

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3871

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening inzake passagiersrechten multimodale reizen (Kamerstuk 22 112, nr. 3869)

Fiche: Herziening verordening handhaving passagiersrechten in de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 3870)

Fiche: Herziening Richtlijn Pakketreizen

Fiche: Mededeling EU Actieplan elektriciteitsnetwerken (Kamerstuk 22 112, nr. 3872)

Fiche: Richtlijn tot wijziging minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van mensensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 3873)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening Richtlijn Pakketreizen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/2302 om de bescherming van reizigers effectiever te maken en bepaalde aspecten van de richtlijn te vereenvoudigen en te verduidelijken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 905 2023/0435 (COD)
- d) *EUR-lex*
COM_2023_905_1_EN_ACT_part1_v7.pdf (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 906
SWD(2023) 905–908
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 29 november 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een pakket aan voorstellen over de mobiliteit van passagiers gepubliceerd: de herziening van de richtlijn pakketreizen¹, de verordening handhaving van passagiersrechten in de Unie², en de verordening inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen. Dit fiche gaat over het voorstel inzake de herziening van de pakketreizenrichtlijn. Over de andere verordeningen zijn separaat BNC-fiches opgesteld. Het voorstel inzake de herziening van de pakketreizenrichtlijn heeft als doel om de consumentenbescherming, ook in tijden van crisis, te versterken en de werking van de interne markt in de pakketreisector te verbeteren. Dit sluit aan bij het doel van de huidige richtlijn³, die in 2015 is vastgesteld. Uit de evaluatie⁴ van de richtlijn kwamen verbeterpunten naar voren zoals vereenvoudiging van de regels en verduidelijking. Door de voorgestelde aanpassingen beoogt de Commissie het doel van deze richtlijn beter te bereiken.

¹ COM (2023) 905.

² COM (2023) 753.

³ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het EP en de Raad betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

⁴ COM (2021), 90 final.

Een pakketreis⁵ kan op grond van de huidige richtlijn op verschillende manieren worden samengesteld. De wijziging in het voorstel ziet ten eerste op het boeken van verschillende reisdiensten die worden gedaan voor één vakantie bij één verkooppunt. De Commissie stelt in het voorstel voor om de volgende situaties onder de definitie van een pakketreis te brengen: 1) Als een handelaar van een reisdienst de reiziger voor het sluiten van een overeenkomst uitnodigt om additionele reisdiensten te boeken en als de reiziger dit via hetzelfde verkooppunt afsluit binnen 24 uur na de eerste overeenkomst; en 2) Als de reiziger binnen drie uur na de eerste overeenkomst een aanvullende reisdienst boekt bij hetzelfde verkooppunt. Ten tweede stelt de Commissie enkele beperkte aanpassingen voor ten aanzien van de situatie waarin een pakketreis wordt afgesloten via onderling verbonden boekingsprocessen bij verschillende handelaren. Op dit moment is sprake van een pakketreis als de naam, het e-mailadres en de betalingsgegevens van de reiziger worden uitgewisseld tussen twee verschillende handelaren door middel van online verbonden boekingsprocessen. De Commissie stelt voor om dit uit te breiden naar uitwisseling van deze of enige andere persoonsgegevens. Daarnaast stelt de Commissie voor om de 24-uurs eis te laten vervallen, omdat de directe link tussen de reisdiensten aangetoond kan worden aan de hand van de uitwisseling van de persoonsgegevens tussen de twee handelaren. Een reis kan ook een pakketreis zijn wanneer één van de reisdiensten een toeristische dienst is en deze een aanzienlijk deel van de waarde van de reis vormt. De Commissie verduidelijkt in dit voorstel dat «aanzienlijk» 25% of meer van de totale waarde betekent en de toeristische dienst moet voor aanvang van de reis zijn gekozen en gekocht.

Verder worden aanpassingen voorgesteld bij de definitie van het gekoppeld reisarrangement. Hiervan is sprake als een reiziger bij verschillende handelaren een reisdienst boekt én als geen sprake is van een pakketreis. In de praktijk nodigt de eerste handelaar de reiziger uit om een tweede reisdienst te boeken bij een andere handelaar. De tweede reisdienst moet dan binnen 24 uur na de eerste overeenkomst zijn afgesloten. In het voorstel wordt de reiziger aangeraden om de uitnodiging van het doen van een aanvullende boeking, vast te leggen, bijvoorbeeld via een screenshot en om de eerste handelaar binnen 24 uur op de hoogte te stellen over de boeking van de aanvullende reisdienst. Handelaren zijn verplicht om aan reizigers de optie aan te bieden het bewijs van de eerste boeking te registreren. Daarnaast kent de huidige richtlijn op dit moment twee type gekoppelde reisarrangementen. Het voorstel regelt dat één van de types van de gekoppelde reisarrangementen wordt verwijderd.⁶ Tot slot verwijdert het voorstel drie van de vijf verplichte informatieformulieren, die reisaanbieders van gekoppelde reisarrangementen moeten verstrekken aan de reizigers om hen te informeren over hun rechten.

Daarnaast stelt de Commissie de regel voor dat in de reisovereenkomst duidelijk moet worden gemaakt dat de reisorganisator de verantwoordelijke partij is voor terugbetalingen als de reis via een doorverkoper is geboekt. Hierdoor kan verwarring bij de reiziger worden voorkomen. Verder moet worden vermeld dat reizigers in contact kunnen komen met de reisorganisator via de doorverkoper.

⁵ Een pakketreis is een reis van tenminste 24 uur of met een overnachting die bestaat uit de combinatie van ten minste twee reisdiensten. Te weten: personenvervoer, accommodatie, verhuur van auto's en motorrijwielen en andere toeristische diensten zoals een excursie.

⁶ Art. 3 lid 5 onderdeel a van de huidige Richtlijn pakketreizen wordt verwijderd. Dit gaat om het type reisarrangement waarbij een handelaar tijdens één bezoek aan of contactmoment met het eigen verkooppunt het apart selecteren en apart betalen van elke reisdienst door de reiziger faciliteert.

In het voorstel wordt ook een nieuw artikel over betalingen voorgesteld. Dit artikel bepaalt dat aanbetalen in principe niet hoger mogen zijn dan 25% van het totale bedrag van de pakketreis, tenzij een hogere aanbetaling noodzakelijk is voor de uitvoering van de pakketreis. Het resterende deel van de aanbetaling mag niet meer dan 28 dagen voor aanvang van de pakketreis worden gevraagd te betalen. Het verzoek tot betaling van het restant mag wel eerder dan 28 dagen gevraagd worden bij verrassingsreizen⁷. Lidstaten worden verplicht om de Commissie te informeren over nationale stelsels die garanderen dat reizigers worden terugbetaald. Financiering van dit soort stelsels (mede) door lidstaten mag enkel onder bepaalde voorwaarden en in overeenstemming met de staatssteunregels. Daarnaast stelt de Commissie voor om regresrecht voor reisorganisatoren te introduceren. Dit houdt in dat wanneer een reisdienstverlener (bijvoorbeeld hotel of luchtvaartmaatschappij) een onderdeel van de pakketreis niet uitvoert of annuleert, zij verplicht wordt om de vooruitbetalingen van de reisorganisator binnen zeven dagen terug te betalen. Wanneer een reisovereenkomst is beëindigd⁸ mag een reisorganisator een voucher geven aan de reiziger in plaats van een terugbetaling, als de reiziger is geïnformeerd dat hij niet verplicht is om deze voucher aan te nemen en ook om een terugbetaling mag vragen. Vouchers dienen ten minste 12 maanden geldig te zijn en de waarde ervan moet ten minste gelijk zijn aan de waarde van de terugbetaling.

Het wordt verplicht om de reiziger te informeren over het recht om de pakketreis te annuleren vanwege onvermijdbare en uitzonderlijke omstandigheden. In het voorstel worden de onvermijdbare en uitzonderlijke omstandigheden in meer detail toegelicht. Zo worden onder andere officiële reiswaarschuwingen afkomstig van autoriteiten van lidstaten of reisbeperkingen tijdens de reis of na terugkomst een belangrijk element in de beoordeling of sprake is van buitengewone en onvermijdbare omstandigheden.

Verzoeken tot terugbetaling en vouchers vallen op basis van dit voorstel ook onder insolventiebescherming van de richtlijn⁹. Daarnaast wordt duidelijk gemaakt dat de zekerheid die aanbieders van pakketreizen of gekoppelde reisarrangementen stellen toereikend moet zijn om in de kosten van terugbetaling en repatriëring te voorzien bij faillissement van een reisorganisator wanneer de uitstaande boekingen het hoogst zijn (hoogseizoen). De terugbetaling in geval van een faillissement moet binnen drie maanden na indienen van het verzoek met bijbehorende documentatie door de reiziger zijn geschied. Lidstaten krijgen verantwoordelijkheden rondom de insolventiebescherming. Ze dienen toezicht te houden op de insolventiebescherming van reisaanbieders, de markt te monitoren op het aanbod van insolventiebescherming, en kunnen een back-up fonds instellen (optioneel).

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment heeft de Commissie drie problemen geïdentificeerd. Ten eerste constateert de Commissie dat er moeilijkheden zijn met betrekking tot het terugbetalen van reizigers voor geannuleerde reizen.

⁷ Dit zijn reisdiensten die gecombineerd worden nadat er een overeenkomst is gesloten waarbij de handelaar de reiziger laat kiezen uit een selectie van verschillende soorten reisdiensten (artikel 3, lid 2 (b), onderdeel iv van de Richtlijn pakketreizen).

⁸ Dit gaat om een beëindiging van de reisovereenkomst op grond van artikel 10, 11 of 12 van de Richtlijn pakketreizen.

⁹ Aanbieders van pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen moeten op grond van de huidige richtlijn zorgen voor insolventiebescherming voor geboekte reisdiensten. Dit houdt in dat de reiziger bij insolventie van een reisaanbieder het recht heeft om het vooruitbetaalde geld terug te krijgen en op repatriëring, als het vervoer onderdeel was van de overeenkomst.

Reisorganisaties kunnen namelijk liquiditeitsproblemen krijgen als zij een grote groep reizigers tegelijk moeten terugbetalen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de COVID-19 pandemie. Ten tweede constateert de Commissie dat de reiziger die een aanbetaling heeft gedaan, niet voldoende beschermd is tegen insolventie van een reisorganisatie. Volgens de Commissie is één van de oorzaken hiervan dat nationale insolventiesystemen tussen lidstaten verschillen voor vouchers en aanbetalingen. Ook is het in sommige lidstaten voor reisorganisatoren lastig om goede insolventiebescherming te verkrijgen. Ten derde constateert de Commissie dat er moeilijkheden zijn bij het uitvoeren van de regels van de pakketreizenrichtlijn. Sommige bepalingen in de huidige richtlijn zijn niet duidelijk, waardoor er verschillen kunnen ontstaan in de uitleg van de richtlijn tussen lidstaten.

In het impact assessment heeft de Commissie verschillende beleidsopties onderzocht. De Commissie heeft voor de beleidsoptie gekozen die focust op het bieden van flexibele oplossingen voor de genoemde problemen en het zo laag mogelijk houden van de kosten voor reizigers en handelaren. De Commissie stelt dat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat de kostenstijging en administratieve lasten voor reizigers en handelaren het laagst zullen zijn. De Commissie verwacht zelfs een lastenvermindering voor reizigers en handelaren, omdat de voorgestelde maatregelen meer duidelijkheid bieden. Een ander voordeel is dat de gekozen beleidsoptie zorgt voor de meeste coherentie met andere EU-wetgeving. Daarnaast is de verwachting dat de voorgestelde maatregelen het niveau van naleving zullen verhogen, waardoor dit de handhaving zal vergemakkelijken. Ten aanzien van het voorstel om de aanbetalingen te beperken, geeft de Commissie aan dat zij een lichte prijsstijging verwacht. Bij een maximering tot 20% zou de prijsstijging ongeveer 0,3%¹⁰ per gemiddelde pakketreis zijn. Uiteindelijk stelt de Commissie niet een maximering tot 20% maar tot 25% voor. De kostenimpact zal dan ook lager zijn. Hoeveel dit precies zal zijn is onduidelijk.

De alternatieve beleidsopties die zijn onderzocht zijn bijvoorbeeld de keuze voor een strikte limiet van 20% voor de aanbetalingen voor reisorganisatoren zonder uitzonderingsmogelijkheid. Daarnaast heeft de Commissie gekeken naar het beperken van de aanbetalingen voor leveranciers. De Commissie heeft niet voor deze opties gekozen vanwege de hoge kosten voor verschillende stakeholders.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het uitgangspunt van het nationale consumentenbeleid is het zorgen voor een sterke positie van consumenten, gezonde concurrentie, keuzevrijheid en kwalitatief goede producten en diensten.¹¹

Consumentenbeleid is vervlochten met de interne markt en het kabinet streeft dan ook in de EU een zo hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming na. Dit is gunstig voor zowel consumenten als voor bedrijven die over de grens willen kopen (gelijke bescherming) of handelen (gelijk speelveld). Daarbij hanteert het kabinet als uitgangspunt

¹⁰ Het impact assessment is berekend op basis van een totale prijsstijging van ca. 332,1 miljoen euro en een geschat aantal pakketten van 75,0 miljoen euro en een gemiddeld pakketprijs van 1.475 euro in 2023.

¹¹ Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, «Nederlandse consumenten-agenda», 28 juni 2023.

dat er sprake moet zijn van een hoog niveau van consumentenbescherming, zonder onevenredige kosten voor de ondernemer.¹²

Nederland kent nationaal geen aanvullende wetgeving ten aanzien van consumentenrechten bij pakketreizen. Specifiek tijdens de Covid-19 pandemie gold dat de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) zich tijdens de coronapandemie begripvol opstelde over de uitgifte van vouchers door reisaanbieders¹³, die op vrijwillige basis onder de garantieregelingen van de reisgarantiefondsen vielen.¹⁴ Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet leningsfaciliteiten opgericht waardoor de reisgarantiefondsen indien nodig bij de Staat geld konden lenen, ten behoeve van de compensatie van consumenten bij eventuele faillissementen van leden¹⁵. Omdat de pandemie voortduurde en het einde van de looptijd van de vouchers (12 maanden) werd bereikt, heeft het kabinet in april 2021 een faciliteit aan Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) beschikbaar gesteld voor de verstrekking van liquiditeitsleningen (voucherkredieten) aan reisorganisaties¹⁶.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel voor een herziening van de huidige richtlijn inzake pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen. Hoewel de huidige richtlijn veel voordelen biedt voor reizigers, kan de consumentenbescherming tijdens crises worden versterkt. Het kabinet is daarom voorstander van de voorgestelde maatregelen die ervoor zorgen dat reizigers beter beschermd worden tegen insolventie van een reisorganisatie, bijvoorbeeld doordat terugbetalingen en vouchers er ook onder vallen.

Wel heeft het kabinet enkele aandachtspunten bij het voorstel. Ten eerste is het kabinet kritisch over de keuze van de Commissie voor een beperking van de aanbataling tot 25% met een uitzonderingsmogelijkheid¹⁷. Consumenten zijn onder normale omstandigheden¹⁸ nu al goed beschermd tegen insolventie.¹⁹ Daarbij grijpt de maatregel in op de concurrentieverhoudingen; de aanbataling is immers ook een concurrentieparameter waarop reisaanbieders zich naar de consument kunnen onderscheiden. Naar verwachting levert het bovendien slechts een beperkt positief effect op voor consumenten omdat het gemiddelde aanbetalingspercentage voor een pakketreis op dit moment 32%²⁰ is en de uitzonderingsmogelijkheid naar verwachting regelmatig gebruikt zal worden. Het kabinet maakt zich daarnaast zorgen over een mogelijk ongelijk speelveld omdat een beperking op aanbatalingen niet voor losse reisdiensten, zoals vliegtickets geldt. In de uitzonderingsmogelijkheid²¹ staat niet vermeld op basis waarvan vastgesteld kan worden dat een reisorganisator terecht een beroep doet op de uitzonderingsmogelijkheid.

¹² Fiche: Herziene Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie, Kamerstuk 36 114, nr. B.

¹³ ACM begripvol over uitgifte vouchers reisbranche | ACM.nl.

¹⁴ De ACM is een onafhankelijke toezichthouder.

¹⁵ Kamerstuk 35 420, nrs. 72 en 204.

¹⁶ Kamerstuk 35 420, nr. 252.

¹⁷ De mogelijkheid bestaat voor de reisorganisator om een hogere aanbataling te vragen wanneer dit nodig is om de organisatie van het pakket te garanderen.

¹⁸ Dit is een situatie dat geen sprake is van grootschalige reisbeperkingen, zoals tijdens de COVID-19 crisis.

¹⁹ Onderzoek financiering (pakket)reissector | Rapport | Rijksoverheid.nl.

²⁰ Ibidem.

²¹ Het kabinet heeft op verzoek van de Kamer de opdracht gegeven aan Panteia om de financieringsstructuur in de reissector te onderzoeken. Uit dit onderzoek blijkt dat een groot deel van de reisorganisaties financieringsproblemen verwacht als er een verplichte beperking komt op aanbatalingen. Een klein deel van de reisorganisaties verwacht zelfs te moeten stoppen.

Dit zal het toezicht compliceren. Het kabinet betwijfelt of de extra administratieve lasten voor reisorganisaties en de toezichthouder opwegen tegen het geringe effect voor reizigers. Met betrekking tot de restantbetaling die niet vóór 28 dagen voorafgaand aan het begin van een pakketreis gevraagd mag worden, geldt dat de Commissie niet onderbouwt wat de impact van deze maatregel is op de bedrijfsvoering van reisorganisatoren en de prijzen van pakketreizen. In de praktijk is volledige vooruitbetaling 6–8 weken voor aanvang van de reis gebruikelijk, waarna ook leveranciers worden betaald. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen stellen over de noodzaak en de uitvoerbaarheid van de bepalingen ten aanzien van aanbatalingen.

Ten tweede is het kabinet kritisch over de wijzigingen die zijn aangebracht bij de definitie van pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen. Het kabinet betwijfelt sterk of deze aansluit op de praktijk en of de definities door de voorgestelde aanpassingen van de Commissie duidelijker worden. Het kabinet kan op dit moment niet overzien welke impact de aanpassing van de definitie pakketreis heeft op de praktijk. Ten aanzien van gekoppelde reisarrangementen ziet het kabinet dat deze in de praktijk weinig voorkomen en dat het voor toezichthouders lastig is om vast te stellen wanneer sprake is van een gekoppeld reisarrangement. Dit komt onder andere door gebrek aan technische middelen en/of de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), waardoor de eerste handelaar vaak niet op de hoogte is dat een gekoppeld reisarrangement wordt afgesloten. Het kabinet acht het bovendien niet realistisch dat reizigers een registratie van het sluiten van de tweede overeenkomst met de eerste handelaar zullen delen. De aanpassingen die de Commissie voorstelt zullen volgens het kabinet de huidige situatie slechts licht verbeteren en zullen leiden tot (onnodige) extra administratieve lasten voor handelaren en consumenten. Het kabinet is er niet van overtuigd dat bij een gekoppeld reisarrangement vergelijkbare risico's spelen als bij een klassieke pakketreis op het terrein van onder andere insolventie. De reiziger heeft immers niet te maken met één partij die optreedt voor andere partijen, en (vooruit)betalingen zullen rechtstreeks aan de diverse dienstverleners worden gedaan. De kans op negatieve effecten bij insolventie is dan ook kleiner. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen vragen stellen over de noodzaak en de uitvoerbaarheid van de bepalingen ten aanzien van gekoppelde reisarrangementen en indien opportuun, suggesties doen om de desbetreffende bepalingen beter te laten aansluiten bij de praktijk of voorstellen deze te verwijderen.

Ten derde is het kabinet in beginsel voorstander van de verduidelijking van de definitie van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Het is echter niet duidelijk welke situaties onder onvermijdbare en uitzonderlijke omstandigheden op de vertreklocatie kunnen vallen. Het kabinet zal hierover tijdens de onderhandelingen vragen stellen aan de Commissie. Ook plaatst het kabinet vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het regresrecht voor reisorganisatoren richting reisdienstverleners, wanneer de reisdienstverlener een deel van de reisdienst annuleert. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor voldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het regresrecht.

Ten vierde is het kabinet in beginsel positief over het voorstel om vrijwillige vouchers te kunnen aanbieden aan de reiziger bij annulering van een pakketreis als de reiziger daarmee uitdrukkelijk schriftelijk instemt. Het kabinet zal wel vragen stellen over hoe de Commissie de praktische uitvoerbaarheid voor garantieregelingen ziet bij de mogelijkheid om vouchers overdraagbaar te maken. Dit kan namelijk potentieel leiden tot onterechte dubbele claims bij een faillissement.

Tot slot onderschrijft het kabinet in beginsel de verplichting tot het houden van toezicht op de zekerheden die aanbieders stellen om hun reizigers te beschermen tegen insolventie. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit afwijkt van de verplichtingen die reeds voortvloeien uit de huidige richtlijn. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen voor inzetten hierover meer duidelijkheid te verkrijgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld is voor een aanzienlijk deel van de maatregelen nog onduidelijk. Naar verwachting staat een meerderheid van de lidstaten positief tegenover het voorstel. Hoewel een aantal lidstaten al een nationale regeling kent die de aanbetalen beperkt, zijn sommige lidstaten kritisch over een verplichte beperking van de aanbetaling. Het is onduidelijk hoe lidstaten staan tegenover de mogelijkheid om een hogere aanbetaling te vragen als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de pakketreis.

Het Europees Parlement heeft nog geen standpunt. De rapporteur van het voorstel is nog niet bekend gemaakt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. De EU is op grond van dit artikel bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op het terrein van de interne markt en consumentenbescherming is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a en f, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De richtlijn heeft tot doel om reizigers beter te beschermen, ook in tijden van crisis. Gezien het vaak internationale karakter van toeristische reizen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, waardoor een EU-aanpak nodig is. Door op Europees niveau afspraken te maken over de rechten van reizigers, kunnen reizigers erop vertrouwen binnen de gehele Europese Unie een gelijk niveau van bescherming te genieten bij hun pakketreizen. Dit is belangrijk, omdat aanbieders van (onderdelen van) pakketreizen in verschillende landen gevestigd kunnen zijn. Deze richtlijn voorkomt daarin fragmentatie op de interne markt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving slechts op EU-niveau geschieden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekening en aandachtspunt. De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel om de consumentenbescherming te verhogen en de werking van de interne markt in de pakketreisector te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het verbeteren en het verduidelijken van definities en het versterken van de regels ten aanzien van insolventiebescherming ervoor zouden kunnen zorgen dat er meer gelijkheid komt in

het beschermingsniveau van reizigers tussen lidstaten. Bovendien lijkt het optreden, zoals voorgesteld, niet verder te gaan dan noodzakelijk. Zo geeft het voorstel lidstaten voldoende ruimte om hun nationale stelsels ten aanzien van insolventiebescherming te behouden. Daarnaast kunnen vrijwillige vouchers bij een annulering van een reis alleen aangeboden worden als de consument schriftelijk instemt.

Het kabinet plaatst één kanttekening bij het nut en de noodzaak van de maatregelen ten aanzien van het beperken van de aanbetalen. Onder normale omstandigheden is de consument op grond van de huidige Richtlijn pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen nu al goed beschermd. Het kabinet vraagt zich af of het voorstel hier niet verder gaat dan noodzakelijk en of het terecht is om een crisissituatie zoals de coronapandemie als uitgangspunt te nemen bij het introduceren van een nieuwe maatregel. De uitzonderingsmogelijkheid kan leiden tot extra administratieve lasten voor ondernemers en ook extra toezichtskosten, vanwege de onduidelijke criteria. Wat het kabinet betreft is een beperking op de aanbetalen niet noodzakelijk, omdat er thans al voldoende consumentenbescherming is op dit punt.

Daarnaast zijn er enkele maatregelen waarvan het kabinet voorziet dat deze mogelijk verder kunnen gaan dan noodzakelijk. Het gaat daarbij specifiek om 1) de wijzigingen die zijn aangebracht in de definitie van pakketreizen en 2) welke situaties onder onvermijdbare en uitzonderlijke omstandigheden op de vertreklocatie kunnen vallen. Of deze maatregelen daadwerkelijk verder gaan dan noodzakelijk zal afhangen van de nadere invulling en/of toelichting door de Commissie op deze twee aspecten, wat op dit moment nog niet duidelijk is. Dit is een aandachtspunt voor het kabinet en het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen om verduidelijking vragen en potentiële effecten op de reisaanbieders in de gaten houden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zouden zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

In het impact assessment stelt de Commissie dat het wijzigen van een bestaande richtlijn omzettingkosten voor overheden met zich mee zal brengen. De eenmalige omzettingkosten worden geschat op € 49.677 per lidstaat.²²

De Commissie heeft de toezichtskosten niet gekwantificeerd.²³ De Commissie geeft in het voorstel aan dat zij verwacht dat de voorgestelde maatregelen de toezichtskosten gaan verminderen. Zij verwacht dat de handhaving efficiënter zal zijn, omdat de voorgestelde maatregelen zorgen voor een hoger niveau van rechtszekerheid en naleving. Het

²² Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, p 35.

²³ Ibidem, p. 153.

kabinet is het niet eens met de inschatting van de Commissie en verwacht wel degelijk dat de genoemde maatregelen extra toezichtslasten kunnen veroorzaken voor de nationale toezichthouder, de ACM. Dit ziet met name op het voorstel om een regresrecht voor reisorganisatoren richting reisdienstverleners te introduceren, de uitzonderingsmogelijkheid op de 25%-regel rond aanbetalen en het toezicht op insolventiebescherming, waarvan nog onduidelijk is in welke mate dit zal wijzigen.

Als lidstaten gebruik maken van de mogelijkheid om een back-up fonds in te stellen bij insolventie van reisaanbieders, verwacht de Commissie ook een budgettaire effect. Het kabinet is niet voornemens om van deze optie gebruik te maken, omdat het stelsel in Nederland in tijden waarin geen sprake is van grootschalige annuleringen van pakketreizen goed functioneert.²⁴

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Bij de onderhandelingen zal de kabinetsinzet erop gericht zijn de kosten zo laag mogelijk te houden om het gestelde doel te bereiken. Indien de kosten voor Nederland onduidelijk zijn maar naar verwachting substantieel, dan zal Nederland een financieel voorbehoud maken tijdens de onderhandelingen, totdat een beter beeld is verkregen van de financiële consequenties.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het kabinet zal in deze paragraaf ingaan op elk onderdeel van het impact assessment²⁵ van de Commissie, zodat duidelijk is welke specifieke zorgen het kabinet heeft over de mogelijke administratieve en financiële lasten voor reisaanbieders door de voorstellen van de Commissie. De voorgestelde maatregelen kunnen impact hebben op Nederlandse bedrijven. In het vierde kwartaal van 2019 waren in Nederland 2700 reisbemiddelaarsbureaus en 1585 reisorganisaties werkzaam, die mogelijk onder de reikwijdte van de Richtlijn pakketreizen vallen.²⁶

Daarnaast zullen de voorstellen effect hebben op Nederlandse reizigers, die relatief veel reizen.²⁷ In Nederland betreft 35% van de geboekte reizen een pakketreis en 29% van de geboekte reizen in Nederland bestaat uit een zelf samengestelde reis uit losse onderdelen.²⁸

Met betrekking tot het invoeren van een maximale aanbetaling van 25% verwacht de Commissie dat de operationele kosten voor reisorganisaties gemiddeld genomen met 2,5% gaan stijgen (in totaal voor de EU circa € 332,1 miljoen).²⁹ Voor de reiziger zou dit betekenen dat de gemiddelde prijs van de pakketreis wordt verhoogd met maximaal 0,3% of

²⁴ Onderzoek financiering (pakket)reissector | Rapport | Rijksoverheid.nl.

²⁵ Impact assessment SWD(2023) 908 final – Table II. Overview of Costs of the Preferred Option, p. 119–123.

²⁶ CBS (SBI 7911 en 7912).

²⁷ Nederland is één van de EU-landen met het hoogste deelnamepercentage in het toerisme. Drie op de vier Nederlandse inwoners heeft in 2022 ten minste één reis afgelegd voor persoonlijke doeleinden. Bron: Tourism statistics – Statistics Explained (Europa.eu).

²⁸ Inzicht in vakantiegedrag van de Nederlanders | nrit.nl – trends, nieuws en kennis op het gebied van leisure, toerisme en hospitality (nritmedia.nl).

²⁹ Op basis van sectorgegevens, d.w.z. financiële rekeningen gepubliceerd door bedrijven in de sector, wordt geschat dat een rudimentaire kostenstructuur bestaat uit 80% lonen, 20% kapitaalkosten en een operationele marge van 10%. Bij de berekening wordt rekening gehouden met de geschatte sectoromzet in 2023, waarbij de operationele kosten gemiddeld 10% van de bedrijfsomzet vertegenwoordigen en uitgaande van een kostenstijging van 3%.

€ 4,40 per pakket.³⁰ Reisorganisaties die hogere aanbetalen dan 25% vragen moeten motiveren waarom zij hiervoor kiezen. De verwachting van de Commissie is dat de administratieve lasten hiervoor beperkt zullen zijn.

Het kabinet merkt op dat de Commissie niet heeft gekeken naar de gevolgen van de voorgestelde maatregel om 28 dagen van tevoren de volledige betaling te kunnen vragen met zich meebrengen. Reisorganisatoren hanteren momenteel een termijn van zes tot acht weken. Reisorganisatoren zullen dan ook nieuwe contracten met hun reisdienstverleners moeten uitonderhandelen en/of grotere bedragen voorfinancieren. Het kabinet verwacht daarom wel degelijk extra administratieve en financiële lasten door deze maatregel.

De Commissie verwacht dat de voorgestelde maatregelen voor het beperken van de aanbetalen voordelen hebben voor reizigers en reisorganisaties. Bij een annulering hoeft een reisorganisator minder geld terug te betalen aan de reiziger. Daarnaast lopen consumenten minder risico om hun geld te verliezen bij annulering van een pakketreis (volgens de Commissie: 168,7 miljoen euro per jaar)³¹. Het kabinet acht het voorgaande een overschatting. De afgelopen jaren zijn in Nederland niet tot nauwelijks gevallen bekend van consumenten die een pakketreis hadden geboekt die financieel verlies hebben geleden als gevolg van insolventie.³² Bovendien wordt verwacht dat de aanbetalen in Nederland met minder dan 5%-punten zullen dalen als gevolg van de uitzonderingsmogelijkheid.

De Commissie verwacht dat het voorstel om reisorganisaties een regresrecht toe te kennen richting leveranciers bij onvermijdbare en buitengewone omstandigheden geen effect zal hebben op luchtvaartmaatschappijen. Zij moeten namelijk op grond van de huidige wetgeving de consument binnen zeven dagen terugbetalen. Deze voorgestelde maatregel zal wel effect hebben op andere leveranciers (bijvoorbeeld hotels). De administratieve lasten voor deze groep heeft de Commissie niet gekwantificeerd.

De Commissie verwacht dat de introductie van een vrijwillige voucher een positieve impact zal hebben op de liquiditeit van reisorganisatoren. De voorgestelde maatregel om vrijwillige vouchers en terugbetalingen onder insolventiebescherming te brengen kan wel effect hebben op (de premies van) aanbieders van insolventiebescherming. De administratieve lasten of financiële gevolgen zijn niet door de Commissie gekwantificeerd, maar de Commissie verwacht geen hoge verhoging van de lasten.

Het voorstel om de definitie van gekoppelde reisarrangementen aan te passen kan leiden tot eenmalige aanpassingskosten voor handelaren. Bovendien zouden zij kosten moeten maken voor het verzenden van een ontvangstbevestiging, telkens wanneer een reiziger informatie verstrekt over het sluiten van een gekoppeld reisarrangement. Volgens het Impact Assessment zal dit gezamenlijk leiden tot een kostenverhoging van gezamenlijk 6,5 miljoen euro in het geval ieder bedrijf twee uur nodig heeft om aanpassingen te maken.

³⁰ Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de kostenstijging van 0,3% is berekend op basis van een aanbetalingsmaximum van 20% in plaats van de voorgestelde 25%.

³¹ De Commissie doet de aanname dat in normale tijden ongeveer 4,4% van de reizigers financieel verlies lijdt en dat de aanbetalen gemiddeld met 5%-punten (ongeveer € 70) zullen dalen.

³² Uitzondering is een groep klanten van D-reizen die in afwachting was van terugbetaling en buiten de garantieregeling van SGR viel. Met het nieuwe richtlijnvoorstel vallen terugbetalingen verplicht ook onder insolventiebescherming.

Daarnaast worden drie informatieformulieren geschrapt. Dit zal voor deze handelaren in totaal een besparing kunnen opleveren van 181,4 miljoen euro per jaar.

De Commissie verwacht dat de verduidelijking van de verschillende rollen bij het boeken van een pakketreis de reiziger een tijdswinst zal opleveren voor reizigers.³³ Voor reisorganisatoren zijn de administratieve lasten verwaarloosbaar.

Voor alle maatregelen gezamenlijk geldt het volgende. De Commissie verwacht dat de eenmalige kosten gezamenlijk in de gehele EU € 0,1 miljoen bedragen. De totale eenmalige kosten voor handelaren worden verwacht op € 6,6 miljoen. De totale doorlopende kosten worden verwacht op € 332,1 miljoen. Dit zijn kosten die handelaren waarschijnlijk door zullen berekenen aan reizigers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Naar verwachting heeft het voorstel geen noemenswaardige invloed op het EU concurrentievermogen. Daarnaast bevat het voorstel geen geopolitieke complicaties.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft alleen consequenties voor nationale regelgeving en niet voor decentrale regelgeving. De huidige richtlijn is geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 7:500–7:513d). Deze wetgeving zal op bepaalde onderdelen moeten worden aangepast. Het voorstel wijzigt de handhavings- en sanctioneringsbepalingen in de huidige richtlijn niet.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de lex silentio positivo, omdat er geen sprake is van een vergunningsstelsel.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Artikel 3, tweede lid, van het voorstel schrijft voor dat de richtlijn uiterlijk binnen 18 maanden na inwerkingtreding is geïmplementeerd. Deze implementatietermijn is vrij kort gezien het te volgen wetstraject. Het kabinet zal inzetten op een ruimere implementatietermijn van minimaal twee jaar.

³³ Geschat wordt dat reizigers in de periode maart–mei 2020 tussen de 1 en 3 uur zouden hebben besteed aan het zoeken naar contactpersonen. Dit zou een verlies voor consumenten hebben betekend van tussen de 38,6 en 115,7 miljoen euro. Als gevolg hiervan zal de maatregel om de verschillende rollen van de partijen bij het boeken van een pakketreis te verduidelijken naar verwachting resulteren in een vermindering van de consumentenschade met 50%, dat wil zeggen tussen 19,3 miljoen euro en 57,8 miljoen euro.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 2 van het voorstel verplicht de Commissie vijf jaar na inwerking-treding van de richtlijn een verslag over de toepassing van de richtlijn op te stellen. In dit verslag dient de Commissie de impact op het midden- en kleinbedrijf (MKB) mee te nemen. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De ACM houdt momenteel toezicht op de Richtlijn pakketreizen. De voorstellen ten aanzien van de (mogelijke) uitbreiding van de definitie pakketreizen (art. 3), het beperken van de aanbatalingen (art. 5a), de vrijwillige voucher (art. 12a), het toezicht op de regelingen voor bescherming bij insolventie (art. 17) en het recht op regres voor reisorganisatoren bij reisleveranciers (art. 22) kunnen leiden tot uitbreiding van de werkzaamheden. Daarentegen kunnen de verduidelijkingen en de verbeteringen die het voorstel bevat zorgen voor een hogere naleving, waardoor minder toezicht nodig is. Het is nog niet duidelijk welke implicaties het voorstel precies heeft voor de uitvoerbaarheid van het beleid.

b) Handhaafbaarheid

De huidige Richtlijn inzake pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen schrijft een effectief handhavingsmechanisme voor, inclusief effectieve en doeltreffende sancties. Het ligt in de rede hier in de toekomst geen verandering in aan te brengen. Voor een doeltreffend handhavingsmechanisme is een duidelijk regelgevend kader nodig. Verduidelijking van definities en het toepassingsgebied is hierbij een eerste vereiste. Op het terrein van de bescherming bij insolventie schrijft het voorstel voor dat de zekerheid die handelaren stellen toereikend moet zijn in de kosten van terugbetaling en repatriatie bij faillissement van de handelaar wanneer de boekingen het hoogst zijn (hoogseizoen). De huidige regeling schrijft niet specifiek voor hoe deze toetsing plaats moet vinden.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het regresrecht voor reisorganisatoren. Veel reisdienstverleners bevinden zich immers in niet-EU-landen. De verantwoordelijkheid om toezicht te houden hierop wordt neergelegd bij de lidstaten. In het impact assessment geeft de Commissie aan dat zij geen verandering in toezichtslasten verwacht bij publieke autoriteiten. Volgens het kabinet is deze conclusie niet terecht. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen vragen over stellen en aandacht voor vragen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.