

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пакетните туристически пътувания и комбинираните пътнически услуги с помощта на посредник, за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета“

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Главен докладчик: **г-жа DARMANIN**

На 6 септември 2013 г. Съветът и на 10 септември 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно пакетните туристически пътувания и комбинираните пътнически услуги с помощта на посредник, за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2011/83/ЕС и за отмяна на Директива 90/314/ЕИО на Съвета“

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD).

На 12 ноември 2013 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 494-ата си пленарна сесия, проведена на 10 и 11 декември 2013 г. (заседание от 11 декември), Европейският икономически и социален комитет определи за главен докладчик г-жа Darmanin и прие настоящото становище с 96 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 ЕИСК приветства предложението за директива относно пакетните туристически пътувания и комбинираните пътнически услуги с помощта на посредник. Той отбелязва, че установените в директивата обхват и дефиниции представляват основен елемент от предложението и затова препоръчва:

- служебните пътувания или комбинациите от служебни пътувания и пътувания за отпочиване, което не са закупени въз основа на рамков договор под формата на пакетно туристическо пътуване или комбинирани пътнически услуги с помощта на посредник, да бъдат ясно включени в обхвата на предложението;
- организаторите на „случайни“ пътувания също да попадат в обхвата на директивата, за да се гарантират равни условия и да се осигури адекватна защита на потребителите. Затова изразът „туристически пакети, организирани от време на време“ би трябвало да отпадне от параграф 19 на предложението;
- туристически пакети и комбинирани пътнически услуги с помощта на посредник, обхващащи период по-кратък от 24 часа, би трябвало да бъдат включени в обхвата на предложението. Тъй като периодът е ограничен, рискът за търговеца е по-малък, а потребителите могат да бъдат изправени пред същия брой проблеми, както и при всеки друг пакет. Освен това в някои страни това ограничение не съществува;
- данните на пътуващия, необходими за завършване на резервацията, упоменати в определението на „комбинирани пътнически услуги с помощта на посредник“ (член 3, параграф 2, v), следва да се разбират като всички данни на клиента, които се препращат, а не само като данните относно кредитната карта, както се посочва в съображение 18 от предложението;
- в последното изречение на член 3, параграф 2, буква б) (v) изразът „най-късно при потвърждаване на резервацията за първата услуга“ следва да се заличи, тъй като посочването на определен срок е проблематично и създава объркване;
- упоменаването на „един и същ“ (процес на резервиране) в член 3, параграф 2, буква б) (i) и респективно на „отделни“ (резервации) в член 3, параграф 5, буква а), следва да се заличи.

1.2 ЕИСК приветства развитието в посока към повече прозрачност. Но методологията, използвана за постигането ѝ, би трябвало да бъде ясна и да улеснява съотнасянето на конкретните случаи към определенията, а не да бъде оставена изцяло на преценката на търговците на дребно.

1.3 Въпреки че ЕИСК подкрепя разпространяването на информация с електронни средства, той посочва, че все още има много потребители в Европа, които не могат да се възползват от това било по личен избор, било поради ограничен достъп и те не би трябвало да бъдат дискриминирани по отношение на достъпа до информация във връзка с техните туристически пакети или актуализирането на тази информация.

1.4 ЕИСК препоръчва да бъдат по-ясно определени „разумните“ такси за разваляне на договора и категорично заявява, че компенсация от 100 евро не е достатъчна и ограничава настоящите права на потребителите.

1.5 Според ЕИСК Директива 90/314/ЕИО може да се измени, като се адаптира към новите технологии, без да се налага да се намалява степента на защита на потребителите.

2. Контекст

2.1 Директивата относно пакетните туристически пътувания и комбинираните пътнически услуги с помощта на посредник представлява дългоочаквано актуализиране на Директивата относно пакетните туристически пътувания от 1990 г. В актуализираната директива са включени новите електронни средства като инструмент, позволяващ на потребителите да резервират своите почивки, и се премахват някои остарели елементи.

2.2 Комисията започна работа по преразглеждането на Директивата през 2007 г., като извърши оценки на въздействието и проведе консултации и срещи с конкретни заинтересовани страни.

3. Определение

3.1 Основен елемент от актуализираната директива са нейният обхват и установените в текста определения. Тя обхваща по-широка гама от пътувания и включва:

- предварително установени пакети от търговци на дребно или доставчици посредством интернет;
- новата категория индивидуализирани пакети, закупувани от доставчик чрез интернет или от туристически агент, работещ в офис;
- други индивидуализирани пътнически услуги (комбинирани пътнически услуги с помощта на посредник), при които посредник се явява туристически агент или доставчик на пътнически услуги по интернет.

3.2 Обхватът на директивата не включва резервираните самостоятелно пътувания и служебните пътувания, а в член 2 се определят други области, изключени от приложното ѝ поле. Във връзка с това ЕИСК изтъква, че изключването, установено съгласно член 2, параграф 2, буква в), не би трябвало по никакъв начин да засегне работодател или някой от служителите му, който закупува комбинирана пътническа услуга с помощта на посредник или пакетно туристическо пътуване със служебна цел или комбинация от служебна цел и отпих, които не са обхванати от рамков договор. Следователно такова пътуване във всички случаи би попаднало в обхвата на определението за пакетно туристическо пътуване и/или комбинирана пътническа услуга с помощта на посредник.

3.3 Това ново определение гарантира, че пакетното туристическо пътуване има по-широк обхват от традиционните пакетни туристически почивки и че включва и по-съвременните тенденции в организирането на ваканции, като по този начин обхваща допълнителни 23 % от пътуващите. Очаква се новата директива да обхване почти половината от пътуващите (46 %) ⁽¹⁾. Въпреки че 7 от 10 традиционни туристически пакета се закупуват от туристически агент в офис, редица потребители закупуват такива традиционни пакети онлайн и все повече индивидуализирани пакети ⁽²⁾ се предлагат и купуват по интернет.

3.4 ЕИСК приветства това ново по-широко определение на туристическите пакети, което ясно разглежда проблемите, свързани с туристическите пакети, които не бяха обхванати от директивата от 1990 г., въпреки факта, че потребителите като цяло бяха с впечатлението, че са защитени. Според ЕИСК пакетното туристическо пътуване не съчетава непременно транспорт и настаняване, а представлява комбинация от най-малко два различни компонента, било то наемане на кола или екскурзии, транспорт, настаняване, спорт или всякакви други компоненти, които са включени във ваканцията.

3.5 Определението на „туристически пакет“ съгласно член 3, параграф 2 съдържа широк кръг аспекти. ЕИСК изразява удовлетворение във връзка с определението, но отбелязва, че упоменатите в параграф 2, буква б) v) „данни“ следва да се отнасят до всички данни на клиента, свързани с резервацията, които се препращат, а не само до данните относно кредитната карта, както се посочва в съображение 18 от директивата. Затова ЕИСК препоръчва последните две изречения на съображение 18 да се заличат. Освен това ЕИСК подчертава, че подобни трансфери на данни не би трябвало да бъдат обвързани с конкретен момент във времето и затова препоръчва формулировката, използвана в съображение 18 и член 3, параграф 2, буква б) v) „най-късно при потвърждаване на резервацията за първата услуга“, изобщо да се заличи.

⁽¹⁾ Данните са от Оценката на въздействието на Комисията (SWD(2013) 263 final).

⁽²⁾ Проучване на тема „Почивки и пътувания“, извършено от Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC) и неговите членове.

3.6 ЕИСК посочва, че директивата би трябвало да се отнася и до „случайните“ организатори (чиято основна дейност не е свързана с организирането на пътувания) на пакетни туристически пътувания, като техните отговорности и задължения също би трябвало да бъдат обхванати. Това би гарантирало, че потребителите са защитени независимо от организатора на пътуването и освен това осигурява равни условия за организаторите на туристически пакети. Затова ЕИСК препоръчва изразът „туристически пакети, организирани от време на време“ да се заличи от съображение 19 на директивата.

3.7 туристически пакети и комбинирани пътнически услуги с помощта на посредник, обхващащи период по-кратък от 24 часа, би трябвало да бъдат включени в обхвата на предложението. Тъй като периодът е ограничен, рискът за търговеца е по-малък, а потребителите могат да бъдат изправени пред същия брой проблеми, както и при всеки други пакет. Освен това в някои страни това ограничение не съществува ⁽³⁾.

4. Прозрачност

4.1 Целта на предложението е да се осигури по-голяма прозрачност за потребителите, като се гарантира, че те са информирани за вида договор, който сключват и за съответните им права. С това се цели да се избегнат случаи от миналото, когато потребителите може да са били подведени да смятат, че са защитени.

4.2 ЕИСК подкрепя предоставянето на повече и по-ясна информация на потребителите относно споразумението, което приемат. Но постигането на тази прозрачност на практика може да не се окаже толкова лесно, колкото изглежда, като се има предвид, че методологията за прилагането ѝ се оставя на преценката на търговеца на дребно.

4.3 Отговорността би трябвало да се носи от организатора и търговеца на дребно, а не само от организатора. Потребителите често не са наясно с отделните субекти в договорната верига и много често смятат търговеца на дребно за контрагент по договора. Освен това потребителите не би трябвало да зависят от добрата воля на търговеца на дребно да препраща жалби, поради което правилното прилагане на член 13 е от първостепенно значение.

5. Специални разпоредби относно публикуването

5.1 Изискването за повторно отпечатване на брошурите, предвидено от директивата от 1990 г., се отменя, тъй като с интернет настъпи нова информационна ера за потребителите. Отмяната на това изискване ще спести на сектора 390 милиона евро годишно ⁽⁴⁾. Но в новото предложение все още се предвижда изискване на потребителите да се предоставя цялата информация на етапа на сключване на договора и те да бъде уведомявани писмено за всички промени.

5.2 ЕИСК приветства икономии, които ще бъдат постигнати за сектора, и се застъпва категорично за това те да бъдат насочени към иновации, създаване на работни места и растеж. ЕИСК обаче смята, че потребителите, които се въздържат да използват интернет, било поради личен избор, било поради липса на ресурси, не би трябвало да бъдат поставяни в неблагоприятно положение по отношение на достъпа до точна информация.

6. Преддоговорна информация и промени в договора

6.1 ЕИСК изтъква необходимостта преддоговорната информация да бъде предоставяна върху постоянен носител, така че потребителите да могат да я прочетат по всяко време.

6.2 Освен това ЕИСК приема, че предоставяната на пътуващия информация, било тя преддоговорна или договорна, може да бъде променяна, но информацията, свързана с името и адреса на доставчика е твърде важна, за да бъде променяна и затова не би трябвало да подлежи на промяна.

6.3 Значителни промени в договора би трябвало да са възможни само ако не причиняват неудобство на пътуващия. Освен това приемането на промените от страна на потребителя би трябвало да бъде изрично, а не мълчаливо, както се предлага в член 9, параграф 2, буква б).

6.4 Правото на организатора да отмени пакета, ако не се наберат минималният необходим брой участници, следва да се заличи. Въпреки че тази възможност съществува в настоящата директива, тя вече не може да бъде обоснована, тъй като понастоящем технологиите позволяват на търговците лесно да предвиждат и управляват рисковете, свързани с техните оферти и операции.

⁽³⁾ В Унгария и Австрия, например, пътуванията за период по-кратък от 24 часа са включени в обхвата. В някои страни (напр. Испания) вече все по-често се предлагат комбинации от транспорт+вечеря+билети за спектакъл или спортна проява, като цялата услуга обхваща период по-кратък от 24 часа и не включва нощувка.

⁽⁴⁾ Данните са от Оценката на въздействието на Комисията (SWD(2013) 263 final).

6.5 Договорите би трябвало да се изготвят на езика на потребителя.

7. Права във връзка с развалянето на договора

7.1 Съгласно новите правила потребителите ще запазят не само правото да прехвърлят договора на трето лице, но и правото да развалят договора. В такъв случай те ще бъдат задължени да платят разумна такса на организатора за покриване на направените разходи.

7.2 ЕИСК подкрепя разширяването на правото на потребителя да развали договора преди започването на изпълнението на туристическия пакет. Той обаче поставя под съмнение истинската стойност на „разумните“ такси в случай на разваляне на договора от страна на потребителя. Директивата би трябвало да определи общи принципи или правила за това как се изчислява компенсацията, дължима от потребителя. Таксите не би трябвало да бъдат непропорционални или прекомерно високи.

7.3 Освен това потребителят би трябвало да може да развали договора по непредвидени причини или такива извън неговия контрол като заболяване или смърт в семейството, без да заплаща неустойка, като следствие от предложеното право на организатора при форсмажорни обстоятелства да развали договора, без да заплаща неустойка.

8. Отговорност за неизпълнение

8.1 ЕИСК счита неустойката на стойност до 100 евро и три ношувки на пътуващ за напълно неприемлива. Това противоречи на общата отговорност на организатора за изпълнение на пакета, договорен с потребителя. Освен това то е в противоречие и с принципа за „пълна компенсация“ за щетите, който е общ принцип в правото във всички държави членки на ЕС. Това ограничение не би трябвало никога да се прилага по отношение на лицата с намалена подвижност.

8.2 ЕИСК отбелязва със задоволство, че предложената директива включва конкретно правата на хората с увреждания, напр. в Глава IV.

8.3 ЕИСК препоръчва на Комисията да включи в съображенията за предложената директива упоменаване на сертифицирането за достъпност и съответното стандартизиране, тъй като това ще предостави много ценна информация на пътническия агент.

8.4 ЕИСК е съгласен, че принципът, свързан с отговорността за уведомяване на организатора за „особените им (на пътуващите) нужди най-малко 48 часа преди започване на изпълнението на туристическия пакет“, би трябвало да се отнася и до хората с увреждания. Комитетът обаче посочва, че пътуващият често би искал да уведоми организатора, но не може да намери начин да предаде тази информация. Затова е важно начините за предаване на тази информация да бъдат разяснени на пътуващия (напр. би могло да се включи специфично поле в електронния формуляр за кандидатстване).

9. Подобрена система за регресен иск

9.1 Системата за регресен иск е съществен аспект от защитата на потребителите. Досега потребителите бяха понякога изправени пред ситуация, в която тежестта на отговорността се изместваше от един доставчик на услуги към друг, поставяйки тях самите в безизходица. В предложението се откроява необходимостта от единно звено за контакт в случай на неуредици.

9.2 ЕИСК се изказва в полза на опростяването на системата за правна защита на потребителите посредством създаването на единно звено за контакт в случай на неуредици с индивидуализиран туристически пакет. Това единно звено за контакт трябва да бъде ясно посочено още от самото начало на договарянето на пакетна туристическа ваканция.

9.3 Потребителите би трябвало да разполагат с разумен срок за подаване на жалба, а не да бъдат задължавани да я подават незабавно. По този начин няма да им бъде отнето правото на правна защита след приключването на пътуването.

10. Въздействие на предложението

10.1 ЕИСК отчита значителното въздействие на това ново предложение върху потребителите и сектора. Както се подчертава в съобщението за медиите на Комисията, от него произтичат редица ползи и за двете страни.

10.2 Преразгледаното предложение ще доведе до по-висока степен на защита на потребителите в някои области и до икономии за сектора. Въпреки това ЕИСК все още изпитва опасения относно правилното прилагане на разпоредбите относно информацията, изпращана на потребителя, и ясните отговорности на сектора.

10.3 Освен това, въпреки че индивидуалните пътнически услуги не са обхванати от приложното поле на директивата, те не би трябвало да се ползват с по-малка степен на защита на потребителите.

11. Консолидиране на правните разпоредби

11.1 ЕИСК отбелязва, че в областта на правата, свързани с пътуванията и почивките, съществува проблем, породен от правната разпокъсаност, както и че е необходим по-хармонизиран подход. Пътуванията и почивките не са обхванати от законодателството относно общите права на потребителите, произтичащи от Директива 2011/83 относно правата на потребителите и това изключване води до разпокъсаност и слаба защита на европейските потребители при пътувания. Освен това, въпреки че индивидуалните пътувания са обхванати по различен начин от други директиви, които им осигуряват специфична защита, разнообразието и спектърът на права в различните директиви действително създават допълнително объркване за пътуващите.

12. Несъстоятелност

12.1 Включената в предложението защита на потребителите при несъстоятелност е положителен момент, за да се избегнат ситуации, в които безпомощни потребители се опитват да се справят със ситуация на несъстоятелност по време на почивката или пътуването си. Би трябвало обаче да се гарантира административно сътрудничество и предвидените звена за контакт да започнат да функционират бързо.

13. Преглед

13.1 ЕИСК отбелязва със задоволство, че в срок до 5 години Комисията възнамерява да представи на Съвета и на Парламента преглед на прилагането на настоящото предложение и да направи законодателни предложения. ЕИСК изтъква, че подобен преглед би трябвало да започне веднага след влизането в сила на директивата. Това ще гарантира очертаването на ясна картина по отношение на прилагането на ранен етап и няма да е необходимо прекалено много време за приемането на законодателните предложения.

14. Хармонизиране и отношение с общото договорно право

14.1 Пълното хармонизиране, предложено от Комисията, не би трябвало да води до намаляване на сегашната степен на защита на потребителите. Държавите членки би трябвало да разполагат със свободата да допълват разпоредбите на директивата и да запазят действащите правила на национално равнище.

14.2 ЕИСК изтъква, че системата за специфични средства за защита в случай на неизпълнение или лошо изпълнение от страна на търговеца има отражение върху общото договорно право в държавите членки и затова трябва да се изясни отношението между настоящото предложение и общото договорно право.

15. Други елементи

15.1 Някои неясни изрази в предложението на Комисията като „значителна част“ (член 2, параграф 2, буква г), „в рамките на определен разумен срок“ (член 9, параграф 2, буква б) и „непропорционално“ действие (член 11, параграф 2) би трябвало да бъдат определени по-точно.

15.2 Параграф 2, буква б) (i) и параграф 5, буква а) от член 3 си противоречат и това налага изясняване.

15.3 Комисията би трябвало да изготви неизчерпателен примерен списък за други туристически услуги (член 3, параграф 1, буква г), в допълнение на таксите и сроковете, упоменати в член 10, параграф 1 и непредотвратимите събития от извънреден характер, упоменати в член 12, параграф 3 (iii).

Брюксел, 11 декември 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE