

PROTECȚIA CONSUMATORULUI ÎN TURISM – CONSIDERAȚII ASUPRA REGLEMENTĂRILOR EUROPENE ȘI ROMÂNEȘTI

Profesor univ. dr. Valentin NIȚĂ

Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, România

Resume

La protection de consommateurs est une préoccupation permanente et active de l'UE.

C'est le contexte dans lequel on peut encadrer la protection des consommateurs touristique. Il y en a une législation spécifique dans le domaine mais il doit être appliqué en concordance avec les réglementations plus générales qui concerne la protection des consommateurs. Le matériel ci dessous traite quelques problèmes encore en discussion ou il n'y a des réglementations ou de des réglementations assez claires. Ils sont été identifiés des problèmes: sur la relation client – hôtelier, dans le transport par autocar et dans alimentation avec application en restauration.

Mots-clés: la protection de consommateurs, consommateurs touristique, réglementations touristique.

JEL classification: K32, L83.

1. PROTECȚIA CONSUMATORULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Protecția sănătății și a consumatorului sunt domenii importante pentru legislația UE, aspect reflectat și în politicile comunitare care le corespund. Aceste domenii fac parte din serviciul public european.

Serviciul public european este o noțiune juridică ce se referă la un ansamblu de atribuții ale funcționarilor publici din țările membre ale UE. În conformitate cu standardele europene, funcționarul

public se află la dispoziția cetățeanului european pentru a-i asigura servicii de calitate în toate domeniile. Această atribuție este și cea mai relevantă obligație de serviciu a sa. Prin urmare, acest aspect se reflectă și în domeniul sănătății și al protecției consumatorului.

Progresul procesului de integrare europeană, atât pe linie economică cât și pe linie socială, a determinat și cerința tot mai evidentă de a avea o politică comună de protecție a consumatorilor. După summitul de la Paris din 1972, al șefilor de stat și guvern din țările comunitare, care a solicitat acțiuni în acest domeniu, Comisia Europeană a prezentat primul program de acțiune privind politica de protecție a consumatorilor în 1975, care a fost adoptat în același an de Consiliul de Miniștri. “Programul preliminar al CEE pentru protecția consumatorilor și politica de informare” s-a focalizat pe protecția a 5 drepturi de bază ale consumatorilor:

- dreptul la protecția sănătății;
- dreptul la protecția intereselor economice ale consumatorilor;
- dreptul la informare și la educație;
- dreptul la despăgubiri;
- dreptul la reprezentarea consumatorilor la nivel comunitar și național.

Acquis-ul comunitar în domeniul protecției consumatorului este extrem de vast. El cuprinde nu doar reguli referitoare la etichetarea produselor comercializate pe ansamblul teritoriului Uniunii Europene, ci și reguli privitoare la instituțiile și procedurile de care consumatorul european dispune pentru a putea beneficia în mod concret și eficient de drepturile sale.

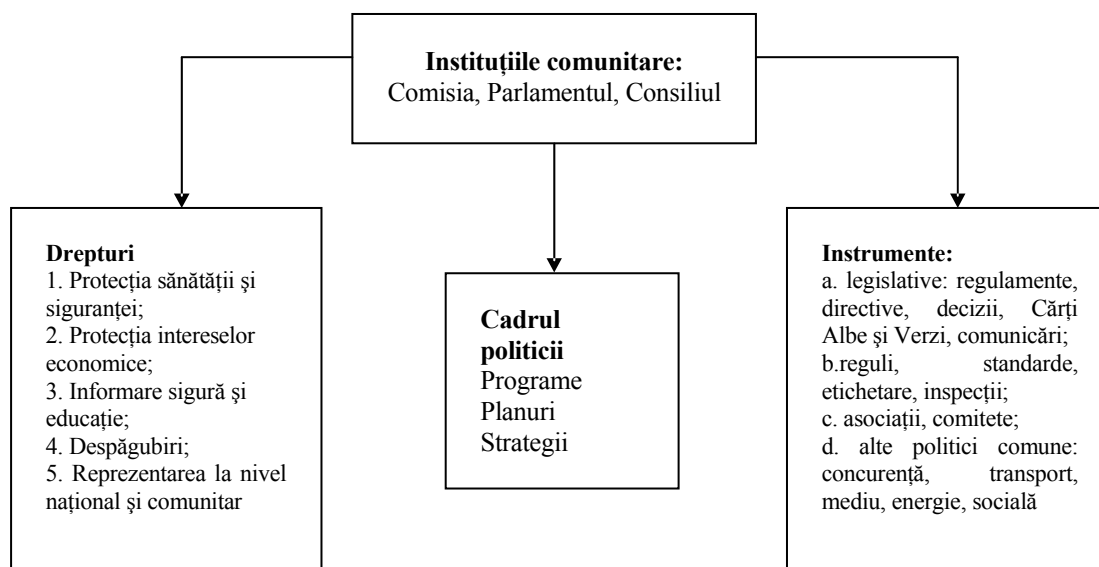


Figura nr.1 Caracteristicile politicii comune de protecție a consumatorilor

Consumatorul trebuie să poată avea acces la toate informațiile care i-ar permite să ia o decizie conformă cu dorințele sale reale vis-à-vis de un produs sau serviciu existent pe piața europeană. Informațiile oferite trebuie să îi permită să nu facă confuzie cu alte produse sau servicii similare existente pe piață, fără însă ca acestea să limiteze în vreun fel libera competiție existentă în cadrul UE între producătorii și cei care comercializează respectivele bunuri și servicii.

Protecția consumatorului este reglementată în Tratatul Constitutiv al UE într-un Titlu distinct, al XIV-lea. Art. 153 (ex-art.129 A) din Tratatul de la Maastricht precizează contribuția Comunității la protecția sănătății și a intereselor economice ale consumatorilor, la promovarea dreptului lor la informație, la educație și la apărarea intereselor proprii. În acest scop, Comunitatea ia măsuri în cadrul realizării pieței interne și măsuri care susțin și completează politica statelor membre. Astfel, toate persoanele fizice și juridice implicate în lanțul comercial european trebuie să se conformeze standardelor de calitate și etichetare ale UE.

2. PROTECȚIA CONSUMATORULUI ÎN ROMÂNIA

Implementarea acquis-ului comunitar în România presupune atât adoptarea de acte normative care să alinieze reglementările române la standardele existente în EU, cât și punerea în aplicare a respectivelor reglementări. Negocierile în vederea aderării vizează atât aproximarea legislativă, cât și evaluarea capacității administrative și instituționale de aplicare a legislației adoptate și armonizate.

Ordonanța nr. 21/1992 privind protecția

consumatorului subliniază că libertatea de a alege este un drept esențial al consumatorului.

Ordonanța nr.21/1992, cu modificările ulterioare, precizează principalele drepturi ale consumatorilor: protecția împotriva riscurilor produselor și serviciilor care prejudiciază viața, sănătatea sau securitatea persoanelor, informarea completă, educarea în calitate de consumatori cu privire la caracteristicile produselor și serviciilor, accesul nelimitat la piețe, acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de calitatea necorespunzătoare a produselor sau serviciilor, interzicerea comercializării produselor falsificate sau a substitutelor în dauna consumatorilor.

În mod corelativ, obligațiile agenților economici sunt următoarele: comercializarea doar a produselor și serviciilor certificate conform legii, oprirea livrărilor și/sau retragerea de pe piață a produselor la care s-a constatat neîndeplinirea caracteristicilor calitative prescrise, asigurarea condițiilor igienico-sanitare în producerea, transportul și desfășurarea produselor.

Protecția economică a consumatorilor este un aspect esențial al respectării drepturilor acestora, sens în care Ordonanța prevede că agenții economici sunt obligați să se abțină de la practicile comerciale abuzive, să redacteze clar și precis clauzele contractuale, mai ales în ceea ce privește prețul, garanțiile și calitatea produselor și a serviciilor și să acorde despăgubiri pentru daunele cauzate de produse sau servicii care nu corespund clauzelor contractuale. Imposibilitatea folosirii produselor sau a serviciilor impune restituirea contravalorii lor sau înlocuirea acestora, atunci când ea nu este imputabilă consumatorului.

3. PROTECȚIA CONSUMATORULUI TURISTIC

Așa după cum precizam anterior, acquis-ul comunitar în domeniu este extrem de vast. Există o legislație specifică turismului dar, în numeroase cazuri, trebuie să se facă apel la legi, ordonanțe, hotărâri, reglementări și norme care au o arie de aplicabilitate mai mare decât domeniul specific al turismului. De exemplu, ordonanța la care s-a făcut anterior referire, are prevederi general valabile pentru toate activitățile economice. De asemenea, uneori același subiect trebuie abordat și din punct de vedere a unei legislații specifice și din punct de vedere a unei legislații generale. De exemplu, Legea nr. 631 din 16/11/2001 privind activitatea de comercializare a pachetelor de servicii turistice cuprinde prevederi privind încheierea contractelor dar ele trebuie completate cu prevederile Legii 193/2000 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii.

Fără îndoială că protecția consumatorului are ca punct de plecare consumatorul. Totuși, dacă analizăm această problemă din punct de vedere al aplicabilității se impun două delimitări: protecția privită ca drepturi ale consumatorului în sine și protecția privită ca obligații ale prestatorilor în ceea ce privește realizarea drepturilor. În plus, de multe ori, consumatorul este un beneficiar care „recepționează” consecințele activităților proiectate de prestator. Pentru el, multe din aceste activități au un caracter invizibil sau mai puțin vizibil. De exemplu, consumatorul va aprecia cel puțin la un nivel elementar calitatea apei dintr-o piscină, dar pentru prestator aceasta se traduce printr-o serie de caracteristici concrete: pH-ul, conținutul de clor, numărul de bacterii, etc.

Din punct de vedere al consumatorului, protecția ar putea fi împărțită în funcție de fazele consumului turistic: protecția în faza de alegere a produsului turistic, protecția în faza de cumpărare a produsului turistic și protecția în faza de consum propriu-zis.

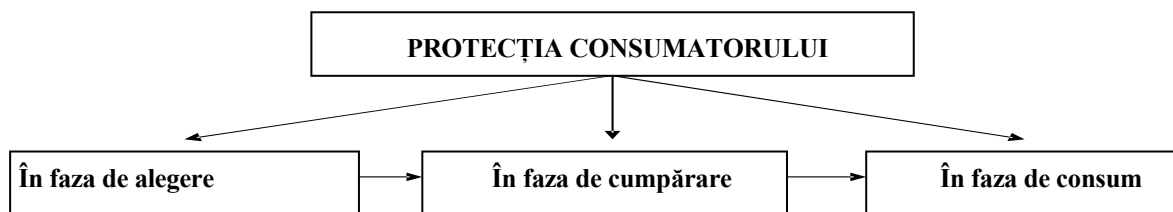


Figura nr. 2 Cele trei faze ale protecției consumatorului

În fiecare din aceste faze, protecția consumatorului trebuie să facă referire la componentele de bază ale produsului turistic, transport, cazare, alimentație, agrement la care trebuie adăugate din rațiuni de utilitate practică, informarea și rezervarea.

O detaliere a reglementărilor specifice fiecărei faze ar depăși cu mult limitele acestei comunicări, astfel că vor fi făcute referiri numai la unele probleme punctuale care apar în punerea în practică a unor măsuri efective de protecție a consumatorului.

Probabil că în fazele de alegere și de cumpărare a produsului turistic cea mai importantă reglementare care guvernează relațiile dintre client și prestatori (agenții de turism și hoteluri) este Legea nr. 631 din 16/11/2001 privind activitatea de comercializare a pachetelor de servicii turistice care transpune Directiva Consiliului European 90/314 din 13 iunie 1990 referitoare la călătoriile, vacanțele și circuitele forfetare. Există astfel obligații în ceea ce privește informarea clientului atât în vederea unei alegeri în cunoștință de cauză cât și înainte de încheierea contractului sau după încheierea acestuia înainte de

plecarea într-un sejur turistic. De asemenea, este reglementată încheierea contractelor (între agenție și turist) inclusiv cu amănunte referitoare la clauzele contractuale cum ar fi plata prestațiilor, anularea și modificarea contractului, răspunderi și obligații reciproce. În faza de cumpărare un element important îl constituie promisiunile făcute clientului din punct de vedere al cazării și alimentației. Cea mai importantă reglementare este Norma metodologică din 28/06/2002 privind clasificarea structurilor de primire turistice care stabilește criteriile (se poate afirma, în detaliu) de clasificare a restaurantelor și structurilor de cazare. Pentru fiecare criteriu există o descriere amănunțită care ar trebui să garanteze, cel puțin la nivel declarativ, protecția consumatorului.

Dacă relația dintre clientul, persoană fizică, și intermediarii din turism este bine reglementată, cu totul altfel se prezintă situația în ceea ce privește relația dintre intermediari și hotelieri, dar mai ales cea dintre client și hotelier.

În domeniul serviciilor de cazare există o situație particulară. Pentru relațiile dintre client și hotel în cazul rezervărilor directe (la recepția hotelului) nu

există reglementări clare privind problemele care pot să apară între cele două părți. De cele mai multe ori, mai ales în cazul avansurilor, anulărilor și altor plăți se utilizează Legea 631 sau Regulamentul propriu al hotelierului. Totuși, pornind de la recunoașterea acestei probleme, la nivel mondial se utilizează coduri de practici stabilite de comun acord între International Hotel & Restaurant Association (IH&RA) and Universal Federation of Travel Agents Associations (UFTAA) sau la nivel European între ECTAA - Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU - și HOTREC - Confederation of the National Associations of Hotels, Restaurants, Cafés and similar establishments in the EU and EEA.

În concordanță cu politicile Uniunii Europene pentru protecția consumatorilor, evidențiate și în Directiva 90 / 314 / EEC referitoare la pachetele de servicii turistice, Asociația Națională a Agențiilor de Turism din România / ANAT a inițiat un Cod de practici care urmărește prevederile Codurilor amintite. Totuși până în prezent acesta nu a fost semnat cu Federația Industriei Hoteliere din România / FIHR. Uniunea Europeană a emis în 1986 un set de recomandări pentru informarea cât mai corectă a clientului unei unități de cazare

(Recomandarea Consiliului 86/665/22.12.1986). Totuși la nivelul acestei relații se manifestă în mod clar o insuficiență, în mod clar în numeroase cazuri, clientul este „abandonat” regulamentul structurii de cazare.

O problemă relativ asemănătoare este în domeniul transporturilor de persoane. În numeroase cazuri, clientul este apărat „indirect” de reglementări care efectiv reprezintă „impuneri” ale autorităților față de companiile de transport. Acestea din urmă au fost obligate să adopte regulamente proprii care să prevadă și drepturi pentru clienți.

O situație bună se întâlnește în cazul despăgubirilor care trebuie acordate în cazul unor accidente sau pierderi de bagaje sau a regulilor comune care trebuie aplicate în cazul anulării sau întârzierilor importante în zborurile aeriene. În acest sens a fost adoptată Reglementarea numărul 261/2004 a Parlamentului și Consiliului Europei, aplicabilă din 2005, care satisface într-o mare măsură problemele menționate anterior. La nivelul Uniunii Europene se încearcă întocmirea unui plan de protecție a pasagerilor împreună cu toate asociațiile și organizațiile interesate. Acesta are în continuare de așteptat întrucât este mai greu acceptat de companiile aeriene. De altfel, Uniunea Internațională a Transportatorilor Aerieni (I. A. T. A.) s-a retras de la negocieri.

În iulie 2005 Uniunea Europeană a lansat o largă consultare publică cu toate părțile interesate în ceea ce privește măsurile care ar putea fi propuse pentru protecția consumatorului care se deplasează cu autocarul: regimul responsabilităților, compensații în cazul întreruperii sau anulării călătoriei, norme de

calitate, obligația de a furniza informații călătorilor, tratamentul reclamațiilor clientului, ș.a. Finalizarea acestei acțiuni va mai dura ceva timp.

În transportul feroviar a fost adoptată în 2004 Rezoluția Comisiei pentru Energie și Transport a Uniunii Europene - Com/2004/0143 final - referitoare la al treilea pachet feroviar care stabilește responsabilitățile întreprinderilor feroviare inclusiv față de călătorii clienți. România a adoptat pe baza acesteia

Ordonanța nr. 7 din 20/01/2005 pentru aprobarea Regulamentului de transport pe căile ferate din România care reprezintă un pas înainte în apărarea intereselor consumatorului cu toate că, legiuitorul, a lăsat unele dintre ele pentru a fi reglementate prin Norme unificate stabilite de Ministerul Construcțiilor, Transporturilor și Turismului sau chiar de transportator.

Probabil că una din problemele cele mai disputate și discutate la nivelul Uniunii Europene este securitatea alimentară care are o componentă importantă în domeniul alimentației turiștilor. Privit în ansamblu, este unul din domeniile cu o legislație extrem de stufoasă, care interesează turismul doar în măsura în care prevede măsuri și reglementări care privesc întreg procesul de la cultivare/creștere la transport, depozitare, conservare, prelucrare și preparare astfel încât, în final, alimentul să nu pericliteze sănătatea persoanei. Hotărârea Guvernului nr. 924 din 11/08/2005 privind aprobarea Regulilor generale pentru igiena produselor alimentare care transpune prevederile Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene nr. 852/2004/CE are prevederi importante și pentru unitățile care oferă hrană și băuturi turiștilor. Probabil cea mai importantă dintre ele este cea care se referă la implementarea generală a procedurilor bazate pe principiile HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point), care împreună cu aplicarea bunelor practici de igienă, trebuie să întărească responsabilitatea operatorilor cu activitate în domeniul alimentar.

Principiile HACCP constau în următoarele:

a) identificarea oricărui risc ce poate fi prevenit, eliminat sau redus la niveluri acceptabile;

b) identificarea punctelor critice de control pentru etapa sau etapele în care controlul este esențial, pentru a se preveni ori a se elimina un risc sau pentru a-l reduce la niveluri acceptabile;

c) stabilirea limitelor critice în punctele critice de control ce separă acceptabilul de neacceptabil pentru prevenirea, eliminarea sau reducerea riscurilor identificate;

d) stabilirea și implementarea de proceduri eficiente de monitorizare a punctelor critice de control;

e) stabilirea de acțiuni corective, atunci când monitorizarea indică faptul că un punct critic de control nu este sub control;

f) stabilirea de proceduri ce trebuie să fie efectuate în mod regulat pentru a se verifica dacă

măsurile enunțate la lit. a)-e) funcționează eficient;

g) stabilirea de documente și înregistrări proporțional cu natura și mărimea activității din domeniul alimentar, pentru a se demonstra aplicarea eficientă a măsurilor.

La ora actuală principala problemă o constituie elaborarea ghidurilor de bune practici, pentru care nu există experiența necesară dar se încearcă prin cursuri de formare familiarizarea operatorilor din lanțul alimentar cu noile reglementări.

4. UNELE CONCLUZII

Protecția consumatorului turistic rămâne în continuare o problemă delicată chiar dacă Uniunea Europeană face mari eforturi de reglementa toate domeniile și a acoperi eventualele „goluri” legislative.

În continuare rămâne ca nerezolvată problema relației directe a clientului cu hotelierul, care depinde în continuare dependentă de propriile regulamente ale acestuia. Ar trebui adăugat că în domeniul standardelor de clasificare, Uniunea Europeană se străduiește să introducă norme unice valabile pentru toate țările membre dar, pentru care întâmpină o opoziție foarte puternică chiar din partea asociațiilor care îi reprezintă pe responsabilii din cazare.

Pe site-ul International Hotel & Restaurant Association (IH&RA) se duce o campanie deschisă de mult timp contra oricărei încercări de a stabili o clasificare unitară eventual la nivel mondial. De asemenea, HOTREC - Confederation of the National Associations of Hotels, Restaurants, Cafés and similar establishments in the EU and EEA a adoptat cu numeroase ocazii poziții asemănătoare IH&RA: „HOTREC member associations will continue to oppose any attempt by the public authorities or the standardisation bodies at European or international

level to initiate work on a Europeanwide or world-wide classification system”.

În transporturi, acolo unde există reglementări (transportul aerian, transportul pe apă, transportul pe calea ferată) există opoziție în ceea ce privește aplicarea acestora. Rămâne deocamdată nerezolvată protecția consumatorului în domeniul transporturilor cu autocarul aici guvernând regulamentele proprii ale transportatorului.

Alimentația este foarte bine acoperită din punct de vedere al reglementărilor, totuși implementarea se confruntă dacă nu cu o opoziție cu o lipsă cronică de experiență în aplicarea unor prevederi sau cu unele probleme de aplicare efectivă în practică care necesită investiții destul de importante.

BIBLIOGRAFIE

Centrul de Resurse Juridice - Protecția consumatorilor și a sănătății, Editura Dacris, București, 2004, lucrare elaborată în cadrul proiectului Phare RO-2002/000-586.03.01.04.02 – “Formare inițială în afaceri europene pentru funcționarii publici din administrația publică centrală” implementat de Institutul European din România în colaborare cu EUROMED – Euro Mediterranean Networks din Belgia în anul 2005.

* * * - Legea nr. 631 din 16/11/2001 privind activitatea de comercializare a pachetelor de servicii turistice, art. 17)

* * * - Norma metodologica din 28/06/2002 privind clasificarea structurilor de primire turistice

* * * - Hotărârea Guvernului nr. 924 din 11/08/2005 privind aprobarea Regulilor generale pentru igiena produselor alimentare

* * * - HOTREC position on European and international classification. Based on the conclusions of the Bergen seminar in October 2004, www.hotrec.org.