



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 5 december 2023
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

CONSOM 460
MI 1082
COMPET 1224
TOUR 44
TRANS 570
IA 344
CODEC 2379

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	30 november 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 907 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/2302 om reizigers doeltreffender te beschermen en bepaalde aspecten van de richtlijn te vereenvoudigen en te verduidelijken

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 907 final.

Bijlage: SWD(2023) 907 final

Brussel, 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/2302 om reizigers doeltreffender te beschermen en
bepaalde aspecten van de richtlijn te vereenvoudigen en te verduidelijken

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Inleiding

De reismarkt heeft grote veranderingen ondergaan door het toenemende gebruik van digitale instrumenten. Andere belangrijke gebeurtenissen in de afgelopen jaren waren het faillissement van Thomas Cook in 2019 en de COVID-19-pandemie. In antwoord op deze ontwikkelingen en op berichten over bepaalde problemen bij de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302, hierna de “richtlijn pakketreizen” genoemd, heeft de Commissie besloten deze richtlijn te herzien. Dit effectbeoordelingsverslag bouwt voort op de bevindingen van een evaluatie, een verwante studie die voor de Europese Commissie is uitgevoerd, en twee verslagen over de toepassing van de richtlijn pakketreizen vanaf 2019 en 2021.

Probleemstelling en noodzaak van EU-actie

Uit de evaluatie is gebleken dat de doeltreffendheid van de richtlijn pakketreizen wordt belemmerd door drie belangrijke problemen.

1. Eén probleem betrof de terugbetaling van betalingen voor geannuleerde reispakketten, vooral tijdens een grote crisis.

Er zijn vier oorzaken van dit probleem. De eerste oorzaak is de praktijk van vooruitbetalingen. De tweede is het gebrek aan liquiditeit van organisatoren wanneer zij veel terugbetalingen tegelijkertijd moeten doen. Dit wordt nog verergerd door het feit dat de richtlijn pakketreizen geen regels bevat voor business-to-business-terugbetalingen in geval van een annulering. Ten slotte is er rechtsonzekerheid over het gebruik van vouchers.

2. Vooruitbetalingen zijn niet voldoende beschermd tegen insolventie van de organisator.

Op dit gebied zijn in de evaluatie drie probleemoorzaken geïdentificeerd. Ten eerste is er rechtsonzekerheid over de vraag of vouchers en rechten op terugbetaling beschermd zijn tegen insolventie van de organisator. Ten tweede zijn er nog steeds grote verschillen tussen de nationale regelingen voor bescherming bij insolventie. Ten slotte is het, althans in sommige lidstaten, voor organisatoren van pakketreizen moeilijk om bescherming bij insolventie te krijgen, vooral in tijden van crisis.

3. Moeilijkheden bij de uitvoering van de richtlijn pakketreizen.

Er werden een aantal probleemoorzaken vastgesteld. Sommige bepalingen van de richtlijn pakketreizen zijn niet duidelijk genoeg, bevatten lacunes of zijn te ingewikkeld. Dit leidt tot ongelijke niveaus van consumentenbescherming en verstoringen van de mededinging in de EU omdat de richtlijn op verschillende manieren wordt toegepast.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van pakketreizen kunnen de problemen die sinds de vaststelling van de richtlijn zijn geconstateerd, alleen consequent worden aangepakt door middel van maatregelen op EU-niveau.

Oplossingen

Bij deze effectbeoordeling is onderzoek gedaan naar maatregelen waarmee de geconstateerde problemen kunnen worden aangepakt door wijziging van de richtlijn. De maatregelen zijn gegroepeerd in drie beleidsopties, waarbij de eerste gericht is op flexibele oplossingen en minimale kosten (optie A), de tweede striktere maatregelen bevat (optie B), en de derde gericht is op maximale doeltreffendheid in een crisissituatie, maar hogere kosten met zich meebrengt (optie C).

Bij optie A worden er gerichte wijzigingen in de richtlijn pakketreizen aangebracht. Zij omvat een beperking van vooruitbetalingen tot 25 % (tenzij hogere vooruitbetalingen gerechtvaardigd zijn), regels over vrijwillige vouchers en een recht op business-to-business-terugbetaling in geval van annulering van diensten. Zij versterkt de bescherming bij insolventie door te verduidelijken dat vouchers en terugbetalingsvorderingen onder deze bescherming vallen en door parameters voor een doeltreffende bescherming bij insolventie vast te stellen, waaronder, in voorkomend geval, de mogelijkheid voor de lidstaten om een garantiefonds voor bescherming bij insolventie verplicht te stellen. Verder biedt zij de mogelijkheid tot oprichting van een crisisfonds waarmee in geval van een grote crisis snelle terugbetalingen aan reizigers worden gegarandeerd, met inachtneming van de regels voor staatssteun. Deze optie verduidelijkt de definitie van “pakketreis” en schrapt een van de soorten “gekoppelde reisarrangementen”. Zij verduidelijkt dat omstandigheden in het land van verblijf, vertrek en bestemming in aanmerking moeten worden genomen voor het recht om een pakketreis te annuleren wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en dat reiswaarschuwingen een belangrijk aspect zijn dat in deze context in overweging moet worden genomen. Verder wordt de rol van verschillende handelaren met betrekking tot pakketreizen verduidelijkt, ook voor terugbetalingen.

Optie B bevat striktere maatregelen die de kosten voor verschillende categorieën belanghebbenden (zowel ondernemingen als reizigers) verhogen. Zij voorziet bijvoorbeeld in een strikte beperking van aanbetalingen tot 20 % voor pakketorganisatoren (zonder mogelijkheid tot verhoging) en verplichte vouchers in het geval van een grote crisis.

Optie C bevat maatregelen die voor het hoogste niveau van consumentenbescherming zorgen, evenwel tegen hoge kosten. Zij omvat een beperking van vooruitbetalingen tot 20 % (zonder mogelijkheid tot verhoging) voor zowel organisatoren als dienstverleners, verplichte oprichting van een crisisfonds en de toekenning van specifieke juridische waarde aan reiswaarschuwingen.

In de effectbeoordeling zijn de opties geanalyseerd met betrekking tot drie specifieke doelstellingen:

Doelstelling 1: Vooruitbetalingen van reizigers en hun recht op een snelle terugbetaling in geval van annuleringen beter beschermen, ook in tijden van een grote crisis, met behoud van de liquiditeit van organisatoren van pakketreizen.

Doelstelling 2: Reizigers beter beschermen tegen insolventie van organisatoren, ook in het geval van een grote crisis, en tegelijkertijd zorgen voor een gelijk speelveld binnen de interne markt.

Doelstelling 3: De rechtszekerheid en afdwingbaarheid vergroten door verduidelijking en/of vereenvoudiging van enkele bepalingen van de richtlijn die verschillend worden geïnterpreteerd of toegepast of die in de praktijk moeilijk toepasbaar zijn.

Optie C is de meest doeltreffende optie voor de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen (met name de doelstellingen 1 en 2), gevolgd door de opties A en B. Dit is voornamelijk te danken aan het feit dat de maatregelen van optie C verplicht zijn en een zeer hoog niveau van consumentenbescherming bieden.

Voor het beoordelen van de efficiëntie van de opties is in de effectbeoordeling een vergelijking gemaakt van de in geld uitgedrukte en kwalitatief beoordeelde kosten en baten voor alle groepen belanghebbenden (reizigers, overheden en ondernemingen). Optie A is de efficiëntste optie voor het verwezenlijken van de doelstellingen, gevolgd door optie B. Optie C is door de hoge kosten minder efficiënt dan het basisscenario.

De samenhang met andere EU-wetgeving is ook belangrijk, aangezien de herziening gericht is op verschaffing van juridische duidelijkheid en vereenvoudiging. Optie A biedt de hoogste mate van samenhang, gevolgd door optie B en vervolgens door optie C (die minder samenhang biedt dan het basisscenario).

Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat optie A over het algemeen het beste presteert. Hoewel het niet de meest doeltreffende optie is, profiteren zowel reizigers als ondernemingen hiervan tegen de laagste kosten en is de samenhang met andere EU-wetgeving hierbij het grootst.

Het resultaat van deze beoordeling is dat optie A de voorkeursoptie is.

De Commissie heeft herhaaldelijk verschillende categorieën belanghebbenden geraadpleegd (waaronder reizigers, organisatoren van pakketreizen en dienstverleners) en zij waren het in grote lijnen eens met de in de voorkeursoptie opgenomen maatregelen. Het belangrijkste punt waarop hun meningen verschillen, betreft de noodzaak tot beperking van vooruitbetalingen, iets waar veel organisatoren geen voorstander van zijn. De meningen lopen ook uiteen over de bescherming bij insolventie voor vouchers en terugbetalingsvorderingen, waar de meeste consumentenorganisaties en overheidsinstanties voorstander van zijn, maar slechts een minderheid van de ondernemingen.

De herziening van de richtlijn zou enige kosten voor belanghebbenden met zich meebrengen, maar zal naar verwachting ook hun lasten verlichten door meer juridische duidelijkheid en vereenvoudiging. Verschillende maatregelen die in de voorkeursoptie zijn opgenomen, worden door sommige lidstaten reeds uitgevoerd, met slechts gematigde bijbehorende kosten. In deze lidstaten zouden ondernemingen daarom niet met extra kosten worden geconfronteerd. De hogere mate van juridische duidelijkheid en het vereenvoudigde regelgevingskader zullen naar verwachting leiden tot een betere naleving, waardoor de handhaving efficiënter wordt. Doorvoering van deze verduidelijkingen kan ook het aantal geschillen bij rechtbanken verminderen.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de voorkeursoptie bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de herziening na de uitvoering ervan, zijn in de effectbeoordeling

verschillende voortgangsindicatoren vastgesteld. Dit verandert echter niets aan de rapportageverplichtingen voor overheden en ondernemingen die onder de huidige richtlijn pakketreizen zijn vastgesteld. Deze indicatoren kunnen dienen als basis voor een verslag van de Commissie dat vijf jaar na de vaststelling van de wijzigingsrichtlijn moet worden opgesteld. De benodigde informatie zal worden verzameld door middel van enquêtes onder groepen belanghebbenden (waaronder reizigers, consumentenorganisaties, reisbureaus en nationale overheden). Dergelijke enquêtes zijn ook nuttig als input voor latere evaluaties.