

Željko Trezner*

PRIMJENA DIREKTIVE (EU) 2015/2302 O PUTOVANJIMA U PAKET-ARANŽMANIMA I POVEZANIM PUTNIM ARANŽMANIMA

Sažetak

Početkom srpnja 2018. godine u državama članicama EU započet će primjena novih uvjeta pružanja usluga paket-aranžmana i povezanih putnih aranžmana temeljem odredbi Direktive (EU) 2015/2302. Nova direktiva donosi značajne promjene u odnosu na odredbe trenutno važeće Direktive 90/314/EEZ. Analiza razlika u odredbama direktiva upućuje na veći broj kritičnih pitanja koja se mogu pojaviti u transpoziciji i u praktičnoj primjeni Direktive (EU) 2015/2302. Posebno su istaknuti najvažniji izazovi u procesu primjene, i to prije svega u pitanjima primjene definicija paket-aranžmana i povezanih putnih aranžmana, izuzeća od primjene direktive, zaštite od nesolventnosti, objavljivanja predugovornih informacija, sklapanja i izvršenja ugovora. Rad upućuje na dvojbe u smislu preglednosti i razumljivosti odredbi Direktive (EU) 2015/2302 za prosječne potrošače te na potrebe i mogućnosti daljnjih istraživanja nakon početka njezine primjene.

Ključne riječi: Direktiva 90/314/EEZ, Direktiva (EU) 2015/2302, paket-aranžmani, povezani putni aranžmani

1. Uvod

Briga o visokoj razini zaštite prava potrošača u državama članicama Europske unije nije novost. Međutim, rijetko je koje područje pružanja usluga ili isporuke dobara tako opsežno i detaljno regulirano kao što je pružanje usluga paket-aranžmana. U tom smislu nije bilo neočekivano da će Europski parlament i Vijeće donošenjem Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2302&from=HR>, 29. rujna 2017) postaviti novu, još višu razinu zaštite potrošača.

Iako nominalno, temeljem Lisabonskog ugovora (<http://www.mvpep.hr/custom-pages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>, 29. rujna 2017),

* Željko Trezner, struč. spec. oec., viši predavač, Visoka škola Aspira, zeljko.trezner@aspira.hr

turizam spada u područje u kojem je EU ovlaštena podupirati, koordinirati ili nadopunjavati djelovanje države članice, čini se da u praksi baš i nije uvijek tako. Naime, turizam kao horizontalna pojava može se pojaviti kao kontekst u području različitih interesa Europske unije. Zato McCormick (2010) opravdano upozorava da je u praksi vrlo teško napraviti distinkciju između različitih vrsta nadležnosti. To se konkretno odnosi i na ovaj slučaj jer je pitanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta i zaštita potrošača u području podijeljenih nadležnosti, a u kojima države članice imaju pravo donositi pravno obvezujuće akte samo u onoj mjeri u kojoj to nije učinio EU.

U okolnostima u kojima se Direktiva (EU) 2015/2302 donosi kao direktiva maksimalne harmonizacije, jasno je da će državama članicama ostati razmjerno mali prostor za donošenje bitno različitih odredbi, i to samo onda kada je to direktivom izričito predviđeno. Ipak nije isključeno da u procesu transpozicije može doći do različitih praksi. Ne treba pri tome zaboraviti da direktive kao pravni akti Europske unije prije svega upućuju na obvezujuće ciljeve, a ne na način njihova ispunjavanja pa države članice same biraju nacionalne mjere, a o njima moraju obavijestiti Europsku komisiju.

Neovisno o različitostima u pristupu definiranja mjera na nacionalnoj razini, zbog obveze maksimalne harmonizacije države članice u svojem nacionalnom pravu neće moći uvoditi odredbe koje odstupaju od odredaba iz Direktive. S ciljem osiguravanja jedinstvene razine zaštite potrošača odredbe u nacionalnom pravu neće moći biti ni strože ni manje stroge od odredaba propisanih Direktivom, a što izričito stoji u članku 4 Direktive (EU) 2015/2302. Valja istaknuti da je Direktiva Vijeća od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket-aranžmanima (90/314/EEZ) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=HR>, 29. rujna 2017) temeljena na modelu minimalne harmonizacije. Analizirajući prijedlog teksta Direktive (EU) 2015/2302, Tot (2015) ističe metodu harmonizacije kao glavni prigovor te predlaže da se putem većeg broja odredbi minimalne harmonizacije otvori prostor nacionalnim zakonodavstvima da primijene ona postojeća rješenja koja su za putnika povoljnija. Ta primjedba ima smisla ukoliko se sagleda povijesni razvoj zaštite potrošača u uslugama turističkih putovanja, ali je dvojbeno u pogledu zahtjeva ujednačavanja uvjeta poslovanja na jedinstvenom tržištu.

Očito, reguliranje prava potrošača paket-aranžmana u budućnosti bit će omeđeno ne samo dosadašnjom praksom, nego i različitim pristupima dosizanja zajedničkih ciljeva iz nove direktive. Iako se primjena Direktive (EU) 2015/2302 očekuje od 1. srpnja 2018., sigurno je da će njena transpozicija i primjena izazvati brojne nedoumice. Stoga se čini opravdano i tijekom procesa u kojem države članice provode zakonodavne postupke usklađivanja s Direktivom (EU) 2015/2302 istražiti koje su ključne razlike u odnosu na Direktivu 90/314/EEZ, a što je i svrha ovoga rada. Cilj istraživanja je prije svega proširivanje spoznaja o donošenju i primjeni direktiva o paket-aranžmanima općenito, ali i o izazovima primjene Direktive (EU) 2015/2302, a kako bi se

mogli predvidjeti izazovi njene primjene u praksi i utvrditi moguća područja daljih opsežnijih istraživanja. Stoga su za ovo istraživanje korištene teorijske metode analize, sinteze, generalizacije i konkretizacije, a rezultati su prikazani u formi argumentativnog pregleda.

Rad se sastoji od ukupno četiri poglavlja. U sljedećem poglavlju prikazani su povijesni razlozi i preduvjeti donošenja Direktive 90/314/EEZ te su opisani razlozi i postupak donošenja Direktive (EU) 2015/2302. Slijedi poglavlje u kojem su analizirane ključne razlike u odredbama direktiva 90/314/EEZ i 2015/2302 s ciljem utvrđivanja onih koje će donijeti najveće izazove u transpoziciji nove direktive u nacionalna zakonodavstva država članica EU. U zaključku su naznačena kritična područja koja upućuju na najviše dvojbi jednako kao i područja mogućih istraživanja u budućnosti.

2. Donošenje i primjena direktiva o paket-aranžmanima

Već je iz preambule (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=HR>, 29. rujna 2017) Direktive Vijeća o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket-aranžmanima 90/314/EEZ moguće pratiti tradiciju donošenja međunarodnih konvencija koje reguliraju prava potrošača koji su korisnici usluga paket-aranžmana sve od Varšavske konvencija iz 1929. o međunarodnom zračnom prijevozu, Bernske konvencije iz 1961. o prijevozu željeznicom, Atenske konvencije iz 1974. o prijevozu morem i Pariške konvencije o odgovornosti vlasnika hotela iz 1962. Tu se ne spominje još i važnija, Međunarodna konvencija o ugovoru o putovanju koja je prihvaćena 1970. godine u Bruxellesu, koja formalno nije stupila na snagu zbog malog broja ratifikacija, ali je izrazito utjecala na poslovnu praksu i na mnoga nacionalna zakonodavstva (Sušić, 1986) te u konačnici na neki način i dovela do usvajanja Direktive 90/314/EEZ.

Takva briga o zaštiti potrošača usluga paket-aranžmana i zahtjevi za ujednačavanje prakse na europskoj, ali očigledno i globalnoj razini mora imati uzroke koji definitivno nisu međunarodno-pravne, nego i neke druge naravi. Naime, s jedne strane bilo je jasno da će se države uključivati u zaštitu prava turista kao potrošača jer se broj osoba koji putuju u paket-aranžmanima brzo povećavao, a pogotovo je to pitanje bilo važno u kontekstu snažne internacionalizacije i globalizacije turizma (Čavlek, 1998) koja je obilježila šezdesete i sedamdesete godine prošloga stoljeća. S druge strane, čini se da je taj trend porasta zaštite potrošača potaknut i zbog poslovnih interesa organizatora putovanja. Naime, organizatori putovanja lojalnost svojih klijenata zapravo grade na preuzimanju rizika neispunjenja, neurednog ili nepotpunog ispunjenja usluga te preuzimanju odgovornosti za sigurnost klijenata koja uključuje i financijska jamstva za primljene predujmove za putovanje (Čavlek et al., 2011).

Strah od poslovanja s većim brojem nepoznatih pružatelja usluga u inozemstvu koje donosi i rizik neistinitog informiranja potrošača i/ili gubitka uplaćenih sredstava i danas čini jednu od ključnih prednosti kupovine paket-aranžmana u odnosu na samostalno izvršenje individualnih rezervacija. Stoga nije neobično da su i prije kreiranja zakonskih obveza o točnosti danih informacija i poštenim ugovornim odredbama te o povratu sredstava klijentima u slučaju stečaja organizatora putovanja neke strukovne udruge organizatora putovanja i same pokrenule takvu prasku kroz kodekse i dobrovoljne garantne fondove.

U Velikoj Britaniji taj je proces započeo još šezdesetih godina prošloga stoljeća djelovanjem nacionalne udruge turističkih agencija ABTA-e, ali i donošenjem propisa koji su strogo regulirali dezinformiranje potrošača (Čavlek, 1998), a nešto kasnije i pitanja nepoštenih ugovornih odredbi. Iako je Njemačka, u kojoj je izrazito velik opseg touroperatorskog poslovanja, u tim procesima nešto kasnila, Čavlek ističe da je 1994. godine u svoje zakonodavstvo implementirala jedan od najstrožih sustava zaštite potrošača paket-aranžmana u pogledu neistinitog informiranja i neispunjavanja ugovornih obveza od strane touroperatora.

U konačnici, valja istaknuti da je iste trendove pratila legislativa i u Hrvatskoj. Na tragu odredbi Međunarodne konvencije o ugovoru o putovanju iz 1970. godine još od 1978. godine donošenjem Zakona o obveznim odnosima u hrvatskom pravnom sustavu egzistira Ugovor o organiziranju putovanja kao imenovani i formalni ugovor (Pešutić, 2009). Europska orijentacija hrvatskih organizatora putovanja i države uvjetovala je razmjerno brzo prilagođavanje dostignutim europskim kriterijima neovisno o brzi pristupnih pregovora. Već su u Zakonu o turističkoj djelatnosti koji je donesen 1996. godine do određene mjere implementirane i odredbe Direktive 90/314/EEZ o turističkim paket-aranžmanima. Međutim, tek su donošenjem Zakona o obveznim odnosima 2005. godine i Zakona o pružanju usluga u turizmu 15. lipnja 2007. godine s odredbama Direktive 90/314/EEZ usklađeni svi uvjeti sklapanja ugovora o organiziranju putovanja u Hrvatskoj (Trezner, 2009).

Međutim, razvojem informacijske tehnologije, novih kanala prodaje i mogućnosti komunikacije s potrošačima, aktualna Direktiva 90/314/EEZ počela je predstavljati ograničavajući faktor za osiguravanje prava potrošača posebice u uvjetima u kojima su se pojavljivali brojni novi poslovni modeli u kojima su poslovale suvremene turističke agencije, ali i drugi ponuđači turističkih usluga. Naime, postojeća direktiva nije mogla odgovoriti na izazove digitalizacije poslovanja, ni harmonizacije poslovnih praksi u prekograničnom poslovanju touroperatora u EU. U tom smislu Europska komisija je u srpnju 2007. godine objavila radni dokument (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/commission_working_document_final26-07-2007.pdf, 29. rujna 2017) kojim je formalno započela proces izrade nove direktive. Cilj tog dokumenta bio je prije svega identificirati glavne regulatorne izazove vezane uz paket-aranžmane te

pokrenuti konzultacije kako s predstavnicima organizatora putovanja, potrošačkih udruga i država članica.

U proces konzultacija aktivno se s konkretnim pisanim prijedlozima (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/summary_responses_publication_final_30012007.pdf, 29. rujna 2017) uključilo 16 država članica i 60 različitih udruga, ustanova i pojedinaca. Očekivano, konzultacije su ukazale na nužnost bitnih izmjena u postojećoj direktivi te ukazale na širok spektar interesa, ponekad i suprotstavljenih. Indikativnim zapažanjima svakako se mogu okarakterizirati ona vezana uz područje primjene direktive. Evidentno, pojedine vrste i oblici pružanja usluga koje se nude u paketu nisu obuhvaćeni režimom zaštite potrošača. To su prije svega izleti, krstarenja, putovanja koja organiziraju neprofitne organizacije, ali i razni oblici dinamičkog povezivanja pojedinačnih usluga putem interneta u jedinstveni paket. Dodatno, otvorena su i pitanja vezana uz preciznije definiranje odgovornosti organizatora i posrednika, bolje informiranje potrošača, mogućnosti promjene ugovorene cijene, otkazivanja ugovora, prava na naknadu štete, prigovora potrošača, povrata novca i pokrivanja troškova repatrijacije u slučaju stečaja i nesolventnosti organizatora. Daljnja rasprava ukazala je i na daleko više otvorenih pitanja, ali i na to da neke od istaknutih izazova ni konačna rješenja u usvojenoj Direktivi (EU) 2015/2302 nisu primjerno i precizno riješila, kao što je primjerice slučaj s povremenim putovanjima koja organiziraju neprofitne organizacije.

Čini se da je najveću pozornost Europske komisije privuklo pitanje dinamičkog povezivanja pojedinačnih usluga putem interneta u jedinstveni paket te izostanka zaštite potrošača na istoj razini kao što je slučaj s potrošačima tradicionalnih paket-aranžmana. Iz tog je razloga Europska komisija naručila istraživanje o šteti koju zbog toga mogu pretrpjeti potrošači. Opsežan izvještaj (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/study_consumer_detriment_dyna_packages_en.pdf, 29. rujna 2017) s nalazima istraživanja poslužio je za nastavak javne rasprave, a dovršen je početkom 2010. godine objavom sažetka prijedloga rješenja (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/20100430_summary_responses.pdf, 29. rujna 2017).

Sve do srpnja 2013. godine trajale su daljnje konzultacije u obliku konferencija i radionica u kojima su sudjelovali različiti dionici, a u svrhu pripreme i objave teksta prijedloga nove direktive (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/HR/1-2013-512-HR-F1-1.Pdf>, 29. rujna 2017) i procjene njezinih učinaka (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0263&from=EN>, 29. rujna 2017). To je bio krajnji korak za pokretanje konačnih konzultacija među državama članicama i usklađivanje stavova između Europskog parlamenta i Vijeća koje je dovršeno 25. listopada 2015. glasovanjem u Europskom parlamentu kada je prihvaćen konačni tekst direktive (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=>

CELEX:32015L2302&from=HR, 29. rujna 2017), a koji je i objavljen u Službenom listu Europske unije 11. prosinca 2015. i stupio je na snagu 31. prosinca 2015. godine.

Proces donošenja nove direktive trajao je preko osam godina, a uzimajući u obzir da njezina primjena kroz pravne akte država članica zapravo počinje tek 1. srpnja 2018., postavlja se opravdano pitanje jesu li normativna rješenja na koja Direktiva (EU) 2015/2302 upućuje već zastarjela. To je posebno važno pitanje u kontekstu ubrzanog razvoja komunikacijskih tehnologija koje čine tehnološki okvir poslovanja organizatora putovanja. Zbog toga se svakako čini opravdano pažljivo analizirati različite aspekte primjene nove Direktive uspoređujući ih s odredbama Direktive 90/314/EEZ, ali i u budućnosti pratiti na koji će način transponirana Direktiva odgovoriti na nove poslovne modele organizatora putovanja.

3. Najvažnije razlike u odredbama direktiva 90/314/eez i 2015/2302

Već sam naziv Direktive (EU) 2015/2302 ukazuje na njezin prošireni opseg. Dok je Direktiva 90/314/EEZ obuhvatila samo pitanja reguliranja uvjeta pružanja usluga paket-aranžmana, Direktiva (EU) 2015/2302 uz paket-aranžmane regulira i pitanja povezanih putnih aranžmana. Iako je i pojam paket-aranžmana u novoj direktivi posve drugačije i kompleksnije definiran, ona donosi i novi pojam povezanog putnog aranžmana. Osim toga, Direktiva (EU) 2015/2302 daleko opsežnije pristupa definiranju pojmova u odnosu na Direktivu 90/314/EEZ, ne samo u broju pojmova nego i u složenosti pojedinih definicija. Zato je pojmovno određenje ključnih definicija na koje se nova direktiva odnosi jedna od važnih razlika u odnosu na prethodnu direktivu, ali vrlo vjerojatno i najvažnije kritično područje za njenu buduću primjenu.

Za razliku od stare direktive koja nije izravno deklarirala u kojim područjima se ne primjenjuje, to kod Direktive (EU) 2015/2302 nije slučaj. Tako se nova direktiva izravno referira da se ne primjenjuje na paket-aranžmane i povezane putne aranžmane koji obuhvaćaju razdoblje kraće od 24 sata, osim ako je uključeno noćenje (Članak 2, stavak 2, podstavak a Direktive (EU) 2015/2302). Ni Direktiva 90/314/EEZ nije obuhvaćala izlete, međutim novi pristup definiranju pojma paket-aranžmana otvara mogućnost da se izlet definira kao paket-aranžman koji obuhvaća razdoblje kraće od 24 sata i ne uključuje noćenje, a što do sada zbog izričaja definicije paket-aranžmana iz Direktive 90/314/EEZ nije bilo moguće.

U odnosu na odredbe Direktive 90/314/EEZ nova direktiva eksplicitno iz područja primjene isključuje paket-aranžmane i povezane putne aranžmane koje se omogućuje povremeno i na neprofitnoj osnovi i to samo ograničenoj skupini putnika (Članak 2, stavak 2, podstavak b Direktive (EU) 2015/2302). Iako je to naizgled preciznije i bolje definirano rješenje nego u staroj direktivi, moguće je da ta odredba otvo-

ri posve nove dileme u primjeni. Naime, ta odredba ostavlja tešku zadaću državama članicama da kroz svoje provedbene propise definiraju što znače pojmovi: povremeno, neprofitno i ograničena skupina.

Moguće je da se najvažnije područje iz kojeg je isključena primjena Direktive (EU) 2015/2302 odnosi na paket-aranžmane i povezane putne aranžmane kupljene na temelju općeg sporazuma za organiziranje poslovnih putovanja između trgovca i druge fizičke ili pravne osobe koja djeluje u svrhe povezane sa svojom trgovačkom, poslovnom, obrtničkom ili profesionalnom djelatnošću (Članak 2, stavak 2, podstavak c Direktive (EU) 2015/2302). Ta odredba doslovno omogućuje poslovnim klijentima da sami biraju hoće li se na njihove transakcije primjenjivati odredbe direktive. Jednostavnije rečeno, one fizičke ili pravne osobe koje djeluju u svrhe povezane sa svojom trgovačkom, poslovnom, obrtničkom ili profesionalnom djelatnošću, bit će zaštićene odredbama direktive ukoliko nemaju okvirni sporazum s pružateljem usluga paket-aranžmana ili povezanih putnih aranžmana.

Razina harmonizacije sljedeća je bitna razlika na koju treba skrenuti pozornost. Direktiva 90/314/EEZ omogućavala je državama članicama da mogu radi zaštite potrošača donositi ili zadržavati strože propise (Članak 8 Direktive 90/314/EEZ), a što odredbe u pravilu ne omogućavaju. Tako Direktiva (EU) 2015/2302 izrijekom nalaže da, osim ako je u direktivi za iznimne slučajeve izričito drugačije predviđeno, države članice u svojem nacionalnom pravu ne održavaju niti u njega uvode odredbe koje odstupaju od odredaba utvrđenih u Direktivi, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima bi se osigurala različita razina zaštite putnika (Članak 4 Direktive (EU) 2015/2302).

Opsežnije i detaljnije reguliranje sadržaja predugovornih informacija svakako obilježava Direktivu (EU) 2015/2302. To proširenje sadržaja vezano uz obvezu pružanja informacija potrošaču logično je iz najmanje dva razloga. Prvi, jer se zaštita potrošača uvelike temelji na pravu na istinite i pravovremene informacije, a drugi jer je tijekom primjene Direktiva 90/314/EEZ, kao i kroz proces donošenja nove direktive, apsolviran velik broj slučajeva koji su mogli ukazati na potrebne promjene. Istovremeno, uvođenje dodatnih obveza koje su kruto definirane u obliku unaprijed formuliranih obrazaca, možda se neće pokazati kao najspretnije rješenje u praksi i organizatorima će stvoriti operativne poteškoće. Stoga te odredbe mogu biti među kritičnim pitanjima provedbe direktive.

Odredbe koje se odnose na sadržaj ugovora u Direktivi (EU) 2015/2302 usklađene su i pozivaju se na odredbe drugih relevantnih direktiva i uredbi vezano uz ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija, mehanizama za alternativno rješavanje sporova i *on-line* rješavanja sporova. Osim toga, bolje su usklađeni sa suvremenom praksom sklapanja ugovora u elektroničkom okruženju i na daljinu te suvremenim poslovanjem putem posrednika, a koje Direktiva 90/314/EEZ nije ni mogla anticipirati.

Odredbe vezane uz izmjene cijena usluga paket-aranžmana u Direktivi (EU) 2015/2302 preciznije su i detaljnije. Najvažnija novina u odnosu na Direktivu 90/314/EEZ jest da nova direktiva postavlja granicu za opravdano povećanje cijene na maksimalno 8 % od prethodno ugovorene cijene. Takve odredbe do sada u Direktivi 90/314/EEZ nije bilo, ali su je neke države članice imale ugrađene u svoje propise. Tako je, primjerice, odredbama Zakona o obveznim odnosima propisano da ako bi povećanje cijene iznosilo više od 10 %, putnik ima pravo na raskid ugovora bez obveze na naknadu štete i uz pravo na povrat uplaćene cijene (Pešutić, 2009: 138). Ta je odredba upravo primjer snižavanja prava potrošača u nekim slučajevima, a koja će se dogoditi implementacijom Direktive (EU) 2015/2302 u hrvatski pravni sustav.

Direktiva (EU) 2015/2302 vrlo opsežno definira prava i obveze koje proizlaze iz izmjena uvjeta i raskida ugovora, a koji su većim dijelom do sada bile predmet različitih rješenja u nacionalnim zakonodavstvima. U tom će smislu temeljem implementacije nove direktive potrošači u različitim državama EU-a početkom njene primjene uživati ista prava koja se odnose na izmjene uvjeta i raskida ugovora, a organizatori paket-aranžmana na identičnu poslovnu praksu. Međutim, novi uvjeti stvorit će organizatorima paket-aranžmana i dosta operativnih izazova. Primjerice, ukoliko organizator zbog nedovoljnog broja putnika mora opravdano otkazati putovanje, za putovanja dulja od šest dana morat će to učiniti najkasnije 20 dana prije polaska. Sadašnje odredbe Zakona o obveznim odnosima omogućuju hrvatskim organizatorima putovanja da putnika obavijeste o otkazivanju najkasnije pet dana prije polaska na putovanje (isto: 139). Stoga je gotovo sigurno da će odredbe vezane uz izmjene uvjeta i raskid ugovora biti u skupini kritičnih pitanja za primjenu nove direktive.

Promjene koje treba očekivati s primjenom Direktive (EU) 2015/2302 u području reguliranja izvršenja paket-aranžmana najbolje ukazuje da je tim pitanjima posvećeno cijelo poglavlje s četirima vrlo opsežnim člancima, a što je u Direktivi 90/314/EEZ regulirano samo jednim člankom. Te će promjene suočiti organizatore paket-aranžmana s visokim zahtjevima u smislu odgovornosti za izvršenje paket-aranžmana, obveze pružanja pomoći te sniženja cijena i naknade štete, a koje do sada u nekim državama članicama nisu bile regulirane na taj način. To će neizostavno postaviti visoke zahtjeve u smislu upravljanja kvalitetom kod organizacije paket-aranžmana i potencijalno staviti male poduzetnike i mikropoduzetnike u razmjerno neravnopravan položaj zbog rizika od isplata visokih naknada za štete. Stoga su i ta pitanja kritična za primjenu nove direktive.

Pitanja vezana uz zaštitu potrošača u slučaju nesolventnosti organizatora paket-aranžmana u Direktivi (EU) 2015/2302 imaju posebnu važnost, a osobito zbog namjere da se osigura uzajamno priznavanje zaštite u slučaju nesolventnosti među državama članicama, a što do sada nije bio slučaj. Naime, Direktiva 90/314/EEZ je u Članku 7 samo jednom rečenicom regulirala to pitanje: „Ugovorna stranka organizator i/ili

prodavatelj pružaju dovoljne dokaze o sigurnosti povrata uplaćenog novca i povratka potrošača u domovinu u slučaju insolventnosti” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=HR>, 29. rujna 2017). Iako u nekim državama članicama postoje vrlo složeni sustavi osiguravanja jamčevine za slučaj nesolventnosti, neke članice EU-a, kao što je Hrvatska, sigurno će se suočiti s izazovima priznavanja domaće zaštite, u najmanju ruku zbog vrlo ograničenog tržišta za domaće osiguravatelje i/ili nedovoljno iskustva s nesolventnim organizatorima paket-aranžmana. Stoga će implementacija zaštite u slučaju nesolventnosti neizostavno biti među kritičnim pitanjima implementacije nove direktive.

Potpuna novost u Direktivi (EU) 2015/2302 su odredbe koje se odnose na zaštitu u slučaju nesolventnosti i zahtjeve u vezi s informiranjem za povezane putne aranžmane. Ovdje valja naročito istaknuti da potrošači koji koriste usluge povezanih putnih aranžmana nisu u istom režimu zaštite kao kupci usluga paket-aranžmana. Naime, kod povezanog putnog aranžmana obvezu osiguravanja zaštite od nesolventnosti imaju samo osobe koje omogućuju putne aranžmane, ali se to ne odnosi na pojedinačne pružatelje usluga u povezanom putnom aranžmanu. Ukoliko je primjerice povezani putni aranžman omogućio smještajni objekt, a zbog svoje insolventnosti prijevoznik nije u mogućnosti pružiti uslugu prijevoza, potrošač neće imati pravo niti na pokrivanje troškova repatrijacije. Puno pravo na zaštitu od nesolventnosti putnik bi imao samo u slučaju nesolventnosti smještajnog objekta koji mu je omogućio povezani putni aranžman. Naravno, odredbe Direktive (EU) 2015/2302 upućuju i na obvezu obavještavanja putnika o ograničenjima zaštite od nesolventnosti, kao i o obvezama koje za pružatelja povezanog putnog aranžmana proizlaze u slučajevima da ne ispuni zahtjeve navedene u odredbama Članka 19 Direktive (EU) 2015/2302. S obzirom na to da se radi o potpuno novim odredbama, svakako ih treba razmotriti kao kritične za provedbu nove direktive.

Direktiva (EU) 2015/2302 je u poglavlju o općim odredbama uključila i neke dodatne obveze, odgovornosti i prava. To su obveze prodavatelja kada organizator ima poslovni nastan izvan Europskoga gospodarskog prostora, odgovornosti posrednika za pogreške u postupku ili na sustavu rezervacija koje se njemu mogu pripisati. Dodatno, istaknuta je obvezujuća priroda Direktive (EU) 2015/2302 u slučajevima izjava o odricanju od odgovornosti ili prava. Radi se o odredbama koje povećavaju prava potrošača, osim odredbi koje reguliraju prava organizatora na regresnu naknadu. I na kraju, za razliku od Direktive 90/314/EEZ izričito je naglašena obveza država članica da osiguravaju postojanje odgovarajućih i djelotvornih sredstava za poštivanje odredbi nove direktive.

Posebnu pozornost potrebno je posvetiti i odredbi u Članku 25. Direktive (EU) 2015/2302 koja govori o obvezi država članica da utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba donesenih na temelju nove direktive i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se one provode. Naime, to ostavlja

manje prostora nacionalnim zakonodavstvima da odredbe direktive implementiraju kroz obvezno-pravni odnos pa će se primjena temeljiti na javnom pravu. Čini se da su se prema objavljenim prijedlozima nacрта propisa (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5594>, 29. rujna 2017) za ovu opciju odlučili i nadležni predlagatelji implementacije direktive u Hrvatskoj, a to je prije svega Ministarstvo turizma.

4. Zaključak

Već ključne razlike između izričaja odredbi Direktive 90/314/EEZ i Direktive 2015/2302 upućuju na neka područja za koja se može opravdano sumnjati da će izazvati velike dileme u procesu transpozicije Direktive 2015/2302 kod država članica, a onda i velike izazove u njihovoj praktičnoj primjeni. U tu svrhu, Europska komisija je organizirala niz konzultacija za predstavnike država članica kako bi pomogla u procesu implementacije odredbi Direktive 2015/2302. Naravno, pri tome je izričito naglašeno da sve preporuke predstavnika Europske komisije u tim konzultacijama ne znače službene stavove Komisije niti se mogu smatrati obvezujućim tumačenjima, a koje može davati samo Europski sud pravde. Zapisnici (http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46056, 29. rujna 2017), (http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46057, 29. rujna 2017), (http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46053, 29. rujna 2017), (http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46053, 29. rujna 2017) s tih konzultacija obuhvaćaju pitanja koja su unaprijed pripremali predstavnici država članica, a na koje su predstavnici Komisije davali odgovarajuće odgovore.

Uzimajući u obzir broj i sadržaj postavljenih pitanja u provedenim konzultacijama, ali i provedenu analizu razlika u odredbama Direktiva 90/314/EEZ i 2015/2302 čini se da kritična područja praktične primjene Direktive 2015/2302 čine pitanja vezana uz: 1) praktične implikacije primjene definicija paket-aranžmana i povezanih putnih aranžmana, 2) precizno definiranje izuzeća od primjene direktive, 3) pitanja zaštite od nesolventnosti, 4) pitanja vezana uz objavljivanje predugovornih informacija i 5) pitanja vezana uz sklapanje i izvršenje ugovora. Zbog ograničenja u opsegu ovoga rada nije bilo moguće izvršiti detaljniju analizu svih spomenutih kritičnih područja, ali to svakako može biti predmet istraživanja u budućnosti i to pogotovo nakon što postupak transpozicije direktive u nacionalna zakonodavstva država članica bude dovršen.

Nema dvojbe da Direktiva 2015/2302 donosi suvremenija rješenja te obuhvaća i poslovne odnose koje s donošenjem Direktive 90/314/EEZ nije bilo moguće predviđjeti. Međutim, opseg i složenost odredbi Direktive 2015/2302 u odnosu na Direktivu 90/314/EEZ upućuje na dvojbe u smislu preglednosti i razumljivosti za prosječne potrošače, a onda i na opravdanost njene primjene u obliku u kojem je usvojena. To je svakako pitanje koje će nakon isteka određenog vremena biti vrijedno daljnjih istraživanja.

Literatura

1. Čavlek, Nevenka. 1998. *Turoperatori i svjetski turizam*. Zagreb: Golden marketing.
2. Čavlek, Nevenka et al. 2011. *Turizam – ekonomske osnove i organizacijski sustav*. Zagreb: Školska knjiga.
3. McCormick, John. 2010. *Razumjeti Europsku uniju*. Zagreb: Mate.
4. Pešutić, Andrea. 2009. Ugovori koje sklapa turistička agencija. U: *Propisi u poslovanju turističkih agencija*, ur. Cutvarić, Miljenka i Trezner, Željko, 119–164, Zagreb: HZRIF i UHPA, 2009.
5. Sušić, Stefan. *Turističko pravo*. 1986. Beograd: Službeni list SFRJ.
6. Tot, Ivan. 2015. Paket-aranžmani i potpomognuti paket-aranžmani. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991)*, 36 (1): 489–510.
7. Trezner, Željko. 2009. Pružanje usluga turističkih agencija temeljem Zakona o pružanju usluga u turizmu. U: *Propisi u poslovanju turističkih agencija*, ur. Cutvarić, Miljenka i Trezner, Željko, 55–84, Zagreb: HZRIF i UHPA, 2009.

Internetski izvori

8. European Commission: Working document on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours. http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/commission_working_document_final26-07-2007.pdf. 29. rujna 2017.
9. European Commission: Responses to the consultation on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours. http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/summary_responses_publication_final_30012007.pdf. 29. rujna 2017.
10. European Commission: Summary of responses to the consultation launched to gather stakeholders' opinions on the existing problems and preferred solutions in order to identify preferred policy options as part of the Commission's review of the Package Travel Directive. http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/20100430_summary_responses.pdf. 29. rujna 2017.
11. European Commission: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0263&from=EN>. 29. rujna 2017.
12. Europska Komisija: Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o putovanjima u paket-aranžmanima i potpomognutim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/HR/1-2013-512-HR-F1-1.Pdf>. 29. rujna 2017.
13. London Economics: Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages. http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/study_consumer_detriment_dynamic_packages_en.pdf. 29. rujna 2017.
14. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova: *Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. <http://www.mvpep.hr/custompages/static/hrvf/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>. 29. rujna 2017.
15. Službeni list Europske unije: DIREKTIVA VIJEĆA od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima (90/314/EEZ). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0314&from=HR>. 29. rujna 2017.

16. Službeni list Europske unije: *Direktiva (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2302&from=HR>, 29. rujna 2017.
17. Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements: Workshop with Member States on 13 June 2016. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46056. 29. rujna 2017.
18. Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements: Workshop with Member States on 25 October 2016. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46057. 29. rujna 2017.
19. Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements: Workshop with Member States on 16 February 2017. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46053. 29. rujna 2017.
20. Transposition of Directive (EU) No 2015/2302 on Package Travel and Linked Travel Arrangements: Workshop with Member States on 18 May 2017. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46053. 29. rujna 2017.
21. Vlada Republike Hrvatske: Nacrt prijedloga Zakona o pružanju usluga u turizmu. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5594>. 29. rujna 2017.



Application of Directive (EU) 2015/2302 on package travel and linked travel arrangements

Abstract

At the beginning of July 2018, new conditions for the provision of package travel arrangements and linked travel arrangements under the provisions of the Directive (EU) 2015/2302 will be introduced in the EU member states. The new Directive introduces significant changes in relation to the provisions of the current directive 90/314 / EEU. The analysis of differences in the provisions of the directives points to a number of critical issues that may arise in transposing and in the practical application of Directive (EU) 2015/2302. The most important challenges in the process of implementation are particularly highlighted, above all in the fields of: application of the definitions of package-arrangements and linked travel arrangements; exemptions from the application of the Directive; protection against insolvency; disclosing pre-contractual information; concluding and executing contracts. The paper points to certain doubts in terms of the user-friendliness and clearness of the provisions of Directive (EU) 2015/2302 for average consumers and to the need and possibilities of further research after its application.

Keywords: Directive 90/314/EEC, Directive (EU) 2015/2302, package travel, linked travel arrangements