

Η νέα πρόταση Οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια: κριτική επισκόπηση των προτεινόμενων διατάξεων

Ευανθία Καρδούλια*

Μολονότι το ισχύον νομικό πλαίσιο που διέπει τα οργανωμένα ταξίδια, ήτοι η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 για τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, επέφερε αρκετά οφέλη όσον αφορά στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην επίτευξη υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, οι εξελίξεις στην αγορά, κυρίως λόγω της αυξανόμενης ψηφιοποίησης και των αλλαγών στις επιχειρηματικές πρακτικές, τα προβλήματα που προκλήθηκαν από την πανδημία του κορωνοϊού (COVID-19) αλλά και η πτώχευση μεγάλων εταιρειών οργανωμένων ταξιδιών αποκάλυψαν ότι η Οδηγία δεν ανταποκρίνεται πλήρως σε ορισμένες ανάγκες των ταξιδιωτών. Έτσι, κατέστη επιτακτική η ανάληψη στοχευμένης δράσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξάλειψη των προβλημάτων που εντοπίστηκαν, την κάλυψη των κενών και την αποσαφήνιση και απλούστευση των κανόνων της Οδηγίας. Η παρούσα μελέτη αναλύει τους λόγους τροποποίησης της Οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια και την πορεία μέχρι την τροποποίηση αυτή. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι βασικές μεταρρυθμίσεις της Πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας αλλά και η θέση τόσο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής όσο και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί της ανωτέρω Πρότασης. Τέλος, γίνεται σχολιασμός και κριτική ανάλυση των διατάξεων της Πρότασης της Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302. Η μελέτη καταλήγει στο ότι θα πρέπει η νέα Οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια να εξισορροπεί τα συμφέροντα των ταξιδιωτών με τις λειτουργικές ανάγκες των τουριστικών επιχειρήσεων, καθώς μια ισορροπημένη προσέγγιση θα αντιμετωπίσει τις ελλείψεις της Οδηγίας αλλά και θα προωθήσει μια πιο ανθεκτική και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή τουριστική βιομηχανία.

οργανωμένα ταξίδια – προστασία του ταξιδιώτη – πακέτο – Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

I. Προκλήσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

Η πανδημία του κορωνοϊού (COVID-19) οδήγησε σε σοβαρές απώλειες θέσεων εργασίας στην τουριστική βιομηχανία της Ευρώπης, λόγω της οικονομικής δυσχέρειας στην οποία περιήλθαν πολλές τουριστικές επιχειρήσεις, σε δραματική μείωση στην Ευρώπη των αφίξεων διεθνών τουριστών και σε σημαντική μείωση των ταξιδιωτικών κρατήσεων για χρονικό διάστημα μηνών, λόγω των μαζικών ακυρώσεων ταξιδιωτικών πακέτων. Αν και το ισχύον νομικό πλαίσιο που διέπει τα οργανωμένα ταξίδια, ήτοι η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302¹, αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την προστασία των καταναλωτών-ταξιδιωτών, οι ραγδαίες εξελίξεις στην ταξιδιωτική αγορά, καθώς και οι προκλήσεις που ανέκυψαν λόγω της παγκόσμιας υγειονομικής κρίσης της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, ανέδειξαν την ανάγκη αναθεώρησης και επικαιροποίησης των διατάξεών της. Επιπροσθέτως, εκτός από την κρίση της πανδημίας, η πτώχευση μεγάλων εταιρειών οργανωμένων ταξιδιών, όπως η Thomas Cook το 2019, κατέστησε σαφές ότι πρέπει να ενισχυθεί η προστασία των ταξιδιωτών σε περίπτωση σοβαρών απρόβλεπτων γεγονότων, όπως μία επιδημία, ένας πόλεμος ή μία φυσική καταστροφή.

* Δ.Ν., Δικηγόρος, Λέκτορας Τουριστικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου, Ειδική Επιστήμονας-Νομικός στον Συνήγορο του Καταναλωτή και στο Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταναλωτή Ελλάδος

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2015 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, η οποία τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και την Οδηγία 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και καταργεί την Οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ΕΕ 2015 L 326/1. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32015L2302> (ημερομηνία πρόσβασης: 31.03.2025).

Η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 δεν περιέχει κανόνες ανάμεσα στις επιχειρήσεις (B2B) για τις επιστροφές χρημάτων σε περίπτωση ακυρώσεων ούτε περιέχει κανόνες που διέπουν τη χρήση κουπονιών. Πολλοί διοργανωτές ταξιδιών και τουριστικοί πράκτορες δεν έλαβαν επιστροφές χρημάτων από τους παρόχους υπηρεσιών (π.χ. αεροπορικές εταιρείες και ξενοδοχεία) και, ως εκ τούτου, δεν ήταν σε θέση να αποζημιώσουν τους ταξιδιώτες εντός της υποχρεωτικής από την Οδηγία προθεσμίας των δεκατεσσάρων (14) ημερών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, πολλοί ταξιδιώτες, των οποίων τα πακέτα ακυρώθηκαν, να μην λάβουν την προβλεπόμενη από το ενωσιακό δίκαιο επιστροφή χρημάτων ή να την λάβουν πολύ αργότερα, εξαιτίας των προβλημάτων ρευστότητας που αντιμετώπιζαν τη χρονική εκείνη περίοδο της πανδημίας οι διοργανωτές ταξιδιών και οι τουριστικοί πράκτορες².

Αναφορικά με το ισχύον νομικό πλαίσιο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, ο ταξιδιώτης έχει το δικαίωμα να καταγγείλει τη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού πριν από την έναρξη του πακέτου, χωρίς να πληρώσει οποιαδήποτε χρέωση καταγγελίας στον διοργανωτή, σε περιπτώσεις αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων στον τόπο προορισμού ή πολύ κοντά σε αυτόν, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου ή τη μεταφορά των επιβατών στον προορισμό τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο ταξιδιώτης δικαιούται πλήρη επιστροφή οποιωνδήποτε πληρωμών έχουν γίνει για το πακέτο, εντός δεκατεσσάρων (14) ημερών από την καταγγελία της σύμβασης, πλην όμως δεν δικαιούται επιπλέον αποζημίωση³.

Επίσης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 3 στοιχ. β' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, ο διοργανωτής έχει το δικαίωμα να καταγγείλει τη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού, εάν δεν μπορεί να εκτελέσει τη σύμβαση λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων. Ωστόσο, ο διοργανωτής οφείλει να ενημερώσει τον ταξιδιώτη για την καταγγελία της σύμβασης, χωρίς καθυστέρηση, πριν από την έναρξη του πακέτου, και να παρέχει στον ταξιδιώτη πλήρη επιστροφή οποιωνδήποτε πληρωμών έχουν γίνει για το πακέτο, χωρίς όμως να φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε περαιτέρω αποζημίωση.

Εντούτοις, οι παραπάνω διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν με επιτυχία κατά την πανδημία του κορωνοϊού COVID-19. Η πλειοψηφία των διοργανωτών ταξιδιών και των τουριστικών πρακτόρων αγνόησαν τις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, ιδίως όσον αφορά στην επιστροφή χρημάτων στους ταξιδιώτες, των οποίων το πακέτο ακυρώθηκε, και αντικατέστησαν την επιστροφή χρημάτων με την προσφορά κουπονιών (πιστωτικών σημειωμάτων)⁴. Στην πράξη, δηλαδή, κατά τη διάρκεια της πανδημίας, οι διοργανωτές επέβαλαν συχνά κουπόνια στους ταξιδιώτες, αντί της επιστροφής χρημάτων για πακέτα που ακυρώθηκαν, ενώ τα δικαιώματα των ταξιδιωτών σε σχέση με τα κουπόνια ήταν ασαφή.

Στις 19 Μαρτίου 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για να αποσαφηνίσει τις προαναφερθείσες ενωσιακές ρυθμίσεις στον ταξιδιωτικό τομέα, δημοσίευσε άτυπες κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, στις οποίες επιβεβαίωσε το δικαίωμα των ταξιδιωτών για πλήρη επιστροφή του χρηματικού ποσού που κατέβαλαν για το

². EU Monitor, Explanatory Memorandum to COM(2023)905 – Amendment of Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive, 29.11.2023. Διαθέσιμο στο: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdfdk3hydza_j9vvik7m1c3gyxp/vm8mn3odk9zg#sdfootnote2sym (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

³. F. TORCHIA, Termination of the package travel contract and the right of withdrawal before the start of the package, Collective Commentary about the New Package Travel Directive, ESHTE-Estoril Higher Institute for Tourism and Hostel Studies, University of Salamanca, University of Sorbonne (Paris I), University of Milano-Bicocca, University of Sassari, University of Calabria, 2020, σσ. 294-298. Διαθέσιμο στο: Collective Commentary about the New Package Travel Directive (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

⁴. E. KARDOULIA, The impact of the coronavirus on the air transport and tourism sectors under the European and Greek legal frameworks, Legal Impacts of COVID-19 in the Travel, Tourism and Hospitality Industry, ESHTE-Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, 2022, σσ. 152-153. Διαθέσιμο σε: <https://publications.eshte.pt/dir/covid19/152/> (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

πακέτο το οποίο ακυρώθηκε ή εναλλακτικά την αποδοχή κουπονιού⁵. Το πρόβλημα που παρουσιάστηκε ήταν ότι, στις περιπτώσεις όπου οι διοργανωτές ταξιδιών καθίσταντο αφερέγγυοι, οι ταξιδιώτες διέτρεχαν τον κίνδυνο να μην λάβουν επιστροφή χρημάτων.

Στις 9 Απριλίου 2020, ο αρμόδιος Επίτροπος για τη Δικαιοσύνη και τα Δικαιώματα των Καταναλωτών, κ. Didier Reynders, απηύθυνε επιστολή προς όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επισημαίνοντας ότι απαιτούνταν κατάλληλες ενέργειες σε επίπεδο κρατών μελών οι οποίες θα επιτύγχαναν τη σωστή ισορροπία μεταξύ της προστασίας των καταναλωτών και της στήριξης των ταξιδιωτικών επιχειρήσεων⁶. Σύμφωνα με τον Επίτροπο, όσον αφορά στις ακυρωμένες διακοπές, το δικαίωμα αποζημίωσης του ταξιδιώτη σύμφωνα με την Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 τυγχάνει εφαρμογής και σε περιπτώσεις αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων, όπως αυτές που προκλήθηκαν από την πανδημία του κορωνοϊού COVID-19. Ωστόσο, ενόψει της κατάστασης που επικρατούσε, ο Επίτροπος ενθάρρυνε τους ταξιδιώτες να εξετάσουν το ενδεχόμενο αποδοχής κουπονιών τα οποία τους επέτρεπαν να αναβάλουν τις διακοπές τους για αργότερα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ή να αποζημιωθούν χρηματικά κατά την λήξη του κουπονιού. Ο Επίτροπος τόνισε, επίσης, ότι τα κουπόνια αυτά θα έπρεπε να είναι επιστρεπτέα, εφόσον δεν χρησιμοποιούνταν και να είναι ασφαλισμένα έναντι πιθανής αφερεγγυότητας των διοργανωτών, ενώ ταυτόχρονα τα κράτη μέλη θα έπρεπε να εξετάσουν το ενδεχόμενο παροχής στήριξης οικονομικής ρευστότητας στις ταξιδιωτικές επιχειρήσεις, ώστε να μπορούν να διευθετούν τις αξιώσεις επιστροφής χρημάτων των ταξιδιωτών, σύμφωνα με τους κανόνες των κρατικών ενισχύσεων.

Στις 13 Μαΐου 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Σύσταση (ΕΕ) 2020/648 σχετικά με τα κουπόνια που προσφέρονται σε ταξιδιώτες και επιβάτες ως εναλλακτική δυνατότητα αντί της επιστροφής εξόδων για ματαιωθείσες υπηρεσίες οργανωμένων ταξιδιών και μεταφορών στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19⁷, με την οποία έθεσε κανόνες για την εθελοντική χρήση των κουπονιών και πρότεινε τρόπους με τους οποίους τα κουπόνια θα μπορούσαν να καταστούν βιώσιμη και ελκυστική εναλλακτική λύση αντί της επιστροφής χρημάτων όσον αφορά ταξίδια που έχουν ακυρωθεί. Η υιοθέτηση της Σύστασης σχετικά με τα κουπόνια οικειοθελούς αποδοχής που εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας στα κράτη μέλη ήταν ανομοιογενής. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετώπισαν με διαφορετικό τρόπο την ενσωμάτωση της προαναφερθείσας Σύστασης της Επιτροπής, με αρκετά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εγκρίνουν νομοθεσίες που παρέκκλιναν από την Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302⁸. Πιο συγκεκριμένα, αρκετά κράτη μέλη θέσπισαν προσωρινούς κανόνες που επέτρεπαν στους διοργανωτές να εκδίδουν κουπόνια χωρίς τη συμφωνία των ταξιδιωτών, καθιστώντας τα κουπόνια υποχρεωτικά για τους ταξιδιώτες ή ανέστειλαν το δικαίωμα των ταξιδιωτών για επιστροφή χρημάτων, επεκτείνοντας τις προθεσμίες για επιστροφή χρημάτων, με συνέπεια να κινηθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδικασίες επί παραβάσει εναντίον έντεκα (11) κρατών μελών.

Ένα ακόμη σοβαρό πρόβλημα της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 είναι ότι οι προκαταβολές που καταβάλλουν οι ταξιδιώτες δεν προστατεύονται επαρκώς από την αφερεγγυότητα του διοργανωτή. Η προστασία κατά της αφερεγγυότητας για τα κουπόνια και τα δικαιώματα επιστροφής χρημάτων που απορρέουν από ακύρωση διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

⁵. Ε. ΚΑΡΔΟΥΛΙΑ, Ζητήματα που ανακύπτουν από τη θέσπιση ρυθμίσεων για τα πιστωτικά σημειώματα στον τομέα του τουρισμού υπό το πρίσμα του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου, ΕΕΕυρΔ, 2021, σσ. 315-352.

⁶. EUROPEAN COMMISSION, DG Justice and Consumers, COVID-19: Commissioner Reynders repeats his call for respect of consumer protection and support to travel and tourism businesses for package travel holidays, European Commission, 19.04.2020. Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/674033/en> (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

⁷. Σύσταση (ΕΕ) 2020/648 της Επιτροπής της 13ης Μαΐου 2020 σχετικά με τα κουπόνια που προσφέρονται σε επιβάτες και ταξιδιώτες ως εναλλακτική δυνατότητα αντί της επιστροφής εξόδων για ματαιωθείσες υπηρεσίες οργανωμένων ταξιδιών και μεταφορών στο πλαίσιο της πανδημίας covid-19 (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης - L151/10, 14.05.2020). Διαθέσιμη στο: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0648#pbl_1 (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

⁸. Ε. ΚΑΡΔΟΥΛΙΑ, ό.π., σσ. 357-359.

Μάλιστα, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων προστασίας κατά της αφερεγγυότητας⁹.

Το τρίτο πρόβλημα αφορά τις δυσκολίες στην εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302. Ορισμένες διατάξεις δεν είναι επαρκώς σαφείς, περιέχουν κενά ή είναι υπερβολικά περίπλοκες, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό σε αποκλίνοντα επίπεδα προστασίας των ταξιδιωτών στην πράξη και σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, αυτό ισχύει για την έννοια των «πακέτων που κλείνονται μέσω συνδεδεμένων διαδικασιών κράτησης» και τις διατάξεις για τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς αλλά και τους κανόνες για τις ακυρώσεις σε περίπτωση αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων. Ακόμη, τα έντυπα βασικών πληροφοριών είναι περίπλοκα και θα μπορούσαν να είναι πιο φιλικά προς τον χρήστη. Τέλος, δεν είναι πάντα σαφές για τους ταξιδιώτες ο ρόλος που διαδραματίζουν τα διάφορα μέρη (διοργανωτές, πωλητές και πάροχοι υπηρεσιών), μεταξύ άλλων σχετικά με τις επιστροφές χρημάτων.

II. Η πορεία προς την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

Στις 26 Φεβρουαρίου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μία Έκθεση για την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, η οποία παρέχει μια αναλυτική επισκόπηση του τρόπου μεταφοράς της Οδηγίας στα δίκαια των κρατών μελών καθώς και του τρόπου εφαρμογής της από τον Ιούλιο του 2018¹⁰. Στην Έκθεσή της, η Επιτροπή υπογράμμισε αρκετές προκλήσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή της Οδηγίας, ιδίως όσον αφορά στον ευρύ ορισμό του «πακέτου», στην έννοια των «συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών» και στη διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών. Επιπλέον, προέκυψαν προκλήσεις όσον αφορά στο πεδίο εφαρμογής της κάλυψης της προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο της πτώχευσης της εταιρείας Thomas Cook και της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19.

Το ίδιο έτος, στην ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνέδριου για τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών κατά την πανδημία COVID-19, το Ελεγκτικό Συνέδριο υπογράμμισε ότι, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, αρκετά από τα δικαιώματα των καταναλωτών δεν προστατεύονται¹¹. Στις συστάσεις του, το Ελεγκτικό Συνέδριο επισήμανε επίσης ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να λάβει μέτρα, καταρτίζοντας κατευθυντήριες γραμμές και υποβάλλοντας νομοθετικές προτάσεις, για τη βελτίωση της ενημέρωσης των επιβατών σχετικά με τα δικαιώματά τους, καθώς και για τη διασφάλιση ότι οι ταξιδιώτες λαμβάνουν επιστροφή χρημάτων εντός των νόμιμων προθεσμιών των δεκατεσσάρων (14) ημερών για τα ταξίδια που ματαιώνονται, ακόμη και σε περιόδους κρίσης.

Στις 22 Μαρτίου 2022, η Πλατφόρμα Fit for Future (F4F)¹², εξέδωσε γνωμοδότηση για την Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302, όπου εντόπισε πέντε προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή

⁹. Για παράδειγμα, σε ορισμένα κράτη μέλη, οι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών δυσκολεύονται να εξασφαλίσουν προστασία κατά της αφερεγγυότητας ή οι ασφαλιστικές λύσεις μπορεί να είναι δαπανηρές, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Βλ. Πρόταση-Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η προστασία των ταξιδιωτών και να απλουστευθούν και να αποσαφηνιστούν ορισμένες πτυχές της Οδηγίας, Βρυξέλλες, 29.11.2023, COM(2023) 905 final, 2023/0435 (COD), σ. 7. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0905> (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

¹⁰. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 σχετικά με τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, Βρυξέλλες, 26.02.2021, COM(2021) 90 final. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN> (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

¹¹. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ (European Court of Auditors), Ειδική Έκθεση 15/2021, Δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών κατά την πανδημία COVID-19: παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, βασικά δικαιώματα δεν προστατεύονται, 2021. Διαθέσιμο στο: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_15/SR_passenger-rights_covid_EL.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

¹². Η Πλατφόρμα Fit for Future (F4F), η οποία αποτελεί μια ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου και απαρτίζεται από εκπροσώπους όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιουργήθηκε το 2020 με σκοπό

της Οδηγίας και εισηγήθηκε προτάσεις αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών¹³. Το πρώτο πρόβλημα που εντόπισε η Πλατφόρμα είναι ότι στην Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 παρατηρείται μία αξιοσημείωτη έλλειψη διαφάνειας σχετικά με τον ρόλο των διάφορων εμπλεκόμενων μερών στα οργανωμένα ταξίδια. Κατά την σύναψη της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού, οι ταξιδιώτες δεν είναι πάντα ενήμεροι για το ποιος είναι ο διοργανωτής του οργανωμένου ταξιδιού, ποιος ο πωλητής και ποιος ο πάροχος ταξιδιωτικών υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στο πακέτο. Αυτό το πρόβλημα αυξάνεται περισσότερο όταν οι εμπλεκόμενες ταξιδιωτικές εταιρείες έχουν παρόμοιο όνομα ή αποτελούν μέρος μεγαλύτερων ταξιδιωτικών πρακτορείων με συχνά αδιαφανείς εταιρικές δομές. Μάλιστα, οι ταξιδιώτες συχνά διατρέχουν κίνδυνο σύγχυσης και παραπέμπονται από εταιρεία σε εταιρεία, ιδίως όταν πρόκειται για επιστροφή χρημάτων για ακυρωμένα ταξίδια. Η πρόταση της Πλατφόρμας είναι να υπάρχει καλύτερη ενημέρωση σχετικά με την ταυτότητα των εμπλεκόμενων στη σύμβαση μερών καθώς και καλύτερη επιβολή των κανόνων.

Το δεύτερο πρόβλημα που εντόπισε η Πλατφόρμα είναι ότι ο ορισμός των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών είναι περίπλοκος και συχνά δεν είναι εύκολα κατανοητός για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Πλατφόρμα εισηγήθηκε να αναλυθούν και να απλοποιηθούν οι ορισμοί τόσο του πακέτου όσο και των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών. Το τρίτο ζήτημα που εντοπίστηκε από την Πλατφόρμα είναι ότι οι προσυμβατικές πληροφορίες οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 5 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 και παρέχονται στους καταναλωτές-ταξιδιώτες πολλές φορές θεωρούνται δυσνόητες για τον μέσο καταναλωτή και για τον λόγο αυτό η Πλατφόρμα πρότεινε να γίνει μια αποσαφήνιση αυτών των προσυμβατικών πληροφοριών.

Το τέταρτο ζήτημα που εντόπισε η Πλατφόρμα είναι η έλλειψη διαφάνειας αναφορικά με την προστασία κατά της αφερεγγυότητας των διοργανωτών/πωλητών ταξιδιών. Σε περιόδους κρίσης, όπως αυτή της πανδημίας COVID-19, διαπιστώθηκε ότι πολλά πακέτα ακυρώθηκαν, αφήνοντας κενά σε θέματα προστασίας των ταξιδιωτών κατά της αφερεγγυότητας των διοργανωτών ταξιδιών και σε θέματα που αφορούν επανακρατήσεις των πακέτων, κουπόνια για εναλλακτικά πακέτα και επιστροφή χρηματικών ποσών στους ταξιδιώτες. Η Πλατφόρμα εισηγήθηκε την αποσαφήνιση των παραπάνω αβεβαιοτήτων αναφορικά με την προστασία κατά της αφερεγγυότητας.

Το τελευταίο πρόβλημα που έθιξε η Πλατφόρμα είναι η ανάγκη για αποσαφήνιση του όρου «άλλες τουριστικές υπηρεσίες» που αναφέρεται στο άρθρο 3 παρ. 1 στοιχ. γ' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, ως ξεχωριστή κατηγορία, κάτω από την ομπρέλα των «ταξιδιωτικών υπηρεσιών». Ο ενωσιακός νομοθέτης παρόλο που συμπεριέλαβε μία μη εξαντλητική λίστα από παραδείγματα τουριστικών υπηρεσιών στην αιτιολογική σκ. 18 του Προοιμίου της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, όπως είναι για παράδειγμα τα εισιτήρια για θεματικά πάρκα, συναυλίες ή αθλητικές εκδηλώσεις, η ενοικίαση αθλητικού εξοπλισμού, οι ξεναγήσεις κ.λπ., δεν απέδωσε περαιτέρω ερμηνεία στην έννοια «τουριστικές υπηρεσίες», αφήνοντας περιθώριο για αμφιβολίες. Εφαρμόζοντας τον ορισμό της Οδηγίας, παρατηρείται ότι, στην πράξη, οι μεμονωμένοι πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών καθίστανται διοργανωτές, υπό την έννοια της Οδηγίας, χωρίς οι ίδιοι να το γνωρίζουν. Η Πλατφόρμα εισηγήθηκε να αποσαφηνιστεί ο όρος

την απλοποίηση των κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Fit for Future Platform (F4F) - 2021-2024, Supporting the Commission in simplifying and modernising EU law. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f-2021-2024_en?prefLang=el (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

¹³. Fit For Future Platform Opinion - Directive on package travel and linked travel arrangements, 2021/SBGR3/15, 22.03.2022. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/document/download/fa58abe9-99c9-4ccd-8f18-3e1a0c66bb14_en?filename=Final%20opinion%202021_SBGR3_15%20Package%20travel_fup_0.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 10.02.2025).

«τουριστικές υπηρεσίες», με κατευθυντήριες γραμμές από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή με θέσπιση νομοθετικής διάταξης για τον εν λόγω ορισμό¹⁴.

Τον Σεπτέμβριο του 2023, κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών (Internal Market and Consumer Protection Committee (IMCO)) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Τμήμα Πολιτικής για τις Οικονομικές, Επιστημονικές και Πολιτικές Ποιότητας Ζωής της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Πολιτικών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διεξήγαγε μία μελέτη¹⁵ στην οποία αξιολόγησε την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, με έμφαση σε δέκα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶. Οι στόχοι της μελέτης ήταν η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, η αναγνώριση των τομέων προς βελτίωση και η ανάδειξη των πρακτικών που μπορούν να υιοθετηθούν προς βελτίωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, προκειμένου να εδραιωθεί μία πιο ολοκληρωμένη προστασία των δικαιωμάτων των ταξιδιωτών και να προωθηθεί μια φιλική προς τους ταξιδιώτες αγορά πακέτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η μελέτη εξέτασε διάφορες πτυχές της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, μεταξύ άλλων τον ορισμό του πακέτου, τη χρήση κουπονιών, την διαχείριση περιπτώσεων αφερεγγυότητας των παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών και των διοργανωτών, την αλληλεπίδραση της Οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια με τον Κανονισμό για τα δικαιώματα επιβατών αεροπορικών μεταφορών¹⁷ και τις προκλήσεις που παρουσιάζονται από το ψηφιακό περιβάλλον. Περαιτέρω, η μελέτη εντόπισε τομείς που χρειάζονται βελτίωση, όπως για παράδειγμα η προσαρμογή του ορισμού του «πακέτου» προκειμένου να ανταποκρίνεται στις εξελισσόμενες τάσεις της τουριστικής βιομηχανίας, η πρακτική που ακολουθείται όσον αφορά στις προκαταβολές, η αντιμετώπιση των προκλήσεων που σχετίζονται με την εφαρμογή της Οδηγίας του 2015 στο ψηφιακό περιβάλλον, τα κενά πληροφόρησης του ταξιδιώτη που υπάρχουν πριν από την σύναψη της ταξιδιωτικής σύμβασης και η προώθηση της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών.

Πιο συγκεκριμένα, η μελέτη τόνισε ότι οι παραδοσιακές έννοιες του πακέτου και των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών δεν μπορούν πλέον να ανταποκριθούν πλήρως στη σύγχρονη εξελισσόμενη ταξιδιωτική βιομηχανία, η οποία είναι κατακερματισμένη και περιλαμβάνει πολλούς μεσάζοντες σε έναν φυσικό και σε έναν ψηφιακό κόσμο. Επιπλέον, οι νέες μορφές ταξιδιωτικών διακανονισμών, όπως η κράτηση πακέτων μέσω διαδικτυακών μεσαζόντων, εξακολουθούν να θέτουν προκλήσεις στον καθορισμό του τι συνιστά πακέτο¹⁸.

¹⁴. Fit For Future Platform, Opinion Directive on package travel and linked travel arrangements, ό.π., 22.03.2022. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/document/download/fa58abe9-99c9-4ccd-8f18-3e1a0c66bb14_en?filename=Final%20opinion%202021_SBGR3_15%20Package%20travel_fup_0.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

¹⁵. EUROPEAN PARLIAMENT, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, Study requested by the IMCO Committee, The performance of the Package Travel Directive and broader consumer protection issues in the implementation of passenger rights, Luxembourg, September 2023. Διαθέσιμη στο: The performance of the Package Travel Directive and broader consumer protection issues (ημερομηνία πρόσβασης: 19.03.2025).

¹⁶. Η επιλογή των κρατών μελών που επιλέχθηκαν για την μελέτη βασίστηκε σε πολλά κριτήρια, μεταξύ των οποίων η χρήση εναλλακτικής επίλυσης διαφορών, η γεωγραφική περιοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το μέγεθος της χώρας, τα οποία θεωρήθηκαν σημαντικά για την καταγραφή των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών. Οι χώρες επιλογής για την έρευνα σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια ήταν οι ακόλουθες: Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα, Ρουμανία, Γαλλία, Ολλανδία, Γερμανία, Πολωνία, Τσεχία και Φινλανδία. Βλ. EUROPEAN PARLIAMENT, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, ό.π., σ. 10. Διαθέσιμη στο: The performance of the Package Travel Directive and broader consumer protection issues (ημερομηνία πρόσβασης: 20.03.2025).

¹⁷. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 261/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής βοήθειας σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης της πτήσης και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 295/91, ΕΕ 2004 L 046/1. Διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0261> (ημερομηνία πρόσβασης: 20.03.2025).

¹⁸. EUROPEAN PARLIAMENT, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, ό.π., σσ. 74-75.

Η μελέτη ανέδειξε, επίσης, το ζήτημα της πλήρους προπληρωμής του πακέτου από τους ταξιδιώτες στο πλαίσιο των συμβάσεων οργανωμένων ταξιδιών. Συγκεκριμένα, η μελέτη αναφέρει ότι, ενώ η προπληρωμή αποτελεί κοινή πρακτική στην τουριστική βιομηχανία, ενδέχεται να εκθέσει τους ταξιδιώτες σε πιθανούς κινδύνους, ιδίως σε περίπτωση μη εκτέλεσης ή πλημμελούς εκτέλεσης των ταξιδιωτικών υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στο πακέτο ή πτώχευσης των διοργανωτών. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού, το επιχειρηματικό μοντέλο της πλήρους προπληρωμής πρέπει να αξιολογηθεί προσεκτικά και να διερευνηθούν εναλλακτικοί τρόποι πληρωμής που να προσφέρουν μεγαλύτερες εγγυήσεις στους ταξιδιώτες. Η μελέτη αποσκοπούσε στην προώθηση δίκαιων και διαφανών πρακτικών πληρωμών στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών, επιτυγχάνοντας μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των αναγκών των παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών και διοργανωτών οργανωμένων ταξιδιών και της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών¹⁹.

Ακόμη, η μελέτη επεσήμανε την έλλειψη διαφάνειας και ακρίβειας των πληροφοριών που παρέχονται συχνά από τις ψηφιακές πλατφόρμες, την πολυπλοκότητα στην εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, τις δυσκολίες αναφορικά με τη διαχείριση των αξιολογήσεων και των σχολίων των χρηστών ώστε να διασφαλίζεται η αυθεντικότητα τους, τους κινδύνους που συνδέονται με την προστασία των δεδομένων και την ιδιωτικότητα, τις δυσκολίες στον επιμερισμό της ευθύνης και της λογοδοσίας μεταξύ των μεσολαβητών, τις προκλήσεις συμμόρφωσης σε διασυνοριακό επίπεδο και τις υποχρεώσεις των μεσολαβητών διαδικτυακών κρατήσεων σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰.

Για την ενίσχυση της προστασίας των ταξιδιωτών, η μελέτη υπογράμμισε τη σημασία της ανάπτυξης ολοκληρωμένων μορφών προσυμβατικής πληροφόρησης, όπως για παράδειγμα βασικά ενημερωτικά δελτία, οπτικά βοηθήματα και χρονοδιαγράμματα, καθώς και την επαναξιολόγηση της πλήρους προπληρωμής. Ενθαρρύνοντας υπεύθυνες επιχειρηματικές πρακτικές και εξασφαλίζοντας επαρκείς μηχανισμούς αποζημίωσης, μπορούν να αποσαφηνιστούν οι ευθύνες των διοργανωτών και των παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών, οδηγώντας σε μια δικαιότερη κατανομή των ευθυνών.

Η μελέτη ανέδειξε και το ζήτημα των μηχανισμών επιβολής της νομοθεσίας οι οποίοι είναι σημαντικοί για την προάσπιση των δικαιωμάτων των ταξιδιωτών. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στην Οδηγία του 2015 και να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των ταξιδιωτών, η μελέτη πρότεινε να γίνουν βελτιώσεις για τους μεσάζοντες διαδικτυακών κρατήσεων μέσω της παροχής σαφών και φιλικών προς τον ταξιδιώτη προσυμβατικών πληροφοριών, να βελτιωθούν οι ιστότοποι για να γίνουν πιο προσβάσιμοι σε κινητές συσκευές, να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις κριτικές και αξιολογήσεις των ανεξάρτητων ταξιδιωτών, να δημιουργηθούν πλατφόρμες μέσα από τις οποίες να μπορεί κανείς να αναφέρει ανακρίβειες και να βελτιωθούν στο σύνολο οι πρακτικές που εφαρμόζονται στην τουριστική βιομηχανία αναφορικά με τα ανωτέρω ζητήματα. Σημειώθηκε, ακόμη, ότι εναποτίθεται, κατά κύριο λόγο στις εθνικές αρχές των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο έλεγχος και η επιβολή της νομοθεσίας για τα οργανωμένα ταξίδια, και συγκεκριμένα σε ορισμένες δικαιοδοσίες, η δημόσια επιβολή (public enforcement) διενεργείται από εθνικές και περιφερειακές αρχές προστασίας των καταναλωτών. Ωστόσο, η συνύπαρξη διαφορετικών φορέων επιβολής της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο μπορεί να επιφέρει προβλήματα συντονισμού και να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, ενώ παράλληλα οι φορείς αυτοί έχουν την εξουσία να απαιτούν σαφείς πληροφορίες από τους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών, να εξετάζουν τη νομιμότητα των συμβάσεων οργανωμένων ταξιδιών και να επιβάλλουν κυρώσεις για αθέμιτες εμπορικές πρακτικές. Οι κυρώσεις που επιβάλλονται για μη συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας

¹⁹. EUROPEAN PARLIAMENT, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, ό.π., σσ. 16-17.

²⁰. Ibid, σσ. 24-27.

(ΕΕ) 2015/2302 ενδέχεται να διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται διαφορετικά επίπεδα προστασίας των ταξιδιωτών²¹.

Η μελέτη υποστήριξε ότι μέσω της ιδιωτικής επιβολής (private enforcement) της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 οι ταξιδιώτες μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, είτε ασκώντας αγωγές εναντίον των διοργανωτών είτε μέσω διαδικασιών εναλλακτικής επίλυσης των διαφορών, ενώ παράλληλα οι σύνδεσμοι καταναλωτών μπορούν να ασκήσουν συλλογικές αγωγές, ιδίως όταν πρόκειται για μικρές, σε ύψος, χρηματικές αξιώσεις. Πράγματι, όπως διαπιστώθηκε μέσω της μελέτης, και στα δέκα (10) κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρήθηκε ότι η αποτελεσματικότητα της ιδιωτικής επιβολής διαφέρει από χώρα σε χώρα και ότι οι ταξιδιώτες ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προκλήσεις όσον αφορά στην παροχή αποδεικτικών στοιχείων, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να αξιολογήσουν το κόστος για να κινηθούν νομικά συγκριτικά με την αποτελεσματικότητα των νομικών μέτρων. Ωστόσο, οι μηχανισμοί συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών είναι περιορισμένοι, λόγω διαδικαστικών παραγόντων και εθνικών νομοθεσιών, ενώ ταυτόχρονα η διασυννοριακή επιβολή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεπάγεται αυξημένες πολυπλοκότητες, όπως πρόσθετες δαπάνες, διαδικαστικές διαφορές και προκλήσεις στην εκτέλεση των αποφάσεων σε διαφορετικές δικαιοδοσίες. Ως εκ τούτου, απαιτείται η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να διασφαλίζεται η συνεχής και σταθερή ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302²².

Τέλος, η μελέτη εστίασε στη χρήση της Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών για την επιβολή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, η οποία, να μεν είναι περιορισμένη, αλλά έχει τη δυνατότητα να προσφέρει έναν ταχύτερο και πιο οικονομικό τρόπο επίλυσης των διαφορών. Πολλά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν θεσπίσει εθνικά συστήματα Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών και ορισμένα μάλιστα, έχουν ορίσει υπηρεσίες ταξιδιωτικού διαμεσολαβητή ή άλλους εξειδικευμένους φορείς Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών, όπως για παράδειγμα η Ολλανδία και η Γερμανία²³. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των συστημάτων Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών εξακολουθεί να είναι περιορισμένη και η περαιτέρω ανάπτυξη και ενίσχυση των μηχανισμών Εναλλακτικής Επίλυσης Διαφορών, ιδιαίτερα σε δικαιοδοσίες που αντιμετωπίζουν πολλές καταγγελίες για παραβιάσεις των διατάξεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, θα μπορούσε να ενισχύσει την προστασία των ταξιδιωτών και να βελτιώσει την διασυννοριακή εφαρμογή της Οδηγίας.

III. Η Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 για τα οργανωμένα ταξίδια και τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς οργανισμούς

Στις 29 Νοεμβρίου 2023, εγκρίθηκε μια σειρά προτάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο να γίνει καλύτερη η εμπειρία των επιβατών και των ταξιδιωτών και να ενισχυθούν τα δικαιώματά τους²⁴. Η δέσμη αυτή μέτρων για την κινητικότητα των επιβατών περιλαμβάνει προτάσεις για τροποποιήσεις των διάφορων Κανονισμών που προβλέπουν τα δικαιώματα των επιβατών, πρόταση για τα δικαιώματα των επιβατών στο πλαίσιο πολυτροπικών ταξιδιών²⁵ και

²¹. Ibid, σ. 29.

²². Ibid, σσ. 29-31.

²³. Ibid, σ. 32.

²⁴. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Κινητικότητα και Μεταφορές, Γενική Διεύθυνση Κινητικότητας και Μεταφορών, Βελτίωση των δικαιωμάτων και καλύτερη ενημέρωση των ταξιδιωτών, 29.11.2023. Διαθέσιμο στο: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/passenger-mobility-package-2023-11-29_en?prefLang=el&trans=el (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

²⁵. Πρόταση-Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών στο πλαίσιο πολυτροπικών ταξιδιών, Βρυξέλλες, 29.11.2023, COM(2023) 752 final, 2023/0436(COD). Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0752> (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302²⁶ («Πρόταση»), με στόχο την εξασφάλιση μιας ευρύτερης προστασίας για τους ταξιδιώτες και την απλοποίηση συγκεκριμένων πτυχών της Οδηγίας²⁷. Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο φάκελος παραπέμφθηκε στην Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας Καταναλωτή (Committee on the Internal Market and Consumer Protection – IMCO) και στις 8 Ιανουαρίου 2024 ορίστηκε ο εισηγητής Alex Agius Saliba²⁸.

Η Πρόταση είναι αποτέλεσμα διαβουλεύσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων αλλά και ενδιαφερόμενων φορέων που εξέδωσαν μελέτες-εκθέσεις διατυπώνοντας τις απόψεις τους και εκφράζοντας είτε υποστήριξη είτε επιφυλάξεις ακόμη και προτάσεις βελτίωσης σχετικά με τις προτεινόμενες αλλαγές. Οι διαβουλεύσεις ήταν όσο το δυνατόν ευρύτερες για να συγκεντρωθούν απόψεις, αποδεικτικά στοιχεία και εξηγήσεις σχετικά με τις ανάγκες των διαφόρων κατηγοριών ενδιαφερόμενων μερών (π.χ. ταξιδιώτες-καταναλωτές, ταξιδιωτικά πρακτορεία, παραδοσιακά και διαδικτυακά ταξιδιωτικά γραφεία, μεταφορείς, εθνικές αρχές, ταμεία προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, καταναλωτές και επιχειρηματικές ενώσεις, πανεπιστήμια και μη κυβερνητικές οργανώσεις).

Η Πρόταση θέτει γενικούς και ειδικούς στόχους, με πρώτο γενικό στόχο την ενίσχυση του επιπέδου προστασίας των ταξιδιωτών, καθ' όλη τη διάρκεια του ταξιδιού, και παράλληλα τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών. Ένας ακόμη στόχος της Πρότασης είναι να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των ταξιδιωτών και των εμπόρων στην αγορά και πώληση πακέτων, μεταξύ άλλων σε διασυνοριακό επίπεδο, και να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που τυχόν ανακύψουν με συντονισμένο και ομοιόμορφο τρόπο, μειώνοντας τον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς.

Κάποια από τα προτεινόμενα μέτρα είναι τα εξής:

Α. Η Πρόταση τροποποιεί τον ορισμό του πακέτου που κλείνεται μέσω συνδεδεμένων ηλεκτρονικών διαδικασιών κράτησης και του πακέτου ενιαίου σημείου πώλησης. Ο ορισμός του πακέτου προσαρμόζεται ώστε να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι, όταν οι υπηρεσίες αγοράζονται από χωριστούς εμπόρους μέσω συνδεδεμένων ηλεκτρονικών διαδικασιών κράτησης, θεωρούνται πακέτο εφόσον τα προσωπικά στοιχεία του ταξιδιώτη διαβιβάζονται από έναν έμπορο σε άλλον. Οι κρατήσεις διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο πλαίσιο του ίδιου ταξιδιού ή των ίδιων διακοπών σε ένα μόνο σημείο πώλησης εντός σύντομου χρονικού διαστήματος θεωρούνται πακέτα κατά τον ίδιο τρόπο όπως και με τις κρατήσεις διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο πλαίσιο του ίδιου ταξιδιού ή των ίδιων διακοπών σε ένα μόνο σημείο πώλησης, όταν οι υπηρεσίες επιλέγονται πριν από τη σύναψη της πρώτης σύμβασης από τον ταξιδιώτη. Με τον τρόπο αυτόν αποφεύγεται η τρέχουσα επικάλυψη των ορισμών του πακέτου και των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών, κατά το άρθρο 3 παρ. 5 στοιχ. α' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302.

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκ. 8 του Προοιμίου της Πρότασης, ο ορισμός του πακέτου που διαμορφώνεται μέσω συνδεδεμένων ηλεκτρονικών διαδικασιών κράτησης στο άρθρο 3 παρ. 2 στοιχ. β' σημείο ν' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, με βάση τον οποίο το όνομα, τα στοιχεία

²⁶. Πρόταση-Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η προστασία των ταξιδιωτών και να απλουστευθούν και να αποσαφηνιστούν ορισμένες πτυχές της Οδηγίας, Βρυξέλλες, 29.11.2023, COM(2023) 905 final, 2023/0435(COD). Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0905> (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

²⁷. EUROPEAN COMMISSION, Commission staff working document - Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive, Βρυξέλλες 29.11.2023 SWD(2023) 906 final. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023SC0906> (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

²⁸. C. EVROUX, Package travel and linked travel arrangements: Improving protection for travellers European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament, Brussels, 07.02.2024. Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757642/EPRS_BRI\(2024\)757642_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757642/EPRS_BRI(2024)757642_EN.pdf) (ημερομηνία πρόσβασης: 13.02.2025).

πληρωμών και η διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του ταξιδιώτη διαβιβάζονται από έναν έμπορο σε άλλον, έχει αποδειχθεί υπερβολικά στενός. Ως εκ τούτου, κρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκόπιμο να θεωρούνται ως «πακέτο» κρατήσεις διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο πλαίσιο του ίδιου ταξιδιού ή των ίδιων διακοπών, όταν ο έμπορος που είναι συμβαλλόμενο μέρος της πρώτης σύμβασης διαβιβάζει σε έμπορο που είναι συμβαλλόμενο μέρος της δεύτερης ή περαιτέρω σύμβασης εναλλακτικά το όνομα του ταξιδιώτη, τα στοιχεία πληρωμών, τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή οποιοδήποτε άλλο από τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα του ταξιδιώτη. Η εν λόγω διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υποδηλώνει στενό σύνδεσμο μεταξύ των κρατήσεων/συμβάσεων και έτσι το κριτήριο των είκοσι τεσσάρων (24) ωρών για τη δεύτερη κράτηση δεν είναι απαραίτητο και θα πρέπει να απαλειφθεί.

Β. Η Πρόταση διευκρινίζει επίσης ότι ο συνδυασμός ενός ή περισσότερων ειδών υπηρεσιών που σχετίζονται με τη μεταφορά, την παροχή καταλύματος ή την ενοικίαση αυτοκινήτου με μία ή περισσότερες άλλες τουριστικές υπηρεσίες που δεν αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 25% της αξίας του συνδυασμού και δεν διαφημίζονται ούτε αποτελούν βασικό χαρακτηριστικό του συνδυασμού, δεν συνιστά πακέτο. Η αναφορά στο 25% προέρχεται από την αιτιολογική σκ. 18 του Προοιμίου της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 και αντικαθιστά τη διατύπωση «σημαντικό ποσοστό». Για παράδειγμα, όσον αφορά τα πακέτα στα οποία το κατάλυμα συνδυάζεται με άλλες τουριστικές υπηρεσίες, αλλά τα οποία δεν περιλαμβάνουν μεταφορά επιβατών, το γενικό κριτήριο του «σημαντικού ποσοστού» της αξίας του συνδυασμού, το οποίο ισχύει για τις τουριστικές υπηρεσίες του άρθρου 3 παρ. 1 στοιχ. δ' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, αντικαθίσταται στην Πρόταση από το ειδικότερο κριτήριο του «τουλάχιστον 25%» προκειμένου να αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου.

Γ. Η Πρόταση καταργεί ένα είδος συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών – και συγκεκριμένα την περίπτωση του άρθρου 3 παρ. 5 στοιχ. α' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302²⁹ – και ο ορισμός των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών, ο οποίος περιλαμβάνεται στο άρθρο 3 παρ. 5 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, απλουστεύεται και αποσαφηνίζεται.

Από την εφαρμογή της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 διαπιστώθηκε ότι η ερμηνεία της έννοιας των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών διαφέρει μεταξύ κρατών μελών, δημιουργώντας νομική αβεβαιότητα, λόγω του ότι αφήνει περιθώριο για καταχρήσεις σε βάρος των ταξιδιωτών. Συνεπώς, είναι πολύ δύσκολο για τους ταξιδιώτες και για τις αρμόδιες αρχές να καταφέρουν να αποδείξουν κατά πόσο συνήφθη κάποια σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού και/ή συνδεδεμένος ταξιδιωτικός διακανονισμός. Συγκεκριμένα, η διαφοροποίηση μεταξύ των πακέτων και των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών δεν είναι πάντα εμφανής, δημιουργώντας προβλήματα. Όσον αφορά στους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 κάνει αναφορά στις προσυμβατικές πληροφορίες που πρέπει να δίδονται στους καταναλωτές και στις διατάξεις για προστασία κατά της αφερεγγυότητας, χωρίς όμως να ορίζει στο κείμενό της ποιες είναι οι συμβατικές υποχρεώσεις που προκύπτουν. Αυτό οδήγησε πολλές εταιρείες να προσαρμόσουν την επιχείρησή τους σε μοντέλα που βασίζονται σε συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς, ούτως ώστε να αποφύγουν το αυστηρότερο καθεστώς ευθύνης που εφαρμόζεται στους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών, όπως προβλέπεται από την Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302. Από την εφαρμογή της Οδηγίας του 2015, υπήρξαν ενδείξεις ότι αρκετοί έμποροι καταγράστηκαν τον ορισμό που προσδίδει η Οδηγία στους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς δημιουργώντας έτσι μια γκρίζα ζώνη σε βάρος των ταξιδιωτών.

²⁹. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 5 στοιχ. α' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, «ως “συνδεδεμένος ταξιδιωτικός διακανονισμός” νοείται η αγορά τουλάχιστον δύο διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών για το ίδιο ταξίδι ή τις ίδιες διακοπές, που δεν αποτελούν πακέτο, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη σύναψη χωριστών συμβάσεων με τους παρόχους των επιμέρους ταξιδιωτικών υπηρεσιών, αν ο έμπορος διευκολύνει: α) στο πλαίσιο μιας και μόνον επίσκεψης ή επαφής με το σημείο πώλησής του, τη χωριστή επιλογή και χωριστή πληρωμή κάθε ταξιδιωτικής υπηρεσίας από τους ταξιδιώτες...».

Με την απλούστευση και αποσαφήνιση του ορισμού των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών, η Πρόταση οδηγεί σε πιο σαφείς και εύκολα εκτελεστούς κανόνες, καθώς και σε σαφέστερες πληροφορίες για τους ταξιδιώτες ενώ διατηρεί ή αυξάνει παράλληλα το επίπεδο προστασίας των ταξιδιωτών. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκ. 9 του Προοιμίου της Πρότασης, ο ορισμός του συνδεδεμένου ταξιδιωτικού διακανονισμού θα πρέπει να καλύπτει περιπτώσεις στις οποίες ο έμπορος που είναι συμβαλλόμενο μέρος της πρώτης σύμβασης και λαμβάνει πληρωμές από τον ταξιδιώτη ή για λογαριασμό του, καλεί τον ταξιδιώτη να κάνει κράτηση για πρόσθετα είδη ταξιδιωτικών υπηρεσιών στο πλαίσιο του ίδιου ταξιδιού ή των ίδιων διακοπών. Στο πλαίσιο αυτό, ο έμπορος που είναι συμβαλλόμενο μέρος της πρώτης σύμβασης πρέπει να λαμβάνει προστασία κατά της αφερεγγυότητας. Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ταξιδιώτες επωφελούνται πλήρως από τους κανόνες για την προστασία κατά της αφερεγγυότητας και ότι οι έμποροι γνωρίζουν πως υπόκεινται σε αυτή την υποχρέωση, είναι σκόπιμο τα έντυπα πληροφοριών σχετικά με τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς να συνιστούν στους ταξιδιώτες να καταγράφουν την πρόσκληση και την πρόσθετη κράτηση, για παράδειγμα μέσω στιγμιότυπων οθόνης, και να ενημερώνουν τον έμπορο με τον οποίο συνήφθη η πρώτη σύμβαση ότι έχει συναφθεί σύμβαση για πρόσθετο είδος ταξιδιωτικής υπηρεσίας στο πλαίσιο του ίδιου ταξιδιού ή των ίδιων διακοπών εντός εικοσιτεσσάρων (24) ωρών από την πρόσκληση του εμπόρου. Ο έμπορος θα πρέπει να υποχρεούται να θέτει στη διάθεση των ταξιδιωτών τοποθεσία, όπως διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή ιστότοπο, όπου οι ταξιδιώτες μπορούν να καταχωρίζουν τις εν λόγω πληροφορίες και να επιβεβαιώνει τη λήψη των εν λόγω πληροφοριών.

Δ. Όσον αφορά στο δικαίωμα ενημέρωσης του ταξιδιώτη, το άρθρο 5 παρ. 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 τροποποιείται προκειμένου να διευκρινιστεί ότι οι πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα του ταξιδιώτη να καταγγείλει τη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού, λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων, καθίστανται υποχρεωτικές, επιπλέον του δικαιώματος ακύρωσης έναντι χρέωσης καταγγελίας. Επιπροσθέτως, στην Πρόταση αποσαφηνίζεται το άρθρο 7 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 για το περιεχόμενο της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού και τα έγγραφα που πρέπει να παρέχονται πριν από την έναρξη του πακέτου. Σύμφωνα με την Πρόταση, η σύμβαση πρέπει να διευκρινίζει ότι ο διοργανωτής είναι ο υπεύθυνος για την επιστροφή των χρημάτων και ότι οι ταξιδιώτες μπορούν να επικοινωνούν με τους διοργανωτές μέσω του πωλητή. Επίσης, το σχετικό έντυπο πληροφοριών που παρατίθεται στο Παράρτημα Ι της Οδηγίας θα πρέπει να επισυνάπτεται στη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού, ώστε να παραμένει εύκολα προσβάσιμο στους ταξιδιώτες μετά το προσυμβατικό στάδιο.

Ε. Προστίθεται το νέο άρθρο 5α για τις προκαταβολές και τις πληρωμές. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι, κατ' αρχήν, η προκαταβολή για την κράτηση του οργανωμένου ταξιδιού που απαιτείται να καταβληθεί από τους ταξιδιώτες στους διοργανωτές ταξιδιών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 25% της συνολικής τιμής του πακέτου. Ωστόσο, ενδέχεται να ζητηθούν υψηλότερες προκαταβολές, όπου υφίστανται λόγοι που να δικαιολογούν την παρέκκλιση από το προκαθορισμένο 25%, όταν αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της οργάνωσης και της εκτέλεσης του πακέτου, για παράδειγμα όπου οι διοργανωτές των πακέτων πρέπει να προπληρώσουν ολόκληρο το τίμημα των αεροπορικών εισιτηρίων.

Επίσης, το νέο άρθρο προβλέπει οι πληρωμές του υπολοίπου του ποσού του πακέτου δεν μπορούν να οφείλονται ωρύτερα από είκοσι οκτώ (28) ημέρες πριν από την έναρξη του πακέτου. Με άλλα λόγια, οι διοργανωτές ταξιδιών οφείλουν να περιμένουν τουλάχιστον είκοσι οκτώ (28) ημέρες πριν από την έναρξη του οργανωμένου ταξιδιού, για να μπορούν να ζητήσουν την πλήρη εξόφληση του τιμήματος του πακέτου.

ΣΤ. Η Πρόταση προβαίνει σε αναδιατύπωση της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 για την καταγγελία της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού και το δικαίωμα υπαναχώρησης του ταξιδιώτη πριν από την έναρξη του πακέτου³⁰. Η νέα διατύπωση αυτής της

³⁰. S. FELIU, Package travel cancellations due to COVID-19: The role of travel agencies from the Spanish perspective, The impact of the coronavirus on the air transport and tourism sectors under the European and Greek

παραγράφου σχετικά με την καταγγελία σύμβασης λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων περιέχει περαιτέρω διευκρινίσεις για την αποσαφήνιση του εν λόγω δικαιώματος καταγγελίας και διευκρινίζει ότι το δικαίωμα αυτό ισχύει σε περίπτωση αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων στον ταξιδιωτικό προορισμό ή πολύ κοντά σε αυτόν ή που επηρεάζουν το ταξίδι προς τον προορισμό αλλά και στον τόπο διαμονής ή αναχώρησης, και επηρεάζουν σε όλες τις περιπτώσεις σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου³¹. Η νέα διατύπωση διευκρινίζει, επίσης, ότι η καταγγελία των συμβάσεων είναι δυνατή, εάν μπορεί εύλογα να αναμένεται ότι η εκτέλεση της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού θα επηρεαστεί σημαντικά από αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις.

Ζ. Προστίθεται νέα παρ. 3α στο άρθρο 12 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 για να διευκρινιστεί ότι οι επίσημες ταξιδιωτικές οδηγίες που εκδίδονται από τις αρχές ή οι σοβαροί περιορισμοί που καλύπτουν τον ταξιδιωτικό προορισμό ή μετά την επιστροφή από τον ταξιδιωτικό προορισμό αποτελούν σημαντικά στοιχεία κατά την αξιολόγηση του κατά πόσον έχουν προκύψει αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις και οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου³².

Η. Σύμφωνα με την Πρόταση, η παρ. 4 του άρθρου 12 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 τροποποιείται προκειμένου να διευκρινιστεί ότι ο διοργανωτής υποχρεούται να επιστρέψει τα χρήματα στον ταξιδιώτη σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 ή 3, ανεξάρτητα από το αν ο ταξιδιώτης ζητά ρητά επιστροφή χρημάτων. Επιπλέον, ένα νέο εδάφιο προβλέπει ότι, όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν ή διατηρούν μηχανισμούς που αποσκοπούν στη διασφάλιση της επιστροφής χρημάτων στους ταξιδιώτες σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 4, πρέπει να ενημερώνουν την Επιτροπή και τα κεντρικά σημεία επαφής των άλλων κρατών μελών όσον αφορά τις σχετικές διατάξεις. Οποιαδήποτε συγχρηματοδότηση τέτοιων μηχανισμών από τα κράτη μέλη είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές και δεόντως δικαιολογημένες περιστάσεις και τελεί υπό την αίρεση της έγκρισής της βάσει των διατάξεων της Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις.

Θ. Η Επιτροπή στην Πρότασή της προσθέτει νέο άρθρο 12α για τα κουπόνια με το οποίο διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού, οι διοργανωτές μπορούν να προσφέρουν στους ταξιδιώτες κουπόνια αντί της επιστροφής

legal frameworks, Legal Impacts of COVID-19 in the Travel, Tourism and Hospitality Industry, ESHTe-Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, 2022, σσ. 300-305. Διαθέσιμο σε: <https://publications.eshte.pt/dir/covid19/300/> (ημερομηνία πρόσβασης: 16.02.2025).

³¹. ΔΕΕ C-299/22, *Tez Tour*, 29.02.2024, ECLI:EU:C:2024:181. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) αποφάνθηκε, μεταξύ άλλων, ότι το άρθρο 12 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/230 έχει την έννοια ότι «η έννοια των “αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου ή επηρεάζουν σημαντικά τη μεταφορά των επιβατών στον προορισμό” του προγραμματισμένου ταξιδιού καταλαμβάνει όχι μόνον περιστάσεις οι οποίες καθιστούν αδύνατη την εκτέλεση του πακέτου αλλά και περιστάσεις οι οποίες, χωρίς να παρακωλύουν την εκτέλεση του πακέτου, συνεπάγονται ότι η εκτέλεσή του δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθεί χωρίς να εκτεθούν οι συμμετέχοντες ταξιδιώτες σε κινδύνους για την υγεία και την ασφάλειά τους, λαμβάνοντας υπόψη, κατά περίπτωση, υποκειμενικούς παράγοντες σχετικούς με την ατομική κατάσταση των συγκεκριμένων ταξιδιωτών. Η εκτίμηση των συνεπειών που επιφέρουν οι περιστάσεις αυτές πρέπει να διενεργείται υπό την οπτική του μέσου ταξιδιώτη, ο οποίος έχει τη συνήθη πληροφόρηση και είναι ευλόγως επιμελής και συνετός, όπως αυτή διαμορφώνεται κατά την ημερομηνία καταγγελίας της εκάστοτε σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού». Επίσης, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι «για τη διαπίστωση περί του αν υφίστανται, στον τόπο προορισμού ή πολύ κοντά σε αυτόν, αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις “οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου ή επηρεάζουν σημαντικά τη μεταφορά των επιβατών στον προορισμό”, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη και συνέπειες οι οποίες επέρχονται στον τόπο αναχώρησης καθώς και στους διαφορετικούς τόπους που συνδέονται με τη μετάβαση και την επιστροφή από το συγκεκριμένο ταξίδι, εφόσον οι συνέπειες αυτές επηρεάζουν την εκτέλεση του εν λόγω πακέτου».

³². ΔΕΕ C-546/22, *Schauinsland-Reisen*, 04.10.2024, ECLI:EU:C:2024:847. Στην απόφαση αυτή, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι το άρθρο 12 παρ. 3 στοιχείο β' της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 έχει την έννοια ότι «προκειμένου να αποδείξει ο οικείος διοργανωτής ότι δεν είναι σε θέση να εκτελέσει σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων, κατά την εν λόγω διάταξη, μπορεί να στηριχθεί στη δημοσίευση επίσημης απόφασης από τις αρμόδιες αρχές με την οποία συνιστάται στους ταξιδιώτες να αποφύγουν τη μετάβαση στην οικεία περιοχή, τούτο δε ακόμη και αν ο ταξιδιώτης δήλωσε ότι επιθυμεί παρά ταύτα να ταξιδέψει και δεν θα ήταν αντικειμενικά αδύνατο για τον διοργανωτή να εκτελέσει την ως άνω σύμβαση ταξιδιού. Ωστόσο, μια τέτοια σύσταση δεν μπορεί να αποτελεί αδιάσειστη απόδειξη ως προς το ζήτημα αυτό».

χρημάτων. Τα εν λόγω κουπόνια θα πρέπει να ισχύουν για δώδεκα (12) μήνες και η διάρκειά τους μπορεί να παραταθεί μία φορά, εφόσον συμφωνήσουν ο διοργανωτής και ο ταξιδιώτης. Η αξία των κουπονιών πρέπει να είναι τουλάχιστον ίση με το ποσό της επιστροφής και πρέπει να είναι μεταβιβάσιμα και να καλύπτονται από προστασία κατά της αφερεγγυότητας. Προτού ο ταξιδιώτης αποδεχθεί το κουπόνι, θα πρέπει να ενημερώνεται ότι δεν είναι υποχρεωμένος να το αποδεχθεί³³.

I. Το προτεινόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή νέο κείμενο του άρθρου 17 έχει ως στόχο να καταστήσει την προστασία κατά της αφερεγγυότητας πιο αποτελεσματική και ομοιόμορφη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με την προσθήκη ορισμένων διευκρινίσεων και προδιαγραφών, ορισμένες από τις οποίες απορρέουν από τις αιτιολογικές σκέψεις του Προοιμίου της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302. Ορισμένες παράγραφοι του άρθρου 17 παραμένουν αμετάβλητες. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 17 παρ. 1 εδάφ. α' διευκρινίζεται ότι οι απαιτήσεις επιστροφής χρημάτων και τα κουπόνια καλύπτονται επίσης από προστασία κατά της αφερεγγυότητας. Το άρθρο 17 παρ. 2 τροποποιείται ώστε να αντικατοπτρίζει ότι η εγγύηση θα πρέπει να επαρκεί για την κάλυψη των εξόδων επιστροφής χρημάτων και επαναπατρισμού σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας σε χρόνο κατά τον οποίο ο διοργανωτής έχει στην κατοχή του τα υψηλότερα ποσά σε ένα οικονομικό έτος. Το άρθρο 17 παρ. 3 διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη εποπτεύουν τις ρυθμίσεις προστασίας των διοργανωτών κατά της αφερεγγυότητας, παρακολουθούν την αγορά παροχής προστασίας κατά της αφερεγγυότητας και μπορούν να απαιτούν δεύτερο επίπεδο προστασίας, όπως ένα εφεδρικό ταμείο. Οποιαδήποτε συγχρηματοδότηση τέτοιων απαιτήσεων από τα κράτη μέλη είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές και δεόντως δικαιολογημένες περιστάσεις και τελεί υπό την αίρεση της έγκρισής της βάσει των διατάξεων της Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις. Επιπροσθέτως, η νέα διατύπωση της παρ. 6 του άρθρου 17 περιλαμβάνει πιο συγκεκριμένη προθεσμία για τις επιστροφές χρημάτων σε περίπτωση ακύρωσης του πακέτου λόγω αφερεγγυότητας, επιπλέον του γενικού κριτηρίου «χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση». Η προθεσμία αυτή είναι τρεις (3) μήνες μετά την υποβολή από τον ταξιδιώτη των αναγκαίων εγγράφων για την εξέταση της αίτησης. Τέλος, στο άρθρο 17 προστίθεται η νέα παρ. 7 η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους πωλητές να λαμβάνουν μέτρα προστασίας κατά της αφερεγγυότητας, όταν αυτό δικαιολογείται από την έκθεση των ταξιδιωτών σε κινδύνους, γεγονός που αντικατοπτρίζει τη διατύπωση της αιτιολογικής σκ. 41 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302.

K. Το άρθρο 18 παρ. 2 τροποποιείται προκειμένου να διευκρινιστεί ότι τα κεντρικά σημεία επαφής στα κράτη μέλη θα πρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με την προστασία κατά της αφερεγγυότητας και σχετικά ζητήματα, συμπεριλαμβανομένων των επιστροφών χρημάτων για καταγγελθείσες συμβάσεις οργανωμένου ταξιδιού.

Λ. Στην Πρότασή της, η Επιτροπή προσθέτει νέα παράγραφο στο άρθρο 22 με την οποία διευκρινίζει ότι, όταν οι πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών ακυρώνουν ή δεν παρέχουν υπηρεσία που αποτελεί μέρος του πακέτου, έχουν την υποχρέωση να επιστρέψουν στον διοργανωτή τα ποσά που έλαβαν για τη σχετική υπηρεσία εντός επτά (7) ημερών. Το δικαίωμα αποκατάστασης και επιστροφής χρημάτων από τους παρόχους ταξιδιωτικών υπηρεσιών, για παράδειγμα αεροπορικές εταιρίες ή ξενοδοχεία, στους διοργανωτές αποτελεί σημαντική προσθήκη, καθώς πλέον θεσπίζονται κανόνες στις συμβάσεις μεταξύ των διοργανωτών ταξιδιών και των παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών (B2B). Με αυτόν τον τρόπο, οι διοργανωτές ταξιδιών θα έχουν τη δυνατότητα να επιστρέφουν τα χρήματα στους ταξιδιώτες, εντός της προθεσμίας των δεκατεσσάρων (14) ημερών, όπως προβλέπει η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302, διατηρώντας παράλληλα τη ρευστότητά τους. Όταν ο πάροχος ταξιδιωτικών υπηρεσιών ακυρώνει ή δεν παρέχει υπηρεσία η οποία περιλαμβάνεται σε πακέτο, αλλά η σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού εξακολουθεί να υφίσταται, το δικαίωμα επιστροφής χρημάτων

³³. ΔΕΕ C-407/21, *UFC - Que choisir και CLCV*, 08.06.2023, ECLI:EU:C:2023:449. Στην απόφαση αυτή, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι το άρθρο 12 παρ. 2 και 3 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 έχει την έννοια ότι «όταν, κατόπιν της καταγγελίας σύμβασης οργανωμένου ταξιδιού, ο διοργανωτής του ταξιδιού υποχρεούται, δυνάμει της εν λόγω διάταξης, να επιστρέψει στον οικείο ταξιδιώτη το σύνολο των ποσών που κατέβαλε για το πακέτο, η επιστροφή αυτή νοείται αποκλειστικώς ως απόδοση των εν λόγω ποσών υπό χρηματική μορφή».

εντός επτά (7) ημερών θα πρέπει να δίνει τη δυνατότητα στους διοργανωτές να προβαίνουν σε εναλλακτικούς διακανονισμούς για τους ταξιδιώτες.

Μ. Η Επιτροπή προτείνει την αντικατάσταση του Παραρτήματος Ι της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 προκειμένου να παρέχονται στους ταξιδιώτες σαφέστερες πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματά τους. Επιπροσθέτως, το Παράρτημα ΙΙ της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 αντικαθίσταται προκειμένου να ληφθεί υπόψη η απλούστευση όσον αφορά την έννοια των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών και να βελτιωθεί η εφαρμογή της έννοιας αυτής.

IV. Η απόψεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

1. Η γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την Πρόταση τροποποίησης της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

Στις 24 Απριλίου 2024, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εξέδωσε τη γνώμη της για την Πρόταση τροποποίησης της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302³⁴. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι οργανωμένες διακοπές αποτελούν σημαντικό τμήμα της τουριστικής δραστηριότητας και ότι αποτελούν την ασφαλέστερη από όλες τις μορφές ταξιδιού, ενώ παράλληλα προσφέρουν την καλύτερη προστασία των ταξιδιωτών. Η Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των υφιστάμενων ελλείψεων της Οδηγίας και το γεγονός αυτό έχει θετικές επιπτώσεις για τους διοργανωτές πακέτων. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι σημαντικό βήμα ήταν το δικαίωμα επιστροφής χρημάτων από τους παρόχους υπηρεσιών και οι κανόνες για τα κουπόνια, που βοηθούν τους διοργανωτές να διατηρήσουν τη ρευστότητά τους³⁵.

Η Πρόταση στοχεύει να ρυθμίσει τις προκαταβολές που πραγματοποιούν οι ταξιδιώτες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για πακέτα διακοπών, περιορίζοντας τις πληρωμές αυτές στο 25% της συνολικής τιμής του πακέτου. Μολονότι συμβαίνει συχνά η πλήρης προπληρωμή του συνολικού ποσού από τους ταξιδιώτες, η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη αυτήν την προτεινόμενη ευελιξία όσον αφορά στις προκαταβολές, καθώς δημιουργεί ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των επιχειρήσεων και εκείνων των ταξιδιωτών και δεν απαιτεί από τους ταξιδιωτικούς φορείς να εκτίθενται σε υψηλότερες προκαταβολές στους παρόχους υπηρεσιών, διασφαλίζοντας τις ταμειακές τους ροές. Ταυτόχρονα, είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη οι περιορισμοί των ταμειακών ροών των παρόχων υπηρεσιών σε εξαιρετικές καταστάσεις, όπως κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19.

Η ΕΟΚΕ σημειώνει, επίσης, ότι στην εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, διαπιστώθηκε ότι οι ταξιδιωτικοί πράκτορες πακέτων διακοπών ζητούν ήδη προκαταβολές συχνά πολύ χαμηλότερες του 100% και άνω της τάξεως του 25-35%. Επομένως, η προτεινόμενη νέα ρύθμιση για τα πακέτα θα είχε ως αποτέλεσμα μόνο μέτρια μείωση κατά 5% στο επίπεδο των προπληρωμών. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την προτεινόμενη ευελιξία που επιτρέπει στους διοργανωτές να ζητούν προκαταβολή άνω του 25%, εάν κριθεί δικαιολογημένη. Εξάλλου, η Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διευκρινίζει ότι θα εξακολουθήσουν να είναι δυνατές υψηλότερες προπληρωμές για την κάλυψη προκαταβολών σε παρόχους υπηρεσιών, όπως οι αεροπορικές εταιρείες. Ως εκ τούτου, ο αντίκτυπος στους παρόχους υπηρεσιών, όπως οι αεροπορικές εταιρείες, από την εφαρμογή της πρότασης αναμένεται να είναι ελάχιστος³⁶.

³⁴. European Economic and Social Committee, Opinion - Revision of the Package Travel Directive, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive (COM(2023) 905 final – 2023/0435 (COD)), INT/1049, Rapporteur: PH. VON BROCKDORFF, Brussels, 24.04.2024.

³⁵. European Economic and Social Committee, ό.π., σ. 5.

³⁶. Ibid, σ. 6.

Τέλος, η ΕΟΚΕ υποστήριξε συνολικά την Πρόταση και συνέστησε το νομοθετικό αποτέλεσμα να είναι όσο το δυνατόν πιο ισορροπημένο, διασφαλίζοντας ότι τα οργανωμένα ταξίδια στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα παραμείνουν όσο το δυνατόν περισσότερο ανταγωνιστικά, παρέχοντας παράλληλα προστασία στους ταξιδιώτες με ελάχιστες επιπτώσεις στις τιμές των πακέτων και στα βάρη για τις επιχειρήσεις.

2. Η θέση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφορικά με την Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

Στις 18 Δεκεμβρίου 2024 δημοσιεύτηκε η θέση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφορικά με την Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, με στόχο την καλύτερη προστασία των ταξιδιωτών, μέσω της απλοποίησης ορισμένων διατάξεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, τον καθορισμό των υποχρεώσεων που έχουν οι διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών αναφορικά με την επιστροφή χρημάτων στους ταξιδιώτες και την χρήση κουπονιών, καθώς και την προστασία των ταξιδιωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας των διοργανωτών. Το Συμβούλιο τόνισε ότι τόσο η πανδημία του κορωνοϊού COVID-19 όσο και η πτώχευση μεγάλων εταιρειών οργανωμένων ταξιδιών, όπως η Thomas Cook, είχαν σημαντικές συνέπειες για τους ταξιδιώτες και τον ευρύτερο ταξιδιωτικό κλάδο, οι οποίες έφεραν στην επιφάνεια τις αδυναμίες και τα κενά της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, καθιστώντας αναγκαία την ενίσχυση των μηχανισμών προστασίας των καταναλωτών³⁷.

Πιο συγκεκριμένα, η διαπραγματευτική εντολή του Συμβουλίου περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια μέσω της αποσαφήνισης του ορισμού του πακέτου και της εξαίρεσης των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για λόγους ασφάλειας δικαίου. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι οι διατάξεις για τους συνδεδεμένους ταξιδιωτικούς διακανονισμούς προκάλεσαν σύγχυση στους διοργανωτές και πωλητές πακέτων και στους ταξιδιώτες και κατέστησαν πιο περίπλοκο το κανονιστικό πλαίσιο.

Επιπροσθέτως, εισάγει υποχρεώσεις ενημέρωσης με τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται οι ταξιδιωτικές εταιρείες. Η θέση του Συμβουλίου ενισχύει την προστασία των ταξιδιωτών οι οποίοι αγοράζουν πακέτα διαδικτυακά, ιδίως σε περίπτωση που κληθούν να συνάψουν πρόσθετη σύμβαση για διαφορετικό τύπο ταξιδιωτικής υπηρεσίας (π.χ. ενοίκιαση αυτοκινήτου ή μεταφορά) όταν αγοράζουν αυτή την υπηρεσία διαδικτυακά. Σε τέτοιες περιπτώσεις ο έμπορος υποχρεούται να ενημερώνει τον ταξιδιώτη με σαφή και ευδιάκριτο τρόπο, πριν από τη σύναψη της νέας σύμβασης, ότι η δεύτερη κράτηση συνιστά ή δεν συνιστά πακέτο.

Ακόμη, η διαπραγματευτική εντολή του Συμβουλίου ενισχύει τα δικαιώματα των ταξιδιωτών σε περίπτωση που αποφασίσουν να ακυρώσουν το πακέτο λόγω έκτακτων και αναπόφευκτων περιστάσεων, είτε στον τόπο αναχώρησης είτε στον τόπο προορισμού, όπως φυσικές καταστροφές, πολιτική αστάθεια, επιδημία ή άλλες σημαντικές απρόβλεπτες καταστάσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις οι ταξιδιώτες θα πρέπει να μπορούν να ακυρώνουν το πακέτο χωρίς να καταβάλουν χρέωση καταγγελίας.

Αναφορικά με την προτεινόμενη από την Επιτροπή περιοριστική πολιτική για τις προκαταβολές, όπως καθορίστηκε στην Πρόταση με την προσθήκη του νέου άρθρου 5α – σύμφωνα με το οποίο οι προκαταβολές θα περιορίζονταν στο 25% της συνολικής τιμής του πακέτου, με το υπόλοιπο ποσό να καταβάλλεται το αργότερο είκοσι οκτώ (28) ημέρες πριν από την έναρξη του πακέτου – το Συμβούλιο, κατά την κοινοποίηση της θέσης του, προχώρησε στη διαγραφή του προαναφερθέντος άρθρου 5α, με συνέπεια την μη αποδοχή της πρότασης της Επιτροπής για καθορισμό των προκαταβολών.

Όσον αφορά στα κουπόνια, οι λεπτομέρειες σχετικά με τα ποσά τους και οι ρυθμίσεις για τη χρήση τους περιγράφονται εκτενώς στη θέση του Συμβουλίου προκειμένου να καταστούν πιο

³⁷. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Καλύτερη προστασία των ταξιδιωτών: το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση του σχετικά με την ανθεώρηση της οδηγίας για τα οργανωμένα ταξίδια, Δελτίο τύπου, 18.12.2024. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2024/12/18/better-protection-for-travellers-council-adopts-position-on-the-revised-package-travel-directive/> (ημερομηνία πρόσβασης: 12.03.2025).

ελκυστικά και να εναρμονιστούν οι σχετικοί κανόνες σε ενωσιακό επίπεδο. Στις περιπτώσεις που οι διοργανωτές υποχρεώνονται να προβούν σε πολλές επιστροφές χρημάτων, σε σύντομη χρονική διάρκεια, η χρήση των κουπονιών τους δίνει περισσότερη ευελιξία. Οι διατάξεις που προβλέπουν τις ρυθμίσεις σχετικά με τα κουπόνια πρέπει να είναι σαφείς και να καθορίζουν τις εγγυήσεις που προσφέρονται, πρέπει δηλαδή, πριν οι ταξιδιώτες αποδεχτούν ρητά τα κουπόνια, αυτά να παρέχουν υποχρεωτικές, σαφείς πληροφορίες για τον εθελοντικό χαρακτήρα τους και τα βασικά γνωρίσματά τους. Επιπλέον, πρέπει να προσδιορίζονται οι αναγκαίες πληροφορίες που σχετίζονται με τα κουπόνια και τα δικαιώματα των ταξιδιωτών που απορρέουν από τη χρήση τους, όπως το δικαίωμα προστασίας τους από την αφερεγγυότητα του διοργανωτή και το δικαίωμα της αυτόματης επιστροφής χρημάτων, όταν το κουπόνι δεν εξαργυρώνεται κατά τη διάρκεια ισχύος του. Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι, εάν ένας έμπορος καταστεί αφερέγγυος, οι ταξιδιώτες θα πρέπει να ενημερώνονται ότι οι επιστροφές χρημάτων θα πραγματοποιούνται το αργότερο εννέα (9) μήνες μετά την κήρυξη της αφερεγγυότητας του διοργανωτή. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίσουν μια πιο σύντομη προθεσμία από αυτή των εννέα (9) μηνών. Η Οδηγία θα καλύπτει, επίσης τη δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τους διοργανωτές που συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την προστασία κατά της αφερεγγυότητας.

Επίσης, η θέση του Συμβουλίου καθορίζει τους κανόνες για τη χρήση κουπονιών ως εναλλακτική στην επιστροφή χρημάτων και ενισχύει την προστασία των ταξιδιωτών σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας των διοργανωτών³⁸. Περαιτέρω, η θέση του Συμβουλίου είναι ότι η νέα Οδηγία θα περιλαμβάνει την ανάρτηση στοιχείων των διοργανωτών που εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους για την πρόληψη κατά της αφερεγγυότητας.

Παρόλο που βασικός σκοπός των προτεινόμενων από το Συμβούλιο αλλαγών είναι η ενίσχυση της προστασίας των συμφερόντων των ταξιδιωτών, το Συμβούλιο δείχνει ελαστικότητα αναφορικά με τις εγγυήσεις που πρέπει να παρέχουν οι διοργανωτές για την επιστροφή χρημάτων σε περίπτωση αφερεγγυότητας, γεγονός που εν τέλει μπορεί να αποδυναμώσει την προστασία των ταξιδιωτών, αντί να την ενισχύσει. Εξάλλου, η ευελιξία που αποδίδεται στα κράτη μέλη για να εφαρμόζουν τους κανόνες μπορεί να οδηγήσει σε νομικές δυσλειτουργίες.

Με τη διαπραγματευτική εντολή της 18ης Δεκεμβρίου 2024 οριστικοποιήθηκε η διαπραγματευτική θέση του Συμβουλίου στις διαπραγματεύσεις για την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, παρέχοντας στην Προεδρία του Συμβουλίου εντολή για τις διαπραγματεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

V. Σχολιασμός και κριτική ανάλυση των διατάξεων της Πρότασης της Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302

Ένα βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται στην Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 είναι η πολυπλοκότητα και η δυσκολία κατανόησης και ερμηνείας των ορισμών που περιέχονται σε πολλά άρθρα της. Παρά την προσπάθεια της Επιτροπής, μέσω της Πρότασής της, για βελτίωση των ορισμών και αποσαφήνιση των νομικών ασαφειών, υποστηρίζεται ότι, στην πραγματικότητα, η επέκταση της έννοιας του πακέτου, αυξάνει τους κινδύνους για τις εταιρείες, ενώ ο ισχυρισμός ότι οι αλλαγές αυτές θα μειώσουν τις δικαστικές διαδικασίες είναι αβάσιμος. Η εκτίμηση της Επιτροπής για 0,3% αύξηση της τιμής του πακέτου, λόγω αυτών των μέτρων, αμφισβητείται, με ειδικούς του ταξιδιωτικού κλάδου να προβλέπουν πολύ υψηλότερο κόστος για την κάλυψη των συναφών κινδύνων³⁹.

³⁸. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive - Mandate for negotiations with the European Parliament, Interinstitutional File: 2023/0435(COD), Brussels, 18.12.2024. Διαθέσιμη στο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17042-2024-INIT/en/pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 12.03.2025).

³⁹. Μεταξύ των ειδικών είναι η Ένωση Ευρωπαϊκών Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων (“Eurochambres”), η οποία αποτελεί μία ομάδα εμπειρογνομόνων που ιδρύθηκε το 1958 και εκπροσωπεί την

Η Πρόταση για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 διευρύνει το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του πακέτου σε δύο ξεχωριστές ταξιδιωτικές υπηρεσίες για τις οποίες γίνεται κράτηση «εντός 3 ωρών αφότου ο ταξιδιώτης συμφώνησε να πληρώσει για την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία». Το σκεπτικό πίσω από την επιλογή των τριών (3) ωρών του άρθρου 3 σημείο 2 (β) (i) της Πρότασης μπορεί να δημιουργήσει αβεβαιότητα, πρακτικά προβλήματα και υπερβολικές διοικητικές επιβαρύνσεις για τους διοργανωτές ταξιδιών, ιδίως για τις εκτός σύνδεσης επιχειρήσεις (offline) και τις μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες συχνά στερούνται των κατάλληλων ψηφιακών μέσων για να είναι σε θέση να αναγνωρίσουν αυτόματα τους ταξιδιώτες οι οποίοι έκαναν κράτηση για διαφορετικές υπηρεσίες σε διαφορετικό χρόνο, μέσω διαφορετικών μέσων, όπως για παράδειγμα μέσω τηλεφώνου ή διαδικτυακά. Επιπροσθέτως, οι προτεινόμενες αλλαγές ενδεχομένως να επιδεινώσουν τις ήδη υπερβολικές απαιτήσεις πληροφόρησης, χωρίς να προσφέρουν κανένα πρόσθετο όφελος στους ταξιδιώτες, αυξάνοντας τον διοικητικό φόρτο για τις εταιρείες⁴⁰.

Προκύπτει, λοιπόν, το νομικό ερώτημα σχετικά με την καταγγελία της πρώτης σύμβασης σε περιπτώσεις όπου ο ταξιδιωτικός πράκτορας αναγκάζεται να αναλάβει τον ρόλο του διοργανωτή, επειδή συνήφθη μια δεύτερη σύμβαση εντός του χρονικού ορίου των τριών (3) ωρών, μετατρέποντας τις δύο συμβάσεις σε πακέτο, και δημιουργώντας νομική αβεβαιότητα σχετικά με την υποχρέωση παροχής προσυμβατικής πληροφόρησης της εταιρίας που παρείχε την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία κατά την αγορά της δεύτερης ταξιδιωτικής υπηρεσίας. Εάν η κράτηση δύο ξεχωριστών ταξιδιωτικών υπηρεσιών θεωρηθεί ως πακέτο, οι ταξιδιωτικοί πράκτορες θα καθίστανται υπεύθυνοι ακόμα και όταν οι ταξιδιώτες κάνουν λάθος επιλογές, όπως για παράδειγμα όταν αγοράζουν πτήσεις ανταπόκρισης με ανεπαρκή χρόνο ενδιάμεσα των πτήσεων.

Επίσης, το άρθρο 3 σημείο 2 (β) (i) της Πρότασης εισάγει και άλλες σημαντικές ασάφειες και πρακτικά προβλήματα, κυρίως για τις μικρές επιχειρήσεις, όσον αφορά στην κράτηση ταξιδιωτικών υπηρεσιών, αφού η δημιουργία ενός πακέτου εξαρτάται από τη χρονική στιγμή που ο ταξιδιώτης πραγματοποιεί τις αγορές⁴¹. Συγκεκριμένα, η παραπάνω διάταξη της Πρότασης για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ορίζει ότι «ως “πακέτο” νοείται ο συνδυασμός τουλάχιστον δύο διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το αν συνάπτονται χωριστές συμβάσεις με παρόχους επιμέρους ταξιδιωτικών υπηρεσιών, οι υπηρεσίες αυτές: αγοράζονται από ένα μόνο σημείο πώλησης και οι κρατήσεις για άλλα είδη ταξιδιωτικών υπηρεσιών που πραγματοποιούνται εντός είκοσι τεσσάρων (24) ωρών αφότου ο ταξιδιώτης συμφώνησε να πληρώσει για την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία και εάν, προτού ο ταξιδιώτης συμφωνήσει να πληρώσει για την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία, ο έμπορος κάλεσε τον

ευρύτερη επιχειρηματική κοινότητα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στις 12 Σεπτεμβρίου 2024, η Eurochambres δημοσίευσε τη θέση της για την αναθεώρηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, εντοπίζοντας αρχικά ορισμένα από τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την εφαρμογή της Οδηγίας και στη συνέχεια προτείνοντας πιθανές λύσεις προς αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών. Βλ. EUROCHAMBERS, Who We Are, 2020. Διαθέσιμο στο: <https://www.eurochambres.eu/about/who-we-are/> (ημερομηνία πρόσβασης: 13.03.2025).

⁴⁰. Eurochambres position on the revision of the Package Travel Directive, Brussels, 12.09.2024, σ. 3. Διαθέσιμη στο: <https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2024/09/Eurochambres-Position-on-the-revision-of-the-Package-Travel-Directive.pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 18.03.2025).

⁴¹. Συγκεκριμένα, η παραπάνω διάταξη της Πρότασης για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 ορίζει ότι «ως “πακέτο” νοείται ο συνδυασμός τουλάχιστον δύο διαφορετικών ειδών ταξιδιωτικών υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το αν συνάπτονται χωριστές συμβάσεις με παρόχους επιμέρους ταξιδιωτικών υπηρεσιών, οι υπηρεσίες αυτές: αγοράζονται από ένα μόνο σημείο πώλησης και οι κρατήσεις για άλλα είδη ταξιδιωτικών υπηρεσιών που πραγματοποιούνται εντός είκοσι τεσσάρων (24) ωρών αφότου ο ταξιδιώτης συμφώνησε να πληρώσει για την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία και εάν, προτού ο ταξιδιώτης συμφωνήσει να πληρώσει για την πρώτη ταξιδιωτική υπηρεσία, ο έμπορος κάλεσε τον ταξιδιώτη να κάνει στη συνέχεια κράτηση για ένα ή περισσότερα πρόσθετα είδη ταξιδιωτικών υπηρεσιών». Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/2302 to make the protection of travellers more effective and to simplify and clarify certain aspects of the Directive - Mandate for negotiations with the European Parliament, Interinstitutional File: 2023/0435(COD), Brussels, 18.12.2024. Διαθέσιμη στο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17042-2024-INIT/en/pdf> (ημερομηνία πρόσβασης: 12.03.2025).

ταξιδιώτη να κάνει στη συνέχεια κράτηση για ένα ή περισσότερα πρόσθετα είδη ταξιδιωτικών υπηρεσιών».

Εξάλλου, θα μπορούσε να συμπληρωθεί ο κατάλογος των υπηρεσιών που αναφέρονται στην αιτιολογική σκ. 17 του ισχύουσας Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 και οι οποίες δεν θεωρούνται αυτοτελείς ταξιδιωτικές υπηρεσίες, στα άρθρα της νέας Οδηγίας και να επεκταθεί ώστε να περιλαμβάνει πρόσθετες υπηρεσίες, όπως ενοικίαση ποδηλάτων, εκδρομές και αθλητικά μαθήματα.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο άρθρο 3 παρ. 5 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, επιχειρεί να απλουστεύσει και να αποσαφηνίσει τον περίπλοκο ορισμό των συνδεδεμένων ταξιδιωτικών διακανονισμών. Οι προτεινόμενες αλλαγές, ωστόσο, ενδέχεται να αυξήσουν τα βάρη και τις νομικές ασάφειες για τις εταιρείες της αλυσίδας της τουριστικής βιομηχανίας, ιδιαίτερα για τα ταξιδιωτικά γραφεία, επεκτείνοντας τον ορισμό των οργανωμένων ταξιδιών και οδηγώντας τα τουριστικά γραφεία σε οικονομικές προκλήσεις και υποχρεώσεις, που συχνά υπερβαίνουν τα έσοδά τους από τις προμήθειες⁴².

Ακόμη, ο προτεινόμενος από την Επιτροπή περιορισμός στις προκαταβολές αντιμετωπίζεται επικριτικά από τις τουριστικές επιχειρήσεις, καθώς οι καταθέσεις είναι απαραίτητες για την πληρωμή των παρόχων ταξιδιωτικών υπηρεσιών και προσφέρουν ασφάλεια για ακυρώσεις. Υπενθυμίζουμε, στο σημείο αυτό, ότι η Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, με την προσθήκη του νέου άρθρου 5α, περιορίζει τους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών να ζητούν από τους ταξιδιώτες να καταβάλουν ως προκαταβολή το μέγιστο το 25% της συνολικής τιμής του πακέτου. Εντούτοις, πολλοί πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών απαιτούν υψηλότερες προκαταβολές, μερικές φορές έως και το 100% του συνολικού ποσού του πακέτου, όταν αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της οργάνωσης και της εκτέλεσης του πακέτου. Η εξαίρεση από την απαίτηση του 25% σε τέτοιες περιπτώσεις είναι ευπρόσδεκτη για την αποφυγή πιέσεων οικονομικής ρευστότητας. Ο περιορισμός στην καταβολή του 25% της τιμής του πακέτου δύναται να προστατεύει τους ταξιδιώτες από υπερβολικές και συχνά αποτρεπτικές για την αγορά ενός πακέτου προκαταβολές. Εντούτοις, ένας τέτοιος περιορισμός θα μπορούσε ενδεχομένως να δυσκολέψει τους διοργανωτές ταξιδιών που χρειάζονται κεφάλαια εκ των προτέρων για την εξασφάλιση ταξιδιωτικών υπηρεσιών.

Η Πρόταση τροποποίησης της Οδηγίας ορίζει, επίσης, ότι οι πληρωμές του υπόλοιπου ποσού δεν μπορούν να ζητηθούν νωρίτερα από είκοσι οκτώ (28) ημέρες πριν από την έναρξη του πακέτου. Από τη μια πλευρά, η πρόβλεψη να μην ζητείται εξόφληση του συνολικού ποσού του πακέτου είκοσι οκτώ (28) ημέρες προ της αναχώρησης αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την προστασία των ταξιδιωτών, καθώς θα παρέχει στους ταξιδιώτες τη δυνατότητα να προγραμματίσουν καλύτερα τα οικονομικά τους και θα αποτρέπει τις περιπτώσεις πίεσης από τους διοργανωτές. Από την άλλη πλευρά, ο περιορισμός αυτός ενδέχεται να αυξήσει τις τιμές των πακέτων και να δημιουργήσει διοικητικές επιβαρύνσεις για τους διοργανωτές ταξιδιών/πωλητές πακέτων, οι οποίοι θα πρέπει να δικαιολογήσουν υψηλότερες προκαταβολές στους καταναλωτές. Επομένως, είναι ζωτικής σημασίας η διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού και εναρμονισμένων ρυθμίσεων για τις προκαταβολές⁴³.

Είναι γεγονός ότι οι σύγχρονοι ταξιδιώτες επιλέγουν τα οργανωμένα ταξίδια, καθώς αυτά συνδυάζουν πολλές τουριστικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των αεροπορικών πτήσεων, της διαμονής σε ξενοδοχεία ή άλλα καταλύματα, των εκδρομών ή ακόμα και των γευμάτων, μεταξύ άλλων. Ωστόσο, στα οργανωμένα ταξίδια, εμπλέκονται πολλοί διοργανωτές και πάροχοι υπηρεσιών και η ποικιλία των προϊόντων είναι πλέον τόσο μεγάλη, που η ανάκτηση της πληρωμής που έχει καταβάλει ο ταξιδιώτης καθίσταται δύσκολη στην πράξη, σε περίπτωση ακύρωσης του οργανωμένου ταξιδιού ή μέρους του, λόγω λ.χ. καταστάσεων ανωτέρας βίας. Στην Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 υφίσταται σημαντική έλλειψη διαφάνειας του

⁴². Eurochambres position on the revision of the Package Travel Directive, ό.π., σ. 4.

⁴³. Ibid, σ. 5.

ρόλου των διαφόρων εμπλεκόμενων μερών στα οργανωμένα ταξίδια, με αποτέλεσμα οι ταξιδιώτες συχνά να μην γνωρίζουν με ποια εταιρεία έχουν συμβληθεί και κατά ποίας εταιρείας έχουν δικαίωμα να στραφούν για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους⁴⁴.

Η Πρόταση ναι μεν αποσαφηνίζει τους ρόλους των διαφόρων φορέων αλλά η νομική υποχρέωση επιστροφής των προκαταβολών θα εξακολουθήσει να βαρύνει τον διοργανωτή. Οι προτεινόμενες από την Επιτροπή αλλαγές θα παράσχουν μεγαλύτερη σαφήνεια τόσο για τους ταξιδιώτες όσο και για τους διοργανωτές οργανωμένων ταξιδιών και, ως εκ τούτου, θα μειώσουν το διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις και θα περιορίσουν τη ζημία των ταξιδιωτών.

Επιπροσθέτως, οι προτεινόμενες από την Επιτροπή αλλαγές στο άρθρο 12 απαιτούν από τους ταξιδιωτικούς φορείς να παρέχουν πλήρη επιστροφή χρημάτων στους ταξιδιώτες, χωρίς την καταβολή χρέωσης καταγγελίας, εφόσον οι ταξιδιώτες καταγγείλουν την ταξιδιωτική τους σύμβαση, λόγω αναπόφευκτων και έκτακτων περιστάσεων. Αυτό περιλαμβάνει τις αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις και στη χώρα διαμονής του ταξιδιώτη, μεταθέτοντας άδικα τον κίνδυνο στους διοργανωτές ταξιδιών. Η Πρόταση θα μπορούσε να ερμηνευτεί ότι καλύπτει περιστάσεις οι οποίες αφορούν σε προσωπικά ζητήματα, όπως ένα τραυματισμό του ταξιδιώτη, καθιστώντας τους διοργανωτές ταξιδιών υπεύθυνους για όλους τους κινδύνους. Οι ταξιδιώτες μπορούν να μετριάσουν αυτούς τους κινδύνους μέσω ταξιδιωτικής ασφάλισης, με συνέπεια να μετριαστεί το υπερβολικό βάρος στους διοργανωτές⁴⁵.

Ακόμη, η προβλεπόμενη στο άρθρο 12α της Πρότασης προσφορά κουπονιών στους ταξιδιώτες, ως εναλλακτική λύση στην επιστροφή χρημάτων, συνιστά θετικό μέτρο, καθώς καθιερώνονται σαφείς κανόνες για την έκδοση και χρήση των κουπονιών, συμπεριλαμβανομένης της περιόδου ισχύος τους, της μεταβιβασιμότητας και της προστασίας από την αφερεγγυότητα. Η παραπάνω προτεινόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή νέα διάταξη για τα κουπόνια διασφαλίζει, εξάλλου, ότι οι πληρωμές των ταξιδιωτών προστατεύονται σε περίπτωση πτώχευσης του διοργανωτή, η δε ύπαρξη μηχανισμού προστασίας κατά της αφερεγγυότητας για τα κουπόνια είναι θετική, αλλά απαιτεί αυστηρή διαφάνεια όσον αφορά στην εφαρμογή της, καθώς ελλοχεύουν ορισμένοι κίνδυνοι για τους ταξιδιώτες που ενδεχομένως θα αιτηθούν επιστροφή χρημάτων.

Η προσφορά κουπονιών, ενώ φαίνεται χρήσιμη για τις ταξιδιωτικές εταιρείες, μπορεί να οδηγήσει σε ανασφάλεια τους ταξιδιώτες, εφόσον τα κουπόνια μπορεί να μην ισχύουν σε άλλα πακέτα ή να έχουν περιορισμούς. Ακόμη, υπάρχουν πρακτικά προβλήματα όσον αφορά στη

⁴⁴. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται, παρά το γεγονός ότι στα υποχρεωτικά πρότυπα των εντύπων βασικών πληροφοριών για συμβάσεις οργανωμένου ταξιδιού, τα οποία παρέχονται στο Παράρτημα I της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, αναφέρεται ότι το συμβαλλόμενο μέρος που είναι υπεύθυνο για την εκτέλεση του πακέτου, ήτοι ο διοργανωτής ή ο πωλητής, πρέπει να προσδιορίζεται (με την εμπορική επωνυμία και τη γεωγραφική διεύθυνση) και ότι τα στοιχεία επικοινωνίας του πρέπει να παρέχονται με σαφήνεια (άρθρο 5 παρ. 1 στοιχ. β' της Οδηγίας). Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 στοιχ. β' της Οδηγίας, η σύμβαση οφείλει να διευκρινίζει ότι ο διοργανωτής είναι υπεύθυνος για την ορθή εκτέλεση του συνόλου των προβλεπόμενων ταξιδιωτικών υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στη σύμβαση οργανωμένου ταξιδιού και σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 4 της Οδηγίας, ο διοργανωτής είναι υπεύθυνος για την επιστροφή χρημάτων στον ταξιδιώτη, εάν προκύψουν αναπόφευκτες και έκτακτες περιστάσεις στον προορισμό ή κοντά σε αυτόν, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την εκτέλεση του πακέτου ή τη μεταφορά των επιβατών στον προορισμό. Ωστόσο, οι προαναφερθείσες διατάξεις αποδείχθηκαν ανεπαρκείς στην πράξη, ενόψει της πανδημίας. Παρόμοιες διατάξεις με αυτή του άρθρου 5 της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 εισήχθησαν στο άρθρο 6 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/83/ΕΕ για τα δικαιώματα των καταναλωτών από την Οδηγία (ΕΕ) 2019/2161 για την καλύτερη επιβολή και τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της Ένωσης για την προστασία των καταναλωτών. Μία αποσαφήνιση των προσυμβατικών πληροφοριών που παρέχονται στους ταξιδιώτες θα μπορούσε να γίνει μέσω καθοδήγησης και υιοθέτησης κατευθυντήριων γραμμών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου να μετριαστεί ο φόρτος της γραφειοκρατίας και η πληροφόρηση που τελικά παρέχεται στους ταξιδιώτες να είναι ακριβής και πρακτικά εύκολη στη χρήση της, χωρίς όμως να μειωθεί το επίπεδο προστασίας τους αλλά και χωρίς να επιβαρυνθούν οι ταξιδιώτες, οι πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών και οι ταξιδιωτικές εταιρείες με περσιτό διοικητικό φόρτο. Βλ. Fit for Future Platform (F4F) - 2021-2024, Supporting the Commission in simplifying and modernising EU law. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f-2021-2024_en?prefLang=el (ημερομηνία πρόσβασης: 21.03.2025).

⁴⁵. Eurochambres position on the revision of the Package Travel Directive, ό.π., σ. 5.

δυνατότητα μεταφοράς των κουπονιών, ειδικά για μη μεταβιβάσιμες υπηρεσίες όπως τα αεροπορικά εισιτήρια. Επιπλέον, τα κουπόνια μπορεί να αποτελούν μια βιώσιμη εναλλακτική λύση για τις επιστροφές χρημάτων, αλλά η απαίτηση αυτόματης αποζημίωσης μετά τη λήξη της περιόδου ισχύος, είναι συχνά ανέφικτη⁴⁶. Το κριτήριο για αυτόματη επιστροφή χρημάτων κατόπιν λήξης ισχύος των κουπονιών δημιουργεί σημαντικό γραφειοκρατικό βάρος, ιδιαίτερα για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες λειτουργούν χωρίς ψηφιακά εργαλεία. Μάλιστα, οι αντιφάσεις μεταξύ του γράμματος του άρθρου 12α της Πρότασης και των τυποποιημένων ενημερωτικών δελτίων για τη χρήση κουπονιών πρέπει να αντιμετωπιστούν για σκοπούς σαφήνειας⁴⁷. Τέλος, η ανάγκη για σαφή ενημέρωση γύρω από τα χαρακτηριστικά και τα πλεονεκτήματα των κουπονιών είναι θεμελιώδης.

Στο άρθρο 17 παρ. 3 της Πρότασης, οι τροποποιήσεις που προτάθηκαν από την Επιτροπή απαιτούν από τα κράτη μέλη να επιβλέπουν την αποτελεσματικότητα της προστασίας των ταξιδιωτών από την αφερεγγυότητα των διοργανωτών και, όπου χρειάζεται, να απαιτούν ένα επιπλέον επίπεδο προστασίας. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε κατακερματισμό του νομικού πλαισίου. Σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Μάλτα, κανένας πάροχος ασφάλισης δεν έχει δείξει ενδιαφέρον για την παροχή τέτοιας κάλυψης. Η Πρόταση προβλέπει μια πλήρη ασφάλιση που καλύπτει όλες τις αποζημιώσεις, τις πτήσεις μεταφοράς και τα κουπόνια, κάτι που ενδέχεται να αυξήσει το κόστος για τις εταιρείες. Αυτό θα μπορούσε εν τέλει να οδηγήσει σε υψηλότερες τιμές για τους ταξιδιώτες ή σε μειωμένη κερδοφορία για τις εταιρείες με στενά περιθώρια κέρδους⁴⁸.

Η Πρόταση για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 προβλέπει ότι οι πάροχοι υπηρεσιών πρέπει να επιστρέφουν χρήματα στους διοργανωτές ή πωλητές πακέτων εντός επτά (7) ημερών από την καταγγελία της σύμβασης, επιτρέποντας στους τελευταίους να επιστρέφουν με τη σειρά τους χρήματα στους ταξιδιώτες εντός δεκατεσσάρων (14) ημερών από την ακύρωση του πακέτου. Αυτό στοχεύει στη δικαιότερη κατανομή των βαρών σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού. Επίσης, ενισχύει την εμπιστοσύνη των ταξιδιωτών όσο αφορά στις ταξιδιωτικές υπηρεσίες που προμηθεύονται, προωθώντας με αυτόν τον τρόπο τις ταξιδιωτικές κρατήσεις.

Εντούτοις, η απαίτηση από τους ξενοδόχους να επιστρέψουν στους διοργανωτές/πωλητές τα χρηματικά ποσά για τις ακυρωμένες υπηρεσίες εντός επτά (7) ημερών είναι συχνά πρακτικά αδύνατη⁴⁹. Η Πρόταση δεν διευκρινίζει, επίσης, τι συμβαίνει εάν οι πάροχοι ταξιδιωτικών υπηρεσιών δεν συμμορφώνονται με την προαναφερθείσα υποχρέωση και δεν επιστρέφουν τα χρήματα στους διοργανωτές ή πωλητές πακέτων εντός επτά (7) ημερών, αφήνοντας τους τελευταίους ανίκανους να τηρήσουν την υποχρέωση επιστροφής χρημάτων στους ταξιδιώτες εντός δεκατεσσάρων (14) ημερών. Ακόμη, η Πρόταση δεν λαμβάνει υπόψη τις εξαιρετικές περιστάσεις, όπου οι επιστροφές από τους παρόχους ταξιδιωτικών υπηρεσιών μπορεί να καταστούν ανέφικτες. Η νέα Οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια οφείλει να περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις που να παρέχουν περισσότερη ευελιξία σε καταστάσεις παγκόσμιας κρίσης, όπως αυτή της πανδημίας COVID-19.

VI. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της προστασίας των ταξιδιωτών στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών. Με την εισαγωγή αυξημένων υποχρεώσεων πληροφόρησης και την παροχή προστασίας σε περιπτώσεις αφερεγγυότητας του εμπόρου (διοργανωτή ή πωλητή), η εν λόγω Οδηγία έχει προσαρμοστεί σε μεγάλο βαθμό στις

⁴⁶. Hotrec, Position Paper, A Revised Package Travel Directive Imbalance between consumer protection and hotel viability, May 2024, σ. 4. Διαθέσιμο στο: https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2024_2024_13/hotrec-position-paper-on-the-package-travel-directive-.pdf (ημερομηνία πρόσβασης: 26.03.2025).

⁴⁷. Eurochambres position on the revision of the Package Travel Directive, ό.π., σ. 6.

⁴⁸. Ibid.

⁴⁹. HOTREC, Position Paper, ό.π., σ. 4.

σύγχρονες ταξιδιωτικές τάσεις και ανάγκες της τουριστικής αγοράς, προσφέροντας ένα υψηλό και ομοιόμορφο επίπεδο προστασίας των ταξιδιωτών ανεξάρτητα από τον τρόπο που οργανώνουν το ταξίδι τους. Παρά τις προκλήσεις που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία μεταφοράς των διατάξεων της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 στα εθνικά τους δίκαια, η εφαρμογή της συνέβαλε στη βελτίωση της διαφάνειας και της ασφάλειας των συναλλαγών με αντικείμενο τα οργανωμένα ταξίδια.

Ωστόσο, μολονότι η Οδηγία (ΕΕ) 2015/2302 αποδείχθηκε πιο άρτια συγκριτικά με την προϊσχύσασα και καταργηθείσα Οδηγία 90/314/ΕΟΚ⁵⁰, οι επιπτώσεις της πανδημίας του κορωνοϊού (COVID-19) και η πτώχευση της Thomas Cook έφεραν στην επιφάνεια αρκετές ελλείψεις της και επέβαλαν την επανεξέταση του νομικού πλαισίου για τα οργανωμένα ταξίδια. Τα ευρωπαϊκά όργανα αλλά και διάφορες ομάδες εμπειρογνομόνων και επιτροπές εντόπισαν αρκετές αδυναμίες και προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της Οδηγίας και πρότειναν αλλαγές, προκειμένου να διασφαλιστεί η καλύτερη προστασία των ταξιδιωτών αλλά και τα συμφέροντα των επιχειρήσεων, που δραστηριοποιούνται στον τομέα των οργανωμένων ταξιδιών.

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις 29 Νοεμβρίου 2023, μετά από αρκετές διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενους φορείς, υπέβαλε επίσημη Πρόταση για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 για τα οργανωμένα ταξίδια, με σκοπό την ανθεκτικότητα της Οδηγίας σε περιόδους απρόβλεπτων περιστάσεων, τη βελτίωση της προστασίας των ταξιδιωτών, την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και την εξασφάλιση ενός πιο δίκαιου ανταγωνισμού μεταξύ των διοργανωτών ταξιδιών και των διάφορων εμπόρων της τουριστικής βιομηχανίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στις 18 Δεκεμβρίου 2024 δημοσιεύτηκε η θέση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Πρόταση για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, η οποία υποστηρίζει τους βασικούς στόχους της Πρότασης, ιδίως το γεγονός ότι η Πρόταση αποσκοπεί στην ενίσχυση των δικαιωμάτων των ταξιδιωτών και στην αποσαφήνιση των υποχρεώσεων των διοργανωτών. Ωστόσο, το Συμβούλιο προχώρησε και σε κάποιες αναβαθμίσεις στην Πρόταση, αποσαφηνίζοντας το πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302, απλοποιώντας ορισμένες έννοιες και επιδιώκοντας την καλύτερη ισορροπία μεταξύ της προστασίας των ταξιδιωτών και της βιωσιμότητας των τουριστικών επιχειρήσεων.

Από την κριτική ανάλυση των διατάξεων της Πρότασης της Επιτροπής για τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2015/2302 φαίνεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της προστασίας των ταξιδιωτών. Ωστόσο, έχουν εκφραστεί απόψεις που θεωρούν ότι θα πρέπει να γίνουν περαιτέρω βελτιώσεις στην προτεινόμενη αναθεώρηση της Οδηγίας, αφού δεν καλύπτει πλήρως αρκετά σημαντικά κενά. Έτσι, από την ανωτέρω ανάλυση διαπιστώνεται ότι ορισμένες από τις ρυθμίσεις της Πρότασης δεν επιτυγχάνουν την απλοποίηση και αποσαφήνιση της Οδηγίας, αλλά προκαλούν ανισορροπία μεταξύ της προστασίας των ταξιδιωτών και της βιωσιμότητας των τουριστικών επιχειρήσεων.

Η αναθεωρημένη Οδηγία ενέχει τον κίνδυνο να προκαλέσει αύξηση των τιμών για τα πακέτα και αύξηση του τελικού κόστους για τους ταξιδιώτες. Σε αυτή την περίπτωση, οι διοργανωτές και οι πάροχοι υπηρεσιών θα πρέπει να αποφασίσουν εάν θα απορροφήσουν την αύξηση του κόστους ή αν θα την επωμιστούν οι ταξιδιώτες, διακινδυνεύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο να καταστούν ανταγωνιστικοί, καθώς οι ταξιδιώτες θα αποφεύγουν την κράτηση πακέτων μέσω διοργανωτών/πωλητών και θα προβαίνουν οι ίδιοι σε κρατήσεις για οργανωμένα ταξίδια. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι τα πακέτα διακοπών αντιπροσωπεύουν σημαντικό μερίδιο των εσόδων των Ευρωπαίων ξενοδόχων, η Πρόταση θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού πακέτου διακοπών και να επηρεάσει αρνητικά ολόκληρη την αλυσίδα αξίας, επηρεάζοντας τις μικρές ή μικρομεσαίες επιχειρήσεις φιλοξενίας. Είναι,

⁵⁰. Οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1990 για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις, ΕΕ 1990 L 158/59. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990L0314> (ημερομηνία πρόσβασης: 31.03.2025).

μάλιστα, σημαντικό να υπάρχει προσεκτική παρακολούθηση και επιβολή των κανόνων, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι διοργανωτές/πωλητές πακέτων θα συμμορφώνονται πράγματι με τις υποχρεώσεις τους και ότι οι ταξιδιώτες θα έχουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους, προκειμένου να προστατεύονται από πιθανές αρνητικές εμπειρίες. Σημαντικό είναι, εξάλλου, να αποφευχθεί η εισαγωγή υπερβολικών ρυθμιστικών βαρών στους διοργανωτές/πωλητές πακέτων και η επιβολή ιδιαίτερα αυστηρών απαιτήσεων-υποχρεώσεων στις μικρομεσαίες τουριστικές επιχειρήσεις, που ενδέχεται να είναι δαπανηρή και να εμποδίσει την ανάκαμψη και ανάπτυξη του ταξιδιωτικού κλάδου.

Εν κατακλείδι, είναι σημαντικό το τελικό κείμενο αναθεώρησης της Οδηγίας να προσαρμοστεί έτσι ώστε να εξισορροπεί, με δίκαιο και αποτελεσματικό τρόπο, τα δικαιώματα των ταξιδιωτών με τις λειτουργικές ανάγκες των τουριστικών επιχειρήσεων, καθ' ότι μια ισορροπημένη προσέγγιση όχι μόνο θα αντιμετώπιζε τις ελλείψεις της Οδηγίας, αλλά θα προωθούσε επίσης μία πιο ανθεκτική και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή τουριστική βιομηχανία στο σημερινό δυσμενές διεθνές οικονομικό περιβάλλον.