

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1695

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Horizon 2020 investeringspakket onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1692)

Fiche 2: Mededeling internationalisering van hoger onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 1693)

Fiche 3: Mededeling De blauwe gordel, naar een scheepvaartruimte zonder grenzen (Kamerstuk 22 112, nr. 1694)

Fiche 4: Mededeling en richtlijn pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen

Fiche 5: Wijziging verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) (Kamerstuk 22 112, nr. 1696)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling en Richtlijn pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen

1. Algemene gegevens

- Richtlijn betreffende pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU, en intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – bringing the EU package travel rules into the digital age

Datum ontvangst Commissiedocument
9 juli 2013

Nr. Commissiedocument
COM (2013) 512
COM (2013) 513

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041071
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041072

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
SWD (2013) 263 (volledig)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0263:FIN:EN:PDF>
SWD (2013) 264 (samenvatting)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0264:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject Raad
Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk Ministerie
Het Ministerie van Economische Zaken is voor het besluitvormingsproces inzake deze richtlijn eerstverantwoordelijk in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanaf het moment dat (de keuzes inzake) de implementatie in de Nederlandse wetgeving in zicht komt, komt deze eerstverantwoordelijkheid bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie te liggen, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- Rechtsbasis:*
Artikel 114 VWEU
- Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:*
Artikel 114 VWEU voorziet in de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement.
- Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*
Er worden geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde richtlijn moderniseert de huidige Europese regelgeving voor pakketreizen. Daarnaast wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid. Naast de «klassieke pakketreizen», vallen ook online geboekte «klassieke pakketreizen», «pakketreizen op maat» en zogenaamde «geassisteerde reisarrangementen» onder het nieuwe toepassingsbereik. Ook wordt de verplichting tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van insolventie (faillissement van een reisaanbieder, hierna ook: garantiemaatregelen) verbreed naar meer ondernemers. De garantiemaatregelen zien toe op het stellen van zekerheid voor effectieve en snelle terugbetaling van de door de reiziger reeds betaalde bedragen en – voor zover personenvervoer in de pakketreis is inbegrepen –, op repatriëring van de reiziger.¹ Ten slotte wordt voorgesteld in iedere lidstaat een nationaal contactpunt in te richten voor de administratieve samenwerking bij het toezicht op de naleving van de insolventiemaatregelen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De EU is bevoegd op basis van artikel 114 VWEU. Het subsidiariteitsoordeel is positief. Ten aanzien van het huidige voorstel is het proportionaliteitsoordeel negatief, met name ten aanzien van de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de regeling.

Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel is gericht op het realiseren van een hoog niveau van consumentenbescherming en het verminderen van consumentenschade door het vervangen van verouderde bepalingen – zowel qua inhoud als qua reikwijdte – en het tevens bieden van meer duidelijkheid over de precieze reikwijdte van de regels. Het voorstel moet leiden tot een gelijk speelveld voor diverse aanbieders van reisdiensten die met elkaar worden gecombineerd, juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende handel wegnemen en zoveel als mogelijk de nalevingskosten van ondernemingen in de reisbranche beperken.

Nederlandse positie

Ten eerste steunt Nederland de Commissie in haar doel de geldende Europese regelgeving voor pakketreizen af te stemmen op de huidige tijd, waarin steeds meer gebruik wordt gemaakt van het internet. Omdat bij nieuwe vormen van pakketreizen vergelijkbare risico's ten aanzien van insolventie en aansprakelijkheid als bij de klassieke pakketreizen spelen, ligt herziening in de rede.

Ten tweede is Nederland van mening dat een herziene regeling voor zowel het bedrijfsleven als de reiziger meerwaarde en helderheid moet bieden. Het huidige voorstel voldoet hier (nog) niet aan. Het voorstel is op veel onderdelen onduidelijk. Bovendien bieden de onduidelijke en uitgebreid geformuleerde omschrijvingen in de praktijk waarschijnlijk onvoldoende helderheid, waardoor ze niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Hierdoor kan de effectiviteit van het voorstel op belangrijke onderdelen in het geding komen.

Ten derde lijkt het voorgestelde toepassingsgebied verder te gaan dan nodig is om reizigers voldoende bescherming te bieden nu op basis van de gegeven omschrijvingen van pakketreizen op maat en geassisteerde

¹ Op welke wijze de maatregelen precies door de ondernemers moeten worden getroffen, wordt overgelaten aan het nationale recht van de lidstaten.

reisarrangementen ook die reisdiensten onder de regeling vallen die niet de met de klassieke pakketreis vergelijkbare risico's kennen. Ten slotte is de voorgestelde mate van harmonisatie onvoldoende uitgewerkt nu niet duidelijk is voor welke onderdelen van het voorstel sprake is van volledige harmonisatie en waar nog beleidsruimte is voor de nationale wetgever.

3. Samenvatting voorstel

De huidige richtlijn pakketreizen beoogde door harmonisatie van wetgeving concurrentievervalsing tegen te gaan alsmede de consumentenbescherming op een meer gelijk niveau te brengen. De bepalingen over informatieverplichtingen, aansprakelijkheid van de aanbieder bij niet nakoming van de dienstverlening en de plicht tot het bieden van garantiemaatregelen, moesten hier aan bijdragen.

Het voorstel van de Commissie voor een herziene richtlijn pakketreizen heeft tot doel om de EU-regelgeving over pakketreizen te moderniseren en vakantiegangers beter te beschermen. Reizigers spelen een steeds actievere rol bij het samenstellen van hun vakantie. In plaats van een kant-en-klaar pakket uit een brochure (de «klassieke pakketreis»), maken zij steeds vaker gebruik van het internet voor het boeken van een pakketreis op maat of laten zij zich gericht helpen bij het samenstellen van een reis met verschillende reisdiensten. Het gaat hier veelal om diensten van één ondernemer of van meerdere ondernemers die onderling verbonden online boekingsprocedures gebruiken en de consument zo in staat stellen de door hen aangeboden diensten te combineren (de «pakketreis op maat»). De bestaande regels dekken dergelijke reizen niet of niet eenduidig, waardoor het voor reizigers onduidelijk is op welke mate van bescherming zij kunnen rekenen. Ook weten ondernemers niet altijd aan welke verplichtingen zij moeten voldoen. Om deze problemen te verhelpen wordt in de eerste plaats het toepassingsgebied van de richtlijn uitgebreid tot pakketreizen op maat.

Verder is nieuw dat de in de richtlijn opgenomen garantiemaatregelen ook van toepassing worden op de aanbieders van «geassisteerde reisarrangementen». Hierbij gaat het, voor zover duidelijk wordt uit het voorstel, om afzonderlijke overeenkomsten bestaande uit een combinatie van twee of meer verschillende soorten reisdiensten die worden aangeboden door verschillende aanbieders. De combinatie van de reisdiensten wordt door een doorverkoper gefaciliteerd. Naast het voorzien in garantiemaatregelen wordt, omwille van helderheid ten behoeve van de reiziger, voorgesteld dat de aanbieders van en de facilitatoren voor de aankoop van de geassisteerde reisarrangementen in de toekomst een zogenoemde pakketreis-disclaimer moeten gaan hanteren. Deze disclaimer houdt in dat zij geen pakketreis aanbieden, maar afzonderlijke reisonderdelen die worden uitgevoerd door verschillende dienstverleners en dat daarom elke dienstverlener contractueel aansprakelijk is voor de uitvoering van zijn eigen diensten. Tevens dient betreffende aanbieder de reiziger erop te wijzen dat deze in geval van insolventie van de doorverkoper of een van de dienstverleners wel recht heeft op terugbetaling van reeds betaalde bedragen en op repatriëring (als personenvervoer onderdeel uitmaakt van het arrangement).

Daarnaast doet de Commissie onder meer voorstellen voor aanpassing van de precontractuele informatieplichten, past zij de regels over prijswijzigingen en opzegging aan, en bevat het voorstel een gewijzigd aansprakelijkheidsregime ter zake van de uitvoering van de «klassieke» en «op maat» pakketreisovereenkomst.

Ten slotte voorziet de richtlijn in de wederzijdse erkenning van de garantiemaatregelen geboden door organisatoren van pakketreizen of doorverkopers van geassisteerde reisarrangementen (hierna ook: aanbieders) op grond van de nationale wetgeving van de lidstaten. De richtlijn schrijft verder voor dat lidstaten elkaar om opheldering kunnen vragen indien vragen bestaan over het niveau van bescherming die wordt geboden door de genomen garantiemaatregelen van een aanbieder gevestigd in een andere lidstaat. Ter bevordering van de administratieve samenwerking en bevordering van het toezicht op aanbieders van pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen, verplicht de richtlijn lidstaten ertoe een centraal contactpunt aan te wijzen. Deze contactpunten dienen elkaar informatie over de nationale garantiemaatregelen te verschaffen en toegang te bieden tot alle overzichten van aanbieders van pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen die voldoen aan de garantieverplichtingen.

Impact assessment Commissie

In het impact assessment vergelijkt de Commissie 8 verschillende opties voor hervorming, variërend van handhaving van de status quo tot het invoeren van een algehele reisrichtlijn waarbij ook de door de reiziger zelf gecombineerde («losse») reizen tot het toepassingsgebied behoren. Uit het stakeholdersonderzoek in het impact assessment blijkt dat optie 5 en 6 op de meeste steun kunnen rekenen, maar de meeste steun uitgaat naar optie 5.²

De Commissie kiest op basis van een kosten-batenanalyse voor de zogenoemde geleidelijke aanpak (optie 6): modernisering van de richtlijn en dekking van zowel pakketreizen van één ondernemer als pakketreizen van meerdere ondernemers (pakketreizen op maat), en een lichtere regeling voor geassisteerde reisarrangementen van meerdere ondernemers. Zij verkiest optie 6 boven de beperktere optie 5, welke ziet op modernisering van de richtlijn en verduidelijking van het toepassingsgebied, door pakketreizen van één ondernemer uitdrukkelijk op te nemen en meerdere bepalingen te herzien. De Commissie benadrukt dat optie 6 een juiste balans biedt tussen de belangen van de bedrijfstak en de consument, en tegelijkertijd de werking van de interne markt verbetert. Meer specifiek wijst de Commissie op het bredere toepassingsgebied waarbij niet enkel de touroperators, maar aan alle actoren een gelijk speelveld wordt geboden en tegelijkertijd de reiziger meer transparantie krijgt. Naar het oordeel van Nederland heeft de Commissie in haar impact assessment onvoldoende duidelijk gemaakt waarom optie 6 de voorkeur zou moeten verdienen boven andere opties, temeer nu uit het impact assessment blijkt dat de meer behoudende optie 5 de meeste steun kreeg van stakeholders.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU (meerderheidsbesluitvorming en medebeslissing). Artikel 114 VWEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

² 93% lidstaten, 78% industrie, 64% bedrijven en 96% consumentenorganisaties (optie 6: 67% lidstaten, 57% brancheverenigingen, 64% bedrijven en 96% consumentenorganisaties (pag. 37, 43)).

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief. Consumentenbescherming voor pakketreizen kent een grensoverschrijdend karakter en kan het beste op Europees niveau worden aangepakt. Om te kunnen komen tot een betere werking van de interne markt voor pakketreizen ten behoeve van zowel ondernemers als consumenten is optreden op Europees niveau gewenst.

Proportionaliteit

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het huidige voorstel is negatief. Uitgangspunt van de bestaande richtlijn is het bieden van extra bescherming aan kopers van pakketreizen. Nederland onderschrijft de toegevoegde waarde daarvan. Ook deelt Nederland het uitgangspunt dat de bestaande regeling moet worden gemoderniseerd en de bescherming ook moet gelden voor nieuwe vormen van pakketreizen waar vergelijkbare risico's spelen voor wat betreft insolventie en aansprakelijkheid als bij de klassieke pakketreis. Nederland is echter van mening dat het voorstel van de Commissie verder gaat dan noodzakelijk. De Commissie had wat Nederland betreft kunnen volstaan met een beperktere aanpassing van de huidige richtlijn. De Commissie schiet met de door haar voorgestelde reikwijdte te ver door en biedt ook bescherming aan vormen van pakketreizen waar er, ten opzichte van de klassieke pakketreis, geen vergelijkbare risico's lijken te spelen op het terrein van bijvoorbeeld insolventie en aansprakelijkheid. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor om de in de richtlijn opgenomen verplichting voor ondernemers tot het treffen van maatregelen ter afdekking van het risico van insolventie uit te breiden tot het «geassisteerde reisarrangement». Het is zeer de vraag of bij een geassisteerde reisarrangement dat – conform het voorstel – bestaat uit afzonderlijke overeenkomsten met de verschillende dienstverleners, een reiziger dezelfde risico's loopt op een faillissement van de ondernemer. Door het toevoegen van de geassisteerde reisarrangementen aan de reikwijdte van de richtlijn aan de reikwijdte van de richtlijn, biedt de richtlijn een pakketreis-«plus» regime. Nederland betwijfelt het nut en de noodzaak hiervan. Ook de nu door de Commissie opgenomen omschrijving van de «pakketreis op maat» is zo uitgebreid dat er ook reizen onder vallen die – voor zover nu uit de tekst blijkt – niet de vergelijkbare risico's kennen als die van de klassieke pakketreis. Verder vindt Nederland dat de wederzijdse erkenning van de garantieregels zoals de Commissie die heeft opgenomen, onvoldoende meerwaarde bieden ten opzichte van de plicht tot wederzijdse erkenning die al voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Tenslotte zullen op basis van het huidige voorstel nationale contactpunten vergaande (met name administratieve) taken krijgen ten aanzien van de getroffen garantiemaatregelen. Toezicht op ondernemers en bestaande samenwerkingsafspraken tussen toezichthouders in de verschillende lidstaten zijn volgens Nederland afdoende. Nut en noodzaak van de deze nationale contactpunten zijn daarom onvoldoende aangetoond.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie heeft voor de periode 2014–2020 financiële middelen gereserveerd voor het toezicht op de omzetting en het schrijven van een verslag in 2018. Meer specifiek gaat het om € 0,2 miljoen in de

rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap) en € 0,184 miljoen voor rubriek 5 (Administratieve uitgaven). Hiermee geeft de Commissie aan, conform Nederlands standpunt, de middelen te zullen vinden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020. Nederland is tevens van mening dat de middelen moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Met dit voorstel wordt het bereik van de huidige richtlijn pakketreizen uitgebreid. Lidstaten moeten voorzien in effectieve sancties voor inbreuken op specifieke voorschriften, zoals informatieverplichtingen en aansprakelijkheid. Afhankelijk van de uiteindelijke richtlijn kan de belasting van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toenemen. Daarnaast schrijft de Commissie per lidstaat één centraal contactpunt voor ter bevordering van de administratieve samenwerking en voor toezicht op ondernemingen voor wat betreft de insolventiebescherming. Het oprichten en, met name, het in standhouden van zo'n contactpunt zou leiden tot een toename in lasten. Een exacte kwantificering van de extra belasting is in dit stadium niet mogelijk. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Zowel ondernemers als reizigers dienen te profiteren van eenduidige regelgeving voor pakketreizen in de EU. Indien het voorstel in de huidige vorm zal worden aangenomen, zullen de ondernemers die onder de reikwijdte vallen, kosten moeten maken die te kwalificeren zijn als administratieve lasten (regeldruk). Zie verder punt 5 d).

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Voor de burger, hier de reiziger, is er naar verwachting geen administratieve lastenverzwaring. Op basis van het voorstel zijn er wel lastenverzwaringen voor zowel het bedrijfsleven als de overheid. Huidige aanbieders van pakketreizen zullen initiële kosten moeten maken om hun bedrijfsvoering in te richten op uitbreiding of verandering van de bestaande regels, zoals de informatieverplichtingen en de nieuwe regels, en de eisen op het terrein van aansprakelijkheid en prijsverhogingen. Ook aanbieders van pakketreizen op maat zullen te maken krijgen met hogere kosten, nu zij voor het eerst onder het bereik van de richtlijn zullen vallen. Zij zullen bijvoorbeeld kosten moeten maken voor aanpassing van hun contracten, alsmede het voldoen aan de insolventiebeschermingsplicht. Ook aanbieders van geassisteerde reisarrangementen krijgen met dit laatste te maken. De Commissie raamt de extra nalevingskosten voor de eerste groep op € 7,50 en 9,50 per pakketreis per aanbieder. Voor de aanbieders van geassisteerde reisarrangementen zien de extra nalevingskosten op de kosten van insolventiemaatregelen alsmede de kosten voor het verstrekken van de pakketreis-disclaimer. De Commissie beraamt de kosten voor insolventiebescherming op ongeveer € 3 per geassisteerd reisarrangement, en de eenmalige administratieve kosten voor het zichtbaar maken van de pakketreis-disclaimer worden gesteld op € 500 per onderneming. Volgens de Commissie zouden de nalevingskosten voor de Europese branche jaarlijks in totaal tussen de € 386 en 444 miljoen bedragen (exclusief de genoemde administratiekosten van € 500 per onderneming).³ Hierbij heeft de Commissie aangenomen dat sommige aanbieders niet langer pakketreizen zullen gaan aanbieden. Hiertegenover staat volgens de Commissie een jaarlijkse besparing van administratieve kosten ter hoogte van € 452,2–468,2 mln. De

³ Impact Assessment, pag. 41.

Commissie wijst hierbij op het schrappen van de plicht tot het drukken van een brochure, de beperktere toepassing van de richtlijn op zakenreizigers, alsmede de voorgenomen harmonisatie. Nederland merkt op dat de richtlijn inderdaad meer harmonisatie lijkt te bieden, waardoor de kosten voor grensoverschrijdende handel voor het bedrijfsleven af zullen nemen nu zij zich slechts aan één set regels hoeven te houden. Dit levert schaalvoordelen en efficiencywinst op. Door het bevorderen van de werking van de interne markt zullen meer pakketreizen worden aangeboden, waardoor de prijs voor reizigers zou kunnen dalen alsmede de gemiddelde regeldrukkosten per transactie. De administratieve lasten voor de overheid zien op extra toezicht, evenals het oprichten en het in stand houden van het centrale contactpunt ten behoeve van de wederzijdse erkenning van de insolventiebeschermingsplicht. Zie verder ook punt 5 b).

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
De huidige richtlijn is geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 7:500 – 7:513). Deze wetgeving zal moeten worden aangepast. Volgens het voorstel moet worden voorzien in effectieve sancties. Naar verwachting zullen de bestaande sancties daartoe volstaan.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Artikel 27, eerste lid, schrijft een implementatietermijn voor van 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Deze termijn is gezien het te volgen wetgevingstraject voor Nederland te kort. Nederland streeft naar een realistische implementatietermijn van tenminste 2 jaar en zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De richtlijn wordt ingevolge artikel 24 van het voorstel vijf jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Als gevolg van het onduidelijke onderscheid tussen pakketreizen op maat en geassisteerde reisarrangementen, de toepasbaarheid op losse reisdiensten, alsmede het onduidelijke aansprakelijkheidsregime, is nog niet duidelijk welke implicaties het voorstel voor de uitvoerbaarheid van het beleid heeft.
Er zal een centraal contactpunt ten behoeve van de administratieve samenwerking en toezicht op aanbieders voor wat betreft de geboden garantiemaatregelen, opgezet moeten worden. Verder zal Nederland moeten onderzoeken in hoeverre de in Nederland bestaande, private, garantieregimes voldoen of kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn, bijvoorbeeld op het punt van de uitbreiding van de verplichting naar aanbieders van geassisteerde reisarrangementen.
- b) *Handhaafbaarheid*
De richtlijn schrijft een effectief handhavingsmechanisme voor, inclusief effectieve en doeltreffende sancties. Op dit moment handhaaft de ACM de regels voortvloeiend uit de huidige pakketreis richtlijn. Het ligt in de rede hier in de toekomst geen verandering in te brengen. Voor een doeltreffend handhavingsmechanisme is een duidelijk regelgevend kader nodig. Verduidelijking van definities en toepassingsgebied is hierbij een eerste vereiste. Op het terrein van de

bescherming bij insolventie schrijft het voorstel voor dat de bescherming gebaseerd dient te zijn op het financiële risico van de activiteiten van de betrokken ondernemer. De huidige regeling schrijft een dergelijke toets niet specifiek voor. Bij welke instantie deze financiële toets in Nederland het best belegd zou kunnen worden wordt – als die er uiteindelijk inderdaad komt – nog nader bepaald.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van de herziening van de huidige Europese regelgeving inzake pakketreizen maar onder meer kritisch ten aanzien van de reikwijdte van de voorstellen, de gehanteerde definities, de voorgestelde nationale contactpunten voor insolventieregelingen en de verhouding met andere EU-wetgeving.

Nederland is wel van oordeel dat de doelstellingen van de huidige regeling, gericht op informatieverplichtingen, garantieregelingen bij insolventie en een apart aansprakelijkheidsregime, nog valide zijn. De extra informatieverplichtingen ten opzichte van losse reisdiensten zorgen ervoor dat de reiziger in staat is om een betere afweging te maken bij de keuze om een pakketreis al dan niet te boeken. Daarnaast bieden de verplichte garantiemaatregelen extra bescherming aangezien de consument bij een pakketreis financieel kwetsbaar is gelet op (veelal hoge) vooruitbetaalde bedragen aan enkel de aanbieder van de pakketreis. Verder geldt dat doordat de reisonderdelen op elkaar zijn afgestemd en één pakket vormen, de gevolgen van een afwijkende of niet-geleverde prestatie voor de ene reisdienst doorwerken op de andere. Het aansprakelijkheidsregime is daarom van waarde omdat de reiziger bij niet-naleving van de reisovereenkomst, toch nakoming of compensatie kan vorderen van één partij.

De regeling dient gemoderniseerd te worden, zodat deze beter afgestemd wordt op de huidige marktomstandigheden waarbij verkoop via het internet belangrijker is geworden. Hierdoor zijn nieuwe vormen van pakketreizen ontstaan, hetgeen aanpassing van de definities vereist. Het voorstel dient voor zowel het bedrijfsleven als de reiziger meerwaarde en helderheid te bieden.

Een regime dat ervoor zorgt dat een reiziger precies weet welke partij aansprakelijk is en tevens insolventiebescherming regelt, is wenselijk. Een richtlijn die voldoende rekening houdt met de huidige bedrijfsmodellen en die ook in belangrijke mate toekomstbestendig is, is wenselijk. In lijn met het voorgaande is Nederland voorstander van de uitbreiding van het toepassingsbereik van de huidige richtlijn tot die pakketreizen waarbij er sprake is van vergelijkbare risico's ten aanzien van insolventie en aansprakelijkheid als bij de «klassieke pakketreis».

In dat kader maakt Nederland zich sterk voor de volgende punten:

- Allereerst is Nederland kritisch over de voorgestelde reikwijdte. De Commissie schiet met de door haar voorgestelde reikwijdte te ver door en biedt ook bescherming aan vormen van pakketreizen waar er, ten opzichte van de klassieke pakketreis, geen vergelijkbare risico's lijken te spelen op het terrein van bijvoorbeeld insolventie en aansprakelijkheid. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor om de in de richtlijn opgenomen verplichting voor ondernemers tot het treffen van maatregelen ter afdekking van het risico van insolventie uit te breiden tot het «geassisteerde reisarrangement». Het is zeer de vraag of bij een

geassisteerde reisarrangement dat – conform het voorstel – bestaat uit afzonderlijke overeenkomsten met de verschillende dienstverleners, een reiziger dezelfde risico's loopt op een faillissement van de ondernemer. 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. In deze situatie loopt de reiziger geen risico bij een eventueel faillissement van de doorverkoper. Het is dan ook niet nodig dat de doorverkoper daarvoor voorzieningen treft. Door het toevoegen van de geassisteerde reisarrangementen aan de reikwijdte van de richtlijn, biedt de richtlijn een pakketreis-«plus» regime. Nederland betwijfelt het nut en de noodzaak hiervan.

- Daarnaast is Nederland sceptisch over de praktische toepasbaarheid van de door de Commissie voorgestelde regeling en de hiermee samenhangende effectiviteit van het voorstel. Nederland acht veel voorgestelde definitiebepalingen erg ruim en ook vaag omschreven. Tegelijkertijd kiest de Commissie ervoor om voor wat betreft bijvoorbeeld de omschrijving voor een pakketreis op maat, gedetailleerde voorbeeldsituaties op te nemen. Voorkomen moet worden dat reisorganisaties de kans krijgen hun businessmodellen zo in te richten dat – terwijl dit niet de bedoeling van de wetgever is – zij net niet binnen het bereik van de richtlijn zouden vallen en reizigers geen beroep zouden kunnen doen op het daarin voorziene beschermingsniveau. Ook is het de vraag of de regels daardoor wel handhaafbaar zijn.
- Daarnaast vindt Nederland dat de voorgestelde regeling op sommige aspecten de reiziger onvoldoende duidelijkheid en zekerheid biedt over wie hij zal kunnen aanspreken wanneer één of meerdere tot de pakketreis behorende reisdiensten niet naar behoren wordt nagekomen. Dit geldt onder andere voor compensatie van geleden schade.
- Ook is het voor Nederland niet duidelijk hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de Richtlijn Consumentenrechten (2011/83/EU), de EU-insolventieverordening waarover thans wordt onderhandeld, alsmede de reeds sectorspecifieke Europese Verordeningen voor passagiersrechten voor luchtvaart, spoor, busvervoer en zeevaart/binnenvaart. Ook zal kritisch moeten worden gekeken naar de verhouding met internationale regelingen zoals de Montreal Conventie 1999 vastgelegd in Verordening 889/2002/EC. Nederland zal op deze punten waken voor ambivalenties en overlap.
- Nederland zal bij de onderhandelingen kritisch kijken naar de handhaafbaarheid van de de richtlijn ten aanzien van aanbieders van buiten de EU, die geen vestiging in de EER hebben. Duidelijkheid hieromtrent acht Nederland van belang, zowel vanuit oogpunt van consumentenbescherming als vanwege een gelijkspelveld voor ondernemers.
- Verder vindt Nederland dat de wederzijdse erkenning van de garantieregels zoals de Commissie die heeft opgenomen onvoldoende meerwaarde bieden ten opzichte van plicht tot wederzijdse erkenning die al voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). De Commissie dient duidelijk aan te geven wat de gevolgen zijn als een lidstaat twijfels blijft houden over het garantieregime in een andere lidstaat.
- Voorgesteld wordt in iedere lidstaat een nationaal contactpunt in te richten voor de administratieve samenwerking bij het toezicht op de naleving van de insolventiemaatregelen. Op basis van het huidige voorstel zal het nationale contactpunt vergaande (met name administratieve) taken krijgen. Toezicht op ondernemers en bestaande samenwerkingsafspraken tussen toezichthouders in de verschillende lidstaten zijn volgens Nederland afdoende. Nederland is ook voor wat betreft dit voorstel van mening dat nut en noodzaak onvoldoende zijn aangetoond, te meer omdat ook nu wordt geopereerd zonder nationale contactpunten.

- De Commissie lijkt in het richtlijnvoorstel een zogenoemde gerichte («targeted») harmonisatie na te streven maar is hier niet eenduidig over. Nederland zou graag een verduidelijking – met een bijbehorende onderbouwing – zien van waar precies sprake is van volledige harmonisatie en waar nog beleidsruimte is voor de nationale wetgever.
- Ten slotte is Nederland van mening dat een aantal punten uit de voorstellen leidt tot onevenredige verplichtingen voor ondernemers (onder andere de maximalisering van de prijswijziging tot 10%). Daarnaast pleit Nederland voor aansluiting bij de bestaande EU-regelgeving voor losse reisdiensten. Meer specifiek doelt Nederland hier op de lopende onderhandelingen over het voorstel tot herziening Verordening inzake passagiersrechten in de luchtvaart⁴ dat op een aantal punten overlap kent met dit voorstel.

⁴ COM (2013) 130, Herziening Verordening 261/2004/EU betreffende Compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.