



Briuselis, 2021 02 26
COM(2021) 90 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų
paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių taikymo**

1. Direktyva

Direktyva (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių (toliau – KPPD arba direktyva) buvo priimta 2015 m. lapkričio 25 d.¹. Ja pakeista 1990 m. birželio 13 d. Tarybos direktyva 90/314/EEB dėl kelionių, atostogų ir organizuotų išvykų paketų. KPPD pagrįsta pagrindiniais 1990 m. direktyvos bruožais, įskaitant reikalavimus pateikti informaciją, nuostatas dėl sutarties pakeitimų ir atsakomybės, taip pat vartotojų apsaugą kelionių organizatoriaus nemokumo atveju. Nauja KPPD smarkiai padidinamas vartotojo apsaugos lygis, atsižvelgiant į naujus kelionės paslaugų derinių užsakymo internetu modelius.

Komisija, 2019 m. birželio mėn. pateikusi ataskaitą dėl KPPD nuostatų, taikomų užsakymams internetu įvairiose pardavimo vietose („susietųjų spragtelėjimų užsakymų“ ataskaita)², pagal KPPD 26 straipsnio antrą sakinį teikia Europos Parlamentui ir Tarybai šią bendrą ataskaitą dėl KPPD taikymo³.

Rengiant šią ataskaitą konsultuotasi su suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupe KPPD taikymo klausimais⁴ ir nacionalinėmis valdžios institucijomis⁵.

1.1. Pagrindiniai direktyvos aspektai

Pagal KPPD paslaugų paketo organizatorius atsako už visų paslaugų paketą sudarančių paslaugų suteikimą, nepriklausomai nuo to, ar tas paslaugas teikia pats organizatorius, ar kiti paslaugų teikėjai. Pakeičiant 1990 m. direktyvą nauja KPPD, buvo išplėsta „paketo“ sąvoka. Pradžioje sumodeliuota kaip iš anksto parengtas atostogų paketas, ši sąvoka ėmė reikšti individualiam vartotojui pritaikytas ar specialiai parengtas atostogas, kurias prekiautojas, įskaitant tradicinius kelionių organizatorius, internetines arba neinternetines kelionių agentūras, oro transporto bendroves ir viešbučius, sukomponuoja iš keliautojo pasirinktų skirtingų kelionės paslaugų. Visi šie prekiautojai KPPD tikslais gali būti organizatoriais.

Svarbiausi KPPD aspektai⁶:

- plati „paketo“ apibrėžtis, įskaitant paruoštas atostogas, kurias siūlo kelionių organizatorius, ir individualiam vartotojui pritaikytus kelionės ar atostogų komponentus, kuriuos pasirenka keliautojas vienoje internetinėje ar neinternetinėje pardavimo vietoje;

¹ 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių, kuria iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2011/83/ES bei panaikinama Tarybos direktyva 90/314/EEB, OL L 326, 2015 12 11, p. 1.

² Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių nuostatų, taikomų užsakymams internetu įvairiose pardavimo vietose (COM(2019) 270 *final*, 2019 6 21), prie kurios pridėdamas Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2019) 270 *final*.

³ Šioje ataskaitoje aptariamos 27 ES valstybės narės. Prireikus joje remiamasi informacija apie Jungtinę Karalystę, kuri iš ES išstojo 2020 m. sausio 31 d.

⁴ Suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupė Kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių direktyvos (2015/2302) taikymui paremti (E03617) <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1>.

⁵ Bendradarbiavimo vartotojų apsaugos srityje komitetas, pagal KPPD įkurti pagrindiniai kontaktiniai centrai, Turizmo patariamasis komitetas.

⁶ Taip pat žr. santrauką šiuo adresu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475>.

- įvesta sąvoka „susijusių kelionės paslaugų rinkinys“ (toliau – SKPR), kuri reiškia laisvesnį dviejų ar daugiau paslaugų derinį tai pačiai kelionei ar atostogoms, palyginti su paketu. Skirtingai nuo paslaugų paketų organizatorių, SKPR siūlantys prekiautojai atsako tik už tas kelionės paslaugas, kurias teikia patys. Kelionės paslaugų derinys laikomas SKPR kai vienas prekiautojas padeda
 - vieno užsakymo proceso metu nusipirkti skirtingas paslaugas vieną kartą apsilankius kelionių agentūroje arba interneto svetainėje arba
 - tikslingai iš kito tiekėjo nusipirkti papildomą kelionės paslaugą per 24 valandas nuo to laiko, kai keliautojas gauna pirmosios kelionės paslaugos užsakymo patvirtinimą (pvz., užsakymo patvirtinime pateikiant nuorodą į kitą paslaugų teikėją);
- padidinti informacijos teikimo reikalavimai: verslo įmonės turi informuoti keliautojus, ar jiems siūlomas kelionės paslaugų paketas, ar susijusių kelionės paslaugų rinkinys, ir naudojant standartines informacijos teikimo formas suteikti informaciją apie jų pagrindines teises. Jos turi pateikti aiškią informaciją apie kelionės paslaugų paketo savybes ir ypatumus, jo kainą ir bet kuriuos papildomus mokesčius;
- įmonės, parduodančios kelionių paketus, turi suteikti sumokėtų sumų grąžinimo garantiją ir repatriuoti keliautojus tuo atveju, jei kelionių organizatoriai bankrutuoja. Tokia garantija taip pat ribotu mastu taikoma SKPR. Prekiautojai, padedantys įsigyti SKPR, privalo suteikti pinigų grąžinimo garantiją dėl mokėjimų, kuriuos gauna iš keliautojo, tuo atveju, jei atitinkama kelionės paslauga nebūtų suteikta dėl jų nemokumo. Ši garantija taip pat apima repatrijavimą, kai prekiautojai, padedantys įsigyti SKPR, yra atsakingi už keleivių vežimą, pvz. bendradarbiaujant su oro transporto bendrovėmis. KPPD nustatomas apsaugos nemokumo atveju, kurią suteikia kelionių organizatoriai arba padedantys įsigyti SKPR prekiautojai pagal savo įsisteigimo valstybės narės teisės aktus, tarpusavio pripažinimo principas;
- griežtos taisyklės dėl atsakomybės: išskyrus tam tikras išimtis, paslaugų paketo organizatorius yra atsakingas, jei kyla problemų, nepriklausomai nuo to, kas teikia kelionės paslaugas;
- didesnės teisės atšaukti kelionę: keliautojai gali dėl bet kokios priežasties atšaukti savo atostogų paketą už pagrįstą sutarties nutraukimo mokestį. Jie gali atšaukti savo atostogas be mokesčio visų pirma „dėl neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių“⁷ kelionės tikslo vietoje, kurios turi poveikį paketo vykdymui (pvz., karas, gaivalinės nelaimės arba sunkios ligos protrūkis) arba jei paketo kaina padidinama daugiau nei 8 proc. nuo pirminės kainos;
- pagalba keliautojams: jei keliautojai negali grįžti iš savo paslaugų paketo atostogų „dėl neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių“, jiems suteikiamas apgyvendinimas laikotarpiui iki trijų nakvynių, nebent Sąjungos keliautojų teises reglamentuojančiuose teisės aktuose būtų numatyti ilgesni laikotarpiai. Apskritai, organizatoriai turi suteikti pagalbą sunkumų patiriantiems keliautojams, visų pirma parūpinti informaciją apie sveikatos paslaugas ir konsulinę pagalbą.

1.2. Rinkos duomenys

⁷ Sąvoka „neišvengiamos ir nepaprastos aplinkybės“ pakeičiama 1990 m. direktyvoje vartojama sąvoka „*force majeure*“.

2017 m. paslaugų paketai sudarė apie 9 proc. visų 27 ES valstybių narių gyventojų turistinių kelionių ir apie 21 proc. visų turizmo išlaidų⁸. Vidutiniškai, kiekvienas ES turistą kelionės paketui po 27 ES valstybes nars išleido apie 762 EUR (bendros išlaidos: apie 58 mlrd. EUR) ir 1 756 EUR kelionės paketui į kitas pasaulio šalis (bendros išlaidos: apie 36 mlrd. EUR)⁹. Iki šiol pagrindinė kelionės tikslo šalis Europoje buvo Ispanija (bendros išlaidos: apie 15 mlrd. EUR).

Pagal rinkos stebėsenos tyrimą, 2020 m. dauguma 27 ES valstybių narių atostogų ir organizuotų išvykų paketų¹⁰ įsigijusių vartotojų (81 proc.) pasitikėjo atostogų ir organizuotų išvykų paketų paslaugų teikėjais. Šis skaičius šiek tiek skiriasi tarp valstybių narių, nuo didžiausio 90 proc. (Kroatijoje ir Portugalijoje) iki mažiausio 60 proc. (Lenkijoje). Didžioji dauguma (91 proc.) pozityviai atsiliepia apie paslaugų pirkimą rinkoje, ir yra keli pastebimi skirtumai tarp šalių ir sociodemografinių pogrupių.

Vartotojai, kurie paslaugas pirkė kelionių agentūroje, paprastai mokėjo vieną bendrą sumą už įvairias paslaugas (82 proc.). Priešingai, 25 proc. vartotojų, paslaugas pirkusių internetu, tai darė vienoje svetainėje, bet mokėjo atskirai už kiekvieną paslaugą, o 19 proc. pirkė jas vienoje svetainėje, kurioje paspausdavo nuorodą, kad nusipirktų kitą paslaugą iš kito paslaugų teikėjo.

11 proc. vartotojų susidūrė su problemomis dėl nusipirktų paslaugų arba dėl paslaugas teikiančių subjektų, kurios jiems suteikė teisėtą pagrindą skųstis. Šioje vartotojų grupėje 40 proc. patyrė finansinių nuostolių, o 79 proc. susidūrė su nefinansiniu poveikiu, pvz., sugaišo laiko, patyrė nusivylimą, stresą ar nerimą. Iš visų su problemomis susidūrusių vartotojų, dauguma (62 proc.) pateikė skundą. Šiek tiek daugiau nei pusė (54 proc.) išreiškė pasitenkinimą skundo pateikimo rezultatu, o 42 proc. pranešė, kad yra nepatenkinti.

2. Perkėlimas į nacionalinę teisę

Valstybės narės Direktyvą dėl kelionės paslaugų paketų turėjo perkelti į nacionalinę teisę iki 2018 m. sausio 1 d. 2016 m. vasario mėn.–2017 m. gegužės mėn. Komisija organizavo penkis praktinius seminarus, kad valstybėms narėms padėtų šią direktyvą perkelti į nacionalinę teisę¹¹.

2.1. Perkėlimo į nacionalinę teisę termino laikymasis

2018 m. kovo mėn. Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras dėl nepranešimo apie nacionalines perkėlimo į nacionalinę teisę priemones 14 valstybių narių atžvilgiu. Dvi valstybės narės direktyvą perkėlė į nacionalinę teisę tik Komisijai pagal SESV 258 straipsnį

⁸ Visos turistinės kelionės 2017 m.: apie 1,1 mlrd.; visos išlaidos tose kelionėse siekė apie 444 mlrd. EUR; ESTAT, 2017 m. duomenys, [Kelionių skaičius pagal organizavimo tipą \(nuo 2014 m.\) \[TOUR DEM TTORG custom 410560\]](#); [Išlaidos pagal organizavimo tipą \(nuo 2014 m.\) \[TOUR DEM EXORG custom 410607\]](#).

⁹ Į kelionės paslaugų paketo išlaidas įeina už paketą sumokėta suma ir visos kitos turistinės išlaidos kelionės metu.

¹⁰ 2020 m. liepos 27 – spalio 26 d. „Ipsos“ atliko tyrimą, kuris apėmė vienų metų tiriamąjį laikotarpį iki tyrimo apklausos. Nėra galimybių nustatyti, kokių mastu respondentai savo atsakymus grindė COVID-19 pandemijos patirtimi. Rinkos stebėsenos tyrimo rezultatai pateikti Europos Komisijos svetainėje šiuo adresu: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

¹¹ Žr. perkėlimo į nacionalinę teisę praktinių seminarų protokolus, pateiktus Europos Komisijos svetainėje šiuo adresu: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Šie protokolai nėra oficiali Komisijos pozicija dėl KPPD aiškinimo.

pateikus motyvuotą nuomonę. Iki 2019 m. kovo mėn. visos valstybės narės Komisijai pranešė užbaigusios direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę.

2.2. Perkėlimo į nacionalinę teisę atitikties vertinimas

2021 m. pradžioje išorės rangovas baigė nacionalinių perkėlimo priemonių atitikties vertinimo tyrimą. Atliekant tyrimą nustatyta, kad valstybėse narėse gali kilti įvairaus masto neatitikties problemų, pvz., susijusių su apibrėžtimis, ikisutartinės informacijos reikalavimais, keliautojo sutarties nutraukimo teisėmis ir sutarties nutraukimo mokesčiu, sutarties nebuvimo arba netinkamo sutarties sąlygų vykdymo pasekmėmis, prekiautojų, padedančių įsigyti SKPR, įpareigojimais, atsakomybe už paslaugos užsakymo klaidas ir privalomuoju KPPD pobūdžiu. Nustatytos problemos nerodo bendros tendencijos, išskyrus tai, kad daugelyje valstybių narių negali būti visiškai garantuotas tinkamas nuostatų dėl apsaugos, visų pirma jos veiksmingumo, nemokumo atveju perkėlimas į nacionalinę teisę. Komisija išanalizuos tyrimo rezultatus ir prireikus apsvarstys galimybę užmegzti dialogą su valstybėmis narėmis ir (arba) pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūras.

3. Taikymas ir vykdymo užtikrinimas

Valstybės narės nuo 2018 m. liepos 1 d. KPPD perkeldamos į nacionalinę teisę privalėjo taikyti savo taisykles.

3.1. Informuotumo didinimas

Komisija, siekdama atkreipti dėmesį į naujų taisyklių įsigaliojimą, paskelbė pranešimą spaudai¹², pateikė informaciją keliautojams¹³ ir įmonėms¹⁴ savo svetainėje „Jūsų Europa“, ir į savo informavimo kampaniją „#yourEURight“¹⁵ įtraukė kelionės paslaugų paketų klausimą apie kelias svarbias vartotojų teises, kurios įsigaliojo 2019 m.¹⁵. Vis dėlto vartotojų atstovai mano, kad daugelis vartotojų nepakankamai žino apie savo teises, visų pirma apie teises, kai jie nori nutraukti kelionės paslaugų paketo sutartį.

3.2. Pagrindiniai iššūkiai, susiję su direktyvos taikymu

Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiu ir pirmaisiais jos taikymo metais suinteresuotiesiems subjektams ir institucijoms kilo daug klausimų, visų pirma, dėl platesnės „paketo“ apibrėžties, naujos SKPR sąvokos, šių dviejų sąvokų atribojimo ir standartinių informacijos pateikimo formų. Be to, atsirado praktinių problemų, susijusių su apsauga nemokumo atveju, visų pirma įmonės „Thomas Cook Group“ bankroto (žr. 4 skyrių) ir COVID-19 pandemijos aplinkybėmis (žr. 5 skyrių).

3.2.1. Plati paketo apibrėžties taikymo sritis

Bet kuris bent dviejų skirtingų kelionės paslaugų tipų derinys toje pačioje kelionėje ar atostogose, kurį suderino vienas prekiautojas, įskaitant ir keliautojo prašymu, yra paketas, jei visos paslaugos yra įtrauktos į vieną sutartį arba jei yra tenkinami kiti kriterijai, pvz., paslaugos parduodamos už bendrą ar galutinę kainą. Direktyvos taikymo srities išimtys yra labai ribotos¹⁶. Tai sukėlė neaiškumų KPPD perkėlimo į nacionalinę teisę metu ir po jo dėl to,

¹² 2018 m. birželio 29 d. IP/18/4293 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4293.

¹³ https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_lt.htm

¹⁴ https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_lt.htm

¹⁵ https://europa.eu/youreurope/your-rights_lt#node-24

¹⁶ Žr. KPPD 2 straipsnio 2 dalį, kurioje pateikiami trys išimčių taikymo atvejai: 1. trumpesnėms nei 24 valandų trukmės kelionėms, išskyrus tuos atvejus, kai įtraukiama nakvynė; 2. kelionėms, kurios siūlomos retkarčiais,

ar ši direktyva taikoma turistų apgyvendinimo paslaugų, kurios apima galimybę nemokamai naudotis vietos laisvalaikio pramogomis arba transporto paslaugomis (pvz., turisto kortelė), teikėjams jų pateikiamame pasiūlyme.

Pavyzdžiai: 1. Ūkininkas, kuris savo internetinėje svetainėje reklamuoja jodinėjimo žirgais atostogas, įskaitant apgyvendinimą ir jojimo pamokas už galutinę kainą, pagal KPPD yra paketo organizatorius.

2. Kelionių agentas, kuris savo klientui teikia rekomendacijas dėl galimų safario kelionių ir, pagal kliento pasirinkimą, užsako skrydį, apgyvendinimą skirtingose vietose ir ekskursiją su gidu, už kuriuos keliautojas sutinka mokėti, kai jis pasirinks visas kelionės sudedamąsias dalis, yra to paketo organizatorius ir yra atsakingas už skirtingų į kelionę įtrauktų paslaugų teikimą.

Mažų turizmo ir laisvalaikio sektoriaus įmonių atstovai (pvz., kaimo turizmo, sporto klubų) mano, kad mažoms arba labai mažoms įmonėms turėtų būti daroma KPPD taikymo išimtis, ypač jei nėra siūlomos transporto paslaugos. Tačiau vartotojų ir kelionių verslo organizacijos mano, kad papildomų išimčių taikymas nebūtų tinkamas sprendimas.

3.2.2. Susijusių kelionės paslaugų rinkinys (SKPR)

SKPR sąvoka buvo įtraukta atsižvelgiant į rinkos pokyčius, kai prekyautojai (daugiausia internetu, bet taip pat ir ne internetu) per trumpą laikotarpį padeda keliautojams sudaryti atskiras sutartis su skirtingais kelionės paslaugų teikėjais tai pačiai kelionei. Tai apima du scenarijus, kai prekyautojas *padeda* užsakyti kelionės paslaugas, kurias teikia kiti paslaugų teikėjai, ir išplečia tam tikrų KPPD taisyklių taikymą, apimant tokius verslo modelius.

Pavyzdžiai: 1. Kelionių agentas klientui užsako skrydį ir keliautojas sumoka už tą skrydį. Tuomet, vis dar to paties apsilankymo kelionių agentūroje metu, kelionių agentas tai pačiai kelionei užsako apgyvendinimą viešbutyje, kuris prieš užsakant skrydį nebuvo pasirinktas ir nebuvo patikrinta informacija apie laisvus viešbučio kambarius, ir prašo sumokėti arba palikti pradinę įmoką už viešbutį. Atskirai parinkdama kiekvieną kelionės paslaugą ir prašydama atskiro mokėjimo už jas, kelionių agentūra padėjo įsigyti SKPR.

2. Oro transporto bendrovė, elektroniniu paštu patvirtindama skrydžio užsakymą, pateikia nuorodą į viešbučių užsakymo svetainę, keliautojui siūlydama galimybę užsisakyti viešbutį kelionės tikslo vietoje. Jei keliautojas paspaudžia nuorodą ir per 24 valandas nuo skrydžio užsakymo patvirtinimo gavimo savo kelionei užsisako viešbučio kambarį, oro transporto bendrovė „tikslingai“ padėjo įsigyti SKPR.

Nors KPPD 12 ir 13 konstatuojamosios dalys suteikia tam tikras gaires dėl SKPR sąvokos, šios sąvokos taikymas neabejotinai iškėlė daugiausia klausimų. Vartotojų ir verslo suinteresuotieji subjektai SKPR apibrėžtį laiko pernelyg sudėtinga ir sunkia taikyti praktikoje.

Ne visada yra aišku, ką iš tiesų reiškia „*padėti*“ ir „*tikslingai padėti*“. 12 konstatuojamojoje dalyje patikslinama, kad nuorodų pateikimas, kuriomis keliautojai yra tik informuojami apie kitas kelionių paslaugas, bendrai neturėtų būti laikomas pagalba įsigyti SKPR. Taigi paprastai reikia, kad būtų aktyvus reklamavimas, pagrįstas komercine nuoroda, susijusia su atlygiu tarp

ne pelno tikslais ir tik ribotai keliautojų grupei; 3. kelionėms, įsigytoms pagal bendrąjį susitarimą dėl verslo kelionės organizavimo.

prekiautojo, kuris padeda nusipirkti papildomą kelionės paslaugą, ir kitu prekiautoju (žr. 13 konstatuojamąją dalį).

Sunkumai dėl SKPR sąvokos taikymo yra susiję su tuo, kad, pirmiau pateiktame antrame pavyzdyje, apsaugos nemokumo atveju įpareigojimas, kai taikoma, priklauso nuo neužtikrinto ateities įvykio, t. y. nuo to, ar keliautojas per 24 valandas nuo atlikto pirmo užsakymo užsisakys papildomą kelionės paslaugą. Šiuo atveju pirmos kelionės paslaugos teikėjas, kuris gauna keliautojo išankstinius mokėjimus, turi tiems mokėjimams suteikti apsaugą nemokumo atveju. Nors pagal KPPD 19 straipsnio 4 dalį reikalaujama, kad antrasis prekiautojas turi informuoti prekiautoją, kuris padeda įsigyti SKPR apie sutarties su keliautoju sudarymą, pirmasis prekiautojas nebūtinai turi visą informaciją, kad nustatytų kuriais atvejais buvo suformuotas SKPR. Pranešama, kad papildomų kelionės paslaugų teikėjai, pavyzdžiui, dėl techninių priemonių saugiai keistis duomenimis trūkumo arba baimės pažeisti Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą, ne visada laikosi savo įpareigojimų pranešti¹⁷. Toks netikrumas gali sukelti sunkumų, siekiant užtikrinti reikalaujamą apsaugą nemokumo atveju.

Taip pat buvo išreikštas susirūpinimas, kad, išskyrus apsaugą nemokumo atveju ir tam tikrus ikisutartinius informacijos reikalavimus, KPPD nenumato prekiautojų, padedančių įsigyti SKPR, atsakomybės už atitinkamų paslaugų teikimą. Vartotojų atstovai yra susirūpinę, kad kelionių paslaugų teikėjai klaidinančiai prisistato ne kelionių organizatoriais, o prekiautojais, padedančiais įsigyti SKPR, kad galėtų išvengti paketams taikomų griežtesnių atsakomybės taisyklių, todėl vartotojai lieka mažiau apsaugoti.

3.2.3. Paketo ir SKPR atskyrimas

Nustatyti skirtumą tarp tam tikrų paketų ir tam tikrų SKPR gali būti sunku¹⁸. Kelionių agentas, kuris savo klientui užsako skrydį ir viešbutį ir išrašo vieną sąskaitą faktūrą abiem paslaugoms, parduoda kelionės paslaugų paketą. Kai tos pačios paslaugos nėra pasirenkamos kartu, jas vieną po kitos užsakantis ir neimantis galutinio mokėjimo kelionių agentas padeda įsigyti SKPR.

Kalbant apie „susietųjų spragtelėjimų užsakymus“¹⁹, vartotojams ir vykdymo užtikrinimo institucijoms gali būti labai sunku įrodyti, ar buvo sudarytas kelionių paslaugų paketas, SKPR ar nei vienas iš jų, kaip paaiškinta 2019 m. „susietųjų spragtelėjimų užsakymų“ ataskaitoje. Kelionių paslaugų teikėjas, kuris, baigęs užsakymą, keliautojo vardą ir pavardę, informaciją apie mokėjimą ir el. pašto adresą perduoda kitam prekiautojui, kuris užsako kitą paslaugą per 24 valandas nuo pirmojo užsakymo patvirtinimo, yra paketo organizatorius ir todėl atsakingas už abiejų paslaugų teikimą. Jei kuris nors vienas šių duomenų elementas nėra perduodamas, pirmasis prekiautojas padeda įsigyti SKPR ir yra atsakingas tik už savo užsakytų paslaugų teikimą, jei antras užsakymas atliekamas per 24 valandas. Jei tai įvyksta vėliau, KPPD iš viso nėra taikoma. Pranešama, kad praktiškai sunku įrodyti, kokie duomenys vieno prekiautojo buvo perduoti kitam arba antros kelionės paslaugos užsakymo momentą.

¹⁷ Žr. Komisijos tarnybų darbinio dokumento SWD(2019) 270 *final* 3.2.1 skirsnį, taip pat šio dokumento 2 išnašą.

¹⁸ Žr. struktūrinę schemą „Kelionės paslaugų paketas ar ne?“ šiuo adresu: https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en

¹⁹ „Susietųjų spragtelėjimų užsakymas“ reiškia situaciją, kai keliautojas užsisako skirtingas kelionės paslaugas skirtingose interneto svetainėse (skirtingose prekybos vietose), bet užsakymus sieja vienoje svetainėje pateiktos nuorodos į kitą svetainę.

3.2.4. Informacijos pateikimo reikalavimai

Pagal KPPD 5 ir 19 straipsnius organizatoriai, mažmenininkai ir padedantys įsigyti SKPR prekiautojai prieš sudarydami sutartį privalo keliautojams pateikti konkrečią informaciją. Ikisutartiniai informacijos pateikimo reikalavimai dėl konkretaus paketo apskritai neatrodo keliantys didelių sunkumų²⁰. Be to, KPPD nurodomos trys skirtingos standartinės informacijos pateikimo formos kelionės paslaugų paketų sutartims²¹ ir penkios skirtingos formos SKPR²², kurios turi būti pateiktos keliautojams.

2019 m. lapkričio 26 d. Komisijos tarnybos organizavo praktinį seminarą dėl KPPD taikymo oro transporto bendrovių sektoriuje²³, taip pat siekiant imtis tolesnių veiksmų Komisijos paskelbus „susietųjų spragtelėjimų užsakymų“ ataskaitą. Oro transporto bendrovių atstovai laikėsi nuomonės, kad standartinės informacijos pateikimo formos yra pernelyg sudėtingos, techniškos ir sunkiai skaitomos, ypač nešiojamuose prietaisuose. Visų pirma kalbant apie standartinės SKPR formas, buvo tvirtinama, kad informacija yra paini ir atgrasanti, nes keliautojai pirmiausia informuojami apie tai, kad jie negalės naudotis tomis teisėmis, kurios taikomos paketams.

Tačiau būtent toks yra šio informacijos reikalavimo tikslas – atkreipti vartotojų dėmesį į skirtingą apsaugos lygį, kuris siūlomas paketų ir SKPR atveju, ir taip suteikti jiems galimybę remiantis turima informacija pasirinkti iš dviejų modelių. Vartotojų organizacijos tvirtina, kad reikėtų dar labiau padidinti skaidrumą informuojant keliautojus, kurie užsisako pavienę kelionės paslaugą, apie su ja susijusį apsaugos lygį, kuris transporto paslaugų atveju yra susijęs su ES keleivių teisių reglamentais²⁴.

Kelionių verslo atstovai siūlo, visų pirma COVID-19 pandemijos aplinkybėmis, padidinti vartotojų informavimą ir apsaugą teikiant visas kelionių paslaugas, įskaitant pavienes kelionės paslaugas. Jie tvirtina, kad tai galėtų suteikti daugiau laisvės paslaugas teikiantiems subjektams ir vartotojams renkantis kelionės paslaugų derinį (visišką apsaugą suteikiantį paketą ar SKPR tipo kelionės paslaugų derinį su aiškia kiekvieno paslaugų teikėjo atsakomybe už tinkamą paslaugų teikimą).

3.3. Vykdomo užtikrinimas

KPPD 24 straipsniu valstybės narės įpareigojamos pasirūpinti, kad būtų tinkamos ir veiksmingos priemonės šios direktyvos laikymuisi užtikrinti. Valstybėse narėse vykdomo

²⁰ Kalbant apie informacijos teikimo reikalavimą dėl to, ar kelionė arba atostogos yra iš esmės tinkamos riboto judumo asmenims (KPPD 5 straipsnio 1 dalies a punkto viii papunktis), atkreiptas dėmesys į tai, kad ne visada lengva pateikti tokią informaciją, nes ji gali priklausyti nuo įvairių veiksnių, kurie organizatoriui tampa žinomi tik kai keliautojas pasirenka paslaugas. Todėl tokia informacija veikiau turėtų būti teikiama keliautojui paprašius.

²¹ I priedo A, B ir C dalys

²² II priedo A, B, C, D ir E dalys

²³ Ref. nr. ARES(2020)270448.

²⁴ 2004 m. vasario 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 261/2004, nustatantis bendras kompensavimo ir pagalbos keleiviams taisykles atsisakymo vežti ir skrydžių atšaukimo arba atidėjimo ilgam laikui atveju, panaikinantį Reglamentą (EEB) Nr. 295/91 (OL L 46, 2004 2 17, p. 1); 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1371/2007 dėl geležinkelių keleivių teisių ir pareigų (OL L 315, 2007 12 3, p. 14); 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2010 dėl jūrų ir vidaus vandens keliais vykstančių keleivių teisių, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 (OL L 334, 2010 12 17, p. 1); 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 181/2011 dėl miesto ir tolimojo susisiekimo autobusų transporto keleivių teisių, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 (OL L 55, 2011 2 28, p. 1).

užtikrinimas organizuojamas skirtingai, atsižvelgiant į jų atitinkamas teises tradicijas. Kadangi didelė KPPD nuostatų dalis susijusi su organizatoriaus ir keliautojo sutartiniais santykiais, keliautojai gali asmeniškai užtikrinti tų nuostatų vykdymą teismuose arba alternatyvaus ginčų sprendimo įstaigose. KPPD patenka į naujos Direktyvos dėl atstovaujamųjų ieškinių taikymo sritį, kurią valstybės narės turės perkelti į nacionalinę teisę iki 2022 m. pabaigos²⁵. Taikant šią direktyvą, kompetentingi subjektai galės pareikšti kolektyvinius ieškinius ir siekiant nutraukti keliautojų teisių pažeidimus, ir gauti žalos atlyginimą. Be to, atliekant atitikties vertinimo tyrimą (žr. 2.2 punktą) nustatyta, kad daugumoje valstybių narių bent tam tikriems KPPD reikalavimams taikomos administracinės arba baudžiamosios sankcijos. Viešasis vykdymo užtikrinimas ypač aktualus tikrinant, ar yra laikomasi apsaugos nemokumo atveju reikalavimų ir informacijos teikimo reikalavimų.

KPPD patenka į Reglamento (ES) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo (BVAS reglamentas) taikymo sritį²⁶. Keičiantis informacija BVAS tinkle, kelios institucijos pranešė apie vykdymo užtikrinimo veiksmus nacionaliniu lygmeniu. Tarpvalstybiniais KPPD pažeidimams, kurie pakenkė, kenkia arba gali pakenkti vartotojų kolektyviniams interesams, taip pat gali būti taikomas viešasis vykdymo užtikrinimas, pasitelkus pagal BVAS reglamentą nustatytą bendradarbiavimo mechanizmą.

Alternatyvus ginčų sprendimas (AGS) ir elektroninis ginčų sprendimas (EGS)

Priėmus Direktyvą 2013/11/ES dėl alternatyvaus vartotojų ginčų sprendimo (toliau – AGS direktyva)²⁷ ir Reglamentą (ES) Nr. 524/2013 dėl elektroninio vartotojų ginčų sprendimo (toliau – EGS reglamentas)²⁸, sukurta horizontali vartotojų teisės aktų sistema, kuri taip pat taikytina KPPD. Nacionalinės su AGS susijusios situacijos yra skirtingos²⁹. Keliose valstybėse narėse už transporto paslaugas atsakingos AGS įstaigos taip pat nagrinėja su kelionės paslaugų paketais susijusius skundus, o kitose valstybėse narėse už šį sektorių atsako likusios AGS įstaigos, nagrinėjančios vartotojų ginčus³⁰. Vartotojai, perkantys prekes ar paslaugas internetu, gali pasinaudoti Europos ginčų elektroninio sprendimo (EGS) platforma, bet turimi duomenys rodo, kad su kelionės paslaugų paketais susijusių skundų skaičius EGS platformoje yra nedidelis³¹.

²⁵ Žr. 2020 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2020/1828 dėl atstovaujamųjų ieškinių siekiant apsaugoti vartotojų kolektyvinius interesus, kuria panaikinama Direktyva 2009/22/EB (OL L 409, 2020 12 4, p. 1), I priedo 53 punktą.

²⁶ 2017 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004, OL L 345, 2017 12 27, p. 1, priedo 25 punktas.

²⁷ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/11/ES dėl alternatyvaus vartotojų ginčų sprendimo, kuria iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2009/22/EB (Direktyva dėl vartotojų AGS), OL L 165, 2013 6 18, p. 63.

²⁸ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 524/2013 dėl elektroninio vartotojų ginčų sprendimo, kuriuo iš dalies keičiami Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2009/22/EB (Reglamentas dėl vartotojų EGS), OL L 165, 2013 6 18, p. 1.

²⁹ Žr. Komisijos ataskaitą Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/11/ES dėl alternatyvaus vartotojų ginčų sprendimo ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 524/2013 dėl elektroninio vartotojų ginčų sprendimo taikymo, COM(2019) 425 final, 2019 9 25.

³⁰ Informacija apie AGS įstaigų kompetencijos sritis pateikta EGS platformoje: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>.

³¹ 2020 m. kovo–gruodžio mėn. vartotojai per Komisijos EGS platformą pateikė 323 skundus dėl internetinių prekiautojų kelionių paketais.

Komisija neturi tikslių skaičių apie kelionių organizatorių dalyvavimo AGS procedūrose mastą. Tačiau vartotojų organizacijos ir kai kurios nacionalinės AGS įstaigos³² praneša, kad savanoriškas AGS dalyvavimas kelionės paslaugų sektoriuje paprastai yra labai nedidelis.

Prancūzijos AGS įstaiga *Médiation Tourisme et Voyage* (MTV) iš esmės aprėpia visą kelionių ir transporto sektorių. 2019 m. ji gavo 8 667 užklausas (iš jų apie 21 proc. buvo susijusios su tipiniais organizuotų išvykų paketais); 5 449 atvejais buvo pasiūlyta ginčą išspręsti draugiškai, šis pasiūlymas priimtas 93,5 proc. atvejų³³. Pagrindinės su kelionės paslaugų paketais susijusios ginčų temos – sutarties vykdymas, sutarties nutraukimas arba jos pakeitimai ir paslaugų kokybė.

Vokietijos valdžios institucijos informavo Komisijos tarnybas, kad 24 proc. skundų, 2016–2019 m. pateiktų Federalinei taikinimo institucijai (*Universalschlichtungsstelle des Bundes*), buvo dėl laisvalaikio paslaugų, visų pirma kelionės paslaugų paketų. Nuo 2020 m. pradžios iki rugpjūčio mėn. pabaigos dėl COVID-19 pandemijos sukeltų kelionių sutrikimų skundų dėl kelionės paslaugų paketų skaičius padidėjo iki 27 proc. visų ginčų³⁴.

Komisijos tarnybų atliktas tyrimas dėl COVID-19 pandemijos poveikio AGS įstaigoms parodė, kad apskritai jos sugebėjo susitvarkyti su didesniu darbo krūviu; kai kurios iš jų pradėjo naudotis skaitmeninėmis priemonėmis, pvz., vaizdo konferencijomis.

Informacija iš Europos vartotojų centrų (EVC)

2019 m. Europos vartotojų centrų tinklas³⁵ išnagrinėjo 2 399 užklausas ir 261 skundą, susijusius su KPPD³⁶. 2020 m. dėl COVID-19 pandemijos šie skaičiai padidėjo 368 proc. (11 226 užklausos) ir 250 proc. (914 skundų). Be to, viso EVC darbo krūvio dalis, susijusi su KPPD, gerokai išaugo nuo 2 proc. 2019 m. iki 7 proc. 2020 m.³⁷ Vidutinis bylos nagrinėjimo laikas išliko toks pat, o sėkmingo arba neutralaus³⁸ EVC intervencijos su prekiautoju rezultato rodiklis padidėjo nuo 61 proc. 2019 m. iki 70 proc. 2020 m.³⁹ 2019 m. pagrindinės užklausų ir skundų temos buvo vykdymo neatitikimas arba klaidinantys veiksmai ar neveikimas (39 proc.). 2020 m. dominuojanti tema buvo atšaukimas ir nevykdymas (62 proc.). 2020 m. EVC tinklas išleido brošiūrą dėl KPPD aiškinimo⁴⁰ ir savo nacionalinėse svetainėse bei socialinės žiniasklaidos kanaluose pasidalijo dažnai užduodamais klausimais, kad, smarkiai padidėjus skundų kelionių sektoriuje, įskaitant dėl paketų, padėtų vartotojams.

4. Apsauga nemokumo atveju

³² Pvz., Vokietijos taikinimo įstaiga keleivinio transporto srityje ir bendroji vartotojų taikinimo įstaiga.

³³ Žr. MTV 2019 m. metinę ataskaitą, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

³⁴ Taip pat žr. *Universalschlichtungsstelle des Bundes* 2020 m. metinę ataskaitą, <https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf>.

³⁵ Europos vartotojų centrų tinklas (ECC-Net) yra nepriklausomai valdomų Europos Komisijos bendrai finansuojamų biurų tinklas. Jis teikia nemokamą informaciją ir konsultacijas vartotojams, kurie perka produktus ir paslaugas ES, ir padeda neteisiniu būdu spręsti ginčus, kylančius tarp prekiautojų ir vartotojų iš skirtingų ES valstybių narių.

³⁶ Užklausos apima visus EVC gautus prašymus suteikti informaciją ir pagalbą; skundai susiję su atvejais, kai EVC susisiečia su prekiautoju, kad rastų sprendimą.

³⁷ Daugiau informacijos apie aplinkybes, kuriomis padidėjo su kelionėmis susijusių užklausų skaičius, pateikta ataskaitoje „EVC tinklams – 15 metų“: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

³⁸ Neutralus rezultatas yra tuomet, kai byla perduodama AGS įstaigai arba kai vartotojai savo byloje nepadarą pažangos (pvz., nepateikia dokumentų, kurių prašo EVC).

³⁹ Tai yra palyginimas tarp skundų, kurie buvo pateikti ir išspręsti 2020 m., ir skundų, kurie buvo pateikti ir išspręsti 2019 m.

⁴⁰ https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

Pagal KPPD 17 straipsnį, organizatoriai turi suteikti keliautojų visų iki šiol sumokėtų sumų grąžinimo, jei atitinkamos kelionės paslaugos nesuteikiamos dėl organizatoriaus nemokumo, garantiją. Ta garantija taip pat turi apimti keliautojo repatrijavimą, jei į paketą įtrauktas keleivių vežimas. Nors valstybės narės gali savo nuožiūra nuspręsti, koku būdu turi būti suteikiama apsauga nemokumo atveju, jos turi užtikrinti, kad ta apsauga būtų veiksminga pagal KPPD 17 straipsnyje išdėstytus reikalavimus. Apskritai 2015 m. KPPD lėmė reikšmingą nacionalinių apsaugos nemokumo atveju sistemų patobulinimą, palyginti su 1990 m. KPPD sistema. 21 valstybėje narėje apsaugą nemokumo atveju organizuoja pats sektorius arba tai daroma per privačius garantijų fondus, draudimo bendroves, dviejų šių struktūrų derinį, arba pasitelkus kitas privataus susitarimo formas, pavyzdžiui, banko garantijas. Dvi valstybės narės (Suomija ir Portugalija) įkūrė garantijų fondą, viešąjį subjektą. Keturios valstybės narės (Čekija, Danija, Malta, Lenkija) ir Jungtinė Karalystė taiko mišrią sistemą, kuri reiškia, kad privačią garantiją papildo viešai administruojamas garantijų fondas (dvigubas lygmuo) arba kad garantijų fondus administruoja privačios ir viešosios organizacijos.

4.1. Apsaugos nemokumo atveju sistemų veikimas. Įmonės „Thomas Cook Group“ bankrotas

2019 m. rugsėjo mėn. Jungtinėje Karalystėje įsikūrusios įmonės „Thomas Cook Group“, vienos iš pirmaujančių pasaulyje laisvalaikio kelionių įmonių grupės, kurios pardavimai vieni metai prieš jos bankrotą siekė 9,6 mlrd. GBP ir kuri turėjo apie 19 mln. klientų, patirta nesėkmė sukrėtė visą turizmo sektorių. Įmonė „Thomas Cook Group“ aktyviai veikė visoje ES, pasitelkusi įvairias patronuojamąsias įmones ir prekės ženklus keliose valstybėse narėse, ir turėjo daugiau nei 21 000 darbuotojų. Bankrotas paveikė apie 600 000 poilsiautojų, kuriuos arba reikėjo repatrijuoti, arba jiems grąžinti iš anksto sumokėtus pinigus. Nukentėjo keliautojai beveik visose ES šalyse.

Tais atvejais, kai keliautojai pirkto organizuotos išvykos paketą, jiems buvo pritaikytos atitinkamos nacionalinės apsaugos nemokumo atveju sistemos.

Jungtinės Karalystės Civilinės aviacijos administracija (CAA) organizavo didžiausią taikiu metu daugiau nei 140 000 keliautojų repatrijavimą. Vien Jungtinėje Karalystėje kompetentinga institucija patenkino apie 340 000 reikalavimų, kurių vertė beveik 350 mln. GBP ir kurie buvo padengti pagal vyriausybės vadovaujamą Kelionių lėktuvu organizatoriaus licencijos (ATOL) apsaugos sistemą⁴¹.

Dėl įmonės „Thomas Cook Group“ patronuojamosios įmonės bankroto Vokietijoje, užsienyje įstrigo 140 000 keliautojų, kurie buvo repatrijuoti padedant apsaugos nemokumo atveju teikėjui „Zurich Versicherungen“⁴². Tačiau apsauga nemokumo atveju buvo nepakankama, kad būtų galima visiškai padengti keliautojų, kurie dar nėra kelionės tikslo vietoje, išlaidas (įvertintas 287,4 mln. EUR) dėl draudimo bendrovių, kurios draudžia nuo šios rizikos, įsipareigojimų viršutinės ribos⁴³. Federalinė vyriausybė įsipareigojo kompensuoti visiems nukentėjusiems keliautojams skirtumą tarp jų išankstinių mokėjimų ir grąžinamų sumokėtų sumų, gautų iš draudimo bendrovės, kuri draudžia nemokias „Thomas Cook Group“

⁴¹ <https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159>

⁴² <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671>

⁴³ Žr. <https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808>.

įmonės⁴⁴. Remiantis Vokietijos valdžios institucijų pateikta informacija, 2021 m. vasario mėn. pradžioje 105 306 keliautojai jau buvo užregistravę tokius reikalavimus, ir buvo tikėtina, kad užsiregistruos dar iki 10 000 asmenų⁴⁵.

Prancūzijoje nukentėjo daugiau nei 53 000 keliautojų ir kelionių garantijų fondo APST išlaidos, kuriomis buvo padengtas įmonės „Thomas Cook Group“ patronuojamųjų įmonių Prancūzijoje nemokumas, įvertintos nuo 40 iki 50 mln. EUR. Apie 10 500 keliautojų buvo repatrijuoti ir daugiau kaip 30 000 klientų galėjo savo atostogas praleisti pasitelkę kitus kelionių organizatorius. Daugiau nei 11 500 keliautojų sumokėtos sumos gali būti pradėtos grąžinti tik tuomet, kai bus baigta nemokumo procedūra ir kai bus užbaigtos visos reikalavimus atitinkančios sumokėtų sumų grąžinimo bylos.

Įmonė „Thomas Cook Group“ ir toliau naudojosi apsauga nemokumo atveju kiekvienoje valstybėje narėje, kurioje buvo įsisteigusios jos skirtingos patronuojamosios įmonės, ir nesirėmė tarpusavio pripažinimo mechanizmu pagal KPPD. Todėl atitinkamų keliautojų repatrijavimo ir kompensavimo išlaidos visoje ES buvo pasidalytos tarp skirtingų apsaugos nemokumo atveju teikėjų valstybėse narėse ir nebuvo paremtos vienu kelionių garantijos fondu ar draudimo bendrove.

4.2. Vertinimas

4.2.1. Keliautojų repatrijavimas ir sumokėtų sumų grąžinimas

Apskritai, be kita ko, atsižvelgiant į įmonės „Thomas Cook“ bankroto mastą, galima daryti išvadą, kad apsaugos nuo nemokumo sistemos veikė gerai, nors joms tekęs krūvis buvo didžiulis. Nukentėję keliautojai, kurie jau buvo savo kelionės tikslo vietoje, buvo repatrijuoti arba galėjo baigti savo atostogas taip, kaip buvo planuota. Pagal Komisijos turimą informaciją, keliautojams, kurie dar nepradėjo naudotis savo paketu, buvo grąžinti ar turėtų būti grąžinti jų išankstiniai mokėjimai. Tačiau kai kuriose valstybėse narėse keliautojai turėjo ilgai laukti, kol jiems buvo grąžintos sumokėtos sumos, arba dar negavo visos sumos praėjus daugiau nei metams po įmonės „Thomas Cook Group“ bankroto, nors KPPD 17 straipsnio 5 dalyje reikalaujama, kad keliautojui pateikus prašymą sumokėtos sumos būtų nedelsiant grąžinamos.

4.2.2. Rizikos draudžiamumas

Kai kurie verslo suinteresuotieji subjektai, dalyvaujantys ekspertų grupėje KPPD taikymo klausimais, ir institucijos išreiškė susirūpinimą, kad gali būti vis sunkiau rasti tinkamų apsaugos nemokumo atveju teikėjų, kurie norėtų ir galėtų padengti riziką, susijusią su didelio kelionių organizatoriaus bankrotu, ypač didžiausios paklausos sezonu. Apsaugą nemokumo atveju teikia santykinai nedaug kelionės garantijų fondų ir draudimo bendrovių. Pranešama, kad bankai nebeteikia garantijų kelionių organizatoriams ir taip pat kad iš rinkos pasitraukia

⁴⁴ Žr. 2019 m. gruodžio 11 d. Federalinės vyriausybės pranešimą spaudai Nr. 417, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836>. Reaguodama į įmonės „Thomas Cook Group“ bankrotą, Vokietijos vyriausybė nusprendė reformuoti kelionės paslaugų paketų apsaugos nemokumo atveju sistemą, žr. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzversicherung_Reiserecht.html.

⁴⁵ Taip pat žr. informaciją apie reikalavimų registravimo procedūrą, pateikiamą Vokietijos teisingumo ir vartotojų apsaugos ministerijos svetainėje https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (2020 m. gruodžio 15 d. duomenys).

jau ir taip santykinai nedidelis skaičius draudimo bendrovių, siūlančių apsaugą nemokumo atveju (pvz., Austrijoje⁴⁶ ir Belgijoje⁴⁷). Todėl svarbu sukurti tvirtą sistemą, kuri veiksmingai apsaugotų keliautojus nuo nemokumo rizikos. Tarp pateiktų minčių, kaip reiktų įveikti įvairius sunkumus, yra mintys apie kelis garantijų teikėjus vienam kelionių organizatoriui arba apie visos ES garantijų fondo, kuris perdraustų pirmos eilės garantus, įsteigimą.

4.2.3. Nacionalinių apsaugos nemokumo atveju sistemų skirtumai

Pagal KPPD reikalaujama, kad apsauga nemokumo atveju būtų veiksminga, tačiau tvarka, kaip ši apsauga turi būti užtikrinama, palikta valstybių narių nuožiūrai (žr. KPPD 39 konstatuojamąją dalį). Kai kuriose valstybėse narėse iškilę sunkumai dėl repatrijavimo ir sumokėtų sumų grąžinimo paskatino vartotojų organizacijas raginti, kad būtų siekiama tolesnio nacionalinių apsaugos nemokumo atveju sistemų derinimo, įskaitant būtinuosius kriterijus, kaip turėtų būti suplanuota apsaugos nemokumo atveju sistema, ir užtikrinimo, kad garantijų fondai būtų tinkamai finansuojami. Tačiau KPPD jau pateikiama daugiau informacijos apie reikalaujamą apsaugą nemokumo atveju nei 1990 m. KPPD ir teisėkūros derybose dėl KPPD buvo prieštaringų nuomonių dėl to, koku mastu šiuo klausimu direktyva turėtų būti nurodomojo pobūdžio. Draudimo sektoriaus atstovai nurodė, kad repatrijavimą gali geriau organizuoti pats kelionių sektorius (pvz., pasitelkęs garantijų fondą), o pagrindinis finansinių institucijų darbas yra spręsti mokėjimų klausimus.

4.2.4. Pirmenybė teikiama atostogų paketo tęsimui

Visų pirma kelionių garantijų fondų atstovai, dalyvaujantys suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupėje KPPD taikymo klausimais, pabrėžė, kad organizatoriaus nemokumo atveju geriausias sprendimas keliautojams ir kelionių paslaugų teikėjams būtų, užuot pradėjus repatrijavimą ir sumokėtų sumų grąžinimą, tęsti naudojimąsi užsakytu paketu⁴⁸. KPPD 39 konstatuojamojoje dalyje teigiama, kad turėtų būti galimybė keliautojams siūlyti tęsti paketą.

4.2.5. Išankstinių mokėjimų ribojimai

Išankstiniai mokėjimai yra įprastinis mokėjimo būdas už kelionės paslaugų paketus. Vokietijoje, remiantis nacionaline teismų praktika dėl nesąžiningų sutarties sąlygų, išankstiniai mokėjimai už kelionės paslaugų paketus yra iš esmės ribojami iki 20 proc. pradinės įmokos užsakymo metu, nebent organizatorius tinkamai pagrindžia didesnę išankstinį mokėjimą, susijusį su išlaidomis, kurios susidaro sutarties sudarymo metu; likusi dalis mokėtina likus ne daugiau nei 30 dienų iki kelionės pradžios⁴⁹. Vis dėlto, dėl įmonės „Thomas Cook Group“ bankroto Vokietijoje buvo pateikta reikalavimų grąžinti sumokėtas sumas už apytikriai 287,4 mln. EUR, o tai galiausiai paskatino vyriausybę sumokėti negrąžintas sumas (žr. pirmiau 4.1 skyrių). Austrijoje taip pat yra išankstinių mokėjimų už

⁴⁶ Žr. 2021 m. vasario 4 d. Komisijos sprendimo dėl valstybės pagalbos SA.60521 7 konstatuojamąją dalį, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

⁴⁷ Žr. suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupės KPPD taikymo klausimais 4-ojo posėdžio protokolą (2020 m. lapkričio 24 d.).

⁴⁸ Žr. suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupės KPPD taikymo klausimais 3-ojo posėdžio protokolą (2020 m. gruodžio 3 d.).

⁴⁹ Žr. Federalinio Teisingumo Teismo (*Bundesgerichtshof*) 2014 m. gruodžio 9 d. sprendimą X ZR 13/14 ir 2017 m. liepos 25 d. sprendimą X ZR 71/16, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1>, X civilinių bylų skyriaus 2017 m. liepos 25 d. sprendimą X ZR 71/16 ([bundesgerichtshof.de](http://juris.bundesgerichtshof.de)).

kelionės paslaugų paketus apribojimų, tačiau jie netaikomi, kai galioja neribota apsauga nemokumo atveju⁵⁰.

Siekiant sumažinti keleivių patiriamą nemokumo riziką, bet taip pat sumažinti garantijų teikėjų riziką ir su ja susijusias išlaidas, vartotojų ir keliautojų organizacijos pateikė mintį apriboti išankstinių mokėjimų sumą ir reikalauti, kad keliautojai mokėtų tik gavę paslaugą. Jos teigia, kad, apribojus išankstinius mokėjimus, riziką, kuri bus padengta pagal apsaugos nemokumo atveju sistemas, galės apsiriboti daugiausia repatrijavimu ir keliautojai bus geriau apsaugoti paslaugų atšaukimo atvejais⁵¹.

Kadangi į paketą dažnai yra įtrauktos iš anksto apmokėtos paslaugos, pavyzdžiui, keleivių vežimas, galimo išankstinio mokėjimo apribojimo kelionių paketų sektoriuje įgyvendinamumas, taikymo sritis ir apribojimai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į platesnę turizmo ekosistemą.

Transporto ir kelionių sektoriaus atstovai mano, kad išankstinių mokėjimų ribojimas galėtų pabloginti jų kritinio likvidumo padėtį. Jie taip pat nurodo, kad išankstiniai mokėjimai atitinka pasaulinį kelionės paslaugų standartą ir kad šį verslo modelį ribojantys vienašaliai ES reikalavimai galėtų turėti didelę įtaką ir iškraipyti vienodas sąlygas konkurentų iš ES nepriklausančių šalių atžvilgiu. Be to, sektoriaus atstovai pabrėžia, kad atostogų paketų kainas galima išlaikyti mažas dėl to, kad kelionių paslaugas teikiantys subjektai iš anksto perka didelę viešbučių ir transporto paslaugų pajėgumų dalį, sumokėdami iš vartotojų gautais išankstiniais mokėjimais⁵².

4.2.6. Vežėjų bankroto atveju taikoma apsauga nuo nemokumo

Reaguodamas į įmonės „Thomas Cook Group“ bankrotą⁵³, Europos Parlamentas savo rezoliucijoje pripažino veiksmingą repatrijavimą ir neišreiškė jokio susirūpinimo dėl KPPD. Tačiau Europos Parlamentas šiuo klausimu pakartojo savo prašymą peržiūrint Oro transporto keleivių teisių reglamentą (EB) Nr. 261/2004 išplėsti apsaugą nemokumo atveju, kad ji apimtų skrydžius, kai parduodama tik vieta lėktuve (angl. *seat-only flights*). Oro transporto bendrovės nemokumas gali daryti poveikį keliautojams, kelionių organizatoriams ir tarpininkams. Pavyzdžiui, jei pagal KPPD panaikinama kelionės paslaugų paketo, į kurį įtrauktas skrydis, sutartis, organizatoriui gali tekti grąžinti keliautojui visą sumą, nesvarbu, ar jis dar turi pinigų, ar turės juos susigrąžinti iš oro transporto bendrovės. COVID-19 krizės aplinkybėmis įvairūs suinteresuotieji subjektai, atstovaujantys kelionių verslui ir vartotojams, aktyviau ragina įvesti privalomą apsaugą nemokumo atveju, kurią teiktų oro transporto

⁵⁰ Žr. Kelionės paslaugų paketų potvarkio (*Pauschalreiseverordnung*) 4 pastraipos 4 dalį; išankstiniai mokėjimai gali būti priimti tik likus 11 mėnesių iki sutartos kelionės pabaigos; didesnių nei 20 proc. išankstinių mokėjimų galima prašyti likus 20 dienų iki kelionės pradžios, išskyrus atvejus, kai galioja neribota apsauga nemokumo atveju.

⁵¹ Žr. 2020 m. gegužės mėn. *Verband Deutsches Reisemanagement e.V.* pozicijos dokumentą: https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Tyrimas „Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich“ (2020 m. gruodžio mėn.), užsakytas Vokietijos vartotojų organizacijos „vzbv“ (dar nepaskelbta); suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupės KPPD taikymo klausimais 3-ojo posėdžio protokolas (2020 m. gruodžio 3 d.). Taip pat žr. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą SWD(2020) 331 *final*, 2020 12 9, 947 punktas.

⁵² Pasak Jungtinės Karalystės vartotojų organizacijos „Which?“, atostogų paketai 2021 m. vasaros atostogoms yra pigesni nei kelionę užsisakant savarankiškai, žr. <https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/> (duomenys gauti 2020 12 16).

⁵³ 2019 m. spalio 24 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl neigiamo įmonės „Thomas Cook Group“ bankroto poveikio ES turizmui (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf.

bendrovės. Aviacijos apskritojo stalo ataskaitoje apie Europos aviacijos atgaivinimą (2020 m. lapkričio mėn.) pripažįstama, kad krizė parodė, jog keleiviai gali jaustis neapsaugoti oro transporto bendrovių nemokumo atveju. Tai rodo, kad galėtų būti toliau analizuojama, kokią poveikį turės oro transporto bendrovių apsauga nemokumo atveju⁵⁴.

2020 m. gruodžio 9 d. Komisija savo darnaus ir išmanaus judumo strategijoje pareiškė, kad „ES privalo padėti keleiviams, kai vežėjai bankrutuoja ar patiria didelių likvidumo sunkumų, kaip, pavyzdžiui, per COVID-19 pandemiją. Svetur įstrigusius keleivius reikia grąžinti į tėvynę, o vežėjui atšaukus reisą jie turi atgauti už bilietą sumokėtą sumą. Komisija vertina galimybes apsaugoti keleivius nuo tokių įvykių ir galimų priemonių pranašumus ir prireikus pateiks teisėkūros procedūra priimamų aktų pasiūlymų“⁵⁵.

5. COVID-19 pandemija

2020 m. sausio 30 d. Pasaulio sveikatos organizacija (PSO) paskelbė tarptautinio masto ekstremalią visuomenės sveikatos situaciją dėl pasaulinio COVID-19 protrūkio ir 2020 m. kovo 11 d. apibūdino ją kaip pandemiją.

COVID-19 pandemija lėmė precedento neturinčius pasaulinius kelionių apribojimus, beveik visiškai sustabdydama keliones Europoje ir daugelyje kitų pasaulio vietų. Tai turi didelį poveikį visai turizmo ekosistemai. Iš Jungtinių Tautų Pasaulio turizmo organizacijos (UNWTO) 2020 m. sausio–spalio mėn. duomenų matyti, kad turizmo rezultatai Europoje sumažėjo 72 proc., palyginti su 2019 m.⁵⁶ Kelionių organizatoriai ne tik prarado pajamas, bet juos ypač neigiamai paveikė faktas, jog dėl atšauktų kelionių keliautojų pateikti prašymai grąžinti sumokėtas sumas gerokai viršijo naujų užsakymų skaičių. Komisijos Jungtinis tyrimų centras pagal „antrosios bangos“ scenarijų įvertino, kad dėl sumažėjusio turistų atvykimo 2020 m. ES ekonomikoje galėtų iškilti grėsmė 11,7 mln. darbo vietų⁵⁷. Tuo pačiu metu, pasak vartotojų organizacijų, iki 2020 m. gruodžio mėn. tūkstančiams vartotojų dar nebuvo grąžintos sumokėtos pinigų sumos už atšauktas atostogas⁵⁸.

5.1. Kelionių atšaukimas dėl COVID-19 pandemijos

COVID-19 pandemija paskatino taikyti KPPD nuostatas dėl „neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių“, kurios apibrėžtos KPPD 3 straipsnio 12 dalyje kaip „padėtis, kurios šalis, kuri remiasi tokia padėtimi, negali valdyti, ir kurios pasekmių nebūtų buvę galima išvengti, net jei

⁵⁴ <https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf>, p. 10.

⁵⁵ Komisijos komunikatas COM(2020) 789 final, 91 punktas.

⁵⁶ Jungtinių Tautų Pasaulio turizmo organizacija (UNWTO), atvykstančių tarptautinių turistų duomenys, žr. <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>. Europos kelionių agentūrų ir kelionių organizatorių asociacijos (ECTAA) duomenimis, palyginti su 2019 m., apyvarta nukrito vidutiniškai 80 proc., žr. <https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf>. Eurostato duomenys rodo naktų, praleistų ES turistų apgyvendinimo įstaigose 2020 m. sausio–rugšėjo mėn. laikotarpiu, skaičiaus 49 proc. sumažėjimą, žr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Remdamasis 2020 m. balandžio–gegužės mėn. duomenimis, Komisijos Jungtinis tyrimų centras „antrosios bangos“ scenarijaus atveju numatė 68 proc. sumažėjimą iki metų pabaigos, Elgesio pokyčiai turizmo sektoriuje COVID-19 laikais, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁷ Elgesio pokyčiai turizmo sektoriuje COVID-19 laikais, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

⁵⁸ Žr. BEUC atliktą valstybių narių vertinimą dėl 2020 m. gruodžio 14 d. ES Komisijos rekomendacijos dėl „čekių“ įgyvendinimo, <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

*būtų imtasi visų pagrįstų priemonių*⁵⁹. Didelė rizika žmogaus sveikatai, pavyzdžiui, pavojingos ligos protrūkis kelionės tikslo vietoje arba visiškai greta paprastai laikomas tokiais neišvengiamomis ir nepaprastomis aplinkybėmis (žr. 31 konstatuojamąją dalį).

Pagal KPPD 12 straipsnį, keliautojas gali nutraukti kelionės paslaugų paketo sutartį nemokėdamas jokios baudos, jei „*kelionės tikslo vietoje ar visiškai greta atsiranda neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių, darančių didelį poveikį paketo vykdymui arba darančių didelį poveikį keleivių nuvežimui į kelionės tikslo vietą*“ (KPPD 12 straipsnio 2 dalis). Paketo organizatorius taip pat gali nutraukti sutartį nemokėdamas jokios baudos, jei jis negali vykdyti sutarties dėl „*neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių*“ (KPPD 12 straipsnio 3 dalis). Tais atvejais keliautojas turi teisę visiškai susigrąžinti bet kokias už paketą sumokėtas sumas per 14 dienų po sutarties nutraukimo (KPPD 12 straipsnio 4 dalis).

2020 m. kovo 5 d. Komisijos tarnybos Komisijos svetainėje paskelbė neformalias gaires (atnaujintą versiją – 2020 m. kovo 19 d.) dėl Kelionės paslaugų paketų direktyvos taikymo COVID-19 pandemijos aplinkybėmis⁶⁰, patvirtindamos keliautojo teisę visiškai susigrąžinti sumokėtas sumas jei, remiantis kiekvieno atvejo vertinimu atskirai, yra laikomasi KPPD 12 straipsnio 2 dalies arba 3 straipsnio sąlygų. Šiose pastabose Komisijos tarnybos taip pat pareiškė, kad, turint galvoje organizatorių grynųjų pinigų srautų padėtį, keliautojai galėtų apsvarstyti galimybę sutikti, kad jų organizuotos išvykos paketas būtų atidėtas vėlesniam laikui ir tai galėtų būti padaryta, turint galvoje dabartinį netikrumą planuoti keliones, naudojant kreditinį dokumentą („čekį“). Kelios valstybės narės paprašė Komisijos sustabdyti 14 dienų teisę susigrąžinti sumokėtas sumas ir (arba) pakeisti ją laikinu čekio sprendimu⁶¹.

2020 m. kovo 27 d. laiške, adresuotame visoms valstybėms narėms⁶², Komisijos narys D. Reyndersas priminė, kad keliautojų kompensavimo teisė turi būti taikoma su COVID-19 pandemija susijusių paslaugų atšaukimų atveju. Jis mano, kad siekiant lengviau spręsti įmonių likvidumo problemas kelionių organizatoriai galėtų siūlyti čekius su sąlyga, kad keliautojai 1) turėtų pasirinkimo galimybę priimti čekį ir 2) turėtų galimybę prašyti visiškai sugrąžinti sumokėtas sumas jei, galiausiai, jie tuo dokumentu nepasinaudotų. Be to, Komisijos narys D. Reyndersas pabrėžė, kad, norint padidinti keliautojų pasitikėjimą, kad jie taip pasirinktų, reikia priemonių, kurios užtikrintų tvirtą apsaugą nemokumo atveju.

5.1.1. Komisijos rekomendacijos dėl čekių

⁵⁹ Pagal 2016 m. birželio 13 d. 2-ojo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę praktinio seminaro protokolą (p. 19), „*neišvengiamos ir nepaprastos aplinkybės*“, kaip suprantama pagal KPPD, reiškia, kad atitinkamo įvykio nebuvo galima numatyti ar nuspėti užsakymo metu, žr. https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Šie protokolai nėra oficiali Komisijos pozicija dėl KPPD aiškinimo. Tarybos direktyvos 90/314/EEB 4 straipsnio 6 dalies ii punkte vartojamas terminas „*force majeure, t. y. neišvengiamos ir nenumatytos aplinkybės, nepriklausančios nuo anuliavimą skelbiančios šalies valios, ir kai pasekmių negalima <...> išvengti, netgi ir viską tinkamai parengus*“.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, gairės, paskelbtos Komisijos atsako į COVID-19 pandemiją svetainėje https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en.

⁶¹ Šiuo klausimu žr., pvz., 2020 m. balandžio 2 d. Vokietijos vyriausybės sprendimą paprašyti Komisijos ES lygmeniu pateikti pasiūlymus dėl kelionės paslaugų paketų ir keleivių teisių, kuriais, su COVID-19 pandemija susijusių paslaugų atšaukimų atveju, pinigų grąžinimas būtų laikinai pakeičiamas čekiais, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744>.

⁶² Nr. ARES(2020)1801052.

2020 m. gegužės 13 d. Komisija priėmė Rekomendaciją (ES) 2020/648 dėl čekių, kurie keleiviams ir keliautojams siūlomi kaip alternatyva kompensacijai už kelionių paslaugų paketus ir transporto paslaugas, atšauktus dėl COVID-19 pandemijos⁶³. Šioje rekomendacijoje Komisija dar kartą priminė teisę į kompensavimą pagal taikomus ES teisės aktus, visų pirma KPPD ir ES keleivių teisių reglamentus. Be to, rekomendacijoje pripažįstama, kad, dėl koronaviruso pandemijos atšaukus daugybę reisų, transporto ir kelionių sektoriuose susidarė netvari grynųjų pinigų srautų ir pajamų padėtis. Todėl Komisija rekomenduoja, kaip visoje ES čekius būtų galima padaryti patrauklesne alternatyva kompensacijai pinigais, kad keleiviams ir keliautojams jie būtų priimtinesni. Rekomendacijoje taip pat nurodyta, pagal kokias Sąjungos schemas gali būti remiamos kelionių ir transporto sektoriaus įmonės.

Į šią rekomendaciją Komisija atkreipė visų valstybių narių dėmesį 2020 m. gegužės 14 d. Komisijos nario D. Reynderso ir Komisijos narės A. Vălean raštu⁶⁴. Komisija, be kita ko, paragino tinkamai taikyti KPPD ir ES keleivių teisių reglamentus, laiku nustatyti tokias taisykles pažeidžiančią praktiką ir veiksmingai taikyti sankcijas⁶⁵.

Šia rekomendacija Komisija davė aiškų ženklą valstybėms narėms ir suinteresuotiesiems subjektams, kad ji nepasiduos raginimams silpninti vartotojų apsaugą⁶⁶. Kelios valstybės narės⁶⁷, atsižvelgdamos į Komisijos rekomendaciją, priėmė teisės aktus dėl savanoriškų čekių kelionės paslaugų paketų srityje ir (arba) valstybės pagalbos priemonių siekiant tiesiogiai paremti kelionių sektorių pagal laikinąją valstybės pagalbos priemonių, skirtų ekonomikai remti reaguojant į dabartinį COVID-19 protrūkį⁶⁸, sistemą arba pagal Sutartį⁶⁹. Tačiau vartotojų organizacijos skundžiasi, kad ES valstybės narės, oro transporto bendrovės ir kelionių organizatoriai nepakankamai laikosi Komisijos rekomendacijos⁷⁰.

5.1.2. Laikinos nacionalinės taisyklės, nukrypstančios nuo KPPD

⁶³ OL L 151, 2020 5 14, p. 10–16.

⁶⁴ Nr. ARES(2020)2559372.

⁶⁵ Taip pat žr. dažnai užduodamų klausimų dokumentą Komisijos atsako į koronaviruso pandemiją svetainėje: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_lt.pdf.

⁶⁶ Savo 2020 m. birželio 19 d. rezoliucijoje dėl transporto ir turizmo 2020 m. ir vėliau Europos Parlamentas ragino Komisiją pasiūlyti bendras ES taisykles dėl COVID-19 protrūkiui švelninti išleistų čekių sąlygų, kuriomis būtų užtikrinta aukšto lygio vartotojų apsauga; jis taip pat pasiūlė išnagrinėti galimybę parengti Europos kelionių garantijų sistemą, skirtą įmonėms, kad jos galėtų užsitikrinti finansinį likvidumą ir garantuoti kompensacijas keliautojams bei padengti repatriacijos išlaidas, sykiu su teisinga kompensacija už galimą bankroto atveju patirtą žalą, žr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_EN.html, 14 ir 15 punktai.

⁶⁷ Pvz., Kipras, Latvija, Vengrija, Vokietija parengė reguliavimo sistemą savanoriškiems čekiams; Graikija ir Italija padarė tą patį po to, kai buvo pradėtos pažeidimo nagrinėjimo procedūros. Danija, Lenkija, Nyderlandai ir Vokietija priėmė valstybės pagalbos priemones, kad paremtų apsaugos nemokumo atveju sistemas.

⁶⁸ Žr. 2020 m. kovo 19 d. Komisijos komunikatą „Laikinoji valstybės pagalbos priemonių, skirtų ekonomikai remti reaguojant į dabartinį COVID-19 protrūkį, sistema“, OL C 911, 2020 3 20, p. 1. Laikinoji sistema buvo iš dalies pakeista 2020 m. balandžio 3 d., gegužės 8 d., birželio 29 d., spalio 13 d. ir 2021 m. sausio 28 d., žr. neformalią suvestinę redakciją Komisijos svetainėje https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

⁶⁹ Pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą, kartu pagal analogiją atsižvelgiant į tam tikrus laikinosios sistemos reikalavimus.

⁷⁰ Žr. 2020 m. gruodžio 14 d. Europos vartotojų organizacijų asociacijos ataskaitą „COVID-19 ir ES keliautojų teisės. Vertinimas, kaip valstybės narės įgyvendina ES Komisijos rekomendaciją dėl čekių, <https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html>.

Pagal Komisijos turimą informaciją, 15 valstybių narių priėmė konkrečias taisykles, pagal kurias paketų organizatoriams atšauktų kelionių atveju leidžiama vietoj mokėjimų kompensavimo pinigais naudoti čekius arba atidėti kompensavimą po 14 dienų laikotarpio, o tai prieštarauja KPPD 12 straipsnio 2 dalies, 12 straipsnio 3 dalies b punkto ir 12 straipsnio 4 dalies, skaitomų kartu su 4 straipsniu, nuostatomis.

Todėl, laikydamasi aiškos pozicijos, išreikštos rekomendacijoje 2020/648, Komisija pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš 11 valstybių narių⁷¹. Komisija nepradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūrų prieš keturias valstybes nares, kuriose baigė galioti laikinos nuo KPPD nukrypti leidžiančios nuostatos arba jos buvo iš dalies pakeistos, kai Komisija nusprendė pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūras. Šios ataskaitos rengimo laikotarpiu vis dar vyksta pažeidimo nagrinėjimo procedūros prieš keturias valstybes nares.

Keliose valstybėse narėse reikalavimų neatitinkančios nacionalinės priemonės, nors jau nebegalioja, toliau darė poveikį, pavyzdžiui, dėl to, kad keliautojai, gavę privalomus čekius pagal nebegaliojančius arba panaikintus teisės aktus, turėjo sulaukti tokių čekių galiojimo pabaigos, kad galėtų reikalauti grąžinti išankstinius mokėjimus už atšauktą kelionės paslaugų paketą. Komisija paragino tas valstybes nares imtis priemonių, kad būtų ištaisyta padėtis, susidariusi dėl ankstesnių KPPD neatitinkančių teisės aktų, ir užtikrinta, kad vartotojai, kurie nori rinktis pinigų grąžinimą, o ne čekį, veiksmingai juos susigrąžintų pagal KPPD⁷².

5.1.3. Nacionalinės valstybės pagalbos priemonės

Greta bendrųjų valstybės pagalbos sistemų, kuriomis gali naudotis ir turizmo sektoriaus kelionių organizatoriai, kelios valstybės narės priėmė konkrečias valstybės pagalbos priemones, kad paremtų kelionės paslaugų paketų organizatorius ir, visų pirma, sukurtų čekių garantijos sistemas, siekiant užtikrinti, kad kelionių organizatoriaus nemokumo atveju keliautojams bus kompensuojama taip, kaip rekomenduoja Komisija savo rekomendacijoje 2020/648. Komisija tas priemones patvirtino, laikydamasi Laikinosios valstybės pagalbos priemonių sistemos⁷³ arba pagal Sutartį⁷⁴.

Danija patvirtino 200 mln. EUR paskolą, siekdama paremti Kelionių garantijos fondą dėl su koronaviruso protrūkiu susijusių atšauktų kelionių⁷⁵. Vokietija priėmė 840 mln. EUR garantijos sistemą, kad garantuotų savanoriškus čekius, kuriuos vietoj pinigų grąžinimo sutinka priimti keliautojai⁷⁶. Priimdama šią sistemą, Vokietija siekė, kad čekiai taptų patrauklia kompensavimo pinigais alternatyva. Lenkija priėmė kelionių organizatorius ir kitas įmones, aktyviai veikiančias turizmo ir kultūros srityje, remiančias priemones⁷⁷. Pagal šią sistemą Lenkijos valstybė kompensuoja keliautojams, nukentėjusiems dėl su COVID-19 pandemija susijusių atšauktų paslaugų, kelionių organizatorių vardu, kurie turės tas paskolas grąžinti. Italija priėmė priemones, pagal kurias kelionių organizatoriams ir kelionių agentams skiriamos tiesioginės dotacijos, siekiant kompensuoti jų nuostolius⁷⁸. Nyderlandai patvirtino 165 mln. EUR paskolą, kad paremtų penkis Nyderlandų garantijų fondus, kurie rengia

⁷¹ Žr. 2020 m. liepos 2 d. ir spalio 30 d. Komisijos pranešimus spaudai (5 punktas – Teisingumas):

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/INF_20_1212 ir

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/inf_20_1687.

⁷² 2020 m. spalio 30 d. raštas dešimčiai valstybių narių, Nr. ARES(2020)6156146.

⁷³ Žr. 68 išnašą.

⁷⁴ Žr. 69 išnašą.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856

⁷⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741

⁷⁷ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102

⁷⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755

garantijų sistemas kelionės paslaugų paketų organizatoriams⁷⁹. Šios valstybės pagalbos paskirtis – suteikti fondams likvidumą, siekiant užtikrinti pakankamą keliautojų visų mokėjimų kompensavimą kelionių paslaugas teikiančių subjektų nemokumo atveju, įskaitant „koronaviruso čekių“ kompensavimą. Bulgarija priėmė apie 26 mln. EUR pagalbos sistemą kelionių organizatoriams ir kelionių agentams, kad kompensuotų nuostolius, susijusius su sumokėtų sumų grąžinimu keliautojams, kurių kelionės paslaugų paketai buvo atšaukti dėl COVID-19 pandemijos⁸⁰. Kipras priėmė numatytos 86,6 mln. EUR sumos pagalbos sistemą garantijų kreditiniams dokumentams forma, kurie išleisti vartotojams ir kelionės paslaugų paketų organizatoriams, siekiant garantuoti savanoriškus čekius emitento galimo nemokumo atveju⁸¹. Švedija, norėdama padėti kelionių agentūroms ir kelionių organizatoriams vykdyti teisinius kompensavimo įsipareigojimus, suteikė pagalbą paskolų forma⁸². Austrija patvirtino valstybės garantijų forma teikiamą pagalbą, skirtą ribotą laikotarpį padengti kelionės paslaugų paketų organizatorių ir susijusių kelionės paslaugų tarpininkų nemokumo riziką, nes bankai ir draudimo paslaugų teikėjai nebesiima kelionės paslaugų paketų draudimo, todėl kelionės paslaugų paketų organizatoriams ir susijusių kelionės paslaugų tarpininkams tapo sunku rinkoje rasti įperkamus garantijų⁸³.

5.2. Sunkumai

5.2.1. Pagarba keliautojų teisei į kompensavimą

Pranešama, kad visoje ES tūkstančiai keliautojų, kurių kelionės turėjo būti atšauktos dėl COVID-19 pandemijos, negavo kompensacijų per 14 dienų, kaip nustatyta KPPD 12 straipsnio 4 dalyje; jiems buvo įvairiai sutrukdyta pasinaudoti savo teise: atsisakyta grąžinti pinigus, įteiktas čekis jiems to nepageidaujant, jie negalėjo susisiekti su organizatoriumi, gavo kompensaciją labai pavėluotai ar tik iš dalies ir pan.⁸⁴ Susirūpinimą dėl keliautojų teisių laikymosi pagal KPPD sukėlė ir padidėjęs AGS įstaigų, EVC ir vartotojų organizacijų gautų užklausų ir skundų skaičius.

5.2.2. Įmonių patiriami sunkumai

Kaip aprašyta 5.1 skyriuje, COVID-19 pandemija paskatino taikyti sąvoką „neišvengiamos ir nepaprastos aplinkybės“, kuri apibrėžta KPPD 3 straipsnio 12 dalyje. 31 konstatuojamoje dalyje kaip pavyzdžiai minimi *„karas, kitos rimtos saugumo problemos, pavyzdžiui, terorizmas, didelė rizika žmonių sveikatai, pavyzdžiui, rimtos ligos protrūkis kelionės tikslo vietoje, arba gaivalinės nelaimės, pavyzdžiui, potvyniai ar žemės drebėjimai, arba meteorologinės sąlygos, dėl kurių tampa neįmanoma <...> keliauti saugiai“*. Tokie įvykiai paprastai, bet nebūtinai, apsiriboja konkrečia kelionės tikslo vieta arba tam tikra pasaulio dalimi.

Dažnai organizatoriai sugeba spręsti klausimus, susijusius su tokiais įvykiais, jei tos aplinkybės yra pavienės arba apsiriboja konkrečia kelionės tikslo vieta, pakeisdami kelionės tikslo vietą, atidėdami kelionės datą arba grąžindami keliautojams pinigus panaudojant kryžminį finansavimą, t. y. iš pajamų, gautų už užsakymus į kitas kelionės tikslo vietas. Dėl

⁷⁹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985

⁸⁰ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990

⁸¹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668

⁸² https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639

⁸³ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

⁸⁴ Žr. 70 išnašoje nurodytą Europos vartotojų organizacijų asociacijos ataskaitą ir jos narių apklausą dėl skundų kelionės paslaugų paketų sektoriuje (dar nepaskelbta).

pandemijos visame pasaulyje ilgam laikotarpiui beveik visiškai sustabdytos kelionės, nes, COVID-19 atveju, sumokėtos grąžintinos sumos yra kur kas didesnės nei pajamos iš naujų užsakymų. Be to, organizatoriai dažnai turi pastoviųjų išlaidų, dėl kurių bendrovių finansinė padėtis yra įtempta. Galiausiai tai gali pakenkti keliautojų interesams, jei organizatorius bankrutuoja ir keliautojai turi teikti reikalavimus dėl nemokumo procedūros.

Komisijos rekomendacija dėl čekių (žr. pirmiau 5.1.1 skyrių) taip pat skirta organizatorių likvidumo problemoms, kurias sukėlė su COVID-19 pandemija susijęs masiškas kelionių atšaukimas, spręsti. Šias likvidumo problemas dar labiau pasunkina tai, kad organizatoriai keliautojui turi grąžinti visą už paslaugų paketą sumokėtą sumą, nors patys ne visuomet laiku atgauna pinigus už paketą sudarančias iš anksto apmokėtas paslaugų teikėjų paslaugas. Jei per tą laiką paslaugų teikėjai bankrutuoja, organizatoriai gali visiškai neatgauti pinigų. Dėl to kelionių ekosistemoje gali nesąžiningai pasiskirstyti našta tarp kelionių organizatorių⁸⁵.

Kai kurie kelionės paslaugų paketų organizatoriai ir tarpininkai pranešė, kad per COVID-19 krizę oro transporto bendrovės sustabdė automatinio finansų grąžinimo kelionių organizatoriams ir kitiems kelionių agentams mechanizmą per pasaulines platinimo sistemas (kompiuterizuotas bilietų rezervavimo sistemas), nors organizatoriai turėjo grąžinti sumokėtus pinigus keliautojams.

Nestabilius įmonių tarpusavio santykius dar labiau pablogino skirtinga kelionių organizatorių ir transporto paslaugų teikėjų teisinė tvarka. Priešingai nei numatyta KPPD, keleiviai, patys atšaukę skrydį ar kitą transporto paslaugą, net ir nepaprastomis aplinkybėmis neturi teisės į kompensaciją pagal ES keleivių teisių reglamentus. Tokiu atveju teisinės pasekmės, visų pirma keleivio teisė susigrąžinti pinigus, nustatomos pagal keleivio ir vežėjo sudarytos sutarties sąlygas ir taikytiną valstybių narių teisę. Pavyzdžiui, jei keliautojas, kuris užsisakė paketą, į kurį įtrauktas skrydis, nutraukia kelionės paslaugų paketo sutartį laikydamasis KPPD, organizatorius turi keliautojui grąžinti sumokėtą sumą, bet pagal ES teisę neturi teisės reikalauti grąžinimo iš oro transporto bendrovės, jei skrydis buvo vykdomas. Tokiu atveju organizatoriui reikėtų įrodinėti galimą teisę susigrąžinti pinigus pagal taikytiną atitinkamos valstybės narės teisę.

Kai kurie kelionės paslaugų paketų organizatoriai pasiūlė iš dalies pakeisti KPPD 22 straipsnį ir pridėti kelionės paslaugų teikėjų prievolę grąžinti sumas, sumokėtas už paslaugas, kurios nebuvo suteiktos dėl kelionės paslaugų paketo sutarties nutraukimo, jei kelionės organizatorius turi keliautojui grąžinti pinigus. Kita vertus, oro transporto bendrovių sektoriaus atstovai išreiškė didelį susirūpinimą dėl to, kad pagal KPPD būtų reguliuojami dažnai sudėtingi įmonių tarpusavio santykiai tarp kelionių organizatorių ir kelionių paslaugų teikėjų.

5.2.3. Oficialus kelionės įspėjimas ar rekomendacija

Plačiai pripažįstama, kad nacionalinių institucijų oficialus kelionės įspėjimas yra svarbus rodiklis, jog kelionės paslaugų paketo sutartis gali būti nutraukta dėl neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių, darančių poveikį kelionės vykdymui. Tačiau, pačioje KPPD nėra nieko nurodyta apie vyriausybės paskelbto kelionės įspėjimo ar rekomendacijos teisinę galią, nes direktyvos priėmimo metu kai kurios valstybės narės griežtai prieštaravo bet kokiai direktyvoje pateikti nuorodai į oficialią rekomendaciją dėl kelionės⁸⁶.

⁸⁵ Komisijos rekomendacijos (EU) 2020/648 13 konstatuojamoji dalis.

⁸⁶ Komisijos pasiūlymo dėl KPPD (COM(2013) 512 *final*, 2013 7 9), 26 konstatuojamojoje dalyje teigiama: „*Neišvengiamomis ir nepaprastomis visų pirma laikomos tokios aplinkybės, apie kurias skelbiamos*

Teikti kelionės rekomendacijas priklauso valstybių narių kompetencijai. Jos keičiasi su rekomendacija susijusia informacija tinkle „Consular OnLine“ (CoOL). COVID-19 pandemijos metu valstybės narės paskelbė kelionės rekomendacijas, susijusias ne tik su trečiosiomis šalimis, bet ir su kitomis valstybėmis narėmis, paprastai ragindamos atsisakyti visų nebūtinų kelionių. Pradžioje kelionių išpėjimai arba rekomendacijos buvo skelbiamos nekoordinuotai. Tai sukėlė neaiškumų kelionių verslui ir vartotojams, ypač tarpvalstybinėse situacijose, dėl jų teisių ir pareigų.

2020 m. spalio 13 d. Taryba priėmė rekomendaciją⁸⁷ dėl suderinto požiūrio į laisvo judėjimo apribojimą reaguojant į COVID-19 pandemiją ES viduje. Valstybės narės, nors tiesiogiai nespėdė kelionių rekomendacijos klausimo, sutarė dėl bendro COVID-19 rizikos lygio ES žemėlapiu, kurį paskelbė Europos ligų prevencijos ir kontrolės centras. Be to, valstybės narės įsipareigojo aiškiai ir laiku visuomenei teikti informaciją, be kita ko per „Re-open EU“ platformą⁸⁸. Atsižvelgdama į kintančią epidemiologinę padėtį, 2021 m. vasario 1 d. Taryba iš dalies pakeitė rekomendaciją⁸⁹.

5.2.4. Čekiai

Priešingai nei keleivių teisių reglamentuose, KPPD nėra aiškiai nustatytos galimybės vietoj sumokėtų sumų grąžinimo naudoti čekius. Komisija savo rekomendacijoje (ES) 2020/648 pripažino, kad kelionių organizatoriai, atšaukus kelionę, gali siūlyti čekius kaip alternatyvą pinigų grąžinimui, jei keliautojas savanoriškai su tuo sutinka (žr. pirmiau 5.1.1 skyrių).

Vokietija⁹⁰, Vengrija⁹¹, Latvija⁹² ir Kipras⁹³ priėmė nacionalines taisykles, kuriomis nustatoma savanoriškai vartotojų priimamų čekių teisinė sistema kelionės paslaugų paketų sektoriuje, atitinkančias Komisijos rekomendaciją, visų pirma dėl apsaugos čekį išduodančios įmonės nemokumo atveju. Italija ir Graikija, iš dalies keisdamos savo teisės aktus, laikėsi tam tikrų rekomendacijos nuostatų po to, kai buvo pradėtos pažeidimo nagrinėjimo procedūros. Ispanija iš dalies pakeitė savo teisės aktus, siekdama išvengti pažeidimo nagrinėjimo procedūros. Airija įvedė valstybės remiamus grąžinimo kreditinius dokumentus, kuriuos galima vietoj pinigų grąžinimo siūlyti Airijoje dirbančių kelionių organizatorių ir kelionių agentų klientams, jei jie su tuo sutinka⁹⁴.

Komisija aiškiai nurodė, kad turi būti gerbiama keliautojų teisė į kompensaciją, kaip nustatyta KPPD, ir laikėsi nuomonės, kad čekiai yra priimtinas sprendimas tik tuo atveju, jei keliautojai turi pasirinkimą, priimti juos ar ne.

patikimos ir viešos ataskaitos, pavyzdžiui, valstybių narių valdžios institucijų rekomendacijos nevykti į tam tikras šalis.“ Šis sakinyss teisėkūros derybų metu buvo ištrintas.

⁸⁷ 2020 m. spalio 13 d. Tarybos rekomendacija (ES) 2020/1475 dėl suderinto požiūrio į laisvo judėjimo apribojimą atsižvelgiant į COVID-19 pandemiją (OL L 337, 2020 10 14, p. 3).

⁸⁸ <https://reopen.europa.eu/lt>

⁸⁹ 2021 m. vasario 1 d. Tarybos rekomendacija (ES) 2021/119, kuria iš dalies keičiama Rekomendacija (ES) 2020/1475 dėl suderinto požiūrio į laisvo judėjimo apribojimą atsižvelgiant į COVID-19 pandemiją, OL L 361, 2021 2 2, p. 1.

⁹⁰ 2020 m. liepos 10 d. COVID-19 protrūkio pasekmių kelionės paslaugų paketų sutarčių teisei švelninimo aktas, BGBl 2020 Teil I Nr. 35, 2020 7 16, p. 1643.

⁹¹ 2020 m. gegužės 27 d. vyriausybės dekretas 242/2020 dėl specialių taisyklių, taikomų kelionių paslaugų sutartims ekstremaliosios situacijos atveju.

⁹² Įstatymas dėl COVID-19 infekcijos plitimo valdymo, V skyrius, 46 skirsnis, *Latvijas Vēstnesis*, 110A, 2020 6 9, OP numeris: 2020/110A.1.

⁹³ Neatidėliotinos priemonės turizmo sektoriaus teisėje 2020 m., įstatymas Nr. 59(I)/2020, 2020 m. gegužės 22 d.

⁹⁴ <https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/>

5.2.5. Apsauga nemokumo atveju

Iškilo klausimas, ar dar nepatenkintus keliautojų reikalavimus dėl kompensacijų saugo pagal KPPD parengtos apsaugos nemokumo atveju sistemos. Pagal KPPD 17 straipsnio 1 dalį reikalaujama, kad organizatoriai suteiktų garantiją, kad grąžins visas keliautojo sumokėtas sumas, „jei atitinkamos paslaugos nesuteikiamos dėl organizatoriaus nemokumo“. Rekomendacijoje 2020/648 Komisija laikėsi pozicijos, kad organizatoriui tapus nemokiu, kyla pavojus, kad daug keliautojų negaus jokios kompensacijos, nes jų reikalavimai organizatoriams nėra apsaugoti⁹⁵.

Nepaisant to, kelionių garantijų fondų atstovai įspėjo, kad kai kurie apsaugos nemokumo atveju teikėjai ateinančiais mėnesiais gali patirti didelę papildomą naštą, jei tektų kompensuoti daugybės bankrutuojančių organizatorių išduotus čekius. Tai ypač aktualu valstybėse narėse, kurios įpareigojo esamus apsaugos nemokumo atveju teikėjus padengti čekius, jiems nesuteikiant paramos priemonių⁹⁶. Gali kilti klausimas, ar sumokėtų sumų grąžinimą galima apriboti KPPD 40 konstatuojamąja dalimi, pagal kurią veiksmingos apsaugos nemokumo atveju tikslais neturėtų būti reikalaujama atsižvelgti į „mažai tikėtiną riziką“⁹⁷.

Rengiant šią ataskaitą vartotojų organizacijos ir kai kurios valstybės narės pasiūlė iš dalies pakeisti KPPD siekiant užtikrinti, kad vartotojų reikalavimai grąžinti sumokėtas sumas būtų apsaugoti ir tokiais atvejais, kai kelionės paslaugų paketo sutartis buvo nutraukta su organizatoriaus nemokumu nesusijusiais pagrindais, pavyzdžiui, dėl neišvengiamų ir nepaprastų aplinkybių.

5.2.6. Draudimas

Su pandemija susijusi rizika dažnai neįtraukiama į draudimo polisus, visų pirma kelionės atšaukimo draudimas⁹⁸. Tai riboja keliautojų galimybę apsidrausti nuo galimų nuostolių dėl pandemijos atšaukus kelionę.

Kai kurie kelionių verslo suinteresuotieji subjektai pasiūlė leisti organizatoriams į paketą įtraukti atitinkamą asmeninį kelionės draudimą su pasirinkimo ir atsisakymo galimybe. Tačiau suinteresuotųjų subjektų ekspertų grupėje KPPD taikymo klausimais vartotojų organizacijos pabrėžė, kad bet kuris draudimas, kuriuo draudžiasi patys keliautojai, jokiais

⁹⁵ Žr. Rekomendacijos 2020/648 14 konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. 3-ojo praktinio seminaro dėl KPPD perkėlimo (2016 m. spalio 25 d.) protokolo 6 puslapį, kuriame nurodyta: „Iš 17 straipsnio 1 dalies formuluoatės matyti, kad tuo atveju, jei sutartis buvo nutraukta iki nemokumo atsiradimo, nemokumui atsiradus prievolės vykdyti nebereikėjo, o tai reiškia, kad kelionės paslaugos nebuvo suteiktos ne dėl nemokumo. Remiantis 17 straipsnio 1 dalimi galima daryti išvadą, kad apsauga nemokumo atveju apima tik tuos atvejus, kai pinigai prarandami dėl nesuteiktų paslaugų, o ne reikalavimus grąžinti pinigų jau susiklosčius nemokumo situacijai“. Šis protokolai, skelbiamas adresu https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, nėra oficiali Komisijos pozicija dėl KPPD aiškinimo.

⁹⁶ Pagal Komisijos turimą informaciją, Prancūzijoje išleistų „privalomų“ koronaviruso čekių vertė yra apie 850 mln. EUR, o Belgijoje – apie 300 mln. EUR. Pagrindinis Nyderlandų garantijų fondas dengia čekius, kurių vertė apie 400 mln. EUR.

⁹⁷ KPPD 40 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „Vis dėlto veiksmingos apsaugos nemokumo atveju tikslais neturėtų būti reikalaujama atsižvelgti į mažai tikėtiną riziką, pavyzdžiui, kelių didžiausių organizatorių nemokumą tuo pačiu metu, jeigu atsižvelgiant į tokią riziką būtų daromas neproporcingas poveikis apsaugai skirtoms išlaidoms ir taip būtų trukdoma užtikrinti jos veiksmingumą. Tokiais atvejais sumokėtų sumų grąžinimo garantija gali būti apribota“.

⁹⁸ Žr., pvz., 2020 m. spalio 22 d. paskelbtą Belgijos vartotojų organizacijos „Test Achats“ atliktą analizę, <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

aplinkybėmis neturėtų riboti keliautojų esamų teisių susigrąžinti sumokėtas sumas ir apsaugos pagal privalomąją nemokumo apsaugą.

6. Tolesni veiksmai

Šioje ataskaitoje pateikti klausimai, visų pirma 3.2, 4 ir 5 skyriuose, ir jų praktinės pasekmės turėtų būti toliau analizuojamos. Visų pirma reikėtų toliau vertinti visą COVID-19 krizės poveikį sektoriui ir vartotojų apsaugos lygį.

Naujojoje vartotojų darbotvarkėje paskelbta, kad, remdamasi šios ataskaitos rezultatais, Komisija iki 2022 m. „gil[iau] [iš]analiz[uos], ar dabartinė kelionės paslaugų paketų reglamentavimo sistema, įskaitant apsaugą nuo nemokumo, tebegali visiškai užtikrinti patikimą ir išsamią vartotojų apsaugą bet kuriuo metu, atsižvelgiant ir į keleivių teisių srities pokyčius“, kaip paskelbta Komisijos naujojoje vartotojų darbotvarkėje⁹⁹. Atliekant būsimą išsamią 2022 m. planuojamą analizę nebus siekiama silpninti vartotojų apsaugos. Priešingai, Komisija įvertins, kaip būtų galima užtikrinti KPPD numatytą aukšto lygio vartotojų apsaugą, kaip bet kuriuo metu veiksmingai įgyvendinti vartotojų teises ir kaip siekiant šio tikslo sąžiningiau pasidalyti ekonominės veiklos vykdytojams tenkančią naštą vertės grandinėje.

Įgyvendinant šiuos veiksmus pagal Vartotojų darbotvarkę bus atsižvelgiama į atitinkamus veiksmus, paskelbtus Darnaus ir išmanaus judumo strategijoje. Į šiuos veiksmus iki 2022 m. įeina 1) keleivių teisių reguliavimo sistemos peržiūra, įskaitant jos atsparumo dideliems kelionių sutrikimams užtikrinimą ir daugiarūšio transporto bilietų galimybes¹⁰⁰ ir 2) pasirinkimo galimybių vertinimas, taip pat, jei tinkama, pasiūlymas dėl tinkamos finansinės apsaugos sistemos keleiviams apsaugoti nuo likvidumo krizės rizikos arba nemokumo, susijusio su bilietų kompensavimu, ir prireikus keleivių repatrijavimo¹⁰¹.

Šiuo tikslu Komisija taip pat įvertins, ar skirtumai tarp KPPD ir keleivių teisių reglamentų dėl apsaugos nemokumo atveju ir sutarties nutraukimo teisių yra pagrįsti, ar taisyklės turėtų būti labiau suderintos¹⁰² ir ar tokioms situacijoms, kaip COVID-19 pandemija, turėtų būti siūlomos konkrečios taisyklės¹⁰³, kurių tikslas – geriau apsaugoti vartotojus.

⁹⁹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Naujoji vartotojų darbotvarkė. Siekiant tvaraus atsigavimo didinamas vartotojų atsparumas“, COM(2020) 696 final, 2020 11 13.

¹⁰⁰ COM(2020) 789 final priedas, 63 veiksmas.

¹⁰¹ COM(2020) 789 final priedas, 64 veiksmas.

¹⁰² Naujosios vartotojų darbotvarkės viešosiose konsultacijose 149 respondentai į 3 klausimą atsakė, kad ES taisyklės dėl keleivių ir keliautojų teisių keleivių teisių reglamentuose ir KPPD turėtų būti labiau suderintos (37,91 proc.); 43 atsakė, kad taisyklių skirtumai yra tinkami (10,94 proc.) ir 201 atsakė „nežinau“ (51,15 proc.), žr. ataskaitos santrauką: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.

¹⁰³ Naujosios vartotojų darbotvarkės viešose konsultacijose į 2 klausimą, ar situacijoje, kai keliavimo visame pasaulyje apribojimai beveik visiškai sustabdė keliones, reikėtų konkrečių taisyklių (pvz., ilgesnių kompensacijos terminų arba čekių), 159 respondentai atsakė „taip“ (40,46 proc.), 56 respondentai atsakė „ne“ (14,25 proc.) ir 178 atsakė „nežinau“ (45,29 proc.), žr. ataskaitos santrauką: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation>.