ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.6.2019 г.
COM(2019) 270 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно разпоредбите на Директива (ЕС) 2015/2302 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги, които се прилагат за резервациите онлайн, направени на различни пунктове за продажби

{SWD(2019) 270 final}

1. Контекст и цел на доклада

В наши дни потребителите комбинират пътнически услуги (транспорт, настаняване, наемане на автомобили, развлекателни дейности) за едно и също пътуване или една и съща ваканция по много различни начини. Те купуват, онлайн или офлайн, „предварително установени“ пакети или сами „персонализират“ своите пакети. За тази цел те могат да използват услугите на пътническа агенция или директно да резервират няколко елемента (транспорт, наемане на автомобил, хотел, екскурзии) от един и същ доставчик на услуги или от различни доставчици на услуги.

Една от целите на Директивата от 2015 г относно пакетните туристически пътувания и свързаните пътнически услуги (Директива за пакетните туристически пътувания)[1] беше да се адаптира законодателството относно пакетните туристически пътувания към новите модели за онлайн резервиране, по-специално за да се осигури по-добра защита на потребителите, които използват комбинация от услуги.

В тази връзка новата Директива относно пакетните туристически пътувания разширява определението за „туристически пакет“, така че в него да бъдат включени не само традиционните предварително установени пакети. Определението за „ туристически пакет“ вече обхваща и персонализирани комбинации от пътнически услуги (онлайн и офлайн), които са комбинирани по искане или в съответствие с избора на пътуващия. Освен това Директивата въвежда понятието за „свързани пътнически услуги“, които представляват комбинация от пътнически услуги, за които е използвано посредничеството на търговец, например въздушен превозвач.

Директивата предвижда високо равнище на защита на пътуващите, които закупуват туристически пакети. Това включва наред с другото: гаранция за връщане на парите и репатриране, ако организаторът изпадне в несъстоятелност; отговорност на организатора за предоставяне на всички пътнически услуги, включени в туристическия пакет; ясна информация за пътниците; изменения на цените, разрешени само при много специфични обстоятелства.

За разлика от организатора на туристически пакет, търговците, посредничещи за свързани пътнически услуги, отговарят само за собствената си пътническа услуга. Те трябва да представят гаранция за връщане на парите по плащанията, които те получават от пътуващия, в случай че пътническа услуга не бъде предоставена в резултат на тяхната несъстоятелност. Тази гаранция обхваща също така репатриране, когато търговецът, посредничещ за свързани пътнически услуги, отговаря за превоза на пътници, напр. въздушен превозвач. Търговците, посредничещи за свързани пътнически услуги, обаче не носят отговорност във връзка с изпълнението (или евентуалната несъстоятелност) на друг доставчик на услуги в хипотезата на свързани пътнически услуги.

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

За да могат пътуващите да имат ясна представа за своите по-ограничени права в случай на свързани пътнически услуги, търговецът, посредничещ за тях, трябва да информира пътуващите, че защитата, предоставяна за туристическите пакети, не се прилага към положението, в което те се намират, и че те са единствено защитени срещу несъстоятелността на търговеца, посредничещ за свързаните пътнически услуги. Ако търговецът не информира пътуващия за тези ограничения или не предостави защита в случай на несъстоятелност, той е правно задължен да поеме до голяма степен същите отговорности като организатор на туристически пакет, включително тези, отнасящи се до предоставянето на комбинирани пътнически услуги.

Днес повечето пътници резервират пътнически услуги онлайн и процесът на резервация ще определи дали пътникът е резервирал туристически пакет, свързани пътнически услуги или просто самостоятелни услуги. Това е от значение за правните задължения на търговците и за степента на защита на пътниците. За самостоятелни пътнически услуги (напр. само полети) не съществува защита на равнище ЕС на пътниците срещу несъстоятелност на доставчика на услугата.

Когато пътуващият резервира различни пътнически услуги, например полет и настаняване, от един и същ уебсайт, неговите права зависят от това дали пътническите услуги се предлагат, продават или заплащат на обща или пакетна цена или дали пътуващият трябва да заплати или да се съгласи да заплати за всяка пътническа услуга отделно. В първия случай става въпрос за туристически пакет, а във втория случай — за свързани пътнически услуги.

Когато пътуващият резервира различни пътнически услуги от различни уебсайтове (различни пунктове за продажба), но резервациите са свързани чрез връзки, предоставени от уебсайт към уебсайт, това се счита за последователна резервация. В зависимост обаче от своите характеристики такива резервации могат да доведат до създаването на туристически пакет с пълна защита, свързани пътнически услуги с ограничена защита или самостоятелни услуги, които не са обхванати от Директивата.

Критериите за дефинирането на „пакетите с последователна резервация“ бяха предмет на продължителни обсъждания по време на законодателните преговори. Съгласно определението се изисква първият търговец да предаде на втория търговец специфичните лични данни на пътуващия, т.е. името на пътуващия, информацията за плащането и електронния адрес. При „свързаните пътнически услуги с последователна резервация“ се изисква първият търговец да посредничи „по целенасочен начин“ за закупуването на поне една допълнителна пътническа услуга. И в двата случая („пакет с последователна резервация“ и „свързани пътнически услуги с последавателна резервация“) пътуващият трябва да резервира втората пътническа услуга в рамките на 24 часа след потвърждаване на резервацията за първата пътническа услуга. След изтичането на този срок различните пътнически услуги са просто самостоятелни пътнически услуги.

На Комисията беше възложено да докладва скоро след влизането в сила на Директивата за пакетните туристически пътувания относно новите разпоредби относно „последователните“ резервации, и по-специално дали би било целесъобразно да се измени

определението за „пакети с последователна резервация“ (член 26 от Директивата)[2]. През 2021 г. ще последва Общ доклад относно прилагането на Директивата.

2. Основни констатации относно последователните резервации

До март 2019 г. всички държави членки транспонираха Директивата за пакетните туристически пътувания в националния си правен ред. Освен късното транспониране до този момент не бяха установени проблеми на пръв поглед, специално свързани с транспонирането на разпоредбите, отнасящи се до резервирането на туристически пакети с последователни резервации или свързани пътнически услуги с последователни резервации.

За да се направи оценка на използването на последователните резервации, бе съставена експертна група, състояща се от 20 различни организации, представляващи сдружения на потребители, сдружения в областта на пътническия и туристическия бизнес, доставчици на защита при несъстоятелност и органи за алтернативно решаване на спорове, която проведе две срещи[3]. Освен това през октомври/ноември 2018 г. беше проведена целева консултация със заинтересовани страни. Отговори бяха получени от 14 компетентни органа, 9 органа за алтернативно разрешаване на спорове, 4 сдружения на потребители, 195 пътнически и туристически оператора или техни сдружения и 14 доставчици на защитата при несъстоятелност или техни сдружения. Търговското сдружение на въздушните преводачи за Европа е член на експертната група, но нито това сдружение, нито неговите членове участваха в целевата консултация. Това следва да се вземе предвид при оценяването на резултатите от консултацията, тъй като секторът на въздухоплаването е един от тези, които са най-силно засегнати от последователните резервации.

От информацията, събрана по време на процеса на консултация, е видно следното:

- Стопанските субекти, участвали в тази консултация, рядко предлагат или въобще не предлагат „пакети с последователна резервация““ по смисъла на специфичното определение в член 3, точка 2, буква б), подточка v) от Директивата, което предполага прехвърлянето на лични данни (име, електронен адрес и платежни данни на пътуващия) и предоставянето на специалния формуляр за стандартна информация, предвиден в приложение I, част B от Директивата. До този момент обаче не може да се направи заключение относно практиките на въздушните превозвачи.
- Ето защо е необходима допълнителна оценка на стопанските практики, по-специално на въздушните превозвачи и големите платформи за резервиране на пътувания, във връзка с последователните резервации, преди да бъдат направени заключения относно евентуално адаптиране на определенията, предвидени в Директивата.
- Заинтересованите страни и органите, които участваха в консултацията, посочиха необходимостта от продължаване на работата по ефективното и еднакво прилагане на новите правила на Директивата, включително по изготвянето на насоки за осигуряване на единното прилагане.

[2] Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2019)270.
[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=BG

- Що се отнася до свързаните пътнически услуги, заинтересованите страни изтъкнаха, наред с другото, липсата на яснота относно значението на понятието „посредничество по целенасочен начин“ и критериите за определяне на това дали вторият търговец е сключил договор с пътуващия в срок от 24 часа след първия договор.
- Разграничението между туристически пакети и свързани пътнически услуги изглежда остава предизвикателство за всички пътнически оператори, включително хотелите.
- Накрая потребителите трябва да бъдат по-добре запознати с разширената закрила, въведена с Директивата за пакетните туристически пътувания.

3. Последващи действия

Като последващи действия във връзка с настоящия доклад и в подготовка на общия доклад относно прилагането на Директивата за пакетните туристически пътувания, планиран за 2021 г., Комисията:

- ще направи допълнителна оценка на свързаните процеси за онлайн резервиране, които водят до комбинация от пътнически услуги, за да получи по-ясна представа за предлагането на пакети с последователна резервация и свързани пътнически услуги с последователна резервация, предлагани на пазара;
- ще приключи своята оценка на националните мерки за транспониране на Директивата;
- ще повиши осведомеността на пътуващите относно техните права съгласно Директивата в рамките на широка комуникационна кампания, която е насочена към потребителите и ще започне преди края на 2019 г.;
- ще продължи да взаимодейства със съответните заинтересовани страни чрез експертната група, за да събере информация относно проблемите, свързани с прилагането на разпоредбите на Директивата и, доколкото е възможно, да намери подходящи решения;
- ще улесни координацията и сътрудничеството между органите, отговарящи за прилагането на Директивата, с помощта на мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (СОЗП) и между централните звена за контакт на държавите членки, за да се улеснят административното сътрудничество и надзорът върху организаторите, които работят в различни държави членки. През следващите месеци като част от дейностите на мрежата за СОЗП могат да бъдат започнати целенасочени координирани оценки на съответствието.