KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.6.2019 r.
COM(2019) 270 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych mających zastosowanie do rezerwacji *online* dokonywanych w różnych punktach sprzedaży

{SWD(2019) 270 final}

1. Kontekst i cel sprawozdania

W dzisiejszych czasach konsumenci na wiele różnych sposobów łączą usługi turystyczne (transport, zakwaterowanie, wynajem samochodu, zajęcia rekreacyjne) na potrzeby tej samej wycieczki lub wakacji. Kupują (za pośrednictwem internetu lub w tradycyjny sposób) „wcześniej zorganizowane" imprezy turystyczne lub dostosowują imprezy turystyczne do swoich indywidualnych potrzeb. W tym celu mogą skorzystać z usług biura podróży lub bezpośrednio zarezerwować usługi turystyczne (transport, wynajem samochodów, zakwaterowanie w hotelu, wycieczki) u jednego lub kilku dostawców usług.

Jednym z celów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych z 2015 r. (dyrektywa w sprawie imprez turystycznych)[1] było dostosowanie przepisów dotyczących imprez turystycznych do nowego modelu rezerwacji *online*, w szczególności, by lepiej chronić konsumentów łączących usługi.

W tym celu nowa dyrektywa w sprawie imprez turystycznych rozszerza definicję „imprezy turystycznej", wychodząc poza tradycyjne, wcześniej zorganizowane imprezy turystyczne. Impreza turystyczna obejmuje teraz także usługi turystyczne (*online* i tradycyjne) łączone pod kątem indywidualnych potrzeb na prośbę podróżnego lub zgodnie z jego wyborem. Ponadto dyrektywa wprowadza pojęcie „powiązanych usług turystycznych", które odnosi się do połączenia usług turystycznych, których nabywanie jest ułatwione przez przedsiębiorcę, takiego jak na przykład linia lotnicza.

Dyrektywa zapewnia wysoki poziom ochrony podróżnych nabywających imprezy turystyczne. Ta ochrona obejmuje, między innymi: gwarancję zwrotu kosztów oraz powrót do kraju, w sytuacji gdy organizator stanie się niewypłacalny; odpowiedzialność organizatora za realizację wszystkich usług turystycznych będących częścią imprezy turystycznej; jasne informacje dla podróżujących; możliwość modyfikacji ceny jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach.

W przeciwieństwie do organizatorów imprez turystycznych, przedsiębiorcy ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych ponoszą odpowiedzialność jedynie za własne usługi. W sytuacji gdy usługa turystyczna nie została wykonana z powodu ich niewypłacalności, muszą zagwarantować zwrot kosztów za płatności otrzymane od podróżnego. Ta gwarancja obejmuje również powrót do kraju, w przypadku kiedy przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych jest odpowiedzialny za przewóz osób, jak na przykład linia lotnicza. Przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych nie są jednak odpowiedzialni za wykonanie usługi przez innego dostawcę usług, który działa w ramach powiązanych usług turystycznych (lub jego ewentualną niewypłacalność).

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

By zagwarantować, że podróżni będą świadomi swoich ograniczonych praw w przypadku powiązanych usług turystycznych, przedsiębiorca, który ułatwia ich nabywanie, jest zobowiązany poinformować podróżnych o tym, że ochrona przewidziana dla imprez turystycznych nie ma w ich przypadku zastosowania i są oni chronieni jedynie przed skutkami niewypłacalności przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych. Jeżeli przedsiębiorca nie poinformował podróżnego o tych ograniczeniach, lub jeżeli nie zapewnił ochrony na wypadek niewypłacalności, jest on prawnie zobowiązany do ponoszenia w zasadzie takiej samej odpowiedzialności jak organizator imprezy turystycznej, włączając w to odpowiedzialność za wykonanie powiązanych usług turystycznych.

W dzisiejszych czasach podróżni rezerwują usługi turystyczne *online* i to od procesu rezerwacji zależeć będzie, czy podróżny zarezerwuje imprezę turystyczną, powiązane usługi turystyczne, czy jedynie odrębne usługi. Jest to istotne z punktu widzenia zobowiązań prawnych nałożonych na przedsiębiorców, a także poziomu ochrony zapewnionego podróżnym. Na poziomie UE brak jest obowiązku zapewnienia podróżnym ochrony na wypadek niewypłacalności w odniesieniu do odrębnych usług turystycznych (np. samych lotów).

W przypadku gdy podróżny rezerwuje różne usługi turystyczne, np. lot i zakwaterowanie, wykorzystując tę samą stronę internetową, jego prawa zależą od tego, czy usługi są oferowane, sprzedawane lub naliczane po cenie obejmującej wszystkie te usługi lub po cenie całkowitej, czy też nabywca ma obowiązek zapłacić, lub zobowiązał się zapłacić, za każdą z tych usług turystycznych oddzielnie. W pierwszym przypadku jest to impreza turystyczna, a w drugim powiązane usługi turystyczne.

Z „powiązanym procesem rezerwacji online" mamy do czynienia w przypadku, gdy podróżujący rezerwuje różne usługi turystyczne przy wykorzystaniu różnych stron internetowych (różnych punktów sprzedaży), ale rezerwacje są ze sobą powiązane poprzez linki zamieszczone na poszczególnych stronach internetowych. W zależności jednak od charakterystyki takich rezerwacji mogą one prowadzić do powstania imprezy turystycznej objętej pełną ochroną, powiązanej usługi turystycznej objętej ograniczoną ochroną lub odrębnych usług turystycznych nieobjętych zakresem dyrektywy.

Kryteria definiowania „imprez turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online" były tematem długich dyskusji podczas negocjacji ustawodawczych. Definicja wymaga, aby pierwszy przedsiębiorca przekazał drugiemu przedsiębiorcy szczegółowe dane osobowe podróżnego, takie jak jego imię i nazwisko, szczegóły płatności oraz adres poczty elektronicznej. Definicja „powiązanych usług turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online" wymaga, aby pierwszy przedsiębiorstwa ułatwił „w ukierunkowany sposób" nabywanie co najmniej jednej dodatkowej usługi turystycznej. W obydwu przypadkach („imprez turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online" oraz „powiązanych usług turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online") podróżny musi dokonać rezerwacji drugiej usługi turystycznej w ciągu 24 godzin od rezerwacji pierwszej usługi turystycznej. Po przekroczeniu tego terminu takie różne usługi turystyczne traktowane są jak odrębne usługi turystyczne.

Komisja została zobowiązana do sporządzenia wkrótce po wejściu w życie dyrektywy w sprawie imprez turystycznych sprawozdania na temat nowych przepisów dotyczących „powiązanego procesu rezerwacji online", w którym miałaby w szczególności określić, czy zasadne byłoby wprowadzenie zmian w definicji „imprez turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online" (art. 26 dyrektywy)[2]. Ogólne sprawozdanie ze stosowania dyrektywy zostanie przedłożone w 2021 r.

2. Główne ustalenia w sprawie „powiązanego procesu rezerwacji online"

Do marca 2019 r. wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy w sprawie imprez turystycznych do swojego krajowego porządku prawnego. Poza opóźnieniami w transpozycji nie zidentyfikowano żadnych innych poważnych problemów w zakresie transpozycji przepisów dotyczących „powiązanego procesu rezerwacji online" imprez turystycznych lub powiązanych usług turystycznych.

W celu dokonania oceny stosowania powiązanego procesu rezerwacji online powołano grupę ekspertów złożoną z 20 różnych organizacji reprezentujących organizacje konsumenckie, organizacje z sektora podróży i turystyki, podmioty zapewniające ochronę przed niewypłacalnością oraz organy oferujące pozasądowe metody rozwiązywania sporów (ADR), która zebrała się na dwóch posiedzeniach[3]. Ponadto w październiku/listopadzie 2018 r. przeprowadzono ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. Odpowiedzi otrzymano od 14 właściwych organów, dziewięciu organów oferujących pozasądowe metody rozwiązywania sporów, czterech organizacji konsumenckich, 195 operatorów turystycznych lub ich organizacji oraz 14 podmiotów zapewniających ochronę przed niewypłacalnością lub ich organizacji. Organizacja branżowa „Airlines for Europe" wchodzi w skład grupy ekspertów, ale ani ta organizacja, ani jej członkowie nie wzięli udziału w ukierunkowanych konsultacjach. Powinno to zostać uwzględnione w ocenie wyników konsultacji, z uwagi na fakt, że sektor lotniczy jest jednym z najbardziej zainteresowanych powiązanym procesem rezerwacji online.

Z informacji zebranych podczas procesu konsultacji wynika, że:

- Podmioty gospodarcze, które wzięły udział w konsultacjach, bardzo rzadko (jeżeli w ogóle) w swojej ofercie uwzględniają „imprezy turystyczne sprzedawane poprzez powiązany proces rezerwacji online", w rozumieniu szczegółowej definicji określonej w art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt v) dyrektywy, która przewiduje proces przekazywania danych osobowych (imienia i nazwiska, adresu poczty elektronicznej oraz szczegółów płatności podróżnego), oraz dostarczenie standardowego formularza informacyjnego określonego w załączniku I część C dyrektywy. Nie można jednak wyciągnąć żadnych wniosków na temat praktyk stosowanych do tej pory przez linie lotnicze.
- Przed wyciągnięciem wniosków na temat możliwych dostosowań definicji określonych w dyrektywie należy przeprowadzić dalszą ocenę praktyk biznesowych dotyczących powiązanego systemu rezerwacji *online*, w szczególności tych, które stosowane są przez linie lotnicze oraz duże platformy rezerwacji podróży.

[2] Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2019) 270.
[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

- Zainteresowane podmioty oraz organy, które wzięły udział w konsultacjach, zwróciły uwagę na konieczność kontynuowania prac nad skutecznym i jednolitym stosowaniem nowych zasad określonych w dyrektywie, w tym nad wytycznymi służącymi ich jednolitemu wdrożeniu.
    - W odniesieniu do powiązanych usług turystycznych zainteresowane podmioty podniosły m.in., że nie jest jasne, jak należy rozumieć frazę „ułatwia w sposób ukierunkowany" oraz niejasne są kryteria określania, czy drugi podmiot gospodarczy rzeczywiście zawarł z podróżnym umowę w ciągu 24 godzin od zawarcia pierwszej umowy.
    - Rozróżnianie pomiędzy imprezami turystycznymi a powiązanymi usługami turystycznymi wciąż sprawia trudności wszystkim operatorom turystycznym, w tym hotelom.
    - Należy ponadto zwiększyć świadomość konsumentów na temat rozszerzonej ochrony określonej w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych.

3. Działania następcze

W ramach działań następczych w związku z niniejszym sprawozdaniem oraz w ramach opracowywania ogólnego sprawozdania ze stosowania dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, które ma zostać przedłożone w 2021 r., Komisja:

- dokona dalszej oceny powiązanego procesu rezerwacji *online* prowadzącego do połączenia usług turystycznych w celu uzyskania jaśniejszego obrazu oferty imprez turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online oraz powiązanych usług turystycznych sprzedawanych poprzez powiązany proces rezerwacji online na rynku;
- zakończy ocenę środków krajowych transponujących dyrektywę;
- podniesie poziom świadomości podróżnych na temat ich praw określonych w dyrektywie poprzez zainicjowanie przed końcem 2019 r. szerokiej kampanii informacyjnej skierowanej do konsumentów;
- za pośrednictwem grupy ekspertów kontynuować będzie współpracę z zainteresowanymi podmiotami w celu uzyskania informacji na temat problemów związanych ze stosowaniem przepisów dyrektywy oraz znalezienia w możliwie najszerszym zakresie odpowiednich rozwiązań;
- ułatwi koordynację oraz współpracę pomiędzy organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów dyrektywy za pomocą sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta oraz pomiędzy centralnymi punktami kontaktowymi państw członkowskich w celu ułatwienia współpracy administracyjnej oraz nadzorowania operatorów, którzy prowadzą działalność w różnych państwach członkowskich. Ukierunkowane skoordynowane oceny zgodności można zapoczątkować w nadchodzących miesiącach jako część działań sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta.