασικά δικαιώματά τους, μέσω εντύπων βασικών πληροφοριών. Πρέπει να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα στοιχεία και τα χαρακτηριστικά του πακέτου, την τιμή του και τυχόν πρόσθετες χρεώσεις·
- οι επιχειρήσεις που πωλούν πακέτα διακοπών πρέπει να παρέχουν εγγύηση για επιστροφή χρημάτων και τον επαναπατρισμό των ταξιδιωτών σε περίπτωση πτώχευσης των διοργανωτών. Σε περιορισμένο βαθμό, η εν λόγω εγγύηση εφαρμόζεται και στους ΣΤΔ. Οι έμποροι που διευκολύνουν ΣΤΔ πρέπει να παρέχουν εγγύηση επιστροφής χρημάτων για πληρωμές που έλαβαν από τους ταξιδιώτες σε περίπτωση που η οικεία ταξιδιωτική υπηρεσία δεν εκτελεστεί λόγω αφερεγγυότητάς τους. Η εν λόγω εγγύηση καλύπτει και τον επαναπατρισμό όταν ο έμπορος που διευκολύνει τον ΣΤΔ είναι υπεύθυνος για την μεταφορά των επιβατών, π.χ. αεροπορική εταιρεία. Η ΟΟΤ ορίζει την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης της προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, την οποία παρέχουν οι διοργανωτές ή οι έμποροι που διευκολύνουν έναν ΣΤΔ, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους εγκατάστασής τους·
- αυστηροί κανόνες για την ευθύνη: εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, ο διοργανωτής ενός πακέτου είναι υπεύθυνος σε περίπτωση που προκύψει πρόβλημα, ανεξάρτητα από το ποιος εκτελεί τις ταξιδιωτικές υπηρεσίες·
- ισχυρότερα δικαιώματα ματαίωσης: οι ταξιδιώτες δύνανται να ματαιώσουν το πακέτο διακοπών τους για οποιονδήποτε λόγο έναντι εύλογης χρέωσης καταγγελίας. Μπορούν να ματαιώσουν τις διακοπές τους χωρίς χρέωση, ιδίως σε περίπτωση «αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων»[7] στον ταξιδιωτικό προορισμό, οι οποίες επηρεάζουν την εκτέλεση του πακέτου (π.χ. πόλεμος, φυσικές καταστροφές ή εκδήλωση κρουσμάτων σοβαρής ασθένειας) ή εάν η τιμή του πακέτου αυξηθεί πάνω από το 8 % της αρχικής τιμής·

---

[6] Βλ. επίσης τη σύνοψη που διατίθεται στην παρακάτω διεύθυνση https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32015L2302&qid=1529931942475

[7] Η έννοια των «αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων» αντικαθιστά την έννοια της «ανωτέρας βίας» που χρησιμοποιείται στην οδηγία του 1990.

- βοήθεια στους ταξιδιώτες: όταν οι ταξιδιώτες δεν μπορούν να επιστρέψουν από τις οργανωμένες διακοπές τους λόγω «αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων», τους παρέχεται κατάλυμα για περίοδο έως τρεις νύχτες, εκτός κι αν η ενωσιακή νομοθεσία για τα δικαιώματα των επιβατών προβλέπει μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα. Γενικότερα, οι διοργανωτές πρέπει να παρέχουν βοήθεια στους ταξιδιώτες που αντιμετωπίζουν πρόβλημα, ιδίως, με την παροχή πληροφοριών για τις υγειονομικές υπηρεσίες και την προξενική συνδρομή.

1.2. Δεδομένα της αγοράς

Το 2017 τα πακέτα αντιστοιχούσαν περίπου στο 9 % όλων των τουριστικών ταξιδιών των κατοίκων της ΕΕ27 και το μερίδιό τους στη συνολική τουριστική δαπάνη ανερχόταν περίπου στο 21 %[8]. Κατά μέσο όρο, κάθε τουρίστας από την ΕΕ ξοδεύει περίπου 762 EUR για ένα ταξιδιωτικό πακέτο εντός της ΕΕ27 (συνολική δαπάνη: περίπου 58 δισ. EUR) και 1756 EUR για ένα ταξιδιωτικό πακέτο στον υπόλοιπο κόσμο (συνολική δαπάνη: περίπου 36 δισ. EUR)[9]. Η κυριότερη χώρα προορισμού εντός της Ευρώπης είναι με διαφορά η Ισπανία (συνολική δαπάνη: περίπου 15 δισ. EUR).

Σύμφωνα με μια έρευνα παρακολούθησης της αγοράς σχετικά με τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις[10], το 2020, η πλειονότητα των καταναλωτών της ΕΕ27 (81 %) εμπιστεύτηκαν τους παρόχους υπηρεσιών οργανωμένων διακοπών και περιηγήσεων. Το ποσοστό αυτό διαφέρει ως έναν βαθμό από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, από το υψηλότερο 90 % (στην Κροατία και την Πορτογαλία) έως το χαμηλότερο 60 % (στην Πολωνία). Μια μεγάλη πλειονότητα (91 %) ανέφερε θετικές εμπειρίες όσον αφορά την πραγματοποίηση αγορών στην αγορά, με λίγες ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των χωρών ή των κοινωνικοδημογραφικών υποομάδων.

Κατά κανόνα, οι καταναλωτές που πραγματοποίησαν την αγορά τους σε ταξιδιωτικό πρακτορείο πλήρωσαν μία συνολική τιμή για τις διάφορες υπηρεσίες (82 %). Αντιθέτως, το 25 % αυτών που αγόρασαν υπηρεσίες μέσω διαδικτύου, το έκαναν μέσω ενός μοναδικού ιστοτόπου αλλά πλήρωσαν για κάθε υπηρεσία χωριστά, ενώ το 19 % τις αγόρασε σε έναν ιστότοπο και κατόπιν επέλεξε σύνδεσμο στον ίδιο ιστότοπο προκειμένου να αγοράσει άλλη υπηρεσία από διαφορετικό πάροχο.

Το 11 % των καταναλωτών αντιμετώπισαν προβλήματα με τις υπηρεσίες που αγόρασαν ή με τους παρόχους, τα οποία τους έδωσαν βάσιμο λόγο να προβούν σε καταγγελία. Από την εν λόγω ομάδα, το 40 % βίωσε οικονομικές απώλειες, ενώ το 79 % βίωσε μη οικονομικές επιπτώσεις, όπως απώλεια χρόνου, θυμό, αγανάκτηση, άγχος ή ανησυχία. Η πλειονότητα (62 %) όσων βίωσαν προβλήματα υπέβαλε καταγγελία. Μόνο λίγοι περισσότεροι από τους

---

[8] Όλα τα τουριστικά ταξίδια το 2017: περίπου 1,1 δισεκατομμύριο· η συνολική δαπάνη κατά τη διάρκεια αυτών των ταξιδιών ήταν περίπου 444 δισ. EUR)· ESTAT, δεδομένα του 2017, Αριθμός ταξιδιών ανά είδος οργανισμού (από το 2014 και μετά) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]· Δαπάνη ανά είδος οργανισμού (από το 2014 και μετά) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Στις δαπάνες για ταξιδιωτικά πακέτα περιλαμβάνονται τα ποσά που καταβάλλονται για το πακέτο, καθώς και όλες οι υπόλοιπες τουριστικές δαπάνες κατά τη διάρκεια του ταξιδιού.

[10] Η έρευνα πραγματοποιήθηκε από την Ipsos μεταξύ της 27ης Ιουλίου και της 26ης Οκτωβρίου 2020 και κάλυψε περίοδο αναφοράς ενός έτους πριν από τη διενέργεια των συνεντεύξεων της έρευνας. Δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί ο βαθμός στον οποίο οι συμμετέχοντες βάσισαν τις απαντήσεις τους στις εμπειρίες που είχαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Τα αποτελέσματα της έρευνας παρακολούθησης της αγοράς είναι διαθέσιμα στον ιστότοπο της Επιτροπής, στην παρακάτω διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en

μισούς (54 %) ανέφεραν ότι ικανοποιήθηκαν από το αποτέλεσμα της καταγγελίας, ενώ το 42 % ανέφεραν ότι δεν ικανοποιήθηκαν.

2. Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο

Τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο την οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια έως την 1η Ιανουαρίου 2018. Από τον Φεβρουάριο του 2016 έως τον Μάιο του 2017, η Επιτροπή διοργάνωσε πέντε εργαστήρια με στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο[11].

2.1. Τήρηση της προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο

Τον Νοέμβριο του 2018, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 14 κρατών μελών για μη κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς. Δύο κράτη μέλη μετέφεραν την οδηγία μόνον αφού η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ. Έως τον Μάρτιο του 2019, όλα τα κράτη μέλη είχαν κοινοποιήσει στην Επιτροπή την πλήρη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

2.2. Αξιολόγηση της συμμόρφωσης των μέτρων μεταφοράς

Στις αρχές του 2021, ολοκληρώθηκε μελέτη για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς, η οποία διενεργήθηκε από εξωτερικό ανάδοχο. Σύμφωνα με την εν λόγω μελέτη, ενδεχομένως υπάρχουν, σε διάφορους βαθμούς, ζητήματα μη συμμόρφωσης σε όλα τα κράτη μέλη, π.χ. όσον αφορά τους ορισμούς, τις υποχρεώσεις προσυμβατικής ενημέρωσης, τα δικαίωμα καταγγελίας των ταξιδιωτών και τις χρεώσεις καταγγελίας, τις συνέπειες της μη εκτέλεσης ή της πλημμελούς εκτέλεσης της σύμβασης, τις υποχρεώσεις των εμπόρων που διευκολύνουν ΣΤΔ, την ευθύνη για σφάλματα στις κρατήσεις και τον αναγκαστικό χαρακτήρα της ΟΟΤ. Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν δεν καταδεικνύουν μια γενική τάση, εκτός από το γεγονός ότι η ορθή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των διατάξεων που αφορούν την προστασία κατά της αφερεγγυότητας, και ιδίως την αποτελεσματικότητά της, ενδέχεται να μην διασφαλίζονται πλήρως σε πολλά κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα αναλύσει τα πορίσματα της μελέτης και, κατά περίπτωση και θα εξετάσει αν θα αρχίσει διάλογο με τα κράτη μέλη και/ή θα κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει.

3. Εφαρμογή και επιβολή

Τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να εφαρμόζουν τους κανόνες τους για την μεταφορά της ΟΟΤ από την 1η Ιουλίου 2018.

3.1. Ευαισθητοποίηση

Η Επιτροπή εξέδωσε δελτίο τύπου[12] για να επιστήσει την προσοχή στην έναρξη εφαρμογής των νέων κανόνων, παρείχε πληροφορίες στους ταξιδιώτες[13] και τις επιχειρήσεις[14] μέσω του ιστότοπου YOUR EUROPE και περιέλαβε τα οργανωμένα ταξίδια στην εκστρατεία επικοινωνίας **#yourEUright**, η οποία δρομολογήθηκε το 2019 και αφορά πολλά βασικά δικαιώματα των καταναλωτών[15]. Ωστόσο, αντιπρόσωποι των καταναλωτών θεωρούν ότι

[11] Βλ. τα πρακτικά των εργαστηρίων για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, τα οποία διατίθενται στον ιστότοπο της Επιτροπής στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Τα πρακτικά αυτά δεν αντικατοπτρίζουν την επίσημη θέση της Επιτροπής όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας ΟΟΤ.

[12] IP/18/4293 της 29ης Ιουνίου 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_18_4293.

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

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

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

πολλοί καταναλωτές δεν γνωρίζουν επαρκώς τα δικαιώματά τους, και ιδίως τα δικαιώματά τους όταν επιθυμούν την καταγγελία μιας σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού.

3.2. Βασικές προκλήσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της οδηγίας

Κατά το στάδιο μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και στα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της, προέκυψαν ερωτήματα από πλευράς ενδιαφερόμενων μερών και αρχών ιδίως όσον αφορά τον ευρύ ορισμό του «πακέτου», τη νέα έννοια του ΣΤΔ, τη διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών και τα έντυπα βασικών πληροφοριών. Επιπλέον, προέκυψαν προκλήσεις όσον αφορά την προστασία κατά της αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο της πτώχευσης της εταιρείας Thomas Cook (βλ. ενότητα 4) και της πανδημίας COVID-19 (βλ. ενότητα 5).

3.2.1. Ευρύ πεδίο εφαρμογής του ορισμού του πακέτου

Οποιοσδήποτε συνδυασμός τουλάχιστον δύο διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών για το ίδιο ταξίδι ή διακοπές, οι οποίες έχουν συνδυαστεί από έναν έμπορο, μεταξύ άλλων και κατόπιν αιτήματος του ταξιδιώτη, θεωρείται πακέτο εφόσον όλες οι υπηρεσίες περιλαμβάνονται σε μία ενιαία σύμβαση ή εφόσον πληρούνται άλλα κριτήρια π.χ. μία τιμή όπου συνυπολογίζονται όλες οι εν λόγω υπηρεσίες ή μία συνολική τιμή. Οι εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι πολύ περιορισμένες[16]. Αυτό οδήγησε σε αβεβαιότητα, τόσο κατά τη διάρκεια όσο και μετά τη μεταφορά της ΟΟΤ στο εθνικό δίκαιο, σχετικά με το αν η οδηγία εφαρμόζεται σε παρόχους υπηρεσιών τουριστικών καταλυμάτων που περιλαμβάνουν στην προσφορά τους δωρεάν είσοδο σε τοπικές δραστηριότητες αναψυχής ή μεταφορικές υπηρεσίες (π.χ. «τουριστικές κάρτες»).

Παραδείγματα: 1. Αγρότης που διαφημίζει στον ιστότοπό του διακοπές για ιππασία, στις οποίες περιλαμβάνονται η παροχή καταλύματος και τα μαθήματα ιππασίας σε μία συνολική τιμή, θεωρείται διοργανωτής πακέτου δυνάμει της ΟΟΤ.

2. Ταξιδιωτικός πράκτορας που συμβουλεύει τους πελάτες του σχετικά με τις δυνατότητες για σαφάρι και, σύμφωνα με την επιλογή τους, προχωρά σε κράτηση πτήσης, διαμονής σε διαφορετικά καταλύματα και ξενάγησης, για τα οποία οι ταξιδιώτες συμφωνούν να πληρώσουν αφού έχουν επιλέξει όλα τα στοιχεία, θεωρείται ο διοργανωτής του εν λόγω πακέτου και είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των διαφορετικών ταξιδιωτικών υπηρεσιών που περιλαμβάνονται σε αυτό.

Αντιπρόσωποι μικρών επιχειρήσεων στον τομέα του τουρισμού και της αναψυχής (π.χ. αγροτικός τουρισμός, αθλητικοί σύλλογοι) θεωρούν ότι οι μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις θα πρέπει να εξαιρούνται από την ΟΟΤ, ιδίως όταν δεν προσφέρουν υπηρεσίες μεταφοράς. Ωστόσο, οργανώσεις καταναλωτών και οργανώσεις του κλάδου των ταξιδιωτικών επιχειρήσεων θεωρούν ότι η προσθήκη νέων εξαιρέσεων δεν είναι κατάλληλη λύση.

3.2.2. Συνδεδεμένοι ταξιδιωτικοί διακανονισμοί (ΣΤΔ)

Η έννοια του συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού εισήχθη λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις στην αγορά όπου έμποροι (κυρίως μέσω διαδικτύου αλλά και εκτός διαδικτύου) βοηθούν τους ταξιδιώτες να συνάψουν χωριστές συμβάσεις με επιμέρους παρόχους

[16] Βλ. άρθρο 2 παράγραφος 2 της ΟΟΤ, το οποίο προβλέπει τρεις περιπτώσεις εξαιρέσεων: 1. ταξίδια μικρότερα των 24 ωρών, εκτός εάν περιλαμβάνεται διανυκτέρευση· 2. ταξίδια που προσφέρονται περιστασιακά, επί μη κερδοσκοπικής βάσης και μόνο για περιορισμένη ομάδα ταξιδιωτών· 3. ταξίδια που αγοράζονται στο πλαίσιο γενικού διακανονισμού για επαγγελματικό ταξίδι.

ταξιδιωτικών υπηρεσιών για το ίδιο ταξίδι εντός σύντομου χρονικού διαστήματος. Καλύπτει δύο σενάρια κατά τα οποία ο έμπορος *διευκολύνει* την κράτηση ταξιδιωτικών υπηρεσιών που παρέχονται από άλλους παρόχους και επεκτείνει την εφαρμογή ορισμένων κανόνων της ΟΟΤ στα εν λόγω επιχειρηματικά μοντέλα.

Παραδείγματα: 1. Ταξιδιωτικός πράκτορας προβαίνει σε κράτηση πτήσης για λογαριασμό πελάτη και ο ταξιδιώτης πληρώνει για την πτήση. Κατόπιν, κατά τη διάρκεια της ίδιας επίσκεψης στο ταξιδιωτικό πρακτορείο, ο ταξιδιωτικός πράκτορας προβαίνει στην κράτηση, για το ίδιο ταξίδι, ξενοδοχείου, το οποίο δεν είχε επιλεχθεί και η διαθεσιμότητα του οποίου δεν είχε ελεγχθεί πριν από την κράτηση της πτήσης, και ζητά την πληρωμή ή την καταβολή προκαταβολής για το ξενοδοχείο. Μέσω της χωριστής επιλογής και της χωριστής πληρωμής κάθε ταξιδιωτικής υπηρεσίας, το ταξιδιωτικό πρακτορείο διευκόλυνε έναν ΣΤΔ.

2. Στο μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου επιβεβαίωσης κράτησης της πτήσης, η αεροπορική εταιρεία παρέχει διαδικτυακό σύνδεσμο σε ιστότοπο κράτησης ξενοδοχείων, προσφέροντας στον ταξιδιώτη τη δυνατότητα κράτησης ξενοδοχείου στον ταξιδιωτικό προορισμό. Σε περίπτωση που ο ταξιδιώτης επιλέξει τον σύνδεσμο και, εντός 24 ωρών από τη λήψη της επιβεβαίωσης κράτησης της πτήσης, προχωρήσει σε κράτηση δωματίου για το ταξίδι του, η αεροπορική εταιρεία διευκόλυνε ΣΤΔ με «στοχευμένο τρόπο».

Παρόλο που οι αιτιολογικές σκέψεις 12 και 13 της ΟΟΤ παρέχουν κάποια καθοδήγηση όσον αφορά την έννοια του ΣΤΔ, η εφαρμογή της εν λόγω έννοιας έχει αναμφισβήτητα εγείρει τα περισσότερα ερωτήματα. Τόσο οι καταναλωτές όσο και οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις θεωρούν τον ορισμό του ΣΤΔ ιδιαίτερα περίπλοκο και δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη.

Δεν είναι πάντοτε σαφές τι σημαίνουν πραγματικά οι όροι «*διευκόλυνση*» και «*διευκόλυνση με στοχευμένο τρόπο*». Στην αιτιολογική σκέψη 12 διευκρινίζεται ότι η ανάρτηση διαδικτυακών συνδέσμων μέσω των οποίων οι ταξιδιώτες απλώς ενημερώνονται σχετικά με άλλες ταξιδιωτικές υπηρεσίες κατά γενικό τρόπο δεν θεωρείται διευκόλυνση ΣΤΔ. Ως εκ τούτου, κατά γενικό κανόνα απαιτείται ενεργή προώθηση, η οποία βασίζεται σε εμπορική σχέση με αμοιβή μεταξύ του εμπόρου που διευκολύνει την αγορά πρόσθετων ταξιδιωτικών υπηρεσιών και του άλλου εμπόρου (βλ. αιτιολογική σκέψη 13).

Μια πρόκληση στην εφαρμογή της έννοιας του ΣΤΔ συνδέεται με το γεγονός ότι, στο δεύτερο παράδειγμα που παρατίθεται ανωτέρω, η υποχρέωση προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, κατά περίπτωση, εξαρτάται από αβέβαιο μελλοντικό συμβάν, ήτοι από το αν ο ταξιδιώτης θα προβεί σε κράτηση πρόσθετης ταξιδιωτικής υπηρεσίες από άλλον έμπορο εντός 24 ωρών από την πρώτη κράτηση. Σε αυτήν την περίπτωση, ο πάροχος της πρώτης ταξιδιωτικής υπηρεσίας, ο οποίος δέχεται προπληρωμές από τον ταξιδιώτη, πρέπει να παρέχει προστασία κατά της αφερεγγυότητας για τις εν λόγω πληρωμές. Παρόλο που το άρθρο 19 παράγραφος 4 της ΟΟΤ απαιτεί από τον δεύτερο έμπορο να ενημερώσει τον έμπορο που διευκολύνει τον ΣΤΔ σχετικά με τη σύναψη σύμβασης με τον ταξιδιώτη, ο πρώτος έμπορος δεν έχει κατ' ανάγκη όλες τις πληροφορίες προκειμένου να διαπιστώσει σε ποιες περιπτώσεις συνάφθηκε ΣΤΔ. Αναφέρθηκε ότι οι πάροχοι της πρόσθετης ταξιδιωτικής υπηρεσίας δεν συμμορφώνονται πάντα με τις υποχρεώσεις ενημέρωσης, π.χ. λόγω έλλειψης τεχνικών μέσων ασφαλούς ανταλλαγής δεδομένων ή λόγω φόβου παραβίασης του γενικού κανονισμού για την προστασία δεδομένων[17]. Η αβεβαιότητα αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει

[17] Βλ. τμήμα 3.2.1. του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2019) 270 final, βλ. ανωτέρω υποσημείωση 2.

σε δυσκολίες κατά τον διακανονισμό της απαιτούμενης προστασίας κατά της αφερεγγυότητας.

Επιπλέον, εκφράστηκαν ανησυχίες ότι, με την εξαίρεση της προστασίας κατά της αφερεγγυότητας και ορισμένων προσυμβατικών υποχρεώσεων ενημέρωσης, η ΟΟΤ δεν προβλέπει την ευθύνη των εμπόρων που διευκολύνουν ΣΤΔ όσον αφορά την εκτέλεση των σχετικών υπηρεσιών. Αντιπρόσωποι των καταναλωτών ανησυχούν ότι οι πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών παρουσιάζονται παραπλανητικά ως έμποροι που διευκολύνουν ΣΤΔ παρά ως διοργανωτές προκειμένου να αποφεύγουν τους αυστηρότερους κανόνες περί ευθύνης που εφαρμόζονται στα πακέτα, εκθέτοντας τους καταναλωτές σε χαμηλότερο επίπεδο προστασίας.

3.2.3. Διάκριση μεταξύ πακέτου και ΣΤΔ

Η διάκριση μεταξύ ορισμένων πακέτων και ορισμένων ΣΤΔ μπορεί να είναι δύσκολη[18]. Ένας ταξιδιωτικός πράκτορας που κάνει κράτηση πτήσης και ξενοδοχείου για τον πελάτη του και εκδίδει ένα τιμολόγιο και για τις δύο υπηρεσίες πουλά πακέτο. Όταν οι ίδιες υπηρεσίες δεν επιλέγονται από κοινού, ο ταξιδιωτικός πράκτορας που προχωρά στη διαδοχική κράτησή τους και δεν χρεώνει μία συνολική τιμή διευκολύνει έναν ΣΤΔ.

Όσον αφορά τις «συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης»[19], ενδέχεται να είναι πολύ δύσκολο τόσο για τους καταναλωτές όσο και τις αρχές επιβολής να αποδείξουν ότι συνάφθηκε πακέτο, ΣΤΔ ή τίποτα από τα δύο, όπως διευκρινίζεται στην έκθεση του 2019 σχετικά με τις συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης. Πάροχος ταξιδιωτικών υπηρεσιών ο οποίος, μετά την ολοκλήρωση μιας κράτησης, διαβιβάζει το όνομα, τα στοιχεία πληρωμής και τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του ταξιδιώτη σε άλλον έμπορο μέσω του οποίου γίνεται κράτηση μιας δεύτερης υπηρεσίας εντός 24 ωρών από την επιβεβαίωση της πρώτης κράτησης, είναι διοργανωτής πακέτου και, επομένως, υπεύθυνος για την εκτέλεση και των δύο υπηρεσιών. Εάν ένα από τα εν λόγω στοιχεία δεδομένων δεν διαβιβαστεί, ο πρώτος έμπορος διευκολύνει ΣΤΔ και είναι υπεύθυνος μόνο για την εκτέλεση της δικής του υπηρεσίας, υπό την προϋπόθεση ότι η δεύτερη κράτηση πραγματοποιείται εντός 24 ωρών. Σε περίπτωση που πραγματοποιηθεί αργότερα, η ΟΟΤ δεν εφαρμόζεται καθόλου. Αναφέρεται ότι, στην πράξη, είναι δύσκολο να αποδειχτεί ποια δεδομένα διαβιβάστηκαν μεταξύ των εμπόρων ή η στιγμή της κράτησης της δεύτερης ταξιδιωτικής υπηρεσίας.

3.2.4. Απαιτήσεις ενημέρωσης

Σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 19 της ΟΟΤ, οι διοργανωτές, πωλητές και έμποροι που διευκολύνουν ΣΤΔ πρέπει να παρέχουν στους ταξιδιώτες συγκεκριμένες πληροφορίες πριν από τη σύναψη της σύμβασης. Οι προσυμβατικές απαιτήσεις ενημέρωσης σχετικά με το συγκεκριμένο πακέτο φαίνεται ότι, κατά κανόνα, δεν δημιουργούν σημαντικά προβλήματα[20].

---

[18] Βλ. το διάγραμμα ροής «Package travel or not?» («Ταξιδιωτικό πακέτο ή όχι;») που διατίθεται στην παρακάτω διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en

[19] Η «συνδεδεμένη διαδικασία κράτησης» αφορά τις περιπτώσεις που ο ταξιδιώτης προβαίνει σε κράτηση διαφορετικών ταξιδιωτικών υπηρεσιών από διαφορετικούς ιστοτόπους (διαφορετικά σημεία πώλησης) αλλά οι κρατήσεις συνδέονται μέσω διαδικτυακών συνδέσμων που παρέχονται από τον έναν ιστότοπο στον άλλον.

[20] Όσον αφορά την υποχρέωση ενημέρωσης σχετικά με το αν το ταξίδι ή οι διακοπές είναι γενικώς κατάλληλα για άτομα με μειωμένη κινητικότητα (άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο viii) της ΟΟΤ), υποστηρίχθηκε ότι τέτοιου είδους πληροφορίες δεν είναι πάντα εύκολο να παρασχεθούν καθώς εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες που γίνονται γνωστοί στον διοργανωτή μόνον μετά την επιλογή του ταξιδιώτη. Επομένως, οι εν λόγω πληροφορίες θα πρέπει να παρέχονται κατόπιν αιτήματος του ταξιδιώτη.

Επιπλέον, η ΟΟΤ προβλέπει τρία διαφορετικά έντυπα βασικών πληροφοριών για συμβάσεις οργανωμένου ταξιδιού[21] και πέντε διαφορετικά έντυπα για ΣΤΔ[22] που πρέπει να παρέχονται στους ταξιδιώτες.

Στις 26 Νοεμβρίου 2019, οι υπηρεσίες της Επιτροπής διοργάνωσαν εργαστήριο σχετικά με την εφαρμογή της ΟΟΤ στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών[23], καθώς και για την παρακολούθηση της έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με τις συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης. Ορισμένοι αντιπρόσωποι αεροπορικών εταιρειών εξέφρασαν την άποψη ότι τα έντυπα βασικών πληροφοριών είναι υπερβολικά περίπλοκα, τεχνικά και δυσανάγνωστα, ιδίως μέσω κινητών συσκευών. Ειδικότερα, όσον αφορά τα έντυπα βασικών πληροφοριών για τους ΣΤΔ, υποστηρίχθηκε ότι οι πληροφορίες θα μπορούσαν να θεωρηθούν συγκεχυμένες και αποτρεπτικές, καθώς οι ταξιδιώτες ενημερώνονται κυρίως για το γεγονός ότι δεν επωφελούνται από τα δικαιώματα που ισχύουν για τα πακέτα.

Ωστόσο, ο στόχος της υποχρέωσης ενημέρωσης ήταν ακριβώς να επιστήσει την προσοχή των καταναλωτών στο διαφορετικό επίπεδο προστασίας που προσφέρεται από τα πακέτα σε αντίθεση με τους ΣΤΔ και, επομένως, να τους δώσει δυνατότητα τεκμηριωμένης επιλογής μεταξύ των δύο μοντέλων. Ορισμένες οργανώσεις καταναλωτών υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω η διαφάνεια μέσω της ενημέρωσης των ταξιδιωτών που προβαίνουν σε κράτηση μεμονωμένης ταξιδιωτικής υπηρεσίας σχετικά με το επίπεδο προστασίας που αντιστοιχεί σε αυτή και η οποία, στην περίπτωση των υπηρεσιών μεταφορών, διασφαλίζεται από τους κανονισμούς της ΕΕ για τα δικαιώματα των επιβατών[24].

Αντιπρόσωποι ταξιδιωτικών επιχειρήσεων προτείνουν, ιδίως ενόψει της νόσου COVID-19, τη βελτίωση της πληροφόρησης και προστασίας του καταναλωτή όσον αφορά το σύνολο των ταξιδιωτικών υπηρεσιών, περιλαμβανομένων των μεμονωμένων υπηρεσιών. Σύμφωνα με την άποψή τους, αυτό θα μπορούσε να δώσει μεγαλύτερη ελευθερία σε παρόχους και καταναλωτές κατά την επιλογή ενός συνδυασμού ταξιδιωτικών υπηρεσιών (ένα πλήρως προστατευμένο πακέτο ή έναν συνδυασμό ταξιδιωτικών υπηρεσιών τύπου ΣΤΔ με σαφή ευθύνη του παρόχου καθεμιάς από τις υπηρεσίες για την ορθή εκτέλεση της σύμβασης).

3.3. Επιβολή

Το άρθρο 24 της ΟΟΤ απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την ύπαρξη κατάλληλων και αποτελεσματικών μέσων ώστε να εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με την παρούσα οδηγία. Η επιβολή οργανώνεται διαφορετικά στα κράτη μέλη σύμφωνα με τις οικείες νομικές παραδόσεις. Καθώς ένα μεγάλο μέρος των διατάξεων της ΟΟΤ αφορά τη συμβατική σχέση

[21] Παράρτημα Ι, μέρη Α, Β και Γ.

[22] Παράρτημα ΙΙ, μέρη Α, Β, Γ, Δ και Ε.

[23] Αριθ. αναφ. ARES(2020)270448.

[24] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 261/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής βοήθειας σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης της πτήσης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 295/91 (ΕΕ L 46 της 17.2.2004, σ. 1)· κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1371/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των επιβατών σιδηροδρομικών γραμμών (ΕΕ L 315 της 3.12.2007, σ. 14)· κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για τα δικαιώματα των επιβατών στις θαλάσσιες και εσωτερικές πλωτές μεταφορές και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 (ΕΕ L 334 της 17.12.2010, σ. 1)· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 181/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 (ΕΕ L 55 της 28.2.2011, σ. 1).

μεταξύ του διοργανωτή και του ταξιδιώτη, οι εν λόγω διατάξεις μπορούν να επιβληθούν ιδιωτικά από τους ταξιδιώτες ενώπιον δικαστηρίων ή φορέων εναλλακτικής επίλυσης διαφορών. Η ΟΟΤ εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της νέας οδηγίας σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές που τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο έως τα τέλη του 2022[25]. Με την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, οι νομιμοποιούμενοι φορείς θα μπορούν να ασκούν συλλογικές αγωγές τόσο για να παύσουν οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων των ταξιδιωτών όσο και για επιτευχθεί επανόρθωση και/ή αποκατάσταση. Επιπλέον, σύμφωνα με τη μελέτη αξιολόγησης της συμμόρφωσης (βλ. ανωτέρω σημείο 2.2), στην πλειονότητα των κρατών μελών επιβάλλονται διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις σε ορισμένες τουλάχιστον απαιτήσεις της οδηγίας ΟΟΤ. Η δημόσια επιβολή έχει ιδιαίτερη σημασία για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις προστασίας κατά της αφερεγγυότητας και τις υποχρεώσεις ενημέρωσης.

Η ΟΟΤ εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2394 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών (κανονισμός ΣΠΚ)[26]. Στις ανταλλαγές στο πλαίσιο του δικτύου ΣΠΚ, πολλές αρχές ανέφεραν δράσεις επιβολής σε εθνικό επίπεδο. Διασυνοριακές παραβάσεις της ΟΟΤ που έχουν ζημιώσει, ζημιώνουν ή ενδέχεται να ζημιώσουν τα συλλογικά συμφέροντα των καταναλωτών μπορούν επίσης να αντιμετωπιστούν με δημόσια επιβολή μέσω του μηχανισμού συνεργασίας που θεσπίστηκε δυνάμει του κανονισμού ΣΠΚ.

Εναλλακτική επίλυση διαφορών (ΕΕΔ) και ηλεκτρονική επίλυση διαφορών (ΗΕΔ)

Η οδηγία 2013/11/ΕΕ για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών (οδηγία ΕΕΚΔ)[27] και ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 524/2013 για την ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών (κανονισμός ΗΕΚΔ)[28] δημιούργησαν ένα οριζόντιο νομοθετικό πλαίσιο το οποίο εφαρμόζεται και στην ΟΟΤ. Τα εθνικά πλαίσια εναλλακτικής επίλυσης διαφορών διαφέρουν μεταξύ τους[29]. Σε πολλά κράτη μέλη, οι φορείς ΕΕΔ που είναι υπεύθυνοι για τις «υπηρεσίες μεταφορών» καλύπτουν επίσης διαφορές που αφορούν οργανωμένα ταξίδια, ενώ σε άλλα κράτη μέλη ο εν λόγω τομέας καλύπτεται από τους υπόλοιπους φορείς ΕΕΔ που είναι αρμόδιοι για καταναλωτικές διαφορές[30]. Οι καταναλωτές

---

[25] Βλ. παράρτημα Ι σημείο 53 της οδηγίας (ΕΕ) 2020/1828 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2020, σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών και για την κατάργηση της οδηγίας 2009/22/ΕΚ, ΕΕ L 409 της 4.12.2020, σ. 1.

[26] Κανονισμός (ΕΕ) 2017/2394 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών και με την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004, ΕΕ L 345 της 27.12.2017, σ. 1, σημείο 25 του παραρτήματος.

[27] Οδηγία 2013/11/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ (οδηγία ΕΕΚΔ), ΕΕ L 165 της 18.6.2013, σ. 63.

[28] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 524/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ (κανονισμός για την ΗΕΚΔ), ΕΕ L 165 της 18.6.2013, σ. 1.

[29] Βλ. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για την εφαρμογή της οδηγίας 2013/11/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 524/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ηλεκτρονική επίλυση καταναλωτικών διαφορών COM(2019) 425 final, της 25.9.2019.

[30] Πληροφορίες σχετικά με τους τομείς αρμοδιότητας των φορέων ΕΕΔ διατίθενται στην πλατφόρμα ΗΕΔ: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2&lng=EL

που αγοράζουν αγαθά ή υπηρεσίες μέσω διαδικτύου μπορούν να χρησιμοποιούν την ευρωπαϊκή πλατφόρμα ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών (ΗΕΔ). Ωστόσο, τα διαθέσιμα δεδομένα δείχνουν ότι ο αριθμός των καταγγελιών που αφορούν οργανωμένα ταξίδια στην πλατφόρμα ΗΕΔ παραμένει χαμηλός[31].

Η Επιτροπή δεν διαθέτει ακριβή αριθμητικά στοιχεία σχετικά με το επίπεδο συμμετοχής των διοργανωτών σε διαδικασίες ΕΕΔ. Ωστόσο, οργανώσεις καταναλωτών και ορισμένοι εθνικοί φορείς ΕΕΔ[32] αναφέρουν ότι η εθελοντική συμμετοχή σε ΕΕΔ είναι κατά κανόνα πολύ χαμηλή στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών.

Ο γαλλικός φορέας ΕΕΔ Médiation Tourisme et Voyage (MTV) καλύπτει ουσιαστικά το σύνολο του τομέα ταξιδιών και μεταφορών. Το 2019 έλαβε 8667 αιτήματα (περίπου το 21 % αυτών αφορούσε συνήθεις οργανωμένες περιηγήσεις). Προτάθηκαν 5449 φιλικοί διακανονισμοί με ποσοστό αποδοχής 93,5 %[33]. Τα βασικά θέματα των διαφορών που αφορούσαν οργανωμένα ταξίδια σχετίζονταν με την εκτέλεση της σύμβασης, με ακυρώσεις ή τροποποιήσεις της σύμβασης και με την ποιότητα της υπηρεσίας.

Οι γερμανικές αρχές ενημέρωσαν τις υπηρεσίες της Επιτροπής ότι, κατά την περίοδο 2016-2019, το 24 % των αιτήσεων που υποβλήθηκαν για επίλυση διαφορών στο Universalschlichtungsstelle des Bundes (Ομοσπονδιακό Γενικό Όργανο Συμβιβασμού) αφορούσαν υπηρεσίες στον τομέα της ψυχαγωγίας, ιδίως οργανωμένα ταξίδια. Από τις αρχές του 2020 έως τα τέλη Αυγούστου, ο αριθμός των αιτημάτων σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια ανερχόταν στο 27 % του συνολικού αριθμού διαφορών, λόγω των διαταραχών στα ταξίδια που προκλήθηκαν από την πανδημία COVID-19[34].

Έρευνα που διενεργήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με τις επιπτώσεις της νόσου COVID-19 στους φορείς ΕΕΔ κατέδειξε ότι κατά γενικό κανόνα κατάφεραν να ανταπεξέλθουν στον αυξημένο φόρτο εργασίας τους, ενώ ορισμένοι εισήγαγαν ψηφιακά εργαλεία, π.χ. βιντεοδιάσκεψη.

Ενημέρωση από τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Καταναλωτών (ΕΚΚ)

Το 2019, το δίκτυο Ευρωπαϊκών Κέντρων Καταναλωτών (ΕΕΚ)[35] ασχολήθηκε με 2399 ερωτήματα και 261 καταγγελίες σχετικά με την ΟΟΤ[36]. Το 2020, λόγω της νόσου COVID-19, οι αντίστοιχοι αριθμοί αυξήθηκαν κατά 368 % (11226 ερωτήματα) και 250 % (914 καταγγελίες). Επιπλέον, η αναλογία του συνολικού όγκου υποθέσεων των ΕΚΚ που αφορούσε την ΟΟΤ αυξήθηκε σημαντικά από 2 % το 2019 στο 7 % του συνολικού όγκου

[31] Κατά την περίοδο Μαρτίου-Δεκεμβρίου 2020, οι καταναλωτές υπέβαλαν 323 καταγγελίες μέσω της πλατφόρμας ΗΕΔ της Επιτροπής κατά διαδικτυακών εμπόρων στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών.

[32] Π.χ. ο γερμανικός φορέας διαμεσολάβησης για τις μεταφορές επιβατών (söp) και ο ενιαίος φορέας διαμεσολάβησης καταναλωτών.

[33] Βλ. ετήσια έκθεση του MTV για το 2019, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

[34] Βλέπε επίσης την ετήσια έκθεση 2020 του Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] Το ECC Net είναι ένα δίκτυο ανεξάρτητα διοικούμενων γραφείων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Παρέχει δωρεάν ενημέρωση και συμβουλές στους καταναλωτές που αγοράζουν προϊόντα και υπηρεσίες εντός της ΕΕ και βοηθά στην εξωδικαστική επίλυση διαφορών που προκύπτουν μεταξύ εμπόρων και καταναλωτών από διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ.

[36] Τα ερωτήματα καλύπτουν όλα τα αιτήματα ενημέρωσης και βοήθειας που δέχτηκαν τα ΕΕΚ. Οι καταγγελίες καλύπτουν τις υποθέσεις για τις οποίες τα ΕΕΚ επικοινώνησαν με τον έμπορο με στόχο την εξεύρεση λύσης.

υποθέσεων το 2020[37]. Ο μέσος χρόνος χειρισμού των υποθέσεων παρέμεινε ο ίδιος και το ποσοστό επιτυχούς ή ουδέτερου[38] αποτελέσματος της παρέμβασης των ΕΚΚ στους εμπόρους αυξήθηκε από 61 % το 2019 σε 70 % το 2020[39]. Το 2019, τα βασικά θέματα των ερωτημάτων και των καταγγελιών (39 %) ήταν η μη συμμόρφωση της εκτέλεσης ή παραπλανητικές δράσεις ή παραλείψεις. Το 2020, το πρώτο θέμα ήταν η ματαίωση και η μη εκτέλεση (62 %). Το 2020, τα ΕΚΚ δημοσίευσαν ενημερωτικό φυλλάδιο σχετικά με την ερμηνεία της ΟΟΤ[40] και κοινοποίησαν συχνές ερωτήσεις στους εθνικούς ιστοτόπους και τα κανάλια κοινωνικής δικτύωσης, με στόχο να βοηθήσουν τους καταναλωτές ενόψει της απότομης αύξησης των καταγγελιών στον τομέα των ταξιδιών, περιλαμβανομένων των πακέτων.

4. Προστασία κατά της αφερεγγυότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 17 της ΟΟΤ, οι διοργανωτές πρέπει να παρέχουν εγγύηση για την επιστροφή του συνόλου των ποσών που έχουν καταβληθεί από τους ταξιδιώτες, στον βαθμό που οι σχετικές υπηρεσίες δεν εκτελούνται λόγω αφερεγγυότητας των διοργανωτών. Εφόσον η μεταφορά επιβατών περιλαμβάνεται στη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού, οι διοργανωτές παρέχουν επίσης εγγύηση για τον επαναπατρισμό των ταξιδιωτών. Παρόλο που τα κράτη μέλη διατήρησαν τη διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζεται η προστασία κατά της αφερεγγυότητας, θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η εν λόγω προστασία είναι αποτελεσματική, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 17 της ΟΟΤ. Γενικά, η ΟΟΤ του 2015 οδήγησε σε σημαντική βελτίωση των εθνικών συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας σε σύγκριση με αυτή που ίσχυε δυνάμει της ΟΟΤ του 1990. Σε 21 κράτη μέλη, η προστασία κατά της αφερεγγυότητας οργανώνεται από τον ίδιο τον τομέα, είτε μέσω ιδιωτικών ταμείων εγγυήσεων, ασφαλιστικών εταιρειών, συνδυασμού των δύο ή άλλων μορφών ιδιωτικού διακανονισμού, όπως τραπεζικές εγγυήσεις. Δύο κράτη μέλη (Φινλανδία και Πορτογαλία) έχουν συστήσει ταμείο εγγυήσεων υπό μορφή δημόσιου φορέα. Τέσσερα κράτη μέλη (Τσεχία, Δανία, Μάλτα και Πολωνία) και το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτουν μεικτό σύστημα, κάτι που σημαίνει ότι μια μορφή ιδιωτικής εγγύησης συμπληρώνεται από ταμείο εγγυήσεων υπό τη διαχείριση του δημόσιου τομέα (δύο επίπεδα) ή ότι τα ταμεία εγγυήσεων βρίσκονται υπό τη διαχείριση φορέων ιδιωτικού-δημόσιου τομέα.

4.1. Λειτουργία των συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας — η πτώχευση της Thomas Cook

Η κατάρρευση, τον Σεπτέμβριο του 2019, του ομίλου Thomas Cook Group plc με έδρα στο Ηνωμένο Βασίλειο, ενός από τους ηγετικούς ταξιδιωτικούς ομίλους στον κόσμο, με πωλήσεις ύψους 9,6 δισ. λιρών στερλινών (GBP) και 19 εκατομμύρια πελάτες ετησίως πριν από την πτώχευσή του, προκάλεσε κύματα σοκ σε ολόκληρο τον τουριστικό τομέα. Η Thomas Cook δραστηριοποιούταν σε ολόκληρη την ΕΕ μέσω διαφόρων θυγατρικών και εμπορικών επωνυμιών σε πολλά κράτη μέλη και διέθετε περισσότερους από 21 000 υπαλλήλους. Η πτώχευση επηρέασε περίπου 600 000 ταξιδιώτες, οι οποίοι είτε έπρεπε να

[37] Περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με το πλαίσιο στο οποίο σημειώθηκε η αύξηση των ερωτημάτων σχετικά με τα ταξίδια διατίθενται στην έκθεση «15 Years of ECC Net»: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

[38] Ουδέτερο αποτέλεσμα σημαίνει ότι η υπόθεση παραπέμφθηκε σε φορέα ΕΕΚΔ ή ότι οι καταναλωτές δεν κατάφεραν να προχωρήσουν την υπόθεσή τους (π.χ. δεν παρασχέθηκε η τεκμηρίωση που ζητήθηκε από τα ΕΕΚ).

[39] Η σύγκριση αφορά τις καταγγελίες που έγιναν και επιλύθηκαν εντός του 2020 και τις καταγγελίες που έγιναν και επιλύθηκαν εντός του 2019.

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

επαναπατριστούν είτε να λάβουν πίσω τα χρήματα που είχαν προκαταβάλει. Επηρεάστηκαν ταξιδιώτες σε σχεδόν όλες τις χώρες της ΕΕ.

Στον βαθμό που οι ταξιδιώτες είχαν αγοράσει οργανωμένες περιηγήσεις, καλύφθηκαν από τα οικεία εθνικά καθεστώτα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας.

Η αρχή πολιτικής αεροπορίας του Ηνωμένου Βασιλείου (CAA) οργάνωσε τον επαναπατρισμό περίπου 140 000 ταξιδιωτών, την μεγαλύτερη επιχείρηση επαναπατρισμού σε καιρό ειρήνης. Μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αρμόδια αρχή προέβη στον διακανονισμό περίπου 340 000 απαιτήσεων, το ποσό των οποίων ανήλθε σε σχεδόν 350 εκατ. GBP που καλύφθηκαν από το κρατικό σύστημα προστασίας Air Travel Organiser's Licence (ATOL)[41].

Η πτώχευση των γερμανικών θυγατρικών εταιρειών της Thomas Cook άφησε περίπου 140 000 ταξιδιώτες αποκλεισμένους στο εξωτερικό, οι οποίοι επαναπατρίστηκαν με τη βοήθεια του παρόχου προστασίας κατά της αφερεγγυότητας Zurich Versicherungen[42]. Ωστόσο, η προστασία κατά της αφερεγγυότητας ήταν ανεπαρκής για την πλήρη κάλυψη των επιστροφών στους ταξιδιώτες που δεν βρίσκονταν ήδη στον προορισμό τους (υπολογίζεται ότι ανέρχονταν σε 287,4 εκατ. EUR) εξαιτίας του ανώτατου ορίου στην ευθύνη των ασφαλιστικών εταιρειών για την κάλυψη του εν λόγω κινδύνου[43]. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση δεσμεύτηκε να αποζημιώσει όλους τους πληγέντες ταξιδιώτες για τη διαφορά μεταξύ των προπληρωμών τους και του ποσού της επιστροφής που έλαβαν από την ασφαλιστική εταιρεία που κάλυπτε τις αφερέγγυες εταιρείες της Thomas Cook[44]. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαβίβασαν οι γερμανικές αρχές, στις αρχές Φεβρουαρίου 2021, 105 306 ταξιδιώτες είχαν ολοκληρώσει τις καταχωρίσεις τους για τέτοιου είδους αξιώσεις και θα μπορούσαν ενδεχομένως να ολοκληρωθούν ακόμη έως και 10 000 καταχωρίσεις[45].

Στη Γαλλία, επλήγησαν περισσότεροι από 53 000 ταξιδιώτες, ενώ το κόστος για το ταμείο εγγυήσεων ταξιδιών APST που κάλυψε τις γαλλικές θυγατρικές της Thomas Cook υπολογίζεται μεταξύ 40 και 50 εκατ. EUR. Περίπου 10 500 ταξιδιώτες επαναπατρίστηκαν και περισσότεροι από 30 000 πελάτες μπόρεσαν να πραγματοποιήσουν τις διακοπές τους με άλλους διοργανωτές ταξιδιών. Οι επιστροφές χρημάτων σε περισσότερους από 11 500 ταξιδιώτες μπορεί να αρχίσει μόνο αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία αφερεγγυότητας και έχουν συμπληρωθεί όλοι οι επιλέξιμοι φάκελοι επιστροφής χρημάτων.

Η Thomas Cook συνέχισε να έχει προστασία κατά της αφερεγγυότητας σε κάθε κράτος μέλος όπου ήταν εγκατεστημένες οι διάφορες θυγατρικές της και δεν βασίστηκε στον μηχανισμό αμοιβαίας αναγνώρισης της ΟΟΤ. Επομένως, το κόστος του επαναπατρισμού και

---

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

44 Βλ. ανακοινωθέν Τύπου αριθ. 417 της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, της 11ης Δεκεμβρίου 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Αντιδρώντας στην πτώχευση της Thomas Cook, η γερμανική κυβέρνηση αποφάσισε να μεταρρυθμίσει το σύστημα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας για τα οργανωμένα ταξίδια, βλ. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

45 Βλ. επίσης πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία καταχώρισης αξιώσεων στον δικτυακό τόπο του γερμανικού Υπουργείου Δικαιοσύνης και Προστασίας των Καταναλωτών https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (ημερομηνία πρόσβασης: 15 Δεκεμβρίου 2020).

της επιστροφής χρημάτων των πληγέντων ταξιδιωτών σε ολόκληρη την ΕΕ επιμερίστηκαν μεταξύ των διαφορετικών παρόχων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας στα κράτη μέλη και δεν επιβάρυναν ένα μόνο ταμείο εγγυήσεων ταξιδιών ή μία μόνο ασφαλιστική εταιρεία.

4.2. Αξιολόγηση

4.2.1. Επαναπατρισμός ταξιδιωτών και επιστροφή χρημάτων

Συνολικά, και λαμβανομένου υπόψη του μεγέθους της πτώχευσης της Thomas Cook, τα συστήματα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας φαίνεται ότι λειτούργησαν ικανοποιητικά, παρά το γεγονός ότι υπέστησαν μεγάλες πιέσεις. Οι πληγέντες ταξιδιώτες, που βρίσκονταν ήδη στον ταξιδιωτικό προορισμό τους, επαναπατρίστηκαν ή μπόρεσαν να ολοκληρώσουν τις διακοπές τους όπως είχαν προγραμματίσει. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που τέθηκαν στη διάθεση της Επιτροπής, στους ταξιδιώτες που δεν είχαν ακόμα αρχίσει το οργανωμένο ταξίδι τους επιστράφηκαν ή θα έπρεπε να επιστραφούν τα ποσά των προπληρωμών τους. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη, οι ταξιδιώτες έπρεπε να περιμένουν πολύ καιρό για να λάβουν επιστροφή χρημάτων ή δεν είχαν λάβει πλήρη επιστροφή χρημάτων για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από ένα έτος μετά την πτώχευση της Thomas Cook, παρόλο που το άρθρο 17 παράγραφος 5 της ΟΟΤ ορίζει ότι οι επιστροφές πραγματοποιούνται χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση μετά από αίτημα του ταξιδιώτη.

4.2.2. Δυνατότητα ασφάλισης των κινδύνων

Ορισμένες ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις που αντιπροσωπεύονταν στην ομάδα εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών της ΟΟΤ και ορισμένες αρχές εξέφρασαν ανησυχίες ότι θα είναι ολοένα και πιο δύσκολη η εξεύρεση παρόχων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας που θα είναι πρόθυμοι και ικανοί να καλύπτουν τους κινδύνους που σχετίζονται με την πτώχευση ενός μεγάλου διοργανωτή, ιδίως κατά τις περιόδους αιχμής. Είναι σχετικά λίγα τα ταμεία εγγυήσεων και οι ασφαλιστικές εταιρείες που παρέχουν προστασία κατά της αφερεγγυότητας. Αναφέρθηκε ότι οι τράπεζες δεν παρέχουν πλέον εγγυήσεις σε διοργανωτές και ότι ορισμένες από τις ήδη λίγες ασφαλιστικές εταιρείες που προσφέρουν προστασία κατά της αφερεγγυότητας εξέρχονται από την αγορά (π.χ. στην Αυστρία[46] και το Βέλγιο[47]). Επομένως, είναι σημαντικό να βρεθεί ένα ισχυρό σύστημα που να προστατεύει αποτελεσματικά τους ταξιδιώτες από τον κίνδυνο της αφερεγγυότητας. Στις ιδέες που προτάθηκαν για την αντιμετώπιση των διαφόρων προκλήσεων περιλαμβάνονται οι πολλαπλοί πάροχοι εγγυήσεων για έναν διοργανωτή ή η σύσταση ενός πανευρωπαϊκού ταμείου εγγυήσεων ως ένα είδος αντασφάλισης για τους εγγυητές πρώτης γραμμής.

4.2.3. Αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας

Η ΟΟΤ απαιτεί η προστασία κατά της αφερεγγυότητας να είναι «αποτελεσματική» αλλά αφήνει τα κράτη μέλη να επιλέξουν τον τρόπο με τον οποίο θα ρυθμίζεται (βλ. αιτιολογική σκέψη 39 της ΟΟΤ). Σε ορισμένα κράτη μέλη η πρόκληση της κάλυψης του επαναπατρισμού και των επιστροφών οδήγησε οργανώσεις καταναλωτών να ζητήσουν περαιτέρω εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, περιλαμβανομένων ελάχιστων κριτηρίων για τον τρόπο που θα πρέπει να σχεδιάζονται τα συστήματα

[46] Βλέπε αιτιολογική σκέψη 7 της απόφασης της Επιτροπής της 4.2.2021 στην υπόθεση κρατικής ενίσχυσης SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Βλ. πρακτικά της 4ης συνεδρίασης της ομάδας εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών της ΟΟΤ (24.11.2020).

προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, καθώς και για τη διασφάλιση της κατάλληλης χρηματοδότησης των ταμείων εγγυήσεων. Ωστόσο, η ΟΟΤ ήδη παρέχει περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την απαιτούμενη προστασία κατά της αφερεγγυότητας από ό,τι η ΟΟΤ του 1990, ενώ, κατά τις νομοθετικές διαπραγματεύσεις για την ΟΟΤ, το ζήτημα του πόσο περιοριστική θα πρέπει να είναι η οδηγία ως προς αυτό το σημείο υπήρξε αμφιλεγόμενο. Αντιπρόσωποι του ασφαλιστικού κλάδου υπέδειξαν ότι οι επαναπατρισμοί μπορούν να οργανώνονται καλύτερα από τον ίδιο τον ταξιδιωτικό κλάδο (π.χ. μέσω ενός ταμείου εγγυήσεων) ενώ βασική λειτουργία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων είναι να ασχολούνται με τις πληρωμές.

4.2.4. Προτίμηση συνέχισης των οργανωμένων διακοπών

Ειδικότερα, αντιπρόσωποι των ταμείων εγγυήσεων ταξιδιών στην ομάδα εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών στην ΟΟΤ τόνισαν ότι σε περίπτωση αφερεγγυότητας ενός διοργανωτή, η καλύτερη λύση τόσο για τους ταξιδιώτες όσο και για τους παρόχους ταξιδιωτικών υπηρεσιών είναι η συνέχιση του πακέτου για το οποίο έχει γίνει κράτηση, αντί του επαναπατρισμού ή της επιστροφής χρημάτων[48]. Στην αιτιολογική σκέψη 39 της ΟΟΤ αναφέρεται ότι θα πρέπει να προσφέρεται στους ταξιδιώτες η δυνατότητα συνέχισης του πακέτου.

4.2.5. Περιορισμός των ποσών των προπληρωμών

Οι προπληρωμές είναι ο συνήθης τρόπος πληρωμής οργανωμένων ταξιδιών. Στη Γερμανία, βάσει της νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων σχετικά με τους αθέμιτους συμβατικούς όρους, οι προπληρωμές για οργανωμένα ταξίδια περιορίζονται, κατ' αρχήν, σε 20 % προκαταβολή κατά την κράτηση, εκτός εάν ο διοργανωτής αιτιολογήσει δεόντως την καταβολή υψηλότερου ποσού προπληρωμής λόγω δαπανών που προκύπτουν κατά τον χρόνο σύναψης της σύμβασης. Το υπόλοιπο ποσό καταβάλλεται το αργότερο εντός 30 ημερών πριν από την έναρξη του ταξιδιού[49]. Ωστόσο, η πτώχευση της Thomas Cook οδήγησε σε αιτήματα επιστροφών που υπολογίζονται στα 287,4 εκατ. EUR στη Γερμανία, γεγονός που ώθησε τελικά την κυβέρνηση να πληρώσει τις εκκρεμείς επιστροφές (βλ. ανωτέρω στην ενότητα 4.1.) Και στην περίπτωση της Αυστρίας υφίστανται περιορισμοί στα ποσά των προπληρωμών για οργανωμένα ταξίδια, οι οποίοι, ωστόσο, δεν εφαρμόζονται εφόσον διατίθεται απεριόριστη προστασία κατά της αφερεγγυότητας[50].

Για να περιοριστεί η έκθεση των ταξιδιωτών στον κίνδυνο αφερεγγυότητας, αλλά και για να μειωθούν οι κίνδυνοι για τους παρόχους εγγυήσεων, και επομένως και το κόστος τους, προτάθηκε από οργανώσεις καταναλωτών και ταξιδιωτών η ιδέα να περιοριστεί το ποσό των προπληρωμών και να ζητείται από τους ταξιδιώτες να πληρώνουν μόνον μετά την παροχή της υπηρεσίας. Υποστηρίζουν ότι μέσω του περιορισμού των προπληρωμών, ο κίνδυνος που πρέπει να καλυφθεί από τα συστήματα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας θα μπορούσε

---

[48] Βλ. πρακτικά της 3ης συνεδρίασης της ομάδας εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών της ΟΟΤ (3.12.2019).

[49] Βλ. αποφάσεις του Bundesgerichtshof της 9.12.2014, X ZR 13/14, και της 25.7.2017, 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] Βλ. άρθρο 4 παράγραφος 4 του διατάγματος για τα οργανωμένα ταξίδια (Pauschalreiseverordnung): οι προκαταβολές γίνονται δεκτές μόνο 11 μήνες πριν από τη συμφωνηθείσα λήξη του ταξιδιού· οι προπληρωμές που υπερβαίνουν το 20 % μπορούν να ζητηθούν μόνον 20 ημέρες πριν από την έναρξη του ταξιδιού, εκτός αν υφίσταται απεριόριστη προστασία έναντι αφερεγγυότητας.

ενδεχομένως να περιοριστεί κυρίως στον επαναπατρισμό και οι ταξιδιώτες θα προστατεύονταν καλύτερα σε περίπτωση ματαιώσεων[51].

Δεδομένου ότι οι προπληρωμένες υπηρεσίες, όπως η μεταφορά επιβατών, αποτελούν συχνά μέρος ενός οργανωμένου ταξιδιού, η σκοπιμότητα, το πεδίο εφαρμογής και οι περιορισμοί ενός πιθανού περιορισμού των προπληρωμών στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών θα πρέπει να αξιολογούνται με βάση το ευρύτερο τουριστικό οικοσύστημα.

Αντιπρόσωποι των τομέων μεταφορών και ταξιδιών θεωρούν ότι ο περιορισμός των προπληρωμών θα μπορούσε να επιδεινώσει την κρίσιμη κατάσταση ρευστότητάς τους. Επιπλέον, επισημαίνουν ότι η προπληρωμή αποτελεί το παγκόσμιο πρότυπο για τις ταξιδιωτικές υπηρεσίες και ότι τυχόν μονομερείς απαιτήσεις από πλευράς ΕΕ με στόχο τον περιορισμό του εν λόγω επιχειρηματικού μοντέλου θα μπορούσαν να έχουν ευρείες επιπτώσεις και να στρεβλώσουν τους όρους ανταγωνισμού απέναντι στους ανταγωνιστές εκτός ΕΕ. Επιπλέον, αντιπρόσωποι του κλάδου επισημαίνουν ότι οι τιμές των οργανωμένων διακοπών μπορούν να διατηρούνται σε χαμηλά επίπεδα επειδή οι διοργανωτές ταξιδιών αγοράζουν εκ των προτέρων μεγάλα μερίδια ξενοδοχειακής και μεταφορικής ικανότητας τα οποία πληρώνουν από τις προπληρωμές των πελατών[52].

4.2.6. Προστασία κατά της αφερεγγυότητας λόγω της πτώχευσης μεταφορέων

Ως απάντηση στην πτώχευση της Thomas Cook[53], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνώρισε στο σχετικό ψήφισμά του τον αποτελεσματικό επαναπατρισμό και δεν εξέφρασε ανησυχίες όσον αφορά την ΟΟΤ. Ωστόσο, στο πλαίσιο αυτό, το Κοινοβούλιο επανέλαβε το αίτημά του για επέκταση της προστασίας κατά της αφερεγγυότητας στα αεροπορικά εισιτήρια που πωλούνται χωριστά, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 261/2004 για τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών. Η αφερεγγυότητα μιας αεροπορικής εταιρείας μπορεί να επηρεάσει τους ταξιδιώτες, τους ταξιδιωτικούς πράκτορες και τους μεσάζοντες. Για παράδειγμα, εάν μια σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού με μια συνιστώσα πτήσης ακυρωθεί σύμφωνα με την οδηγία ΟΟΤ, ο διοργανωτής μπορεί να υποχρεωθεί να επιστρέψει στον ταξιδιώτη το πλήρες αντίτιμο, ανεξάρτητα από το αν εξακολουθεί να κατέχει τα χρήματα ή αν θα είναι σε θέση να τα ανακτήσει από την αεροπορική εταιρεία. Το αίτημα από ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη, που αντιπροσωπεύουν ταξιδιωτικές επιχειρήσεις και καταναλωτές, για εισαγωγή υποχρεωτικής προστασίας κατά της αφερεγγυότητας από τις αεροπορικές εταιρείες έγινε εντονότερο στο πλαίσιο της κρίσης λόγω της νόσου COVID-19. Η έκθεση στρογγυλής τραπέζης αεροπορικών εταιρειών σχετικά με την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής αεροπορίας (Νοέμβριος 2020) αναγνωρίζει ότι η παρούσα κρίση κατέδειξε ότι οι επιβάτες αισθάνονται ότι θα μπορούσαν να βρεθούν απροστάτευτοι σε περίπτωση αφερεγγυότητας των αεροπορικών εταιρειών και προτείνει ότι θα μπορούσαν να αναλυθούν

---

[51] Βλ. επίσης το έγγραφο θέσης που δημοσιοποίησε η Γερμανική Ένωση Επιχειρηματικών Ταξιδιών (Verband Deutsches Reisemanagement e.V.) τον Μάιο του 2020: https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf· Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (Δεκέμβριος 2020) που ανατέθηκε από τη γερμανική οργάνωση καταναλωτών vzbv (δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί)· πρακτικά της 3ης συνεδρίασης της ομάδας εμπειρογνωμόνων των ενδιαφερόμενων μερών της ΟΟΤ (3.12.2019). Βλ. επίσης έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD (2020) 331 final της 9.12.2020, σημείο 947.

[52] Σύμφωνα με τη βρετανική οργάνωση καταναλωτών Which?, όσον αφορά τις θερινές διακοπές του 2021, τα πακέτα διακοπών είναι φτηνότερα από τις μεμονωμένες κρατήσεις, βλ. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (πρόσβαση στις 16.12.2020)

[53] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της χρεοκοπίας της εταιρείας Thomas Cook στον ευρωπαϊκό τουρισμό (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EL.pdf

περαιτέρω οι επιπτώσεις της προστασίας κατά της αφερεγγυότητας των αεροπορικών εταιρειών[54].

Στη στρατηγική της για βιώσιμη και έξυπνη κινητικότητα της 9ης Δεκεμβρίου 2020, η Επιτροπή δήλωσε ότι «*πρέπει να βοηθά τους επιβάτες, όταν οι μεταφορείς πτωχεύουν ή αντιμετωπίζουν σοβαρή κρίση ρευστότητας, όπως συνέβη στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19. Οι καθηλωμένοι επιβάτες πρέπει να επαναπατρίζονται και πρέπει να τους επιστρέφεται το αντίτιμο του εισιτηρίου τους στην περίπτωση ματαιώσεων από τους μεταφορείς. Η Επιτροπή εξετάζει τις επιλογές και τα πλεονεκτήματα πιθανών μέσων προστασίας των επιβατών στην περίπτωση τέτοιων συμβάντων και θα υποβάλει, κατά περίπτωση, νομοθετικές προτάσεις.*»[55]

5. Η πανδημία COVID-19

Στις 30 Ιανουαρίου 2020, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ) κήρυξε κατάσταση έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο λόγω της παγκόσμιας έξαρσης της νόσου COVID- 19, την οποία χαρακτήρισε πανδημία στις 11 Μαρτίου 2020.

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε άνευ προηγουμένου ταξιδιωτικούς περιορισμούς παγκοσμίως και προκάλεσε σχεδόν το πάγωμα των ταξιδιών στην Ευρώπη και σε πολλά άλλα μέρη του κόσμου. Αυτή η κατάσταση επιφέρει σοβαρές επιπτώσεις σε ολόκληρο το τουριστικό οικοσύστημα. Σύμφωνα με τα δεδομένα του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού των Ηνωμένων Εθνών (UNWTO), την περίοδο από τον Ιανουάριο μέχρι τον Οκτώβριο του 2020 παρατηρήθηκε στην Ευρώπη 72 % μείωση των αποτελεσμάτων του τουρισμού σε σύγκριση με το 2019[56]. Εκτός από την απώλεια εσόδων, οι διοργανωτές έχουν πληγεί ιδιαίτερα από το γεγονός ότι τα αιτήματα επιστροφής χρημάτων των ταξιδιωτών λόγω ματαιώσεων υπερβαίνουν σημαντικά το επίπεδο νέων κρατήσεων. Το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Επιτροπής εκτίμησε ότι στο σενάριο ενός «δεύτερου κύματος» θα μπορούσαν να τεθούν σε κίνδυνο 11,7 εκατομμύρια θέσεις εργασίας στην οικονομία της ΕΕ ως αποτέλεσμα της μείωσης των τουριστικών αφίξεων το 2020[57]. Την ίδια στιγμή, σύμφωνα με οργανώσεις καταναλωτών, έως τον Δεκέμβριο του 2020, χιλιάδες καταναλωτές δεν είχαν ακόμα λάβει επιστροφή χρημάτων λόγω ματαίωσης διακοπών[58].

5.1. Ματαιώσεις ταξιδιών λόγω της νόσου COVID-19

---

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

55 Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2020) 789 final, σημείο 91.

56 Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού των Ηνωμένων Εθνών (UNWTO) δημοσιοποίησε δεδομένα σχετικά με τις διεθνείς τουριστικές αφίξεις, βλ. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Η European Travel Agents' s Associations and Tour Operators' Associations (ECTAA) αναφέρει μέσο όρο μείον 80 % του κύκλου εργασιών σε σύγκριση με το 2019, βλ. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Τα στοιχεία της Eurostat καταδεικνύουν 49 % μείωση του αριθμού των διανυκτερεύσεων σε τουριστικά καταλύματα της ΕΕ την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τον Σεπτέμβριο του 2020, βλ. 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. Με βάση τα δεδομένα του Απριλίου-Μαΐου 2020, το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Επιτροπής υπολόγισε μείωση 68 % έως το τέλος του έτους σε περίπτωση «σεναρίου δεύτερου κύματος», βλ. Behavioural changes in tourism in times of 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, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

58 Βλ. έκθεση του ΕΓΕΚ σχετικά με την αξιολόγηση της εφαρμογής από τα κράτη μέλη της σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα «κουπόνια» της 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

Η νόσος COVID-19 έδωσε το έναυσμα για την εφαρμογή των διατάξεων της ΟΟΤ σχετικά με τις «αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις» που ορίζονται στο άρθρο 3 σημείο 12 της ΟΟΤ ως «*καταστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχο του μέρους που επικαλείται τέτοια κατάσταση, και οι συνέπειες της οποίας δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν ακόμη και αν είχαν ληφθεί όλα τα εύλογα μέτρα*».[59] Σημαντικοί κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία, όπως η εκδήλωση κρουσμάτων σοβαρής ασθένειας στον ταξιδιωτικό προορισμό ή πολύ κοντά σε αυτόν χαρακτηρίζονται συνήθως ως αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις (βλ. αιτιολογική σκέψη 31 της ΟΟΤ).

Σύμφωνα με το άρθρο 12 της ΟΟΤ, ο ταξιδιώτης μπορεί να καταγγείλει τη σύμβαση του οργανωμένου ταξιδιού χωρίς καταβολή χρέωσης σε περίπτωση «*αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων στον τόπο προορισμού ή πολύ κοντά σε αυτόν, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου ή επηρεάζουν σημαντικά τη μεταφορά των επιβατών στον προορισμό*» (άρθρο 12 παράγραφος 2 της ΟΟΤ). Ο διοργανωτής του πακέτου μπορεί επίσης να καταγγείλει τη σύμβαση χωρίς χρέωση καταγγελίας σε περίπτωση που δεν είναι σε θέση να εκτελέσει τη σύμβαση λόγω «αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων» (άρθρο 12 παράγραφος 3 της ΟΟΤ). Στις περιπτώσεις αυτές, ο ταξιδιώτης έχει δικαίωμα πλήρους επιστροφής κάθε ποσού που έχει καταβληθεί για το πακέτο εντός 14 ημερών μετά την καταγγελία της σύμβασης (άρθρο 12 παράγραφος 4 της ΟΟΤ).

Στις 5 Μαρτίου 2020, με ενημέρωση στις 19 Μαρτίου 2020, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δημοσίευσαν στον ιστότοπο της Επιτροπής άτυπη καθοδήγηση για την εφαρμογή της οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια σε σχέση με την νόσο COVID-19[60], επιβεβαιώνοντας το δικαίωμα του ταξιδιώτη για πλήρη επιστροφή χρημάτων, εφόσον, κατόπιν κατά περίπτωση αξιολόγησης, πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 12 παράγραφος 2 ή 3 της ΟΟΤ. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δήλωσαν επίσης ότι, λαμβάνοντας υπόψη τις ταμειακές ροές των διοργανωτών, οι ταξιδιώτες θα πρέπει να εξετάζουν το ενδεχόμενο να αποδεχθούν την αναβολή του πακέτου τους σε μελλοντικό χρόνο, κάτι που, δεδομένης της σημερινής αβεβαιότητας στην πραγματοποίηση ταξιδιωτικών σχεδίων, θα μπορούσε να γίνει μέσω πιστωτικών σημειωμάτων (κουπονιών). Πολλά κράτη μέλη ζήτησαν από την Επιτροπή να αναστείλει το δικαίωμα επιστροφής χρημάτων εντός 14 ημερών και/ή να το αντικαταστήσει προσωρινά με τη λύση του κουπονιού[61].

Ο Επίτροπος κ. Reynders, με επιστολή που απεύθυνε στις 27 Μαρτίου 2020 σε όλα τα κράτη μέλη[62], υπενθύμισε ότι το δικαίωμα των ταξιδιωτών για επιστροφή χρημάτων πρέπει να

---

[59] Σύμφωνα με τα πρακτικά του 2ου εργαστηρίου, της 13ης Ιουνίου 2016, για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο (σ. 19) «αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις» κατά την έννοια της ΟΟΤ σημαίνει ότι το εν λόγω γεγονός δεν ήταν προβλέψιμο ή αναμενόμενο κατά τη στιγμή της κράτησης, διατίθενται στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Τα πρακτικά αυτά δεν αντικατοπτρίζουν την επίσημη θέση της Επιτροπής όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας ΟΟΤ. Το άρθρο 4 παράγραφος 6 σημείο ii) της οδηγίας 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου χρησιμοποιούσε τον όρο «*ανωτέρα βία, δηλαδή περιστάσεις που είναι ξένες προς τη βούληση του ενδιαφερομένου, ασυνήθεις και απρόβλεπτες, των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν όση επιμέλεια και αν είχε καταβληθεί*».

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, που δημοσιεύθηκε στον ιστότοπο της Επιτροπής για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en

[61] Σε σχέση με αυτό, βλ. για παράδειγμα την απόφαση της γερμανικής κυβέρνησης της 2ας Απριλίου 2020 να ζητήσει από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις για τα οργανωμένα ταξίδια και τα δικαιώματα των επιβατών που θα αντικαταστήσουν προσωρινά τις επιστροφές χρημάτων με κουπόνια σε περιπτώσεις ματαιώσεων λόγω COVID-19 σε επίπεδο ΕΕ, 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] Αριθ. αναφ. ARES(2020)1801052.

εφαρμόζεται στις ματαιώσεις λόγω COVID-19. Για την άμβλυνση των προβλημάτων ρευστότητας των επιχειρήσεων πρότεινε την προσφορά κουπονιών από τους διοργανωτές ταξιδιών υπό τον όρο ότι οι ταξιδιώτες 1) θα έχουν την επιλογή να αποδεχθούν ή όχι το κουπόνι και 2) θα έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν πλήρη επιστροφή χρημάτων σε περίπτωση που, τελικά, δεν χρησιμοποιήσουν το κουπόνι. Επιπλέον, ο επίτροπος Reynders επισήμανε επίσης ότι απαιτούνται μέτρα για τη διασφάλιση ισχυρής προστασίας κατά της αφερεγγυότητας προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των καταναλωτών ώστε να προβούν στην εν λόγω επιλογή.

5.1.1. Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με τα κουπόνια

Στις 13 Μαΐου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε τη σύσταση (ΕΕ) 2020/648 σχετικά με τα κουπόνια που προσφέρονται σε επιβάτες και ταξιδιώτες ως εναλλακτική δυνατότητα αντί της επιστροφής εξόδων για ματαιωθείσες υπηρεσίες οργανωμένων ταξιδιών και μεταφορών στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19[63]. Στην εν λόγω σύσταση, η Επιτροπή υπενθύμισε εκ νέου το δικαίωμα επιστροφής χρημάτων δυνάμει της ισχύουσας ενωσιακής νομοθεσίας και συγκεκριμένα της ΟΟΤ και των κανονισμών της ΕΕ για τα δικαιώματα των επιβατών. Ταυτόχρονα, η σύσταση αναγνωρίζει ότι οι ταμειακές ροές και η κατάσταση εσόδων για τους τομείς των μεταφορών και των ταξιδιών δεν είναι βιώσιμες, εξαιτίας των πολυάριθμων ματαιώσεων που προκάλεσε η πανδημία του κορονοϊού. Επομένως, η Επιτροπή συνέστησε τρόπους για την αύξηση της ελκυστικότητας των κουπονιών ως εναλλακτική αντί της επιστροφής χρημάτων, με σκοπό να αυξηθεί η αποδοχή τους από επιβάτες και ταξιδιώτες. Η σύσταση επισήμανε επίσης τι είδους ενωσιακά καθεστώτα είναι διαθέσιμα για τη στήριξη επιχειρήσεων στους τομείς των ταξιδιών και των μεταφορών.

Μέσω της επιστολής των επιτρόπων Reynders και Vălean, της 14ης Μαΐου 2020[64], η Επιτροπή επέστησε την προσοχή όλων των κρατών μελών στην εν λόγω σύσταση. Η Επιτροπή, μεταξύ άλλων, ζήτησε την ορθή εφαρμογή της ΟΟΤ και των κανονισμών της ΕΕ για τα δικαιώματα των επιβατών, καθώς και τον έγκαιρο εντοπισμό και την αποτελεσματική επιβολή κυρώσεων σε πρακτικές που παραβαίνουν τους εν λόγω κανόνες[65].

Με την εν λόγω σύσταση, η Επιτροπή έστειλε στα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους φορείς σαφές μήνυμα ότι δεν θα ενδώσει σε αιτήματα για μείωση της προστασίας των καταναλωτών[66]. Πολλά κράτη μέλη[67], ακολουθώντας τη σύσταση της Επιτροπής, εξέδωσαν νομοθεσία σχετικά με κουπόνια οικειοθελούς αποδοχής για οργανωμένα ταξίδια και/ή θέσπισαν μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη του τομέα των ταξιδιών με βάση το

---

63 ΕΕ L 151 της 14.5.2020, σ. 10-16.

64 Αριθ. αναφ. ARES(2020)2559372.

65 Βλ. επίσης το έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων στον ιστότοπο της Επιτροπής σχετικά με την αντίδραση στον κορονοϊό: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_el.pdf

66 Στο ψήφισμά του, της 19ης Ιουνίου 2020, σχετικά τον τουρισμό και τις μεταφορές το 2020 και μετά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προτείνει κοινούς κανόνες της ΕΕ σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις που διέπουν τη χορήγηση κουπονιών σε σχέση με την πανδημία COVID-19 διατηρώντας, ταυτόχρονα, υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών. Επιπλέον, πρότεινε τη διερεύνηση της δυνατότητας δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος ταξιδιωτικών εγγυήσεων για εταιρείες με σκοπό την εξασφάλιση χρηματοοικονομικής ρευστότητας για να εξασφαλίζεται η επιστροφή χρημάτων σε ταξιδιώτες, καθώς και το κόστος επαναπατρισμού, σε συνδυασμό με δίκαιη αποζημίωση για τυχόν ζημίες που προκλήθηκαν σε περίπτωση πτώχευσης, βλ.https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_EL.html, σημεία 14 και 15.

67 Π.χ. η Κύπρος, η Γερμανία, η Ουγγαρία και η Λετονία παρείχαν ένα ρυθμιστικό πλαίσιο για τα κουπόνια οικειοθελούς αποδοχής. Η Ελλάδα και η Ιταλία έπραξαν το ίδιο μετά την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει. Η Δανία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Πολωνία θέσπισαν μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη των συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας.

προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας πανδημίας της νόσου COVID-19[68] ή στο πλαίσιο της Συνθήκης[69]. Ωστόσο, οργανώσεις καταναλωτών θεωρούν ότι οι χώρες της ΕΕ, οι αεροπορικές εταιρείες και οι διοργανωτές ταξιδιών εφαρμόζουν πλημμελώς τη σύσταση της Επιτροπής[70].

5.1.2. Προσωρινοί εθνικοί κανόνες που παρεκκλίνουν από την ΟΟΤ

Σύμφωνα με τις πληροφορίες της Επιτροπής, 15 κράτη μέλη θέσπισαν ειδικούς κανόνες οι οποίοι δίνουν προσωρινά στους διοργανωτές πακέτων τη δυνατότητα να επιβάλλουν κουπόνια, αντί της χρηματικής επιστροφής των πληρωμών, για ταξίδια που ματαιώθηκαν, ή να αναβάλλουν την επιστροφή χρημάτων πέραν της περιόδου των 14 ημερών, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 12 παράγραφος 2, του άρθρου 12 παράγραφος 3 στοιχείο β) και του άρθρου 12 παράγραφος 4 σε συνδυασμό με το άρθρο 4 της ΟΟΤ.

Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τη σαφή θέση που εξέφρασε στη σύστασή της (ΕΕ) 2020/648, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 11 κρατών μελών[71]. Η Επιτροπή δεν κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά των τεσσάρων κρατών μελών στα οποία οι προσωρινές παρεκκλίσεις από την ΟΟΤ είχαν λήξει ή είχαν τροποποιηθεί κατά τον χρόνο της απόφασης της Επιτροπής για παραβάσεις. Κατά τον χρόνο της παρούσας έκθεσης, βρίσκονται σε εξέλιξη διαδικασίες επί παραβάσει κατά τεσσάρων κρατών μελών.

Σε πολλά κράτη μέλη, τα μη συμμορφούμενα εθνικά μέτρα, μολονότι δεν είναι πλέον σε ισχύ, εξακολούθησαν να παράγουν αποτελέσματα, για παράδειγμα, επειδή οι ταξιδιώτες που λάμβαναν υποχρεωτικά κουπόνια βάσει της νομοθεσίας που έληξε ή ανακλήθηκε, έπρεπε να περιμένουν τουλάχιστον έως το τέλος της ισχύος αυτών των κουπονιών ώστε να μπορούν να ζητήσουν την επιστροφή προπληρωμών που είχαν κάνει για το ακυρωθέν οργανωμένο ταξίδι τους. Η Επιτροπή κάλεσε αυτά τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για τη διόρθωση της κατάστασης που δημιουργήθηκε από την προηγούμενη νομοθεσία, η οποία αντίκειτο στην ΟΟΤ, και για να διασφαλιστεί ότι οι καταναλωτές που επιθυμούν την επιστροφή των χρημάτων τους έναντι των κουπονιών να λαμβάνουν την επιστροφή αυτή σύμφωνα με την ΟΟΤ[72].

5.1.3. Εθνικά μέτρα κρατικής ενίσχυσης

Πέραν των γενικών καθεστώτων κρατικής ενίσχυσης που διατίθενται για τους φορείς εκμετάλλευσης του τουριστικού τομέα, πολλά κράτη μέλη θέσπισαν ειδικά μέτρα κρατικής

---

[68] Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής – Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας πανδημίας της νόσου COVID-19, της 19ης Μαρτίου 2020, ΕΕ C 91I της 20.3.2020, σ. 1. Το προσωρινό πλαίσιο τροποποιήθηκε στις 3 Απριλίου, στις 8 Μαΐου, στις 29 Ιουνίου, στις 13 Οκτωβρίου 2020 και στις 28 Ιανουαρίου 2021, βλ. άτυπη ενοποιημένη έκδοση στον ιστότοπο της Επιτροπής, στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

[69] Δυνάμει του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη, κατ' αναλογία, ορισμένες απαιτήσεις του προσωρινού πλαισίου.

[70] Βλ. την έκθεση του BEUC «Covid-19 and EU Travellers» (Covid-19 και ταξιδιώτες στην ΕΕ) σχετικά με την αξιολόγηση της εφαρμογής από τα κράτη μέλη της σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα «κουπόνια» της 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[71] Βλ. ανακοινωθέντα Τύπου της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου και της 30ής Οκτωβρίου 2020 (σημείο 5 – Δικαιοσύνη): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/INF_20_1212 και https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/inf_20_1687.

[72] Επιστολή της 30.10.2020 προς δέκα κράτη μέλη, αριθ. αναφ. ARES(2020)6156146.

ενίσχυσης προκειμένου να στηρίξουν τους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών και, ειδικότερα, δημιούργησαν καθεστώτα εγγυήσεων για κουπόνια ώστε να εξασφαλιστεί ότι, σε περίπτωση αφερεγγυότητας του διοργανωτή, οι ταξιδιώτες θα αποζημιώνονται, σύμφωνα με τη σύσταση της Επιτροπής (ΕΕ) 2020/648. Η Επιτροπή ενέκρινε τα εν λόγω μέτρα σύμφωνα με το προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης[73] ή στο πλαίσιο της Συνθήκης[74].

Η Δανία ενέκρινε δάνειο 200 εκατ. EUR για τη στήριξη του ταμείου εγγυήσεων ταξιδιών για ματαιώσεις ταξιδιών λόγω της πανδημίας του κορονοϊού[75]. Η Γερμανία ενέκρινε καθεστώς εγγυήσεων 840 εκατ. EUR για την εγγύηση των κουπονιών οικειοθελούς αποδοχής που λαμβάνουν οι ταξιδιώτες αντί επιστροφής χρημάτων[76]. Στόχος της Γερμανίας μέσω του εν λόγω καθεστώτος ήταν να καταστούν τα κουπόνια ελκυστική εναλλακτική αντί της επιστροφής χρημάτων. Η Πολωνία θέσπισε μέτρα για τη στήριξη των διοργανωτών ταξιδιών και άλλων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τουρισμό και τον πολιτισμό[77]. Υπό αυτό το καθεστώς, το πολωνικό κράτος αποζημιώνει τους ταξιδιώτες που επλήγησαν από ματαιώσεις λόγω COVID-19 εξ ονόματος των διοργανωτών ταξιδιών, οι οποίοι θα πρέπει να αποπληρώσουν τα εν λόγω δάνεια. Η Ιταλία θέσπισε μέτρα για την παροχή άμεσων επιχορηγήσεων σε διοργανωτές ταξιδιών και ταξιδιωτικούς πράκτορες προκειμένου να τους αποζημιώσει για τις απώλειές τους[78]. Οι Κάτω Χώρες ενέκριναν δάνειο 165 εκατ. EUR για τη στήριξη των πέντε ολλανδικών ταμείων εγγυήσεων που παρέχουν καθεστώτα εγγυήσεων σε διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών[79]. Στόχος της εν λόγω κρατικής ενίσχυσης είναι η παροχή ρευστότητας στα ταμεία ώστε να διασφαλιστεί ότι θα καλυφθούν όλες οι πληρωμές προς τους ταξιδιώτες σε περίπτωση αφερεγγυότητας των διοργανωτών ταξιδιών, περιλαμβανομένης της αποπληρωμής των «κουπονιών του κορονοϊού». Η Βουλγαρία ενέκρινε καθεστώς ενίσχυσης ύψους περίπου 26 εκατ. EUR για τους διοργανωτές ταξιδιών και τους ταξιδιωτικούς πράκτορες ως αποζημίωση για τις απώλειες που σχετίζονται με τις επιστροφές χρημάτων που έπρεπε να καταβληθούν σε ταξιδιώτες τα πακέτα των οποίων ματαιώθηκαν λόγω COVID-19[80]. Η Κύπρος ενέκρινε ενίσχυση εκτιμώμενου ύψους 86,6 εκατ. EUR υπό μορφή εγγυήσεων πιστωτικών σημειωμάτων που εκδίδονται σε καταναλωτές και διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών με στόχο την εγγύηση των εν λόγω κουπονιών οικειοθελούς αποδοχής έναντι πιθανής αφερεγγυότητας του εκδότη[81]. Η Σουηδία ενέκρινε ενισχύσεις υπό μορφή δανείων σε ταξιδιωτικά πρακτορεία και ταξιδιωτικούς πράκτορες για να τους βοηθήσει να εκπληρώσουν τις νομικές υποχρεώσεις τους όσον αφορά την επιστροφή[82]. Η Αυστρία ενέκρινε ενίσχυση με τη μορφή κρατικών εγγυήσεων για την κάλυψη, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, του κινδύνου αφερεγγυότητας των διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών και των διαμεσολαβητών των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών υπηρεσιών, λαμβανομένης υπόψη της αποχώρησης των τραπεζών και των ασφαλιστικών φορέων από την ασφάλιση οργανωμένου ταξιδιού και των δυσκολιών που

[73] Βλ. υποσημείωση 68.
[74] Βλ. υποσημείωση 69.
[75] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856
[76] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741
[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639

αντιμετωπίζουν οι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών και οι διαμεσολαβητές των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών υπηρεσιών να βρουν προσιτές εγγυήσεις στην αγορά[83].

5.2. Προκλήσεις

5.2.1. Σεβασμός του δικαιώματος του ταξιδιώτη για επιστροφή χρημάτων

Σε όλη την ΕΕ, χιλιάδες ταξιδιώτες των οποίων τα ταξίδια ματαιώθηκαν λόγω COVID-19 δεν έλαβαν, σύμφωνα με τις αναφορές, επιστροφή εντός 14 ημερών όπως προβλέπεται στο άρθρο 12 παράγραφος 4 της ΟΟΤ. Είτε τους αρνήθηκαν την επιστροφή χρημάτων, επιβάλλοντας το κουπόνι παρά την επιθυμία τους, είτε δεν μπορούσαν να έλθουν σε επαφή με τον διοργανωτή, είτε έλαβαν επιστροφή χρημάτων με σημαντική καθυστέρηση ή μόνο εν μέρει, είτε παρεμποδίστηκαν κατ' άλλο τρόπο στην άσκηση του δικαιώματός τους[84]. Επίσης, η αύξηση του αριθμού των ερωτημάτων και των καταγγελιών που ελήφθησαν από τους φορείς ΕΕΔ, τα ΕΕΚ και τις οργανώσεις καταναλωτών εγείρει επιφυλάξεις όσον αφορά τον σεβασμό των δικαιωμάτων των ταξιδιωτών δυνάμει της ΟΟΤ.

5.2.2. Δυσκολίες των επιχειρήσεων

Όπως περιγράφηκε στην ενότητα 5.1, η πανδημία COVID-19 έδωσε το έναυσμα για την εφαρμογή της έννοιας των «αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων» όπως ορίζονται στο άρθρο 3 σημείο 12 της ΟΟΤ. Η αιτιολογική σκέψη 31 αναφέρει ως παραδείγματα τον «*πόλεμο, άλλα σοβαρά προβλήματα ασφάλειας, όπως η τρομοκρατία, σημαντικούς κίνδυνους για την ανθρώπινη υγεία, όπως η εκδήλωση κρουσμάτων σοβαρής ασθένειας στον ταξιδιωτικό προορισμό, ή φυσικές καταστροφές όπως πλημμύρες, σεισμοί ή καιρικές συνθήκες που καθιστούν αδύνατη την ασφαλή μετάβαση στον προορισμό*». Τέτοια γεγονότα περιορίζονται συνήθως, αλλά όχι απαραίτητα, σε έναν συγκεκριμένο προορισμό ή σε ένα συγκεκριμένο μέρος του κόσμου.

Συχνά οι διοργανωτές μπορούν να αντιμετωπίσουν τέτοια γεγονότα αλλάζοντας τον προορισμό, μεταθέτοντας την ημερομηνία του ταξιδιού ή επιστρέφοντας χρήματα στον ταξιδιώτη αντλώντας χρηματοδότηση από το εισόδημα που προέρχεται από κρατήσεις που αφορούν άλλους προορισμούς, εφόσον οι εν λόγω συνθήκες περιορίζονται σε έναν συγκεκριμένο προορισμό. Στην περίπτωση πανδημίας που οδηγεί σχεδόν στο πάγωμα των ταξιδιών για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, όπως στην περίπτωση της νόσου COVID-19, οι υποχρεώσεις επιστροφής χρημάτων υπερβαίνουν σημαντικά το εισόδημα από νέες κρατήσεις. Επιπλέον, οι διοργανωτές έχουν συχνά πάγια έξοδα που θέτουν υπό πίεση την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων. Τελικά, αυτό μπορεί να αποβεί εις βάρος των συμφερόντων των ταξιδιωτών, σε περίπτωση που ένας διοργανωτής πτωχεύσει και οι ταξιδιώτες πρέπει να εγείρουν απαιτήσεις επί της πτωχευτικής περιουσίας.

Η σύσταση της Επιτροπής για τα κουπόνια (βλ. ανωτέρω 5.1.1.) στοχεύει επίσης στην αντιμετώπιση των προβλημάτων ρευστότητας των διοργανωτών εξαιτίας των μαζικών ματαιώσεων λόγω COVID-19. Τα εν λόγω προβλήματα ρευστότητας επιδεινώνονται από το γεγονός ότι οι διοργανωτές καλούνται να επιστρέψουν το σύνολο του αντιτίμου του οργανωμένου ταξιδιού στους ταξιδιώτες, χωρίς να λαμβάνουν οι ίδιοι σε εύθετο χρόνο επιστροφή για τις προπληρωμένες υπηρεσίες που αποτελούν μέρος του οργανωμένου ταξιδιού από τους παρόχους υπηρεσιών. Εάν οι πάροχοι υπηρεσιών πτωχεύσουν στο μεταξύ,

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

[84] Βλ. έκθεση του BEUC στην υποσημείωση 70 και την έρευνα του BEUC μεταξύ των μελών του όσον αφορά καταγγελίες στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών (μη δημοσιευθείσα).

οι διοργανωτές ενδέχεται να μην λάβουν καθόλου επιστροφή χρημάτων. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε αθέμιτο επιμερισμό της επιβάρυνσης μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης στο ταξιδιωτικό οικοσύστημα[85].

Ορισμένοι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών και ενδιάμεσοι έχων αναφέρει ότι, κατά τη διάρκεια της κρίσης λόγω της νόσου COVID-19, οι αεροπορικές εταιρείες ανέστειλαν τον μηχανισμό αυτόματων επιστροφών προς τους διοργανωτές και άλλους ταξιδιωτικούς φορείς μέσω των συστημάτων παγκόσμιας διανομής ή των ηλεκτρονικών συστημάτων κράτησης θέσεων, ενώ οι διοργανωτές ήταν υποχρεωμένοι να καταβάλλουν επιστροφές χρημάτων στους ταξιδιώτες.

Η άνιση σχέση επιχείρησης προς επιχείρηση επιδεινώθηκε περαιτέρω από τα διαφορετικά νομικά καθεστώτα που καλύπτουν τους διοργανωτές και τους παρόχους υπηρεσιών μεταφορών. Σε αντίθεση με την οδηγία ΟΟΤ, οι επιβάτες που ματαιώνουν οι ίδιοι μια πτήση ή άλλη υπηρεσία μεταφοράς δεν έχουν δικαίωμα επιστροφής χρημάτων βάσει των κανονισμών της ΕΕ για τα δικαιώματα των επιβατών, ακόμη και σε περίπτωση έκτακτων περιστάσεων. Στην περίπτωση αυτή, οι έννομες συνέπειες, και ιδίως το δικαίωμα του επιβάτη για επιστροφή χρημάτων, καθορίζονται από τους όρους και τις προϋποθέσεις της σύμβασης που έχει συναφθεί μεταξύ του επιβάτη και του μεταφορέα και από το εφαρμοστέο δίκαιο των κρατών μελών. Για παράδειγμα, εάν ένας ταξιδιώτης που είχε κάνει κράτηση πακέτου που περιλάμβανε στοιχείο πτήσης, κατήγγειλε τη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού σύμφωνα με την ΟΟΤ, ο διοργανωτής θα πρέπει να επιστρέψει τα χρήματα στον ταξιδιώτη αλλά ο ίδιος δεν θα είχε δικαίωμα, δυνάμει του δικαίου της ΕΕ, να ζητήσει επιστροφή από την αεροπορική εταιρεία εφόσον η πτήση πραγματοποιούταν. Αντιθέτως, ο διοργανωτής θα έπρεπε να ασκήσει το ενδεχόμενο δικαίωμα επιστροφής χρημάτων σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους.

Ορισμένοι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών έχουν προτείνει την τροποποίηση του άρθρου 22 της ΟΟΤ και την προσθήκη υποχρέωσης επιστροφής χρημάτων από παρόχους ταξιδιωτικών υπηρεσιών οι οποίες δεν παρέχονται λόγω καταγγελίας της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού, εφόσον ο διοργανωτής πρέπει να επιστρέψει χρήματα στον ταξιδιώτη. Από την άλλη, ο τομέας των αεροπορικών μεταφορών εξέφρασε σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη ρύθμιση στο πλαίσιο της ΟΟΤ των συχνά περίπλοκων σχέσεων επιχείρησης προς επιχείρηση μεταξύ διοργανωτών και παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών.

5.2.3. Επίσημη ταξιδιωτική προειδοποίηση ή σύσταση

Αναγνωρίζεται ευρέως ότι οι επίσημες ταξιδιωτικές προειδοποιήσεις των εθνικών αρχών αποτελούν σημαντική ένδειξη για το ενδεχόμενο καταγγελίας της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων που επηρεάζουν την εκτέλεση του ταξιδιού. Ωστόσο, η ίδια η ΟΟΤ δεν περιέχει καμία πρόβλεψη όσον αφορά το νομικό κύρος ταξιδιωτικών προειδοποιήσεων ή συστάσεων που εκδίδονται από κυβερνήσεις διότι, κατά τον χρόνο της έγκρισής της, ορισμένα κράτη μέλη αντιτίθεντο σθεναρά σε οποιαδήποτε αναφορά σε επίσημες ταξιδιωτικές συστάσεις στην οδηγία[86].

[85] Αιτιολογική σκέψη 13 της σύστασης (ΕΕ) 2020/648 της Επιτροπής.

[86] Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής για τα οργανωμένα ταξίδια COM(2013) 512 final της 9ης Ιουλίου 2013 αναφέρει στην αιτιολογική σκέψη 26: «*Αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις θα πρέπει ιδίως να θεωρείται ότι υπάρχουν όταν αξιόπιστες και διαθέσιμες στο κοινό επίσημες πληροφορίες, όπως είναι οι συστάσεις που εκδίδονται από τις αρχές των κρατών μελών, συμβουλεύουν την αποφυγή ταξιδιών στον τόπο προορισμού.*» Η αναφορά αυτή απαλείφθηκε κατά τις νομοθετικές διαπραγματεύσεις.

Η έκδοση ταξιδιωτικών συστάσεων αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα οποία ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τις ταξιδιωτικές συστάσεις που εκδίδουν μέσω του δικτύου Consular OnLine (CoOL). Στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, τα κράτη μέλη εξέδωσαν ταξιδιωτικές συστάσεις που αφορούσαν όχι μόνο τρίτες χώρες αλλά και άλλα κράτη μέλη, κατά κανόνα αποθαρρύνοντας κάθε μη αναγκαίο ταξίδι. Αρχικά, οι εθνικές ταξιδιωτικές προειδοποιήσεις ή συστάσεις έγιναν με μη συντονισμένο τρόπο. Αυτό προκάλεσε αβεβαιότητα τόσο στις ταξιδιωτικές επιχειρήσεις όσο και στους καταναλωτές, ιδίως σε διασυνοριακές καταστάσεις, όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους.

Στις 13 Οκτωβρίου 2020, το Συμβούλιο εξέδωσε σύσταση[87] σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 εντός της ΕΕ. Παρόλο που δεν εξέτασαν ρητά το θέμα των ταξιδιωτικών συστάσεων, τα κράτη μέλη συμφώνησαν σε έναν κοινό χάρτη για την αποτύπωση του επιπέδου κινδύνου της νόσου COVID-19 στην ΕΕ, ο οποίος δημοσιεύτηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν για την παροχή σαφούς και έγκαιρης ενημέρωσης προς το ευρύ κοινό μέσω, μεταξύ άλλων, της πλατφόρμας «Re-open EU»[88]. Λόγω της εξελισσόμενης επιδημιολογικής κατάστασης, το Συμβούλιο τροποποίησε τη σύσταση την 1η Φεβρουαρίου 2021[89].

5.2.4. Κουπόνια

Σε αντίθεση με τους κανονισμούς για τα δικαιώματα των επιβατών, η ΟΟΤ δεν προβλέπει ρητά τη δυνατότητα επιστροφών υπό την μορφή κουπονιών. Στη σύσταση της (ΕΕ) 2020/648, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι οι διοργανωτές μπορούν να προτείνουν κουπόνια ως εναλλακτική αντί της επιστροφής χρημάτων, με την επιφύλαξη της οικειοθελούς αποδοχής από πλευράς του ταξιδιώτη σε περίπτωση ματαίωσης (βλ. ανωτέρω ενότητα 5.1.1.)

Η Γερμανία[90], η Ουγγαρία[91], η Λετονία[92] και η Κύπρος[93] έχουν θεσπίσει εθνικούς κανόνες για τη δημιουργία ενός νομικού πλαισίου για τα κουπόνια οικειοθελούς αποδοχής από τους ταξιδιώτες στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών σύμφωνα με τη σύσταση της Επιτροπής, ιδίως όσον αφορά την προστασία κατά της αφερεγγυότητας του εκδότη. Η Ιταλία και η Ελλάδα ακολούθησαν εν μέρει τη σύσταση κατά την τροποποίηση της νομοθεσίας τους μετά την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει. Η Ισπανία τροποποίησε τη νομοθεσία της για να αποφύγει την κίνηση διαδικασίας επί παραβάσει. Η Ιρλανδία εισήγαγε πιστωτικά σημειώματα με κρατική εγγύηση τα οποία μπορούν να προσφέρονται, αντί επιστροφής

---

87 Σύσταση (ΕΕ) 2020/1475 του Συμβουλίου της 13ης Οκτωβρίου 2020 σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, ΕΕ L 337 της 14.10.2020, σ. 3.

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

89 Σύσταση (ΕΕ) 2021/119 του Συμβουλίου της 1ης Φεβρουαρίου 2021 για την τροποποίηση της σύστασης (ΕΕ) 2020/1475 σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, ΕΕ L 36I, 2.2.2021, σ. 1.

90 Νόμος της 10ης Ιουλίου 2020 για τον μετριασμό των επιπτώσεων της πανδημίας της νόσου COVID-19 στο δίκαιο των συμβάσεων όσον αφορά τα οργανωμένα ταξίδια, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 της 16.7.2020, σ. 1643.

91 Κυβερνητικό διάταγμα 242/2020 της 27ης Μαΐου σχετικά με τους ειδικούς κανόνες που εφαρμόζονται στις συμβάσεις για ταξιδιωτικές υπηρεσίες κατά τη διάρκεια έκτακτων καταστάσεων.

92 Νόμος για τη διαχείριση της εξάπλωσης της λοίμωξης COVID-19, κεφάλαιο V, ενότητα 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, αριθμός Υπηρεσίας Εκδόσεων: 2020/110A.1.

93 Νόμος του 2020 για τα μέτρα έκτακτης ανάγκης στον τομέα του τουρισμού, Νόμος 59(I)/2020 της 22ας Μαΐου 2020.

χρημάτων, σε πελάτες διοργανωτών ταξιδιών και ταξιδιωτικών πρακτόρων που δραστηριοποιούνται στην Ιρλανδία, εφόσον συμφωνεί ο πελάτης[94].

Η Επιτροπή δήλωσε σαφώς ότι το δικαίωμα των ταξιδιωτών για επιστροφή χρημάτων όπως προβλέπεται στην ΟΟΤ πρέπει να γίνεται σεβαστό και έκρινε ότι τα κουπόνια αποτελούν αποδεκτή λύση μόνον εφόσον η αποδοχή τους είναι οικειοθελής για τον ταξιδιώτη.

5.2.5. Προστασία κατά της αφερεγγυότητας

Τέθηκε το ζήτημα του κατά πόσον οι εκκρεμείς απαιτήσεις επιστροφής χρημάτων από ταξιδιώτες καλύπτονται από τα συστήματα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας που προβλέπονται σύμφωνα με την ΟΟΤ. Το άρθρο 17 παράγραφος 1 της ΟΟΤ απαιτεί από τους διοργανωτές να παρέχουν εγγύηση για την επιστροφή του συνόλου των ποσών που έχουν καταβληθεί από τους ταξιδιώτες, «*στον βαθμό που οι σχετικές υπηρεσίες δεν εκτελούνται λόγω αφερεγγυότητας των διοργανωτών*». Στη σύστασή της 2020/648, η Επιτροπή έκρινε ότι, εάν οι διοργανωτές καταστούν αφερέγγυοι, υπάρχει κίνδυνος πολλοί ταξιδιώτες να μην λάβουν επιστροφή χρημάτων, δεδομένου ότι οι αξιώσεις τους έναντι των διοργανωτών δεν προστατεύονται[95].

Ωστόσο, εκπρόσωποι των ταμείων εγγυήσεων ταξιδιών έχουν προειδοποιήσει ότι ορισμένοι πάροχοι προστασίας έναντι αφερεγγυότητας ενδέχεται να δεχθούν σημαντική πίεση τους επόμενους μήνες σε περίπτωση που πρέπει να επέμβουν για να αποπληρώσουν κουπόνια που εκδόθηκαν από διοργανωτές που πτωχεύουν μαζικά. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τα κράτη μέλη που υποχρέωσαν τους παρόχους προστασίας κατά της αφερεγγυότητας να καλύπτουν κουπόνια χωρίς μέτρα υποστήριξης[96]. Μπορεί να τεθεί το ερώτημα κατά πόσον οι επιστροφές χρημάτων μπορούν να περιοριστούν λαμβάνοντας υπόψη την αιτιολογική σκέψη 40 της ΟΟΤ, σύμφωνα με την οποία για την αποτελεσματική προστασία κατά της αφερεγγυότητας δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη «ιδιαίτερα αμυδροί κίνδυνοι»[97].

Στο πλαίσιο της προετοιμασίας της παρούσας έκθεσης, οι οργανώσεις καταναλωτών και ορισμένα κράτη μέλη πρότειναν την τροποποίηση της ΟΟΤ προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των απαιτήσεων των καταναλωτών για επιστροφή χρημάτων ακόμα και στις περιπτώσεις που η σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού καταγγέλλεται για λόγους που δεν

---

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

95 Βλ. αιτιολογική σκέψη 14 της σύστασης 2020/648. Βλ. επίσης σ. 6 των πρακτικών του 3ου εργαστηρίου για την μεταφορά της ΟΟΤ στο εθνικό δίκαιο (25 Οκτωβρίου 2016), όπου αναφέρεται: «*Από τη διατύπωση του άρθρου 17 παράγραφος 1 συνάγεται ότι, εάν η σύμβαση λύθηκε πριν από την επέλευση της αφερεγγυότητας, η εκτέλεση δεν ήταν πλέον απαιτητή κατά τον χρόνο επέλευσης της αφερεγγυότητας, πράγμα που σημαίνει ότι η αφερεγγυότητα δεν προκάλεσε τη μη εκτέλεση των ταξιδιωτικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 1, η προστασία έναντι αφερεγγυότητας φαίνεται να καλύπτει μόνο την απώλεια χρημάτων λόγω μη εκτέλεσης των υπηρεσιών, όχι όμως αξιώσεις για επιστροφή χρημάτων που υφίσταντο ήδη κατά τον χρόνο επέλευσης της αφερεγγυότητας.*» Τα πρακτικά αυτά, τα οποία είναι διαθέσιμα στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324 δεν αντικατοπτρίζουν την επίσημη θέση της Επιτροπής όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας ΟΟΤ.

96 Σύμφωνα με πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, η αξία των «υποχρεωτικών» κουπονιών λόγω κορονοϊού που εκδόθηκαν στη Γαλλία αγγίζει περίπου τα 850 εκατ. EUR και στο Βέλγιο τα 300 εκατ. EUR. Το κύριο ολλανδικό ταμείο εγγυήσεων καλύπτει κουπόνια αξίας σχεδόν 400 εκατ. EUR.

97 Η αιτιολογική σκέψη 40 της ΟΟΤ ορίζει τα εξής: «*Εντούτοις, για την αποτελεσματική προστασία κατά της αφερεγγυότητας δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη ιδιαίτερα αμυδροί κίνδυνοι, για παράδειγμα η ταυτόχρονη αφερεγγυότητα αρκετών από τους μεγαλύτερους διοργανωτές, όταν η εν λόγω πράξη θα επηρέαζε δυσανάλογα το κόστος της προστασίας, εις βάρος της αποτελεσματικότητάς της. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η εγγύηση όσον αφορά τις επιστροφές χρημάτων μπορεί να είναι περιορισμένη*».

σχετίζονται με την αφερεγγυότητα του διοργανωτή, όπως λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων.

5.2.6. Ασφάλιση

Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με πανδημίες συχνά εξαιρούνται από τα ασφαλιστήρια συμβόλαια, ιδίως από την ασφάλιση ματαίωσης ταξιδιού[98]. Αυτό περιορίζει τη δυνατότητα των ταξιδιωτών να ασφαλιστούν έναντι πιθανών απωλειών σε περίπτωση ματαίωσης ενός ταξιδιού λόγω πανδημίας.

Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι φορείς του κλάδου των ταξιδιωτικών επιχειρήσεων υποστήριξαν ότι οι διοργανωτές θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να περιλαμβάνουν στα πακέτα κατάλληλη προσωπική ταξιδιωτική ασφάλιση με επιλογή αποδοχής/εξαίρεσης. Ωστόσο, στο πλαίσιο της ομάδας των ενδιαφερόμενων μερών της ΟΟΤ, οι οργανώσεις καταναλωτών επισήμαναν ότι οποιαδήποτε ασφάλιση που συνάπτεται από τους ταξιδιώτες δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να περιορίζει τα υφιστάμενα δικαιώματα των ταξιδιωτών για επιστροφή χρημάτων, καθώς και την προστασία τους στο πλαίσιο της υποχρεωτικής προστασίας κατά της αφερεγγυότητας.

6. Επόμενα βήματα

Τα ζητήματα που περιγράφηκαν στην παρούσα έκθεση, και ιδίως στις ενότητες 3.2, 4 και 5, καθώς και οι πρακτικές συνέπειές τους, απαιτούν περαιτέρω ανάλυση. Ειδικότερα, θα πρέπει να αξιολογηθούν περαιτέρω ο πλήρης αντίκτυπος της κρίσης λόγω της νόσου COVID-19 στον τομέα, καθώς και το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών.

Όπως ανακοίνωσε στο Νέο Θεματολόγιο για τους Καταναλωτές, αξιοποιώντας τα πορίσματα της παρούσας έκθεσης, η Επιτροπή θα διενεργήσει έως το 2022 «*ενδελεχέστερη ανάλυση του κατά πόσον το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο για τα οργανωμένα ταξίδια, όπου περιλαμβάνεται η προστασία κατά της αφερεγγυότητας, εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στην υποχρέωσή του να εξασφαλίζει άρτια και ολοκληρωμένη προστασία των καταναλωτών ανά πάσα στιγμή, λαμβανομένων επίσης υπόψη των εξελίξεων στον τομέα των δικαιωμάτων των επιβατών*»[99]. Η επικείμενη ενδελεχής ανάλυση που σχεδιάζεται για το 2022 δεν θα στοχεύει στη μείωση της προστασίας των καταναλωτών. Αντιθέτως, η Επιτροπή θα αξιολογήσει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να διασφαλιστεί το υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών που παρέχεται από την ΟΟΤ, τον τρόπο με τον οποίο τα δικαιώματα των καταναλωτών μπορούν να επιβληθούν αποτελεσματικά ανά πάσα στιγμή και τον τρόπο με τον οποίο η δικαιότερη κατανομή του βάρους μεταξύ των οικονομικών φορέων σε ολόκληρη την αλυσίδα αξίας θα μπορούσε να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου αυτού.

Η δράση στο πλαίσιο του Θεματολογίου για τους Καταναλωτές θα λάβει υπόψη τις σχετικές δράσεις που ανακοινώθηκαν στο πλαίσιο της στρατηγικής για βιώσιμη και έξυπνη κινητικότητα. Οι εν λόγω δράσεις περιλαμβάνουν 1) την επανεξέταση του κανονιστικού πλαισίου για τα δικαιώματα των επιβατών, μεταξύ άλλων, για να διασφαλιστεί η ανθεκτικότητά του σε εκτεταμένες διαταραχές ταξιδιού, και συμπερίληψη επιλογών για εισιτήρια πολυτροπικών μεταφορών[100] και 2) την αξιολόγηση των επιλογών και την

[98] Βλ. π.χ. την ανάλυση της βελγικής οργάνωσης καταναλωτών Test Achats που δημοσιεύτηκε στις 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Νέο Θεματολόγιο για τους Καταναλωτές Ενισχύοντας την ανθεκτικότητα των καταναλωτών για μια βιώσιμη ανάκαμψη COM(2020) 696 final της 13ης Νοεμβρίου 2020.

[100] Παράρτημα του COM(2020) 789 final, δράση 63.

πρόταση, κατά περίπτωση, κατάλληλου συστήματος οικονομικής προστασίας για την προστασία των επιβατών από τον κίνδυνο κρίσης ρευστότητας ή αφερεγγυότητας όσον αφορά την επιστροφή εισιτηρίων και, εάν χρειάζεται, τον επαναπατρισμό τους[101].

Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή θα αξιολογήσει το κατά πόσον οι διαφορές μεταξύ της ΟΟΤ και των κανονισμών για τα δικαιώματα των επιβατών όσον αφορά την προστασία κατά της αφερεγγυότητας δικαιολογούνται ή εάν οι κανόνες θα πρέπει να ευθυγραμμίζονται περισσότερο[102], καθώς και εάν θα πρέπει να προταθούν ειδικοί κανόνες για καταστάσεις όπως η πανδημία COVID-19[103], με στόχο την καλύτερη προστασία των καταναλωτών.

[101] Παράρτημα του COM(2020) 789 final, δράση 64.

[102] Όσον αφορά την ερώτηση 3, 149 συμμετέχοντες στη δημόσια διαβούλευση για το Νέο Θεματολόγιο για τους Καταναλωτές απάντησαν ότι οι κανόνες της ΕΕ σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών και των ταξιδιωτών θα πρέπει να ευθυγραμμιστούν περισσότερο μεταξύ των κανονισμών για τα δικαιώματα των επιβατών και της ΟΟΤ (37,91 %). 43 απάντησαν ότι οι διαφορές στους κανόνες είναι κατάλληλες (10,94%) και 201 απάντησαν «Δεν ξέρω» (51,15 %), βλ. συνοπτική έκθεση στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] Όσον αφορά την ερώτηση 2, 159 συμμετέχοντες στη δημόσια διαβούλευση για το Νέο Θεματολόγιο για τους Καταναλωτές απάντησαν «Ναι» (40,46 %) στην ερώτηση εάν θα πρέπει να εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες (π.χ. μεγαλύτερες προθεσμίες για την επιστροφή χρημάτων ή κουπόνια) στις περιπτώσεις που ταξιδιωτικοί περιορισμοί παγκοσμίως έχουν προκαλέσει σχεδόν πάγωμα των ταξιδιών· 56 συμμετέχοντες απάντησαν «Όχι» (14,25%) και 178 απάντησαν «Δεν ξέρω» (45,29 %), βλ. συνοπτική έκθεση στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.