

Βρυξέλλες, 21.6.2019
COM(2019) 270 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**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**

{SWD(2019) 270 final}

1. Πλαίσιο και σκοπός της έκθεσης

Σήμερα οι καταναλωτές συνδυάζουν τις ταξιδιωτικές υπηρεσίες (μεταφορά, διαμονή, ενοικίαση αυτοκινήτου, δραστηριότητες αναψυχής) για το ίδιο ταξίδι ή για τις ίδιες διακοπές με πολλούς διαφορετικούς τρόπους. Αγοράζουν οι ίδιοι, στο διαδίκτυο ή εκτός αυτού, «προκαθορισμένα» πακέτα διακοπών ή τα «εξατομικεύουν». Για τον σκοπό αυτόν, μπορούν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες ταξιδιωτικού γραφείου ή να πραγματοποιούν απευθείας κράτηση για διάφορες υπηρεσίες (μεταφορά, ενοικίαση αυτοκινήτου, ξενοδοχείο, εκδρομές) από έναν ή περισσότερους παρόχους υπηρεσιών.

Ένας από τους στόχους της οδηγίας του 2015 για τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς (οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια)¹ ήταν η προσαρμογή της νομοθεσίας για τα οργανωμένα ταξίδια σε νέα μοντέλα ηλεκτρονικών κρατήσεων, ιδίως για την καλύτερη προστασία των καταναλωτών που χρησιμοποιούν συνδυασμούς υπηρεσιών.

Για τον σκοπό αυτό, η νέα οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια επεκτείνει τον ορισμό του «πακέτου» πέρα από τα παραδοσιακά προκαθορισμένα πακέτα. Το πακέτο καλύπτει πλέον και εξατομικευμένους συνδυασμούς ταξιδιωτικών υπηρεσιών (στο διαδίκτυο ή εκτός αυτού) που συνδυάζονται κατόπιν αιτήματος του ταξιδιώτη ή σύμφωνα με την επιλογή του. Επιπλέον, η οδηγία εισάγει την έννοια των «συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών», που είναι συνδυασμός ταξιδιωτικών υπηρεσιών που διευκολύνονται από έναν έμπορο, όπως μια αεροπορική εταιρεία.

Η οδηγία παρέχει υψηλό επίπεδο προστασίας στους ταξιδιώτες που αγοράζουν πακέτα. Η εν λόγω προστασία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα εξής: εγγύηση επιστροφής χρημάτων και επαναπατρισμός, αν ο διοργανωτής καταστεί αφερέγγυος· ευθύνη του διοργανωτή για την εκτέλεση όλων των ταξιδιωτικών υπηρεσιών που αποτελούν μέρος του πακέτου· σαφή πληροφόρηση για τους ταξιδιώτες· δυνατότητα τροποποίησης τιμών μόνο σε πολύ ειδικές περιστάσεις.

Σε αντίθεση με τον διοργανωτή του πακέτου, οι έμποροι που διευκολύνουν έναν συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό ευθύνονται μόνο για τη δική τους ταξιδιωτική υπηρεσία. Πρέπει να παρέχουν εγγύηση επιστροφής χρημάτων για τις πληρωμές που λαμβάνουν από τον ταξιδιώτη, αν η ταξιδιωτική υπηρεσία δεν εκτελεστεί λόγω αφερεγγυότητάς τους. Η εγγύηση αυτή καλύπτει επίσης τον επαναπατρισμό, όταν ο έμπορος που διευκολύνει συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό είναι υπεύθυνος για τη μεταφορά επιβατών, π.χ. αεροπορική εταιρεία. Ωστόσο, οι έμποροι που διευκολύνουν συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό δεν είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεση των υποχρεώσεων (ή την πιθανή αφερεγγυότητα) οποιουδήποτε άλλου παρόχου υπηρεσιών που συμμετέχει στο πλαίσιο του συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού.

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, 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).

Για να έχουν οι ταξιδιώτες σαφή αντίληψη του γεγονότος ότι στην περίπτωση του συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού τα δικαιώματά τους είναι πιο περιορισμένα, ο έμπορος που διευκολύνει τον συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό πρέπει να ενημερώνει τους ταξιδιώτες ότι η προστασία που προβλέπεται για τα πακέτα δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση τους και ότι προστατεύονται μόνο από την αφερεγγυότητα του εμπόρου που διευκολύνει τον συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό. Αν ο εν λόγω έμπορος δεν ενημερώσει τον ταξιδιώτη για τους εν λόγω περιορισμούς ή αν δεν παράσχει προστασία κατά της αφερεγγυότητας, είναι νομικά υποχρεωμένος να αναλάβει σε μεγάλο βαθμό τις ίδιες ευθύνες με τον διοργανωτή του πακέτου, συμπεριλαμβανομένων των ευθυνών που σχετίζονται με την εκτέλεση των συνδυασμένων ταξιδιωτικών υπηρεσιών.

Σήμερα οι περισσότεροι ταξιδιώτες κάνουν κρατήσεις ταξιδιωτικών υπηρεσιών διαδικτυακά, και η διαδικασία κράτησης είναι ακριβώς εκείνη που καθορίζει κατά πόσον ο ταξιδιώτης έχει προβεί σε κράτηση οργανωμένου πακέτου, συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού ή μεμονωμένων υπηρεσιών. Αυτό έχει σημασία για τις νομικές υποχρεώσεις των εμπόρων και για το επίπεδο προστασίας των ταξιδιωτών. Για μεμονωμένες ταξιδιωτικές υπηρεσίες (π.χ. μόνο πτήσεις), δεν υπάρχει σε επίπεδο ΕΕ υποχρεωτική προστασία των ταξιδιωτών από την αφερεγγυότητα του παρόχου.

Όταν ο ταξιδιώτης κάνει κράτηση για διάφορες ταξιδιωτικές υπηρεσίες, π.χ. πτήση και παροχή καταλύματος, από τον ίδιο ιστότοπο, τα δικαιώματά του εξαρτώνται από το αν οι ταξιδιωτικές υπηρεσίες προσφέρονται, πωλούνται ή χρεώνονται σε τιμή όπου συνυπολογίζονται όλες οι εν λόγω υπηρεσίες ή σε μία συνολική τιμή ή αν ο ταξιδιώτης πρέπει να πληρώσει ή να συμφωνήσει να πληρώσει για καθεμία από τις ταξιδιωτικές υπηρεσίες χωριστά. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για πακέτο, στη δεύτερη για συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό.

Όταν ο ταξιδιώτης κάνει κράτηση για διάφορες ταξιδιωτικές υπηρεσίες από διαφορετικούς ιστοτόπους (διαφορετικά σημεία πώλησης), αλλά οι κρατήσεις συνδέονται μέσω συνδέσμων που παρέχονται από ιστότοπο σε ιστότοπο, αυτό θεωρείται «συνδεδεμένη διαδικασία κράτησης» (click-through booking). Ωστόσο, οι εν λόγω κρατήσεις, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους, μπορούν να οδηγήσουν είτε στη δημιουργία ενός πακέτου με πλήρη προστασία, είτε σε έναν συνδεδεμένο ταξιδιωτικό διακανονισμό με περιορισμένη προστασία είτε σε μεμονωμένες υπηρεσίες, που δεν καλύπτονται από την οδηγία.

Τα κριτήρια για τον ορισμό των «πακέτων που κλείνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης» (click-through packages) αποτέλεσαν αντικείμενο μακρών συζητήσεων κατά τη διάρκεια των νομοθετικών διαπραγματεύσεων. Σύμφωνα με τον ορισμό, ο πρώτος έμπορος πρέπει να διαβιβάζει στον δεύτερο έμπορο τα προσωπικά δεδομένα του συγκεκριμένου ταξιδιώτη, δηλαδή το όνομα του ταξιδιώτη, τα στοιχεία πληρωμής και τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του. Ο «συνδεδεμένος ταξιδιωτικός διακανονισμός που κλείνεται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης» συνεπάγεται ότι ο πρώτος έμπορος διευκολύνει «με στοχευμένο τρόπο» την αγορά τουλάχιστον μίας πρόσθετης ταξιδιωτικής υπηρεσίας. Και στις δύο περιπτώσεις («πακέτο που κλείνεται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης» και «συνδεδεμένος ταξιδιωτικός διακανονισμός που κλείνεται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης»), ο ταξιδιώτης πρέπει να κάνει κράτηση για τη δεύτερη ταξιδιωτική υπηρεσία εντός

24 ωρών από την κράτηση της πρώτης ταξιδιωτικής υπηρεσίας. Μετά την εν λόγω προθεσμία, οι διάφορες ταξιδιωτικές υπηρεσίες είναι απλώς μεμονωμένες ταξιδιωτικές υπηρεσίες.

Η Επιτροπή επιφορτίστηκε με το καθήκον να υποβάλει σε σύντομο χρόνο μετά την έναρξη εφαρμογής της οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια έκθεση όσον αφορά τις νέες διατάξεις σχετικά με τις κρατήσεις που γίνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης, και συγκεκριμένα κατά πόσον θα ήταν σκόπιμη η τροποποίηση του ορισμού των «πακέτων που κλείνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης» (άρθρο 26 της οδηγίας)². Το 2021 θα ακολουθήσει γενική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας.

2. Κύρια πορίσματα σχετικά με τις κρατήσεις που γίνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης

Έως τον Μάρτιο του 2019 όλα τα κράτη μέλη είχαν μεταφέρει την οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια στην εθνική έννομη τάξη τους. Πέραν της καθυστερημένης μεταφοράς, δεν έχουν εντοπιστεί μέχρι στιγμής εκ πρώτης όψεως προβλήματα ειδικά όσον αφορά τη μεταφορά των διατάξεων σχετικά με τις κρατήσεις για πακέτα ή για συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς οι οποίες γίνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης.

Για να αξιολογηθεί η χρήση των συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης, συστάθηκε και συνεδρίασε δύο φορές μια ομάδα εμπειρογνομόνων αποτελούμενη από εκπροσώπους 20 διαφορετικών οργανώσεων που εκπροσωπούν καταναλωτικές ενώσεις, ταξιδιωτικές και τουριστικές επιχειρηματικές ενώσεις, φορείς προστασίας κατά της αφερεγγυότητας και φορείς εναλλακτικής επίλυσης διαφορών.³ Επιπλέον, τον Οκτώβριο/Νοέμβριο του 2018 πραγματοποιήθηκε στοχευμένη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ελήφθησαν απαντήσεις από 14 αρμόδιες αρχές, εννέα φορείς εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, τέσσερις ενώσεις καταναλωτών, 195 ταξιδιωτικές και τουριστικές επιχειρήσεις ή ενώσεις τους και 14 φορείς προστασίας κατά της αφερεγγυότητας ή ενώσεις τους. Η εμπορική ένωση Airlines for Europe συμμετέχει στην ομάδα εμπειρογνομόνων, αλλά ούτε αυτή η ένωση ούτε τα μέλη της συνέβαλαν στη στοχευμένη διαβούλευση. Αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης, δεδομένου ότι ο τομέας των αερομεταφορών είναι ένας από τους τομείς στους οποίους εμφανίζεται με τη μεγαλύτερη συχνότητα το φαινόμενο των συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης.

Από τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας διαβούλευσης, προκύπτουν τα εξής:

- Οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων που συμμετείχαν στη διαβούλευση σπάνια προσφέρουν (αν προσφέρουν) πακέτα που κλείνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης, κατά την έννοια του ειδικού ορισμού του άρθρου 3 σημείο 2 στοιχείο β) σημείο ν) της οδηγίας, τα οποία συνεπάγονται τη διαβίβαση προσωπικών δεδομένων (όνομα, διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και λεπτομέρειες πληρωμής του ταξιδιού) και την παροχή του ειδικού τυποποιημένου εντύπου πληροφοριών που παρατίθεται στο παράρτημα I μέρος Γ της

² Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SWD(2019)270.

³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1>

οδηγίας. Ωστόσο, κανένα συμπέρασμα δεν μπορεί να συναχθεί για τις πρακτικές των αεροπορικών εταιρειών μέχρι σήμερα.

- Ως εκ τούτου, πριν από την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πιθανή προσαρμογή των ορισμών που παρέχονται στην οδηγία, απαιτείται περαιτέρω αξιολόγηση των επιχειρηματικών πρακτικών, ιδίως των αεροπορικών εταιρειών και των μεγάλων πλατφορμών ταξιδιωτικών κρατήσεων, όσον αφορά τις συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης.
- Οι ενδιαφερόμενοι φορείς και οι αρχές που συμμετείχαν στη διαβούλευση επισήμαναν την ανάγκη να συνεχιστούν οι εργασίες για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των νέων κανόνων της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης της παροχής καθοδήγησης για τη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής της.
 - Όσον αφορά τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, τα ενδιαφερόμενα μέρη επισήμαναν, μεταξύ άλλων, την έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά την έννοια της «διευκόλυνσης με στοχευμένο τρόπο» και τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του κατά πόσον ένας δεύτερος έμπορος έχει συνάψει σύμβαση με ταξιδιώτη εντός 24 ωρών από την πρώτη σύμβαση.
 - Η διάκριση μεταξύ οργανωμένων ταξιδιών και συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών φαίνεται ότι εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση για όλους τους ταξιδιωτικούς πράκτορες, συμπεριλαμβανομένων των ξενοδοχείων.
 - Τέλος, οι καταναλωτές πρέπει να γνωρίζουν καλύτερα τη διευρυμένη προστασία που παρέχει η οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια.

3. Συνέχεια

Σε συνέχεια της παρούσας έκθεσης και για την προετοιμασία της γενικής έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια, που προβλέπεται για το 2021, η Επιτροπή:

- θα αξιολογήσει περαιτέρω τις συνδεδεμένες διαδικασίες κράτησης μέσω του διαδικτύου, που οδηγούν σε συνδυασμό ταξιδιωτικών υπηρεσιών, προκειμένου να υπάρξει σαφέστερη εικόνα της προσφοράς πακέτων και συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών που κλείνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης στην αγορά·
- θα ολοκληρώσει την αξιολόγηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς της οδηγίας·
- θα ευαισθητοποιήσει τους ταξιδιώτες σχετικά με τα δικαιώματα που τους παρέχει η οδηγία, στο πλαίσιο ευρείας ενημερωτικής εκστρατείας η οποία θα απευθύνεται στους καταναλωτές και θα αρχίσει πριν από το τέλος του 2019·
- θα συνεχίσει τη συνεργασία της με τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη μέσω της ομάδας εμπειρογνομόνων, με στόχο τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τα προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας και, στο μέτρο του δυνατού, την εξεύρεση κατάλληλων λύσεων·
- θα διευκολύνει τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των αρχών που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της οδηγίας μέσω του δικτύου συνεργασίας για την προστασία των καταναλωτών (ΣΠΚ) και μεταξύ των κεντρικών σημείων επαφής των κρατών μελών, με στόχο τη διευκόλυνση της διοικητικής συνεργασίας και της εποπτείας των διοργανωτών

που δραστηριοποιούνται σε διάφορα κράτη μέλη. Κατά τους επόμενους μήνες θα μπορούσαν να δρομολογηθούν στοχευμένες συντονισμένες αξιολογήσεις συμμόρφωσης στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του δικτύου ΣΠΚ.