



Svet  
Evropske unije

Bruselj, 5. december 2023  
(OR. en)

---

---

**Medinstitucionalna zadeva:  
2023/0435(COD)**

---

---

**16338/23  
ADD 5**

**CONSOM 460  
MI 1082  
COMPET 1224  
TOUR 44  
TRANS 570  
IA 344  
CODEC 2379**

### **SPREMNI DOPIS**

---

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	30. november 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 907 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive (EU) 2015/2302 zaradi povečanja učinkovitosti zaščite potnikov ter poenostavitve in pojasnitve nekaterih vidikov Direktive

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 907 final.

Priloga: SWD(2023) 907 final



Bruselj, 29.11.2023  
SWD(2023) 907 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

*Spremni dokument*

**Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta**

**o spremembi Direktive (EU) 2015/2302 zaradi povečanja učinkovitosti zaščite potnikov  
ter poenostavitve in pojasnitve nekaterih vidikov Direktive**

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -  
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

## **Uvod**

Trg potovanj se je močno spremenil zaradi vse večje uporabe digitalnih orodij. Druga pomembna dogodka v zadnjih letih sta bila stečaj skupine Thomas Cook leta 2019 in pandemija COVID-19. Komisija se je v odziv na ta razvoj dogodkov in na poročila o nekaterih izzivih pri uporabi direktive o paketnih potovanjih iz leta 2015 (Direktiva (EU) 2015/2302, v nadaljnjem besedilu: direktiva o paketnih potovanjih) odločila, da bo Direktivo pregledala. To poročilo o oceni učinka temelji na ugotovitvah ocene, povezane študije, pripravljene za Evropsko komisijo, in dveh poročilih o uporabi direktive o paketnih potovanjih iz let 2019 in 2021.

## **Opredelitev težave in potreba po ukrepanju EU**

V oceni so bile ugotovljene tri glavne težave, ki ovirajo učinkovitost direktive o paketnih potovanjih.

1. Prva težava je bila povezana s povračilom plačil za odpovedane potovalne pakete, zlasti v primeru večje krize.

Ta težava je povezana s štirimi vzroki. Prvi vzrok je praksa na področju predplačil. Drugi je nezadostna likvidnost organizatorjev, ko morajo hkrati plačati večje število povračil. To še otežuje dejstvo, da direktiva o paketnih potovanjih ne vsebuje pravil o povračilih med podjetji v primeru odpovedi. Poleg tega obstaja pravna negotovost glede uporabe dobropisov.

2. Predplačila niso dovolj zaščitena pred insolventnostjo organizatorja.

V zvezi s tem so v oceni opredeljeni trije vzroki težav. Po eni strani obstaja pravna negotovost glede tega, ali so dobropisi in pravice do povračila zaščiteni pred insolventnostjo organizatorja. Po drugi strani so še vedno velike razlike med nacionalnimi sistemi varstva v primeru insolventnosti. Nazadnje, vsaj v nekaterih državah članicah organizatorji turističnih paketov težko pridobijo varstvo v primeru insolventnosti, zlasti v obdobju krize.

3. Težave pri izvajanju direktive o paketnih potovanjih.

Ugotovljenih je bilo več vzrokov težav. Nekatere določbe direktive o paketnih potovanjih niso dovolj jasne, vsebujejo vrzeli ali so prezapletene. To povzroča neenake ravni varstva potrošnikov in izkrivljanje konkurence v EU, saj se Direktiva uporablja na različne načine.

Glede na čezmejno naravo paketnih potovanj je mogoče težave, ugotovljene od sprejetja Direktive, rešiti le z ukrepi na ravni EU.

## **Rešitve**

V tej oceni učinka so bili proučeni ukrepi, ki bi pripomogli k rešitvi ugotovljenih težav s spremembo direktive o paketnih potovanjih. Ukrepi so razvrščeni v tri možnosti politike, pri čemer se prva osredotoča na prožne rešitve in minimalne stroške (možnost A), druga vsebuje bolj toge ukrepe (možnost B), tretja pa je usmerjena v čim večjo učinkovitost v kriznih razmerah, čeprav prinaša višje stroške (možnost C).

Možnost A vključuje ciljno usmerjene spremembe direktive o paketnih potovanjih. Vključuje omejitve predplačil na 25 % (razen če so višja predplačila upravičena), pravila o prostovoljnih dobropisih in pravico do povračila med podjetji v primeru odpovedi storitev. Krepi varstvo v primeru insolventnosti s pojasnilom, da so zajeti dobropisi in zahtevki za povračila, ter z določitvijo parametrov za učinkovito varstvo v primeru insolventnosti, po potrebi vključno z možnostjo držav članic, da zahtevajo rezervni sklad za varstvo v primeru insolventnosti. Navaja tudi možnost ustanovitve kriznega sklada, ki bi potnikom v primeru večje krize zagotavljal hitra povračila v skladu s pravili o državni pomoči. Ta možnost pojasnjuje opredelitev pojma „turistični paket“ in odpravlja eno od vrst „povezanih potovalnih aranžmajev“. Pojasnjuje, da je treba pri pravici do odstopa od turističnega paketa zaradi neizogibnih in izrednih okoliščin upoštevati okoliščine v državi prebivališča in odhoda in v državi potovanja ter da so opozorila glede potovanj pomemben vidik, ki ga je treba upoštevati v tem okviru. Pojasnjuje tudi vloge različnih trgovcev v zvezi s turističnimi paketi, vključno s povračili.

Možnost B vključuje bolj toge ukrepe, ki povečujejo stroške za različne kategorije deležnikov (podjetja in potnike). Določa na primer strogo omejitev pologov na 20 % za organizatorje turističnih paketov (brez možnosti povišanja) in obvezne dobropise v primeru večje krize.

Možnost C vključuje ukrepe, ki zagotavljajo najvišjo raven varstva potrošnikov, vendar ob visokih stroških. To vključuje omejitev predplačil na 20 % (brez možnosti povišanja) za organizatorje in ponudnike storitev, obvezno ustanovitev kriznega sklada in posebno pravno veljavnost opozoril glede potovanj.

V oceni učinka so analizirane možnosti v zvezi s tremi specifičnimi cilji:

prvi cilj: izboljšati zaščito predplačil potnikov in njihovo pravico do hitrega povračila v primeru odpovedi, tudi v obdobju večje krize, hkrati pa ohraniti likvidnost organizatorjev turističnih paketov;

drugi cilj: okrepiti zaščito potnikov pred insolventnostjo organizatorja, tudi v primeru večje krize, hkrati pa zagotoviti enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu, ter

tretji cilj: povečati pravno varnost in izvršljivost s pojasnitvijo in/ali poenostavitvijo nekaterih določb Direktive, ki se razlagajo ali uporabljajo različno ali jih je v praksi težko uporabljati.

Možnost C je najučinkovitejša možnost pri doseganju posebnih ciljev (zlasti ciljev 1 in 2), sledita pa ji možnosti A in B. To je predvsem posledica tega, da so ukrepi iz možnosti C obvezni in zagotavljajo zelo visoko raven varstva potrošnikov.

Za oceno učinkovitosti možnosti se v oceni učinka primerjajo denarno in kvalitativno ocenjeni stroški in koristi za vse skupine deležnikov (potnike, javne organe in podjetja). Možnost A je najučinkovitejša možnost pri doseganju ciljev, sledi pa ji možnost B. Zaradi visokih stroškov je možnost C manj učinkovita od osnovnega scenarija.

Ključnega pomena je tudi skladnost z drugimi zakonodajnimi akti EU, saj je namen pregleda doseči pravno jasnost in poenostavitev. Možnost A dosega najvišjo stopnjo skladnosti, sledita ji možnost B in nato možnost C (ki je manj skladna kot osnovni scenarij).

Analiza občutljivosti kaže, da je možnost A na splošno najboljša. Čeprav to ni najučinkovitejša možnost, koristi potnikom in podjetjem ob najnižjih stroških in zagotavlja najvišjo stopnjo skladnosti z drugimi zakonodajnimi akti EU.

Rezultat te ocene je, da je možnost A prednostna možnost.

Komisija se je večkrat posvetovala z več kategorijami deležnikov (vključno s potniki, organizatorji turističnih paketov in ponudniki storitev) in se na splošno strinjala z ukrepi, vključenimi v prednostno možnost. Glavno področje, na katerem se njihova stališča razlikujejo, se nanaša na potrebo po omejitvi predplačil, ki je številni organizatorji ne podpirajo. Mnenja se razlikujejo tudi glede varstva v primeru insolventnosti v zvezi z dobropisi in zahtevki za povračila, ki jih podpira večina potrošniških organizacij in javnih organov, vendar le manjšina podjetij.

Revizija Direktive bi povzročila nekaj stroškov za deležnike, vendar se pričakuje, da se bo njihovo breme zmanjšalo, tudi zaradi večje pravne jasnosti in poenostavitve. Nekatere države članice že izvajajo več ukrepov, vključenih v prednostno možnost, z le zmernimi povezanimi stroški. Zato v teh državah članicah podjetja ne bi imela dodatnih stroškov. Pričakuje se, da bosta višja stopnja pravne jasnosti in poenostavljen regulativni okvir povečala raven skladnosti in izboljšala učinkovitost izvrševanja. Z zagotovitvijo teh pojasnil se lahko tudi zmanjša število sporov pred sodišči.

Da bi se lahko ocenila učinkovitost prednostne možnosti pri doseganju ciljev pregleda, potem ko se bo začela izvajati, je v oceni učinka opredeljenih več kazalnikov napredka. Ne spreminja pa obveznosti poročanja za javne organe in podjetja, določene v veljavni direktivi o paketnih potovanjih. Ti kazalniki so lahko podlaga za poročilo Komisije, ki bo pripravljeno pet let po sprejetju direktive o spremembi. Potrebne informacije bodo zbrane z raziskavami med skupinami deležnikov (vključno s potniki, potrošniškimi organizacijami, potovalnimi podjetji in nacionalnimi organi). Takšne raziskave bodo koristne tudi za poznejše ocene.