



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 5 december 2023
(OR. en)

16338/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0435(COD)**

**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.:	COM(2023) 905 final
Betreft:	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 COM(2023) 905 final.

Bijlage: COM(2023) 905 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.11.2023
COM(2023) 905 final

2023/0435 (COD)

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

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} - {SWD(2023) 906 final} -
{SWD(2023) 907 final} - {SWD(2023) 908 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Toerisme speelt een belangrijke rol in de wereldeconomie en is direct en indirect goed voor meer dan 10 % van het mondiaal bruto binnenlands product. Dankzij stijgende inkomens, dalende reisgerelateerde kosten en een toenemend aanbod van beschikbare toeristische activiteiten, nam het wereldwijde aantal toeristen van 680 miljoen in 2000 toe tot meer dan 1,5 miljard in 2019. De Europese Unie is de belangrijkste toeristische bestemming ter wereld en ontving in 2022 ongeveer twee derde van alle internationale toeristen. Met in 2020 ongeveer 2,3 miljoen toeristische ondernemingen en 10,9 miljoen mensen die in de sector werken¹, speelt de toeristische sector een belangrijke rol in de economie van de EU.

Europese consumenten kunnen op verschillende manieren reisdiensten voor een en dezelfde reis of vakantie boeken. Ze kunnen bijvoorbeeld afzonderlijke boekingen maken voor vervoer en/of logies, hetzij rechtstreeks bij verschillende dienstverleners, hetzij via tussenpersonen. Ze kunnen on- of offline, “kant-en-klare” of zelf samengestelde pakketreizen kopen waarin verschillende soorten reisdiensten zijn gecombineerd. Pakketreizen kunnen worden aangeboden door touroperators, reisbureaus, vervoerders en andere actoren.

Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen (hierna “de richtlijn” of “de richtlijn pakketreizen”)² moderniseerde het rechtskader voor pakketreizen om dit aan te passen aan de markt- en technologische ontwikkelingen. De richtlijn was erop gericht om ook de nieuwe manieren van het boeken van reisdiensten te bestrijken, waaronder op maat gesneden combinaties van reisdiensten, die niet onder Richtlijn 90/314/EEG³ vielen of die zich in een juridisch grijs gebied bevonden, en versterkte de rechten van de kopers van pakketreizen op verschillende manieren. Verder moest de richtlijn zorgen voor een eerlijkere mededinging tussen de verschillende soorten reisondernemingen die actief zijn op de markt voor pakketreizen.

De uitbraak van de COVID-19-pandemie leidde tot massale annuleringen van vakantiepakketten, terwijl er gedurende een bepaalde periode geen nieuwe boekingen werden gedaan. Door de daaruit voortvloeiende liquiditeitsproblemen van organisatoren van pakketreizen kregen veel reizigers hun terugbetaling niet of pas veel later dan de in de richtlijn voorgeschreven 14 dagen. In Aanbeveling 2020/648 van mei 2020 (de “aanbeveling van 2020”)⁴ heeft de Commissie beginselen vastgesteld voor het vrijwillig gebruik van vouchers en manieren om die aantrekkelijker te maken voor reizigers, onder meer door ze te

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_industries_-_economic_analysis

² Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1). Verwijzingen naar specifieke artikelen van de richtlijn zijn verwijzingen naar de richtlijn van 2015.

³ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten (PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59).

⁴ Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie (PB L 151 van 14.5.2020, blz. 10).

beschermen tegen insolventie van de organisator. De aanbeveling is niet in alle lidstaten even goed uitgevoerd. Verscheidene lidstaten hebben wetgeving vastgesteld die afwijkt van de richtlijn door de termijnen voor terugbetalingen te verlengen of door vouchers verplicht te stellen voor reizigers, wat ertoe heeft geleid dat de Commissie inbreukprocedures tegen 11 lidstaten heeft ingeleid.

Het op 26 februari 2021 gepubliceerde verslag van de Commissie (“verslag toepassing richtlijn pakketreizen”)⁵ geeft een overzicht van de manier waarop de richtlijn door de lidstaten in nationaal recht is omgezet en hoe zij sinds juli 2018 is toegepast. Het verslag belicht verschillende uitdagingen, waaronder de uitdagingen die voortkwamen uit het faillissement van Thomas Cook in 2019 en de COVID-19-pandemie. De moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn waarop in het verslag is gewezen, zijn onder meer de complexiteit van en de onzekerheid die is veroorzaakt door de bepalingen inzake gekoppelde reisarrangementen, moeilijkheden bij de verrichting van terugbetalingen en doeltreffende bescherming bij insolventie tijdens een grote crisis, met inbegrip van het gebrek aan regels inzake vouchers en onzekerheid over de reikwijdte van de dekking van de bescherming bij insolventie.

De Europese Rekenkamer (“de Rekenkamer”) heeft tijdens de COVID-19-pandemie een speciaal verslag uitgebracht over de rechten van luchtvaartpassagiers⁶. In haar aanbevelingen vroeg de Rekenkamer de Commissie om te onderzoeken hoe de rechten van luchtvaartpassagiers en reizigers, eventueel via wijzigingen in de wetgeving, zouden kunnen worden versterkt, ook in crisissituaties, om de kwestie van terugbetalingen voor geannuleerde vluchten en insolventie van exploitanten aan te pakken.

In zijn advies van 22 maart 2022 heeft het Platform Fit for Future (F4F) vijf problemen in de richtlijn vastgesteld en suggesties gedaan om die te verhelpen⁷.

De evaluatie en herziening van de richtlijn zijn genoemd in de Nieuwe consumentenagenda van 13 november 2020⁸. De Commissie kondigde aan dat zij tegen 2022 “grondig [zou] analyseren of het huidige regelgevingskader voor pakketreizen, met inbegrip van de bescherming bij insolventie, nog steeds volstaat om te allen tijde te zorgen voor robuuste en uitgebreide consumentenbescherming, mede rekening houdende met de ontwikkelingen op het gebied van passagiersrechten.”

Het algemene doel van de herziening van de richtlijn is het niveau van de consumentenbescherming te allen tijde, ook in het geval van een grote crisis, te verhogen en tegelijkertijd de werking van de interne markt in de pakketreizensector te verbeteren. Deze doelstellingen sluiten aan bij de oorspronkelijke doelstellingen van de richtlijn. In het algemeen bevat de richtlijn vaste regels inzake pakketreizen en heeft ze aanzienlijke voordelen opgeleverd in termen van de consumentenbescherming en de werking van de interne markt. Niettemin bleek uit de evaluatie dat de richtlijn er slechts gedeeltelijk in slaagt

⁵ Verslag over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, COM(2021) 90 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN>

⁶ Speciaal verslag 15/2021: Rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie: belangrijkste rechten niet beschermd ondanks de inspanningen van de Commissie, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_15/SR_passenger-rights_covid_NL.pdf

⁷ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_nl#adoptedopinions2022

⁸ COM(2020) 696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696>

om de doelstellingen ervan te realiseren en te voorzien in de behoeften van consumenten en handelaren, zodat er ruimte is voor verbetering en vereenvoudiging. In de evaluatie werden zwakke punten vastgesteld in termen van hiaten, rechtsonzekerheid en buitensporige complexiteit die gerichte actie vereisen. Het aanpakken van deze tekortkomingen, bijvoorbeeld door het wijzigen van sommige definities en het toevoegen van bepalingen over vooruitbetalingen en vouchers, en het specificeren van bepaalde elementen met betrekking tot de annulering van pakketreizen wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en met betrekking tot de bescherming bij insolventie, zal dus nuttig zijn als voorbereiding op toekomstige crises en voor de toepassing van de richtlijn in normale tijden.

- **Samenhang met bepalingen op het beleidsgebied**

De richtlijn valt binnen het toepassingsgebied van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (“SCB-verordening”) en de richtlijn representatieve vorderingen, die bijdragen tot de effectieve handhaving ervan. De SCB-verordening voorziet in gezamenlijke handhavingsacties tegen handelaren die de regels niet naleven. De richtlijn representatieve vorderingen is van toepassing sinds juni 2023 en verhoogt het niveau van bescherming van de collectieve belangen van reizigers en consumenten, zowel op nationaal als grensoverschrijdend niveau, bijvoorbeeld door stakings- en herstelmaatregelen te vorderen.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de EU**

Na de vaststelling van de eerste richtlijn pakketreizen in 1990 werden op EU-niveau vijf verordeningen over passagiersrechten in verschillende vervoerswijzen vastgesteld. In Verordening (EG) nr. 261/2004 (de “verordening inzake de rechten van luchtreizigers”) bijvoorbeeld zijn de rechten van luchtvaartpassagiers met betrekking tot annuleringen van vluchten, instapweigering of vertragingen van vluchten vastgelegd. Die verordening vormt een aanvulling op de richtlijn pakketreizen. In verschillende bepalingen van de richtlijn pakketreizen en van de verordening inzake de rechten van luchtreizigers wordt ingegaan op de relatie tussen de beide wetsteksten met het oog op samenhang tussen de beide instrumenten.

De Commissie herzielt ook het regelgevingskader inzake passagiersrechten in het kader van het initiatief “Reizen – betere bescherming van passagiers en hun rechten”. De herziening van de verordening inzake de rechten van luchtreizigers omvat terugbetalingen voor geannuleerde vluchten die geboekt zijn via tussenpersonen⁹. Bovendien is het de bedoeling dat er onderzoek wordt gedaan naar de bescherming van passagiers in het geval van insolventie van luchtvaartmaatschappijen en grote crises in het kader van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (Verordening inzake luchtdiensten)¹⁰.

De herziening is gericht op verdere verbetering van de samenhang tussen de richtlijn pakketreizen en de verordening inzake de rechten van luchtreizigers, bijvoorbeeld door regels over vouchers en regels over business-to-business-terugbetalingen in te voeren. De regels

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Reizen-betere-bescherming-van-passagiers-en-hun-rechten_nl

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Herziening-van-de-verordening-inzake-luchtdiensten_nl

inzake vooruitbetalingen¹¹ en bescherming bij insolventie, die deel uitmaken van de voorgestelde herziening, houden rekening met de stand van zaken op het gebied van passagiersrechten.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor het optreden van de EU is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (“VWEU”), waarin is bepaald dat “het Europees Parlement en de Raad [...] de maatregelen [vaststellen] inzake de onderlinge aanpassing van de [...] bepalingen [...] die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.” Artikel 114, lid 3, bepaalt: “De Commissie zal bij haar voorstellen op het gebied van [...] de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd.” Bovendien is in artikel 169, lid 1, en artikel 169, lid 2, punt a), VWEU bepaald dat de EU moet bijdragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van maatregelen die zij op grond van artikel 114, VWEU neemt.

In lijn met artikel 26, lid 2, VWEU omvat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen en diensten is gewaarborgd en ondernemingen de vrijheid van vestiging hebben. Harmonisatie van de rechten en verplichtingen met betrekking tot pakketreizen is nodig om een echte interne markt voor toerisme te ontwikkelen en zal helpen bij het handhaven en verhogen van een hoog niveau van consumentenbescherming.

• Subsidiariteit

Dit voorstel is, net als Richtlijn (EU) 2015/2302, een instrument voor volledige harmonisatie, aangezien de kwesties die erin worden geregeld alleen op EU-niveau adequaat kunnen worden opgelost. Om te waarborgen dat alle burgers van de EU aanspraak kunnen maken op de rechten waarin de richtlijn voorziet, ook in crisissituaties, kunnen de lidstaten niet alleen opereren.

Pakketreizen vormen een grensoverschrijdende sector, niet alleen in de zin van reizigers die naar het buitenland gaan, maar ook in de zin van vakantiepakketten die aan reizigers worden verkocht door organisatoren die in andere landen zijn gevestigd. De herziening van de richtlijn pakketreizen heeft ten doel de huidige regels te moderniseren en de problemen aan te pakken die in de evaluatie naar voren zijn gekomen. De twee overkoepelende doelstellingen van de richtlijn pakketreizen, namelijk ervoor zorgen dat alle reizigers in de EU een hoog en uniform beschermingsniveau genieten en bijdragen aan de goede werking van de interne markt, zijn nog steeds relevant.

Maatregelen op EU-niveau om de vastgestelde problemen op te lossen, hiaten op te vullen en de regels van de richtlijn te verduidelijken en te vereenvoudigen, zullen reizigers en handelaren meer vertrouwen geven bij de aan- en verkoop van pakketreizen, waaronder grensoverschrijdende reizen, en zullen de werking van de interne markt verbeteren. Zo zal de

¹¹ Vooruitbetalingen voor pakketreizen voor het begin van de reis worden door belanghebbenden ook vaak voorschotten genoemd. Aanbetalingen zijn vooruitbetalingen die de reiziger doet op het moment van of kort na boeking van de pakketreis.

vaststelling van regels over vouchers, gemeenschappelijke regels over betalingen en verdere specificaties over bescherming bij insolventie zorgen voor meer uniformiteit bij de toepassing van de richtlijn. Als lidstaten deze kwesties ongecoördineerd aanpakken, zou dat de fragmentatie van de interne markt vergroten.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde herziening van de richtlijn pakketreizen is evenwichtig en voldoet aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 5, lid 3, VWEU. Zoals is uiteengezet in punt 3.3 van het effectbeoordelingsverslag gaat de herziening niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken, aangezien de herziening beperkt blijft tot aspecten van de reiswetgeving waarvoor EU-actie noodzakelijk is.

Zoals is beschreven in punt 5.3 van het effectbeoordelingsverslag, zijn de drie beleidsopties ook beoordeeld in het licht van de verwachte evenredigheid van de maatregelen bij het aanpakken van de vastgestelde problemen.

Ten slotte is de voorgestelde herziening van de richtlijn pakketreizen gebaseerd op een optie in de effectbeoordeling die maatregelen bevat die minder interventionistisch zijn dan die in de andere opties en die evenredig zijn met het oog op de paraatheid in het geval van een crisis en buiten crisissituaties (punt 6.1 van het effectbeoordelingsverslag). Met dit initiatief wordt derhalve een evenwicht bewaard tussen de doelstelling, de middelen en de consequenties van de actie, zodat het evenredig is (punt 7.4 van het effectbeoordelingsverslag). De nieuwe bepalingen zijn afgestemd op de behoeften waarin wordt voorzien, doelgericht van aard, en zorgvuldig gekalibreerd in termen van toepassingsgebied en intensiteit.

- **Keuze van het instrument**

In het effectbeoordelingsverslag is vastgesteld dat niet-wetgevende maatregelen, zoals aanbevelingen of richtsnoeren, de doelstellingen van het initiatief niet kunnen verwezenlijken (punt 5.2.1 van het effectbeoordelingsverslag).

Een richtlijn zou een samenhangend geheel van rechten en verplichtingen vastleggen en de lidstaten de mogelijkheid bieden om deze regels in hun nationale verbintenissenrecht te integreren. Verder zou deze de lidstaten in staat stellen om te beslissen over de beste manier voor handhaving van de richtlijn en over de sancties bij overtreding van de regels. Tot slot wordt met dit voorstel alleen een bestaand rechtsinstrument gewijzigd.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

In 2019 heeft de Commissie een eerste verslag uitgebracht over de bepalingen van de richtlijn pakketreizen die van toepassing zijn op onlineboekingen bij verschillende verkooppunten¹². In het verslag werden uitdagingen gesignaleerd, met name in verband met gekoppelde

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2019:270:FIN>

reisarrangementen, zoals het gebrek aan duidelijkheid van het begrip en de moeilijkheid om onderscheid te maken tussen pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

In 2021 heeft de Commissie een uitvoerig verslag uitgebracht over de toepassing van de richtlijn pakketreizen, zoals vastgesteld in artikel 26 van de richtlijn¹³. Het verslag wees op bepaalde uitdagingen bij de toepassing van de richtlijn in normale tijden en tijdens een crisis, met name voor terugbetalingen tijdens een grote crisis, zoals de COVID-19-pandemie.

Zoals aangekondigd in haar Nieuwe consumentenagenda van november 2020, heeft de Commissie tegelijk met een effectbeoordeling van de richtlijn pakketreizen¹⁴ een evaluatie uitgevoerd.

In de evaluatie werd geconcludeerd dat de richtlijn nog steeds toegevoegde waarde voor de EU heeft. Zij concludeerde dat de doelstellingen ervan in overeenstemming waren met de verwachte behoeften van reizigers en van organisatoren/doorverkopers van pakketreizen ten tijde van de goedkeuring van de richtlijn en dat deze nog steeds relevant zijn. Ontwikkelingen op de markt (voornamelijk als gevolg van toenemende digitalisering en veranderingen in de handelspraktijken), praktische ervaring met de toepassing van de richtlijn en problemen veroorzaakt door de COVID-19-pandemie hebben echter aan het licht gebracht dat de richtlijn niet volledig tegemoetkomt aan bepaalde behoeften van de consument (bescherming en terugbetalingen van vooruitbetalingen, complexiteit van sommige regels, presentatie van informatie). Zij stelde vast dat er verdere actie nodig was. Daarom werd in de evaluatie geconcludeerd dat de richtlijn pakketreizen slechts ten dele doeltreffend heeft bijgedragen tot de goede werking van de interne markt en tot het verwezenlijken van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming.

De uitdagingen die bij de evaluatie zijn vastgesteld, kunnen worden gegroepeerd in drie hoofdproblemen.

Het eerste probleem zijn de uitdagingen in verband met *terugbetalingen voor geannuleerde reispakketten*, vooral tijdens een grote crisis. De belangrijkste oorzaken zijn de praktijk van vooruitbetalingen, het gebrek aan liquiditeit van organisatoren wanneer zij worden geconfronteerd met veel gelijktijdige verzoeken om terugbetaling en de rechtsonzekerheid met betrekking tot het gebruik van vouchers. Omdat organisatoren aanbetalingen van reizigers gebruiken om vooruit te betalen voor bepaalde diensten die in een pakketreis zijn opgenomen, zijn ze afhankelijk van terugbetalingen van dienstverleners om reizigers te kunnen terugbetalen als de pakketreis wordt geannuleerd.

Tijdens de pandemie ontvingen veel organisatoren geen (snelle) terugbetalingen van dienstverleners (zoals luchtvaartmaatschappijen en hotels) en konden ze reizigers dus niet binnen de verplichte periode van 14 dagen terugbetalen. De richtlijn pakketreizen bevat geen regels met betrekking tot business-to-business-terugbetalingen in geval van annuleringen. Daarnaast bevat deze geen regels met betrekking tot het gebruik van vouchers. Tijdens de pandemie legden organisatoren reizigers vaak vouchers op in plaats van terugbetalingen voor geannuleerde pakketreizen te verrichten, en waren de rechten van reizigers met betrekking tot vouchers onduidelijk. Verscheidene lidstaten hebben zelfs tijdelijke regels vastgesteld die organisatoren toestonden ook zonder instemming van de reiziger vouchers af te geven, of die het recht op terugbetaling van reizigers op grond van de richtlijn pakketreizen opschortten, wat aanleiding gaf tot inbreukprocedures. In mei 2020 heeft de Commissie een aanbeveling

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2021:90:FIN>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696>

aangenomen over vrijwillige vouchers die tijdens de pandemie werden afgegeven¹⁵. De aanbeveling is niet in alle lidstaten even goed uitgevoerd.

Het tweede probleem is dat vooruitbetalingen door reizigers niet voldoende beschermd zijn tegen *insolventie* van de organisator. De bescherming bij insolventie voor vouchers en de rechten op terugbetaling na een annulering verschillen per lidstaat¹⁶. Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen de nationale regelingen voor bescherming bij insolventie¹⁷. In sommige lidstaten vinden organisatoren van pakketreizen het moeilijk om bescherming bij insolventie te krijgen of kunnen verzekeringsoplossingen duur zijn, vooral tijdens een crisis^{18,19}.

Het derde probleem heeft te maken met *moeilijkheden bij de uitvoering van de richtlijn pakketreizen*. Sommige bepalingen zijn onvoldoende duidelijk, vertonen hiaten of zijn te ingewikkeld, waardoor het niveau van consumentenbescherming in de praktijk uiteenloopt en de mededinging wordt verstoord. Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip “click-through-pakketreizen”²⁰ en de bepalingen over gekoppelde reisarrangementen, de dekking van terugbetalingsvorderingen en vouchers door bescherming bij insolventie en de regels over annuleringen in geval van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Bovendien is het voor reizigers niet altijd duidelijk welke rol de verschillende partijen spelen (organisatoren, doorverkopers en dienstverleners), onder andere in verband met terugbetalingen. Tot slot zijn de standaardinformatieformulieren ingewikkeld in het gebruik en zouden deze gebruiksvriendelijker kunnen zijn.

• Raadpleging van belanghebbenden

De Commissie heeft talrijke raadplegingen gehouden, waaronder openbare raadplegingen en gerichte raadplegingen van belanghebbenden. De raadplegingen waren zo breed mogelijk opgezet om input, bewijs en uitleg te verzamelen over de behoeften van verschillende categorieën belanghebbenden (bv. reizigers/consumenten, touroperators, fysieke en online reisbureaus, vervoerders, nationale autoriteiten, fondsen voor bescherming bij insolventie, consumenten- en ondernemersorganisaties, de academische wereld en niet-gouvernementele

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0648>

¹⁶De huidige praktijk in de lidstaten varieert. Zes van de lidstaten die antwoordden op vragen van de Commissie in het kader van het raadplegingsproces, bieden reeds tot op zekere hoogte dekking voor vouchers en/of terugbetalingsvorderingen door middel van bescherming bij insolventie, terwijl zes andere lidstaten dat niet doen.

¹⁷De richtlijn pakketreizen laat het doelbewust aan de lidstaten over om de details van hun nationale regelingen voor bescherming bij insolventie vast te stellen, op voorwaarde dat de regeling voldoet aan de criteria van artikel 17 en de overwegingen 39 en 40. De regelingen voor bescherming bij insolventie kunnen dus gebaseerd zijn op (publieke of private) fondsen, verzekeringen of bankgaranties, wat heeft geleid tot een breed scala aan uiteenlopende regelingen voor bescherming bij insolventie in de EU.

¹⁸Verslag van de vergadering van de Centrale contactpunten van 10 november 2022, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=nl&meetingId=45937&fromExpertGroups=true>

¹⁹Gerichte enquête voor nationale bevoegde autoriteiten (insolventie), antwoorden op vraag 6, waaruit blijkt dat de prijzen van oplossingen in de vorm van verzekeringen zijn gestegen.

²⁰Het begrip wordt in artikel 3, punt 2, b), v), als volgt gedefinieerd: “een combinatie van ten minste twee verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie, ingeval [...] deze diensten [...] worden [...] gekocht van verschillende handelaren via onderling verbonden onlineboekingsprocedures, waarbij de naam, de betalingsgegevens en het e-mailadres van de reiziger worden overgedragen van de handelaar met wie de eerste overeenkomst wordt gesloten naar een andere handelaar of handelaren en er met de laatstgenoemde handelaar of handelaren uiterlijk 24 uur na de bevestiging van de boeking van de eerste reisdienst een overeenkomst wordt gesloten.”

organisaties). De gesprekken met belanghebbenden waren gericht op de volgende drie specifieke doelstellingen:

- verbetering van de bescherming van vooruitbetalingen van reizigers en hun recht op een snelle terugbetaling van reeds betaalde bedragen in geval van annuleringen, ook in tijden van een grote crisis, met behoud van de liquiditeit van organisatoren van pakketreizen (aanpak van probleem 1);
- versterking van de bescherming van reizigers tegen insolventie van de organisator, ook in het geval van een grote crisis en tegelijkertijd zorgen voor een gelijk speelveld op de interne markt (aanpak van probleem 2);
- vergroting van de rechtszekerheid en de afdwingbaarheid van de richtlijn pakketreizen door verduidelijking en/of vereenvoudiging van een aantal bepalingen van de richtlijn die op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd of die belanghebbenden in de praktijk moeilijk toepasbaar vinden (aanpak van probleem 3).

Tijdens het raadplegingsproces, dat van start ging met de publicatie van een verzoek om input in augustus 2021 en doorliep tot mei 2023, maakte de Commissie gebruik van een reeks methoden en vormen van raadpleging. Deze betroffen onder meer:

- een raadpleging over de aanvangseffectbeoordeling en een openbare raadpleging van 13 weken waarin alle belanghebbenden om hun mening werd gevraagd²¹;
- gerichte raadplegingen van verschillende belanghebbenden (overheidsinstanties, consumentenorganisaties, ondernemersorganisaties), meestal als follow-up van meerdere workshops en bijeenkomsten;
- gerichte thematische onlineworkshops, waaronder bijeenkomsten van de deskundigengroep van belanghebbenden ter ondersteuning van de toepassing van de richtlijn pakketreizen²². Vooraf werden vragenlijsten en discussienota's verstuurd ter voorbereiding op de bijeenkomsten die door de Commissie werden georganiseerd;
- onlineworkshops die werden georganiseerd door de externe consultant om deelnemers (ondernemersorganisaties en individuele ondernemingen, waaronder ondernemingen in de reissector, consumentenorganisaties en Europese consumentencentra) op de hoogte te brengen van de voortgang van de studie en op interactieve wijze informatie te verzamelen over de belangrijkste bevindingen;
- workshops die werden georganiseerd door belanghebbenden (bv. de European Guarantee Funds' Association for Travel and Tourism, de European Association of Travel Agents and Tour Operators) boden de mogelijkheid om gegevens van belanghebbenden te verzamelen over de bescherming bij insolventie in de reissector evenals over vooruitbetalingen;
- gerichte enquêtes die door de externe consultant werden uitgevoerd om informatie te verzamelen over de meningen en ervaringen van belanghebbenden met betrekking tot de huidige markttrends op het gebied van de pakketreizen, waaronder annuleringsrechten, het gebruik van vouchers, en terugbetalingen. Daarnaast hadden deze tot doel om de belangrijkste uitdagingen van de huidige wetgeving en de belangrijkste kosten en baten te identificeren;
- interviews die door de externe consultant in twee fasen zijn uitgevoerd, bestaande uit een aantal verkennende interviews en uitgebreide interviews met belanghebbenden;

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13117-Pakketreizen-herziening-van-de-EU-regels_nl

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=nl&groupId=3617&fromMeetings=true&meetingId=45600>

- bijeenkomsten op technisch of politiek niveau. De herziening van de richtlijn pakketreizen werd ook op politiek niveau ter sprake gebracht, met name tijdens informele ministeriële bijeenkomsten tijdens verschillende voorzitterschappen van de Raad;
- bilaterale onlinebijeenkomsten met een breed scala aan belanghebbenden;
- standpuntnota's van consumentenorganisaties, ondernemersorganisaties en nationale overheidsinstanties;
- het advies van het platform Fit for Future ("F4F-platform") van 22 maart 2022²³. In zijn advies over de richtlijn pakketreizen heeft het F4F-platform vijf problemen vastgesteld en vijf gerelateerde voorstellen gedaan.

Uit de feedback op de raadplegingsactiviteiten is het volgende gebleken:

- De grote meerderheid van de belanghebbenden bevestigde dat reizigers uit alle lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie grote moeilijkheden ondervonden om vooruitbetalingen voor geannuleerde pakketreizen binnen 14 dagen terugbetaald te krijgen. Consumentenorganisaties en veel nationale overheidsinstanties waren van mening dat de bescherming van vooruitbetalingen door reizigers moet worden verbeterd.
- Tegelijkertijd wezen organisatoren op de problemen bij het terugkrijgen van betalingen aan dienstverleners. Sommige dienstverleners, met name luchtvaartmaatschappijen, vragen om een volledige vooruitbetaling. De meeste ondernemingen gaven aan dat zij ingenomen zouden zijn met een nieuwe EU-regel die dienstverleners zou verplichten om organisatoren binnen een specifieke termijn van minder dan 14 dagen terug te betalen.
- De meeste consumentenorganisaties en overheidsinstanties waren van mening dat de verschillende regelingen voor bescherming bij insolventie in de EU in sommige lidstaten tot een hoger niveau van bescherming bij insolventie van organisatoren leidden en in andere lidstaten tot onvoldoende bescherming van reizigers. Er werden echter geen concrete voorbeelden gegeven om dit standpunt te ondersteunen.
- In sommige lidstaten vonden organisatoren het naar verluidt moeilijk om bescherming bij insolventie te verkrijgen ter dekking van vooruitbetalingen en repatriëring. Dit is te wijten aan onvoldoende verzekeringsoplossingen op de markt of verzekeringsoplossingen die alleen tegen onbetaalbare prijzen worden aangeboden, vooral tijdens een crisis. Er zijn ook uiteenlopende praktijken met betrekking tot de dekking van terugbetalingsvorderingen en vouchers wanneer een pakketreis wordt geannuleerd voordat een organisator insolvent wordt.
- De meeste belanghebbenden ondervonden moeilijkheden bij de uitvoering van de richtlijn pakketreizen in verband met de interpretatie en handhaving van de begrippen "click-through-pakketreis" en gekoppelde reisarrangementen, bij de uitvoering van bepaalde informatieverplichtingen en bij het vaststellen of de annulering van een pakketreis gerechtvaardigd was vanwege onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Deze moeilijkheden werden duidelijk tijdens COVID-19.
- Consumentenorganisaties vroegen om meer duidelijkheid over het juiste moment voor het annuleren van de overeenkomst vanwege "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" en over de relevantie, het bewijs en de juridische waarde van officiële reiswaarschuwingen. De meeste nationale bevoegde autoriteiten verzochten om verduidelijking van de regels met betrekking tot reisannuleringen. Reizigers en ondernemingen waren van mening dat het

²³ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_nl#adoptedopinions2022

ontbreken van regels voor “reiswaarschuwingen” de doeltreffendheid van de definitie van “onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” ondermijnt.

De Commissie heeft met alle feedback rekening gehouden bij haar beslissing over de voorkeursopties. Meer informatie over de raadplegingen is te vinden in bijlage 3 bij de effectbeoordeling.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft externe deskundigen ingehuurd om een studie uit te voeren naar het bewijsmateriaal dat werd gebruikt om de effectbeoordeling te onderbouwen en dit voorstel voor te bereiden. Het resultaat was de “Study to support the preparation of an evaluation of the Package Travel Directive back-to-back with an impact assessment on its potential revision”²⁴.

De Commissie heeft zich bij haar beoordeling ook gebaseerd op relevante wetenschappelijke literatuur en jurisprudentie van het Hof van Justitie.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling²⁵ is op 5 juli 2023 besproken met de Raad voor regelgevingstoetsing. De raad bracht op 7 juli 2023 een negatief advies uit, waarin stond dat het verslag onvoldoende duidelijk was over de omvang van de problemen, het onderliggende marktfalen en de specifieke doelstellingen van het initiatief, en dat de effectbeoordeling niet in verhouding stond tot de omvang van het probleem. Bovendien was de raad van mening dat het verslag niet alle relevante combinaties van opties vooraf identificeerde en geen consistente vergelijking van opties op homogene grondslag bood. Op grond hiervan werd het effectbeoordelingsverslag grondig herschreven. De omvang van de problemen, de onderliggende tekortkomingen van de markt of regelgeving, en de specifieke doelstellingen van dit initiatief werden beter beschreven en zoveel mogelijk gekwantificeerd. Het herziene verslag gaf ook een duidelijkere beschrijving van alle beleidsopties en vergeleek deze wat betreft doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en evenredigheid. De effectbeoordeling werd op verschillende manieren versterkt, onder andere door de kwantificering van potentiële effecten uit te breiden en door verdergaande gevoeligheidsanalyses te maken. Het verslag ging ook dieper in op de gevolgen voor kmo's en de mogelijkheden om kosten te besparen.

Het herziene effectbeoordelingsverslag werd op 6 september 2023 naar de Raad voor regelgevingstoetsing gezonden. Op 28 september 2023 bracht de raad een positief advies uit, zij het met voorbehouden²⁶, waarin werd opgemerkt dat het verslag onvoldoende duidelijk was over de totale gevolgen voor consumenten en dat de kwalitatieve analyse moest worden versterkt om de beweegredenen voor de interventie beter aan te tonen. Van de voorbehouden van de raad is inmiddels werk gemaakt. Zo werden de ramingen van het basisscenario en de algemene gevolgen voor consumenten duidelijker en prominenter beschreven. Bovendien werd de kwalitatieve analyse verder verbeterd om de beweegredenen voor actie beter aan te tonen. Tot slot werd de potentiële impact op het internationale concurrentievermogen meer gedetailleerd beschreven.

²⁴ Deze publicatie verschijnt binnenkort.

²⁵ SWD(2023) 906 final, publicatie volgt.

²⁶ SEC(2023) 540 final, publicatie volgt.

In de effectbeoordeling werden verschillende wetgevingsmaatregelen onderzocht waarmee de vastgestelde problemen, door wijziging van de richtlijn pakketreizen, zouden kunnen worden aangepakt om de doelstellingen van de herziening te verwezenlijken. De maatregelen werden gegroepeerd in drie beleidsopties met verschillende benaderingen: flexibelere oplossingen en minimale kosten (optie A), striktere maatregelen (optie B), of maximale doeltreffendheid in een crisissituatie tegen hogere kosten (optie C).

Bij optie A worden gerichte wijzigingen aangebracht in de richtlijn pakketreizen om deze te verduidelijken, te vereenvoudigen en doeltreffender te maken, ook in geval van een crisis. De optie omvat regels voor vrijwillige vouchers, een recht op business-to-business-terugbetalingen in geval van annulering van diensten en een flexibele beperking van aanbatalingen tot 25 %, welk percentage kan worden verhoogd als dit nodig is voor de organisatie en uitvoering van de pakketreis. Verder beoogt deze optie de bescherming bij insolventie te versterken en tegelijkertijd te verduidelijken dat vouchers en terugbetalingsvorderingen onder de bescherming bij insolventie vallen. Het verplicht lidstaten echter niet om een reservefonds ter bescherming bij insolventie of een crisisfonds op te richten dat snelle terugbetalingen aan reizigers garandeert in het geval van een grote crisis.

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

Optie C omvat maatregelen voor het verwezenlijken van het hoogste niveau van consumentenbescherming met betrekking tot terugbetalingen voor geannuleerde pakketreizen en bescherming bij insolventie, met name in een crisis, maar tegen hoge kosten. Dit omvat een strikte beperking van aanbatalingen tot 20 % voor zowel organisatoren als dienstverleners en de verplichte oprichting van een crisisfonds.

Over het geheel genomen levert optie A de beste prestaties. Hoewel de optie niet de meest doeltreffende maatregelen omvat om de vastgestelde problemen in alle opzichten aan te pakken en geen maximale consumentenbescherming biedt, levert deze wel aanzienlijke voordelen op voor reizigers en ondernemingen, ook in termen van paraatheid voor een toekomstige crisis, en tegen de laagste kosten. Optie A is de meest efficiënte en coherente van de drie beoordeelde opties.

De voorkeursoptie zou de aanbatalingen beperken tot 25 % van de totale prijs van de pakketreis, en de organisator toestaan om het resterende gedeelte van de prijs 4 weken vóór het begin van het vakantiepakket te vorderen. Organisatoren zouden echter de flexibiliteit behouden om hogere aanbatalingen te vragen als dat gerechtvaardigd is door de noodzaak om hogere vooruitbetalingen te betalen aan dienstverleners of om andere kosten te dekken die specifiek verband houden met de organisatie en uitvoering van de pakketreis, voor zover het nodig is om die kosten te dekken op het moment van boeking²⁷. Over het algemeen zouden de

²⁷Deze maatregel zou in overeenstemming zijn met de huidige praktijk in Duitsland, waar, op basis van de nationale jurisprudentie inzake oneerlijke contractuele bedingen, aanbatalingen beperkt zijn tot een aanbataling van 20 % op het moment van de boeking, en de rest uiterlijk 30 dagen vóór het begin van de reis moet worden betaald. Als uitzondering op deze algemene regel kan de aanbataling hoger zijn dan 20 % in omstandigheden waarin de organisator dit naar behoren rechtvaardigt wegens uitgaven die bij de sluiting van de overeenkomst ontstaan.

lasten voor ondernemingen beperkt blijven en zouden er slechts lichte prijsstijgingen voor reizigers te verwachten zijn.

Daarnaast zou de maatregel het recht op business-to-business-terugbetalingen invoeren wanneer de desbetreffende dienst niet is geleverd. In dat geval zou de organisator recht hebben op terugbetaling van betalingen aan de dienstverlener(s), bv. luchtvaartmaatschappijen en hotels, binnen 7 dagen nadat de dienst is geannuleerd of niet is uitgevoerd. Dit zou organisatoren in staat stellen om reizigers terug te betalen binnen de in de richtlijn vastgestelde terugbetalingstermijn van 14 dagen, terwijl hun liquiditeit behouden blijft. Wanneer een reisdienstverlener een dienst uit een pakketreis annuleert of anderszins niet uitvoert, maar de pakketreisovereenkomst blijft bestaan, moet het recht op terugbetaling binnen 7 dagen organisatoren in staat stellen alternatieve regelingen voor de reizigers te treffen. Bovendien zouden organisatoren vouchers als alternatief voor een terugbetaling kunnen aanbieden, op voorwaarde dat ze voldoen aan specifieke ingevoerde garanties die grotendeels in overeenstemming zijn met de aanbeveling van de Commissie uit 2020.

Ten slotte is het denkbaar dat de lidstaten voorzien in mechanismen die in overeenstemming met de wettelijke vereisten voor terugbetalingen aan reizigers zorgen, bijvoorbeeld in gevallen waarin pakketreizen worden geannuleerd als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en de organisatoren hun terugbetalingsverplichtingen niet kunnen nakomen. Wanneer lidstaten dergelijke mechanismen invoeren of in stand houden, zijn zij verplicht de Commissie en de centrale contactpunten van de andere lidstaten over dergelijke mechanismen te informeren. Dergelijke mechanismen worden normaal gesproken uitsluitend gefinancierd door bijdragen van organisatoren. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kunnen dergelijke mechanismen door lidstaten worden medegefinancierd en de invoering ervan laat de bepalingen van de Unie inzake staatssteun onverlet. Deze bepaling zou op de lange termijn kostenneutraal zijn. In het algemeen zullen deze maatregelen de consumentenbescherming verbeteren tegen slechts zeer beperkte kosten voor ondernemingen (organisatoren van pakketreizen en dienstverleners).

Om reizigers beter te beschermen tegen de insolventie van organisatoren, beoogt het voorstel de insolventieregels van de richtlijn pakketreizen aan te scherpen. De lidstaten blijven zelf beslissen hoe zij een doeltreffende regeling voor bescherming bij insolventie het beste kunnen uitvoeren, maar het voorstel bevat aanvullende specificaties. De lidstaten zullen verplicht zijn om toezicht te houden op de regelingen voor bescherming bij insolventie van organisatoren en om de markt te monitoren op het bieden van bescherming bij insolventie, en indien nodig kunnen zij een tweede niveau van bescherming vereisen, zoals een reservefonds. Aangezien de richtlijn pakketreizen al een bepaald niveau van bescherming bij insolventie vereist en aangezien de voorkeursoptie alleen zou specificeren hoe deze doelstelling moet worden bereikt, zal deze specificatie waarschijnlijk niet tot hogere kosten leiden. In het voorstel wordt verder verduidelijkt dat vouchers die in plaats van een terugbetaling worden voorgesteld, en uitstaande terugbetalingsvorderingen onder de bescherming bij insolventie vallen. Daarom kan er in de praktijk sprake zijn van enigszins gestegen kosten voor bescherming bij insolventie voor ondernemingen in lidstaten waar vouchers en terugbetalingsvorderingen momenteel niet door bescherming bij insolventie worden gedekt. Deze kostenstijgingen kunnen worden doorberekend aan de reizigers. Tegelijkertijd zal deze maatregel organisatoren ten goede komen, omdat vouchers hierdoor aantrekkelijker worden voor reizigers. Over het geheel genomen zullen de kostenstijgingen dus waarschijnlijk beperkt blijven.

Tot slot worden met het voorstel één type gekoppelde reisarrangementen (type a) en drie informatieformulieren uit de richtlijn pakketreizen geschrapt. Het zou de definitie van click-through-pakketreis en van pakketreis met één verkooppunt wijzigen. Dit zou leiden tot

duidelijkere, meer afdwingbare regels en tot duidelijkere informatie voor reizigers, zoals door veel belanghebbenden is gevraagd, terwijl het huidige niveau van de consumentenbescherming behouden zou blijven of zou worden verhoogd. Er wordt op gewezen dat officiële reiswaarschuwingen een belangrijk element vormen bij het bepalen of een pakketreis niet kan worden uitgevoerd vanwege onvermijdbare en buitengewone omstandigheden, terwijl het principe van een beoordeling per geval zou moeten worden gehandhaafd. Er wordt ook voorgesteld om te specificeren dat omstandigheden in het land van vertrek, verblijf en bestemming in aanmerking mogen worden genomen bij de beoordeling van het recht van reizigers om een pakketreis te annuleren wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Ten slotte zullen de rollen van de verschillende actoren met het voorstel worden verduidelijkt, maar de wettelijke verplichting om vooruitbetalingen terug te betalen blijft bij de organisator. Deze wijzigingen zullen meer duidelijkheid scheppen voor zowel reizigers als organisatoren van pakketreizen, en zouden zo de administratieve kosten voor ondernemingen moeten verminderen en de nadelen voor de consument verminderen.

Bij de voorkeursoptie zullen consumenten profiteren van het feit dat vereenvoudigde en verduidelijkte regels de mogelijkheden voor ontwijking zullen verminderen en de informatie voor reizigers zullen verduidelijken, wat zal leiden tot minder juridische geschillen en alle belanghebbenden tijd, kosten en inspanningen zal besparen. In ruil voor deze voordelen voor de reizigers wordt er een kleine stijging van de prijzen van pakketreizen verwacht (d.w.z. 0,3 %), aangezien organisatoren (en dienstverleners) naar verwachting mogelijke kostenstijgingen aan de consument zullen doorberekenen. Deze kleine prijsstijging is echter te verwaarlozen in vergelijking met andere factoren, zoals de zeer hoge inflatie die de meeste economieën, waaronder die van de EU-lidstaten, de afgelopen twee jaar heeft getroffen. Daarnaast is uit de recente enquête in het kader van de ATOL-hervorming²⁸ in het Verenigd Koninkrijk en uit de feedback van EU-consumentenorganisaties^{29,30} gebleken dat reizigers soms liever aanzienlijk meer betalen voor een betere bescherming. Daarom zullen de in de voorkeursoptie opgenomen maatregelen naar verwachting niet leiden tot een afname van het gebruik van pakketreizen door reizigers.³¹ Over het geheel genomen zullen consumenten als gevolg van de voorkeursoptie beter af zijn dan onder de status-quo.

Wat de milieueffecten betreft, kunnen sommige beleidsmaatregelen leiden tot kleine prijsverhogingen voor pakketreizen. Prijsverhogingen kunnen ertoe leiden dat er minder pakketreizen worden verkocht. Het is echter onwaarschijnlijk dat een prijsstijging die rechtstreeks verband houdt met wijzigingen in de richtlijn, zal leiden tot een vermindering van het totale aantal reizen en dus tot een lagere koolstofvoetafdruk van de reissector, aangezien consumenten mogelijk gewoonweg zullen overstappen op losse diensten. De voorgestelde beleidsmaatregelen zullen de koolstofvoetafdruk van reizen naar verwachting evenmin vergroten en zullen daarom naar verwachting geen aanzienlijk milieueffect hebben. Daarom is

²⁸ https://consultations.caa.co.uk/corporate-communications/atol-reform-request-for-further-information/user_uploads/atol-reform-request-for-further-information--cap2496-.pdf

²⁹ Antwoorden van BEUC, VZV en DECO op vraag 1 van de openbare onlineraadpleging.

³⁰ Stellingname van het BEUC, blz. 11, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-115_package_travel_directive_beuc_s_views_on_how_to_regain_consumer_trust_in_the_tourism_sector.pdf

³¹ Gezien de hoge prijselasticiteit van reisdiensten kan echter niet volledig worden uitgesloten dat de verkoop aan reizigers met een laag budget enige invloed zal ondervinden. Zie ook bijlage 8.

het voorstel in overeenstemming met de milieudoelstellingen van de Europese Green Deal en de Europese klimaatwet³² en met het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”³³.

De voorgestelde beleidswijzigingen zullen naar verwachting een neutraal effect hebben op het beginsel “standaard digitaal”. Wat de sociale gevolgen betreft, zijn eventuele gevolgen voor de consumentenbescherming, het consumentenvertrouwen en de inkomensverdeling opgenomen in de economische gevolgen voor reizigers en ondernemingen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De herziening van de richtlijn zou voordelen opleveren voor zowel reizigers als reisondernemingen. Deze zou ook leiden tot bepaalde kosten voor ondernemingen, die zouden kunnen worden doorberekend aan reizigers. Maar er wordt ook verwacht dat deze de lasten voor ondernemingen zal verminderen, met name als gevolg van de grotere juridische duidelijkheid en de vereenvoudiging. Bovendien hebben sommige lidstaten al verschillende maatregelen genomen die tot gematigde kostenstijgingen kunnen leiden. In deze lidstaten zouden ondernemingen derhalve niet met extra kosten worden geconfronteerd.

Wat de vermindering van de lasten voor overheidsdiensten betreft, zullen de hogere mate van juridische duidelijkheid en het vereenvoudigde regelgevingskader naar verwachting leiden tot een betere naleving en efficiëntere handhaving. Daarnaast kunnen lidstaten beste praktijken vaststellen door te kijken naar andere lidstaten die de maatregelen die in de voorkeursoptie als vrijwillig worden gepresenteerd, al hebben ingevoerd.

Volgens de evaluatie waren in 2019 ongeveer 99 % van de organisatoren in de EU kmo's. 96 % van de ondernemingen die hebben gereageerd op de openbare raadpleging zijn kmo's, waarvan de meerderheid micro-ondernemingen zijn. Gezien de sterke vertegenwoordiging van kmo's en micro-ondernemingen in de sector, weerspiegelen de beperkte effecten op de kosten voor alle ondernemingen ook de situatie van kmo's en micro-ondernemingen. Kmo's en micro-ondernemingen zullen, op dezelfde manier als grotere ondernemingen, profiteren van bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld het nieuwe recht op business-to-business-terugbetalingen en de mogelijkheid om reizigers vouchers aan te bieden in plaats van terugbetalingen. Daarom zou het niet gerechtvaardigd zijn om micro-ondernemingen vrij te stellen of overgangspannen voor te stellen. Bij het ontwerpen van de maatregelen die in de herziening van de richtlijn zijn opgenomen, heeft de Commissie rekening gehouden met de standpunten en specifieke kenmerken van micro-ondernemingen.

Het gebruik van online kanalen voor het sluiten van pakketreisovereenkomsten is de afgelopen jaren toegenomen. Bij de herziening van de vorige richtlijn pakketreizen in 2015 werd al rekening gehouden met deze trend. Hoewel sommige bepalingen, bv. over gekoppelde reisarrangementen en mogelijke wijzigingen daarin, relevant kunnen zijn voor de onlineverkoop, zullen de beoordeelde beleidsmaatregelen naar verwachting geen grote gevolgen hebben voor de digitalisering. Bijgevolg zal de voorgestelde herziening van de richtlijn naar verwachting een neutraal effect hebben op de toepassing van het beginsel “standaard digitaal”.

³² Verordening (EU) 2021/1119.

³³ “Geen ernstige afbreuk doen”: het niet ondersteunen of uitvoeren van economische activiteiten die ernstig afbreuk doen aan milieudoelstellingen, indien van toepassing, in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852.

- **Grondrechten**

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermt een breed scala aan rechten op het gebied van het consumentenrecht en de interne markt.

De voorgestelde richtlijn heeft geen negatieve gevolgen voor de grondrechten en zal deze evenmin beperken. De positieve effecten van een beter functionerende interne markt in de sector van de pakketreizen zullen er waarschijnlijk toe leiden dat meer EU-burgers hun rechten onder duidelijkere voorwaarden kunnen uitoefenen. Daarnaast zal de herziene richtlijn pakketreizen naar verwachting het vrije verkeer van burgers binnen, door en buiten de EU vergemakkelijken door eenvoudigere en duidelijkere wetgeving met betrekking tot pakketreisdiensten en sterkere rechten van reizigers met betrekking tot terugbetalingen in geval van insolventie van de organisator of in sommige uitzonderlijke crisisperioden. Ook zullen de voorgestelde vereenvoudigingen en verbeterde informatie voor reizigers naar verwachting een positief effect hebben op mensen met een beperking.

Hoewel de voorgestelde herziening de transactiekosten voor sommige ondernemingen kan verhogen, zal deze ook sommige kosten verlagen, dankzij de vereenvoudiging en verbeterde rechtszekerheid die de herziening met zich meebrengt. Verdere harmonisatie zal het speelveld naar verwachting gelijk maken en zo de ontwikkeling van grensoverschrijdende handel en/of diensten binnen de EU voor pakketreizen vergemakkelijken.

Over het geheel genomen wordt er met de combinatie van de beleidsmaatregelen in de voorgestelde richtlijn naar gestreefd om een evenwicht te vinden tussen consumentenrechten en het recht om bedrijfsactiviteiten te verrichten in de pakketreizensector.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel vergt geen extra middelen uit de begroting van de Europese Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De lidstaten moeten de richtlijn uiterlijk 18 maanden na de inwerkingtreding ervan omzetten en de nationale omzettingsmaatregelen via Themis aan de Commissie meedelen. De Commissie is bereid de lidstaten technische ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de richtlijn.

De Commissie zal de uitvoering van de richtlijn vijf jaar na de inwerkingtreding ervan evalueren en indien nodig wijzigingen van de wetgeving voorstellen. Zij zal de voortgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het initiatief monitoren door een reeks (in het effectbeoordelingsverslag opgesomde) kernindicatoren te volgen. Het monitoringkader zal worden aangepast aan de uiteindelijke wettelijke en uitvoeringsvereisten.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 van dit voorstel wijzigd Richtlijn (EU) 2015/2302 als volgt.

Artikel 3, punt 2 (Pakketreis): De definitie van een pakketreis wordt aangepast om te weerspiegelen dat wanneer diensten via onderling verbonden onlineboekingsprocessen van verschillende handelaren worden gekocht, deze diensten als een pakketreis worden beschouwd wanneer de persoonsgegevens van de reiziger van de ene handelaar aan de andere worden doorgegeven. Boeking van verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie op één verkooppunt binnen een korte periode worden als pakketreizen beschouwd net als boekingen van verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie op één verkooppunt waarbij de diensten worden gekozen voordat de reiziger de eerste overeenkomst sluit. Dit voorkomt de huidige overlapping in de definities van pakketreis en gekoppeld reisarrangement zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 5, a). Artikel 3, punt 5, a), wordt derhalve geschrapt. De herziene richtlijn verduidelijkt ook dat een combinatie van een of meer soorten diensten met betrekking tot vervoer, accommodatie of autoverhuur met een of meer andere toeristische diensten die niet meer dan 25 % van de waarde van de combinatie uitmaken en niet worden aangeprezen als en geen essentieel kenmerk vormen van de combinatie, geen pakketreis vormt. De verwijzing naar 25 % is overgenomen uit overweging 18 van de huidige richtlijn en vervangt de formulering “aanzienlijk deel”.

Artikel 3, punt 5 (Gekoppeld reisarrangement): Deze definitie wordt vereenvoudigd en verduidelijkt.

Artikel 5, lid 1, wordt gewijzigd om aan te geven dat informatie over het recht van de reiziger om de pakketreisovereenkomst op te zeggen wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden verplicht wordt gesteld, naast een recht van opzegging tegen een beëindigingsvergoeding.

Nieuw artikel 5 bis (Betalingen): Er wordt een nieuw artikel over betalingen ingevoegd. Dit artikel bepaalt dat aanbetalen in principe niet meer dan 25 % van de prijs van de pakketreis mogen bedragen en dat de resterende betalingen niet eerder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis verschuldigd mogen zijn. Er kunnen echter hogere aanbetalen worden gevraagd als dit noodzakelijk is voor de organisatie en uitvoering van de pakketreis. Artikel 5 bis is niet van toepassing op pakketreizen die minder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis worden geboekt en voor pakketreiscadeaubonnen.

Artikel 7, lid 2 (Inhoud van de pakketreisovereenkomst en documenten die vóór het begin van de pakketreis moeten worden overgelegd): De overeenkomst moet nu vermelden dat de organisator de verantwoordelijke partij is voor terugbetalingen en dat reizigers via de doorverkoper contact kunnen opnemen met de organisator, in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. Het lid voegt eraan toe dat het desbetreffende informatieformulier opgenomen in bijlage I bij de richtlijn bij de pakketreisovereenkomst moet worden gevoegd, zodat het ook na de precontractuele fase gemakkelijk toegankelijk blijft voor reizigers.

Artikel 12, lid 2 (Beëindiging van de pakketreisovereenkomst en recht van herroeping vóór het begin van de pakketreis): De nieuwe formulering van dit lid over beëindiging van een overeenkomst vanwege onvermijdbare en buitengewone omstandigheden bevat nadere specificaties om dit annuleringsrecht te verduidelijken. De nieuwe formulering verduidelijkt dat dit recht van toepassing is in geval van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden op de reisbestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan, of die van invloed zijn op de reis naar de bestemming, maar ook op de plaatsen van verblijf of vertrek, in alle gevallen die de uitvoering van de pakketreis aanzienlijk beïnvloeden. De nieuwe formulering verduidelijkt ook dat overeenkomsten kunnen worden beëindigd als redelijkerwijs kan worden verwacht

dat de uitvoering van de pakketreisovereenkomst aanzienlijk zal worden beïnvloed door onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

Nieuw artikel 12, lid 3 bis: Er wordt een nieuw lid toegevoegd om te verduidelijken dat officiële reiswaarschuwingen van autoriteiten of ernstige beperkingen met betrekking tot de reisbestemming of na terugkeer daarvan belangrijke elementen zijn bij de beoordeling of er sprake is van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van een pakketreis.

Artikel 12, lid 4: Dit lid wordt gewijzigd om te verduidelijken dat de organisator verplicht is de reiziger terug te betalen in geval van beëindiging van de overeenkomst op grond van artikel 12, lid 2, of artikel 12, lid 3, ongeacht of de reiziger specifiek om terugbetaling verzoekt. Bovendien wordt in een nieuwe alinea bepaald dat lidstaten die mechanismen invoeren of in stand houden om ervoor te zorgen dat er terugbetalingen aan reizigers plaatsvinden overeenkomstig artikel 12, lid 4, de Commissie en de centrale contactpunten van de andere lidstaten in kennis moeten stellen van de desbetreffende bepalingen. Medefinanciering van dergelijke mechanismen door lidstaten is alleen mogelijk in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden en is afhankelijk van goedkeuring in het kader van de staatssteunbepalingen van de Unie.

Nieuw artikel 12 bis (Vouchers): Er wordt een nieuw artikel over vouchers ingevoegd. Het bepaalt dat wanneer een overeenkomst wordt beëindigd, organisatoren vouchers aan reizigers mogen afgeven in plaats van een terugbetaling in contanten te verrichten, maar voordat reizigers deze voucher aanvaarden, moeten zij worden geïnformeerd dat zij niet verplicht zijn om deze te aanvaarden. Dergelijke vouchers hebben een geldigheidsduur van 12 maanden en kunnen met goedkeuring van beide partijen eenmaal worden verlengd. Hun waarde moet ten minste gelijk zijn aan het bedrag van de terugbetaling. De vouchers moeten overdraagbaar zijn en gedekt zijn door bescherming bij insolventie.

De voorgestelde nieuwe tekst van artikel 17 heeft tot doel de bescherming bij insolventie in de EU doeltreffender en uniformer te maken door een aantal verduidelijkingen en specificaties toe te voegen, waarvan sommige afkomstig zijn uit de overwegingen van Richtlijn (EU) 2015/2302. Sommige leden van artikel 17 blijven ongewijzigd.

Artikel 17, lid 1 (Doeltreffendheid en reikwijdte van de bescherming bij insolventie): In de eerste alinea van artikel 17, lid 1, wordt verduidelijkt dat terugbetalingsvorderingen en vouchers ook onder de bescherming bij insolventie vallen.

Artikel 17, lid 2, wordt gewijzigd om aan te geven dat de zekerheid toereikend moet zijn om de kosten van terugbetalingen en repatriëringen te dekken in gevallen waarin een organisator insolvent wordt op een moment waarop hij de hoogste bedragen in een boekjaar in bezit heeft, en dat bij de zekerheid rekening moet worden gehouden met wijzigingen in het volume van de verkochte pakketreizen en van de te dekken noodzakelijke repatriëringen ten opzichte van het verwachte volume.

Artikel 17, lid 3: Hierin wordt bepaald dat lidstaten toezicht houden op de regelingen voor bescherming bij insolventie van organisatoren, de markt monitoren op het bieden van bescherming bij insolventie, en indien nodig een tweede niveau van bescherming kunnen vereisen, zoals een reservefonds. Medefinanciering van dergelijke vereisten door de lidstaten is alleen mogelijk in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden en is afhankelijk van goedkeuring in het kader van de staatssteunbepalingen van de Unie.

Artikel 17, lid 6: De nieuwe formulering van dit lid bevat een specifiekere termijn voor terugbetalingen in geval van annulering van de pakketreis als gevolg van insolventie, in aanvulling op het algemene criterium “onverwijld”. Deze termijn bedraagt 3 maanden nadat de reiziger de documenten heeft ingediend die nodig zijn om het verzoek te onderzoeken.

Nieuw artikel 17, lid 7: Er wordt een nieuw lid 6 ingevoegd dat lidstaten toestaat doorverkopers te verplichten zich van bescherming bij insolventie te voorzien wanneer dit gerechtvaardigd is in het licht van de risicoblootstelling van reizigers, hetgeen aansluit bij de formulering van overweging 41 van Richtlijn (EU) 2015/2302.

Artikel 18, lid 2 (Wederzijdse erkenning van bescherming bij insolventie en administratieve samenwerking): Dit lid wordt gewijzigd om te verduidelijken dat de centrale contactpunten in de lidstaten ook informatie dienen uit te wisselen over de bescherming bij insolventie en aanverwante kwesties, met inbegrip van terugbetalingen van beëindigde pakketreisovereenkomsten.

Artikel 19 (Verplichtingen inzake bescherming bij insolventie en informatieverstrekking voor gekoppelde reisarrangementen): Dit artikel wordt gewijzigd om het vereenvoudigde begrip van gekoppelde reisarrangementen te weerspiegelen.

Artikel 22 (Verhaalrecht en terugbetaling door dienstverleners aan organisatoren): Er wordt een nieuw lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat wanneer dienstverleners een dienst die deel uitmaakt van de pakketreis annuleren of niet verlenen, zij verplicht zijn de voor de betreffende dienst ontvangen betalingen binnen 7 dagen aan de organisator terug te betalen.

Bijlage I bij Richtlijn (EU) 2015/2302 wordt vervangen om reizigers duidelijker te informeren over hun rechten.

Bijlage II bij Richtlijn (EU) 2015/2302 wordt vervangen om rekening te houden met de vereenvoudiging van het begrip “gekoppeld reisarrangement” en om de toepassing van dit begrip te verbeteren.

Artikel 2 van dit voorstel bepaalt dat de Commissie vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn een verslag bij het Europees Parlement en de Raad indient over de toepassing van deze richtlijn, waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen voor kmo's. Artikel 3 van dit voorstel bepaalt dat de lidstaten de wijzigingsrichtlijn binnen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan moeten omzetten. De wijzigingsrichtlijn zou in werking treden op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad. De lidstaten zouden verplicht zijn om de richtlijn 6 maanden vanaf de datum van omzetting toe te passen.

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

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad³ heeft het rechtskader voor pakketreizen gemoderniseerd in het licht van de ontwikkelingen op de markt en in de technologie. Die richtlijn was erop gericht om de nieuwe manieren van het boeken van reisdiensten te bestrijken, waaronder op maat gesneden combinaties van reisdiensten, die niet onder Richtlijn 90/314/EEG⁴ van de Raad vielen of die zich in een juridisch grijs gebied bevonden, en versterkte de rechten van de reizigers op verschillende manieren. Tegelijkertijd moest de richtlijn zorgen voor een eerlijkere mededinging tussen de verschillende soorten reisondernemingen die actief zijn op de markt voor pakketreizen.
- (2) Om deze doelstellingen te verwezenlijken werd in Richtlijn (EU) 2015/2302 de definitie van de term “pakketreis” verruimd ten opzichte van Richtlijn 90/314/EEG. In Richtlijn (EU) 2015/2302 zijn de bestaande rechten van reizigers nader gespecificeerd en zijn nieuwe rechten geïntroduceerd, zoals het recht voor reizigers om een pakketreisovereenkomst onder bepaalde voorwaarden zonder beëindigingsvergoeding op te zeggen in geval van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Daarnaast

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1).

⁴ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59).

werd in Richtlijn (EU) 2015/2302 het nieuwe begrip “gekoppeld reisarrangement” gecreëerd, dat betrekking had op boekingen die op één verkooppunt werden uitgevoerd en op boekingen op verschillende verkooppunten die door een handelaar “gericht werden gefaciliteerd”. Gekoppelde reisarrangementen worden grotendeels behandeld als op zichzelf staande diensten, maar betalingen die worden ontvangen door een handelaar die een gekoppeld reisarrangement faciliteert, moeten worden beschermd tegen de insolventie van die handelaar. Richtlijn (EU) 2015/2302 streefde naar transparantie door handelaren te verplichten om reizigers door middel van de standaardinformatieformulieren in de bijlagen I en II bij die richtlijn te informeren over de aard van het reisproduct dat hen wordt aangeboden en over de bijbehorende rechten.

- (3) Hoewel Richtlijn (EU) 2015/2302 over het algemeen goed heeft gewerkt, hebben zich sinds het begin van de toepassing ervan op 1 juli 2018 verschillende uitdagingen voorgedaan. De COVID-19-pandemie en de daarmee samenhangende overheidsmaatregelen hadden een aanzienlijke impact op zowel de reissector als de reizigers, brachten bepaalde zwakke punten in de gangbare bedrijfsmodellen aan het licht en toonden aan dat specifieke bepalingen van de richtlijn verduidelijking behoeften.
- (4) Daarom moeten de in de huidige regels vastgestelde hiaten worden opgevuld en moeten bepaalde begrippen en bepalingen worden verduidelijkt en vereenvoudigd, zodat Richtlijn (EU) 2015/2302 doeltreffender wordt ten behoeve van reizigers en reisondernemingen, waaronder een groot aantal micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.
- (5) Hoewel de definitie van “pakketreis” over het algemeen als doeltreffend wordt beschouwd, moeten de definitie van en regels voor gekoppelde reisarrangementen en de afbakening ervan ten opzichte van pakketreizen worden verduidelijkt en vereenvoudigd. Een dergelijke verduidelijking en vereenvoudiging van de definities en begrippen “pakketreis” en “gekoppeld reisarrangement” moet de rechtszekerheid voor alle partijen vergroten, de bescherming van reizigers doeltreffender maken en zorgen voor een gelijk speelveld voor handelaren. Tegelijkertijd moet het aantal informatieformulieren dat handelaren moeten gebruiken om reizigers over hun rechten te informeren, worden verminderd.
- (6) Het principe dat ten grondslag ligt aan de definitie van “pakketreis” moet blijven dat er een nauw verband bestaat tussen verschillende reisdiensten die voor dezelfde reis of vakantie worden geboekt. Om ervoor te zorgen dat er geen overlapping is tussen de definitie van “pakketreis” en “gekoppeld reisarrangement” en om de moeilijkheden bij het maken van onderscheid tussen pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen weg te nemen, moeten boekingen van verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie op één verkooppunt waarbij de reisdiensten zijn geselecteerd voordat de reiziger een eerste overeenkomst sluit, op dezelfde manier als pakketreizen worden beschouwd als reisdiensten die binnen een korte periode op één verkooppunt worden geboekt. In beide gevallen is er een nauw verband tussen de boekingen van reisdiensten. Daarom moet de definitie van “pakketreis” op beide situaties van toepassing zijn, en moeten boekingen naar aanleiding van één bezoek aan of contact met één verkooppunt uit de definitie van gekoppeld reisarrangement worden verwijderd.
- (7) In de context van boekingen die binnen een korte periode op één verkooppunt worden gedaan, is het raadzaam om het nogal vage criterium van “één bezoek of

contactmoment” te vervangen. Daarom moeten boekingen van verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie die binnen drie uur worden verricht altijd als pakketreizen worden beschouwd. Hetzelfde moet gelden wanneer een handelaar een reiziger vóór de voltooiing van een eerste boeking uitnodigt om aanvullende diensten voor dezelfde reis of vakantie te boeken na voltooiing van de eerste boeking, en wanneer de daaropvolgende boekingen binnen 24 uur na sluiting van de eerste overeenkomst plaatsvinden.

- (8) De definitie van een pakketreis gevormd via onderling verbonden onlineboekingsprocessen als bedoeld in artikel 3, punt 2, b), v), van Richtlijn (EU) 2015/2302, waarin werd vereist dat de naam, de betalingsgegevens en het e-mailadres van de reiziger allemaal van de ene handelaar naar de andere handelaar worden doorgegeven, is te eng gebleken. Daarom is het passend om boekingen van verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie als “pakketreis” te beschouwen wanneer de handelaar die partij is bij een eerste overeenkomst, in plaats daarvan de naam, de betalingsgegevens, het e-mailadres of andere persoonsgegevens van de reiziger doorgeeft aan een handelaar die partij is bij een tweede of volgende overeenkomst. Een dergelijke overdracht van persoonsgegevens duidt op een nauw verband tussen de boekingen/overeenkomsten, zodat het criterium van 24 uur voor de tweede boeking niet onontbeerlijk is en zou moeten worden geschrapt.
- (9) De definitie van “een gekoppeld reisarrangement” moet betrekking hebben op situaties waarin een handelaar die partij is bij een eerste overeenkomst en betalingen van of namens de reiziger ontvangt, een reiziger uitnodigt om aanvullende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie te boeken. In deze context moet de handelaar die partij is bij een eerste overeenkomst bescherming bij insolventie nemen. Om ervoor te zorgen dat reizigers ten volle profiteren van de regels inzake bescherming bij insolventie en dat handelaren weten dat zij aan deze verplichting zijn onderworpen, is het bovendien passend dat de informatieformulieren over gekoppelde reisarrangementen reizigers aanbevelen om de uitnodiging en de aanvullende boeking te registreren, bijvoorbeeld door middel van screenshots, en om de handelaar met wie een eerste overeenkomst werd gesloten mee te delen dat binnen 24 uur na de uitnodiging van de handelaar een overeenkomst voor een aanvullende soort reisdienst is gesloten voor dezelfde reis of vakantie. De handelaar moet worden verplicht om de reizigers een faciliteit, zoals een e-mailadres of een website, ter beschikking te stellen waar reizigers dergelijke informatie kunnen registreren en de ontvangst van dergelijke informatie wordt bevestigd.
- (10) Met betrekking tot pakketreizen waarbij bijvoorbeeld logies wordt gecombineerd met andere toeristische diensten, maar die geen vervoer van passagiers omvatten, moet het algemene criterium van “een aanzienlijk deel” van de waarde van de combinatie, dat van toepassing is op toeristische diensten als bedoeld in artikel 3, punt 1, d), worden vervangen door het meer specifieke criterium van “ten minste 25 %” om de rechtszekerheid te vergroten.
- (11) Zoals met name tijdens de COVID-19-pandemie is gebleken, kunnen de heersende bedrijfspraktijk van vooruitbetalingen, het ontbreken van regels inzake business-to-business-terugbetalingen aan organisatoren van pakketreizen voor diensten die door de dienstverleners zijn geannuleerd of niet zijn uitgevoerd, het ontbreken van regels inzake vouchers, evenals onzekerheid over de vraag of verzoeken om terugbetaling en vouchers voor geannuleerde pakketreizen onder de bescherming bij insolventie vallen, problemen veroorzaken met betrekking tot terugbetalingen aan reizigers, met name wanneer onvermijdelijke en buitengewone omstandigheden tot talrijke annuleringen

leiden en veel reisbestemmingen treffen. Daarom moet worden gewaarborgd dat de betalingen van reizigers te allen tijde doeltreffend worden beschermd, ook in crisissituaties. Bovendien moet worden gewaarborgd dat de nationale regelingen voor bescherming bij insolventie veerkrachtig zijn en meer uniforme bescherming bieden.

- (12) Er zijn bepaalde risico's die inherent zijn aan de bedrijfspraktijk van het vragen van vooruitbetalingen, in het bijzonder in situaties waarin organisatoren verplicht zijn om binnen een korte periode aanzienlijke bedragen aan reizigers terug te betalen voor geannuleerde reizen. Daarom moet worden bepaald dat aanbetalingen, d.w.z. betalingen die op het moment van boeking of kort daarna van reizigers worden gevraagd, niet hoger mogen zijn dan 25 % van de totale prijs van de pakketreis, en dat organisatoren of, indien van toepassing, doorverkopers niet eerder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis om betaling van het resterende bedrag mogen vragen. Tegelijkertijd moeten organisatoren en, indien van toepassing, doorverkopers hogere aanbetalingen kunnen vragen als dit nodig is om voor de organisatie en goede uitvoering van de pakketreis te kunnen zorgen. De hoogte van de door organisatoren gevraagde aanbetalingen kan worden gerechtvaardigd door vooruitbetalingen aan dienstverleners, ook als deze tot dezelfde groep ondernemingen behoren als de organisator, of de noodzaak om de kosten van de organisator te dekken die direct verband houden met de organisatie en uitvoering van de pakketreis op het moment van boeking of kort daarna. Hierbij kan het, indien van toepassing, gaan om commissies die door doorverkopers worden gevraagd.
- (13) De hoogte van de aanbetalingen hoeft niet voor elke pakketreis afzonderlijk te worden berekend, maar kan worden vastgesteld voor groepen pakketreizen die vergelijkbare kenmerken hebben wat betreft de noodzaak van aanbetalingen. Organisatoren en, indien van toepassing, doorverkopers moeten verplicht blijven om reizigers vóór het sluiten van de overeenkomst te informeren over de aanbetalingen die zij vragen.
- (14) Aangezien de beperking van vooruitbetalingen niet verenigbaar is met het begrip pakketreiscedaubonnen als bedoeld in artikel 3, punt 2, b), iv), van Richtlijn (EU) 2015/2302 en met pakketreizen die minder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis worden geboekt, moeten deze twee soorten pakketreizen worden vrijgesteld van de bij deze richtlijn ingevoerde beperking van vooruitbetalingen.
- (15) Wanneer een reisdienst in een pakketreis wordt geannuleerd of niet wordt uitgevoerd en er vooruitbetalingen aan de desbetreffende dienstverlener zijn gedaan, moeten organisatoren het recht krijgen om binnen 7 dagen door de dienstverleners te worden terugbetaald. Dit recht op terugbetaling moet organisatoren in staat stellen om te voldoen aan hun verplichting om reizigers binnen 14 dagen terug te betalen in gevallen waarin ook de pakketreisovereenkomst als geheel wordt beëindigd. Wanneer een reisdienstverlener een dienst uit een pakketreis annuleert of niet uitvoert, maar de pakketreisovereenkomst blijft bestaan, moet het recht op terugbetaling binnen 7 dagen organisatoren in staat stellen om alternatieve regelingen te treffen.
- (16) In bepaalde situaties kunnen vrijwillige vouchers voor reizigers een nuttig alternatief zijn voor terugbetalingen. Vouchers kunnen organisatoren meer flexibiliteit bieden, met name als ze worden geconfronteerd met de verplichting om binnen een korte periode veel terugbetalingen te doen. Tegelijkertijd kunnen vouchers aanvaardbaar zijn voor reizigers die geen onmiddellijke terugbetaling nodig hebben, zolang er maar specifieke wettelijke garanties zijn. Daarom moeten er duidelijke regels voor vouchers worden vastgesteld die dergelijke garanties bieden. Deze garanties moeten onder meer

betrekking hebben op de transparantie over het vrijwillige karakter en de belangrijkste kenmerken van vouchers, evenals over de rechten van reizigers met betrekking tot vouchers, bijvoorbeeld het feit dat deze beschermd zijn tegen insolventie van de organisator en dat reizigers recht hebben op automatische terugbetaling wanneer een voucher niet wordt ingewisseld tijdens de geldigheidsduur. Organisatoren kunnen vouchers aantrekkelijker maken, bijvoorbeeld door het bedrag van de voucher te verhogen ten opzichte van het recht op terugbetaling van de reiziger. In dergelijke gevallen moet de bescherming bij insolventie beperkt blijven tot het bedrag van de betalingen die van de reiziger zijn ontvangen.

- (17) Het is denkbaar dat de lidstaten voorzien in mechanismen die, in overeenstemming met de wettelijke vereisten, voor terugbetalingen aan reizigers zorgen in gevallen waarin pakketreizen worden geannuleerd als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en de organisatoren hun terugbetalingsverplichtingen niet kunnen nakomen. Ter verhoging van de transparantie moeten lidstaten die dergelijke mechanismen invoeren of in stand houden, verplicht worden om de Commissie en de centrale contactpunten van de andere lidstaten over dergelijke mechanismen te informeren. Dergelijke mechanismen worden normaal gesproken uitsluitend gefinancierd door bijdragen van organisatoren. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kunnen dergelijke mechanismen door lidstaten worden medegefinancierd en de invoering ervan laat de bepalingen van de Unie inzake staatssteun onverlet.
- (18) De veelheid aan denkbare situaties die aanleiding kunnen geven tot de beëindiging van een pakketreisovereenkomst als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van een pakketreis, vereist een beoordeling per geval, bijvoorbeeld in het licht van de aard en de omvang van dergelijke omstandigheden. Er moet worden verduidelijkt dat de beëindiging van een overeenkomst mogelijk is als redelijkerwijs kan worden verwacht dat onvermijdbare en buitengewone omstandigheden aanzienlijke gevolgen zullen hebben voor de uitvoering ervan.
- (19) Tijdens de COVID-19-pandemie ontstonden verschillende interpretaties met betrekking tot annuleringsrechten als gevolg van “onvermijdbare en buitengewone omstandigheden”, onder meer met betrekking tot de relevantie van reiswaarschuwingen. Daarom is het passend om te specificeren dat officiële reiswaarschuwingen voor de reisbestemming, die zijn afgegeven door de autoriteiten van de lidstaat van verblijf of vertrek van de reiziger of van het land van bestemming, belangrijke elementen zijn bij de beoordeling van de motivering van de beëindiging van een overeenkomst. Verder moet ook worden verduidelijkt dat ernstige beperkingen op de reisbestemming of na terugkeer van de reis of vakantie, zoals quarantaineverplichtingen gedurende een aanzienlijke periode, ook relevant zijn bij de beoordeling van de motivering van de beëindiging van een pakketreisovereenkomst.
- (20) Daarnaast moet worden verduidelijkt dat de terugbetalingstermijn van 14 dagen, die ingaat op het moment van beëindiging van de overeenkomst, van toepassing is ongeacht of de reiziger specifiek om terugbetaling vraagt.
- (21) Om voor een doeltreffende en uniforme bescherming van reizigers en een gelijk speelveld voor organisatoren te zorgen, moet worden bepaald dat alle door of namens reizigers verrichtte betalingen onder de bescherming bij insolventie van organisatoren vallen in geval van insolventie van de organisator, met inbegrip van gevallen waarin een pakketreis geheel of gedeeltelijk niet is uitgevoerd als gevolg van de insolventie

van de organisator en gevallen waarin een reiziger recht had op terugbetaling of een voucher van de organisator had ontvangen vóór diens insolventie.

- (22) Om reizigers te allen tijde een doeltreffende bescherming bij insolventie te bieden, moet worden bepaald dat de zekerheid toereikend moet zijn om de kosten voor terugbetalingen en repatriëringen te dekken in gevallen waarin insolventie optreedt op een moment dat een organisator de hoogste bedragen aan betalingen in bezit heeft. Hierbij moet rekening worden gehouden met verhogingen van deze bedragen als gevolg van een hoger verwacht volume pakketreizen dat in een bepaalde periode is verkocht. Er moet worden verduidelijkt dat lidstaten toezicht moeten houden op de bescherming bij insolventie van organisatoren en de markt moeten monitoren op het bieden van bescherming bij insolventie en dat lidstaten, indien nodig, een tweede beschermingsniveau, zoals een reservefonds, moeten kunnen vereisen. Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn wanneer verzekeringspolissen niet het vereiste beschermingsniveau bieden. Dergelijke reservefondsen moeten normaal gesproken uitsluitend worden gefinancierd door bijdragen van organisatoren. Er moet worden verduidelijkt dat dergelijke maatregelen alleen in uitzonderlijke omstandigheden door de lidstaten kunnen worden medegefinancierd en er moet worden herhaald dat deze bepalingen de bepalingen van de Unie inzake staatssteun onverlet laten, voor zover dergelijke maatregelen staatssteun inhouden.
- (23) Met betrekking tot de terugbetaling van betalingen in geval van insolventie van een organisator, moet de termijn voor terugbetaling verder worden gespecificeerd, tot drie maanden nadat de reiziger de benodigde documenten voor het onderzoek van het verzoek heeft ingediend. Het is ook passend om in een bepaling vast te leggen dat de lidstaten naast organisatoren ook doorverkopers kunnen verplichten om bescherming bij insolventie te nemen.
- (24) Er moet worden verduidelijkt dat de centrale contactpunten verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van informatie met betrekking tot de bescherming bij insolventie en aanverwante kwesties, met inbegrip van mechanismen om te zorgen voor tijdige terugbetalingen voor beëindigde pakketreisovereenkomsten.
- (25) Het is belangrijk dat reizigers goed worden geïnformeerd over hun rechten, de ontvangen informatie kunnen begrijpen en toegang hebben tot die informatie wanneer ze die nodig hebben. Daarom moeten bepaalde wijzigingen worden aangebracht met betrekking tot de precontractuele informatieverplichtingen, de inhoud van een pakketreisovereenkomst en de standaardinformatieformulieren opgenomen in de bijlagen I en II bij Richtlijn (EU) 2015/2302. Zo moet op de standaardinformatieformulieren in bijlage I bijvoorbeeld worden vermeld welke handelaar verantwoordelijk is voor de terugbetalingen voor geannuleerde pakketreizen. Het recht om een pakketreisovereenkomst zonder vergoeding te beëindigen vanwege onvermijdbare en buitengewone omstandigheden, moet worden gepresenteerd naast de mogelijkheid om een pakketreis tegen een annuleringsvergoeding te annuleren. Daarnaast moeten organisatoren worden verplicht om het standaardinformatieformulier aan de overeenkomst toe te voegen, zodat dit na het sluiten van de overeenkomst, samen met de contactgegevens van de betreffende handelaren, beschikbaar is voor de reizigers.
- (26) Richtlijn (EU) 2015/2302 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (27) Daar de doelstelling van deze richtlijn, namelijk bijdragen tot de goede werking van de interne markt op het gebied van pakketreizen en tot de verwezenlijking van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming in deze sector, niet

voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt maar vanwege de omvang en effecten beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in datzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

(28) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze richtlijn eerbiedigt in het bijzonder de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap en zorgt in overeenstemming met artikel 38 van het Handvest voor een hoog niveau van consumentenbescherming.

(29) Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn moet de Commissie bij het Europees Parlement en bij de Raad een verslag indienen over de uitvoering ervan. Hoewel de effecten van deze richtlijn op reisondernemingen, waaronder micro-, kleine en middelgrote organisatoren, zorgvuldig zijn beoordeeld, is het passend om in dit verslag rekening te houden met de effecten van de toepassing ervan op micro-, kleine en middelgrote organisatoren. Indien nodig moeten bij het verslag wetgevingsvoorstellen worden gevoegd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/2302

Richtlijn (EU) 2015/2302 wordt als volgt gewijzigd:

(1) Artikel 1 wordt vervangen door:

“Artikel 1

Onderwerp

Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en de verwezenlijking van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming door bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake tussen reizigers en handelaren gesloten overeenkomsten betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen onderling, evenals bepaalde aspecten van tussen organisatoren van pakketreizen en dienstverleners gesloten overeenkomsten onderling aan te passen.”.

(2) In artikel 2 wordt lid 1 vervangen door:

“1. Deze richtlijn is van toepassing op pakketreizen die door handelaren aan reizigers te koop worden aangeboden of worden verkocht en op gekoppelde reisarrangementen die door handelaren voor reizigers worden gefaciliteerd.

Daarnaast is ze van toepassing op rechten op terugbetaling van organisatoren zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 8, ten aanzien van reisdienstverleners in geval van annulering of niet-levering van een dienst die deel uitmaakt van een pakketreis.”.

(3) Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a) punt 2 wordt vervangen door:

“2) “pakketreis”: een combinatie van ten minste twee verschillende soorten reisdiensten, als bedoeld in punt 1, voor dezelfde reis of vakantie, ingeval:

- (a) deze diensten worden gecombineerd door één handelaar, onder meer op verzoek of overeenkomstig de keuze van de reiziger, voordat er één overeenkomst betreffende alle diensten wordt gesloten; of
- (b) ongeacht of er afzonderlijke overeenkomsten worden gesloten met verschillende reisdienstverleners, deze diensten:
 - i) worden gekocht bij één verkooppunt en
 - worden gekozen voordat de reiziger ermee instemt te betalen; of
 - andere soorten reisdiensten worden geboekt binnen 3 uur nadat de reiziger heeft ingestemd te betalen voor de eerste reisdienst; of
 - andere soorten reisdiensten worden geboekt binnen 24 uur nadat de reiziger heeft ingestemd te betalen voor de eerste reisdienst en indien de handelaar, voordat de reiziger heeft ingestemd te betalen voor de eerste reisdienst, de reiziger heeft uitgenodigd om daarna een of meer andere soorten reisdiensten te boeken; of
 - ii) worden aangeboden, verkocht of betaald voor een gezamenlijke prijs of een totaalprijs, ongeacht eventuele afzonderlijke facturering; of
 - iii) worden aangeprezen of verkocht onder de term “pakketreis” of een vergelijkbare term; of
 - iv) worden gecombineerd nadat er een overeenkomst is gesloten waarbij de handelaar de reiziger laat kiezen uit een selectie van verschillende soorten reisdiensten; of
 - v) worden gekocht van afzonderlijke handelaren via onderling verbonden onlineboekingsprocedures waarbij de naam, de betalingsgegevens, het e-mailadres of andere persoonsgegevens van de reiziger worden overgedragen van de handelaar met wie de eerste overeenkomst wordt gesloten naar een andere handelaar of andere handelaren.

Een combinatie van reisdiensten waarbij niet meer dan één soort reisdienst als bedoeld in punt 1, a), b) of c), wordt gecombineerd met één of meer toeristische diensten als bedoeld in punt 1, d), is geen pakketreis indien de laatstgenoemde diensten:

- a) niet ten minste 25 % van de waarde van de combinatie vormen, niet als een essentieel kenmerk van de combinatie worden aangeprezen en anderszins geen essentieel kenmerk van de combinatie vertegenwoordigen; of
 - b) pas worden gekozen en aangekocht nadat de uitvoering van een reisdienst als bedoeld in punt 1, a), b) of c), al is begonnen;”;
- b) punt 5 wordt vervangen door:
- “5) “gekoppeld reisarrangement”: een combinatie van verschillende soorten reisdiensten, die niet valt onder de definitie van pakketreis in punt 2, wanneer een handelaar die partij is bij een overeenkomst tot verstrekking van een reisdienst en die betalingen door of namens een reiziger ontvangt, een reiziger uitnodigt tot het boeken van een aanvullende soort reisdienst bij een andere handelaar met het oog op dezelfde reis of vakantie en er een overeenkomst tot verstrekking van een

aanvullende reisdienst wordt gesloten uiterlijk 24 uur na de bevestiging van de boeking van de eerste overeenkomst.”.

4) In artikel 5 wordt lid 1 als volgt gewijzigd:

a) punt d) wordt vervangen door:

“d) de betalingsregelingen, met inbegrip van het bedrag of het als aanbetaling te betalen percentage van de prijs en het tijdstip voor de betaling van het saldo van de reissom, overeenkomstig artikel 5 bis, of financiële garanties die de reiziger moet betalen of leveren;”;

b) punt g) wordt vervangen door:

“de mededeling dat de reiziger de overeenkomst vóór het begin van de pakketreis te allen tijde kan beëindigen tegen betaling van een gepaste en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding, of, indien toepasselijk, van de gestandaardiseerde beëindigingsvergoedingen die door de organisator worden verlangd, in overeenstemming met artikel 12, lid 1, en dat de reiziger de pakketreisovereenkomst kan beëindigen zonder betaling van een beëindigingsvergoeding wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 12, lid 2;”.

5) Het volgende artikel 5 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 5 bis

Betalingen

De lidstaten zien erop toe dat, behalve voor pakketreizen zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 2, b), iv), en voor pakketreizen die minder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis worden geboekt, de organisator of, indien van toepassing, de doorverkoper geen aanbetalingen van meer dan 25 % van de totale prijs van de pakketreis vraagt en de resterende betaling niet eerder dan 28 dagen voor het begin van de pakketreis vraagt. De organisator of, indien van toepassing, de doorverkoper mag hogere aanbetalingen vragen wanneer dit nodig is om voor de organisatie en de uitvoering van de pakketreis te kunnen zorgen. De aanbetalingen mogen dienen als dekking voor vooruitbetalingen aan verleners van diensten die deel uitmaken van de pakketreis en voor kosten die de organisator of, indien van toepassing, de doorverkoper specifiek maakt in verband met de organisatie en de uitvoering van de pakketreis, voor zover het noodzakelijk is deze kosten op het moment van boeking te dekken.”.

6) Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

a) in lid 2 wordt punt b) vervangen door:

“b) het feit:

i) dat de organisator verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van alle onder de overeenkomst vallende reisdiensten in overeenstemming met artikel 13, voor eventuele terugbetalingen vanwege de beëindiging van of wijzigingen in een overeenkomst, en voor het verlenen van bijstand indien de reiziger in moeilijkheden verkeert in overeenstemming met artikel 16;

- ii) dat, indien van toepassing, de reiziger ook via de doorverkoper contact kan opnemen met de organisator.”;
 - b) het volgende lid 2 bis wordt ingevoegd:

“2 bis. Het desbetreffende informatieformulier dat is opgenomen in bijlage I, wordt bij de overeenkomst gevoegd. De overeenkomst bevat een duidelijke verwijzing naar dat informatieformulier.”.
- 7) Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:
- (a) lid 2 wordt vervangen door:

“2. Niettegenstaande lid 1 heeft de reiziger, indien zich op de reisbestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan, op de plaats van verblijf of vertrek van de reiziger, of met betrekking tot de reis naar de bestemming onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis, het recht de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen. De reiziger mag de overeenkomst beëindigen als redelijkerwijs kan worden verwacht dat de uitvoering van de pakketreisovereenkomst aanzienlijk zal worden beïnvloed door onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Indien de pakketreisovereenkomst in overeenstemming met dit lid wordt beëindigd, heeft de reiziger recht op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen, maar kan hij geen aanspraak maken op een bijkomende schadevergoeding.”;
 - (b) het volgende lid 3 bis wordt ingevoegd:

“3 bis. Officiële waarschuwingen tegen reizen naar een bepaalde bestemming, afgegeven door de autoriteiten van de lidstaat van vertrek of verblijf van de reiziger of van het land van bestemming, of het feit dat reizigers op de reisbestemming of in de lidstaat van verblijf of vertrek na terugkeer van de reis of vakantie aan ernstige beperkingen zullen worden onderworpen, zijn belangrijke elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of een beëindiging van de overeenkomst op grond van lid 2 en lid 3, punt b), gerechtvaardigd is.”;
 - (c) lid 4 wordt vervangen door:

“4. De organisator verricht alle terugbetalingen die op grond van de leden 2 en 3 zijn vereist, of betaalt met betrekking tot lid 1 alle bedragen terug die door of namens de reiziger voor de pakketreis zijn betaald, minus de passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding. De organisator verricht deze terugbetalingen aan de reiziger onverwijld en in elk geval uiterlijk 14 dagen na de beëindiging van de pakketreisovereenkomst, ongeacht of de reiziger uitdrukkelijk om terugbetaling verzoekt.

Wanneer lidstaten mechanismen invoeren of in stand houden om ervoor te zorgen dat terugbetalingen aan reizigers binnen de in de eerste alinea vastgestelde termijn plaatsvinden na beëindiging van pakketreisovereenkomsten overeenkomstig de leden 2 en 3, stellen zij de Commissie en de in artikel 18, lid 2, bedoelde centrale contactpunten van de andere lidstaten in kennis van deze mechanismen. Medefinanciering van dergelijke mechanismen door de lidstaten is alleen mogelijk in uitzonderlijke

en naar behoren gemotiveerde omstandigheden en is afhankelijk van goedkeuring in het kader van de staatssteunbepalingen van de Unie.”.

- 8) Het volgende artikel 12 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 12 bis

Vouchers

1. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een overeenkomst wordt beëindigd overeenkomstig de artikelen 10, 11 of 12, de organisator de reiziger de keuze biedt om in plaats van terugbetaling een voucher te aanvaarden die kan worden gebruikt voor een toekomstige pakketreis.
2. Voordat de reiziger de voucher aanvaardt, informeert de organisator de reiziger op een duidelijke en in het oog springende manier schriftelijk over:
 - a) het feit dat de reiziger recht heeft op terugbetaling binnen 14 dagen en niet verplicht is een voucher te aanvaarden,
 - b) de geldigheidsduur van de voucher en de rechten van reizigers met betrekking tot vouchers zoals vastgelegd in dit artikel.
3. De waarde van de aangeboden voucher komt ten minste overeen met het bedrag van het recht op terugbetaling van de reiziger. De organisator kan een voucher voor een hoger bedrag aanbieden.
4. Reizigers verliezen hun recht op terugbetaling gedurende de geldigheidsduur van de voucher alleen als ze de voucher uitdrukkelijk en schriftelijk aanvaarden in plaats van een terugbetaling. De partijen kunnen te allen tijde een volledige terugbetaling overeenkomen voordat een voucher wordt ingewisseld of vervalt.
5. Vouchers hebben een geldigheidsduur van maximaal twaalf maanden vanaf de dag dat een reiziger een voucher aanvaardt overeenkomstig lid 4. Deze periode kan met uitdrukkelijke en schriftelijke instemming van beide partijen eenmalig met maximaal twaalf maanden worden verlengd.
7. Als de voucher niet binnen de geldigheidsduur wordt ingewisseld, zal de organisator het in de voucher vermelde bedrag zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen 14 dagen na afloop van de geldigheidsduur terugbetalen zonder dat hiervoor een voorafgaand verzoek van de reiziger nodig is.
8. Vouchers zijn zonder extra kosten overdraagbaar aan een andere reiziger.
9. Vouchers worden gedekt door de bescherming bij insolventie die de organisator op grond van artikel 17 moet regelen voor het bedrag van de betalingen die van de reiziger zijn ontvangen.”.

- 9) Artikel 17 wordt vervangen door:

“Artikel 17

Doeltreffendheid en reikwijdte van de bescherming bij insolventie

1. De lidstaten zorgen ervoor dat op hun grondgebied gevestigde organisatoren zekerheid stellen voor de terugbetaling van alle door of namens reizigers betaalde bedragen in het geval van insolventie van de organisator. Dit omvat bescherming van gedane betalingen wanneer een pakketreis geheel of gedeeltelijk niet wordt uitgevoerd als gevolg van de insolventie van de organisator of wanneer een reiziger recht had op terugbetaling of een voucher

had ontvangen van de organisator vóór diens insolventie. Met betrekking tot vouchers blijft de bescherming bij insolventie beperkt tot het bedrag van de betalingen die van de reiziger zijn ontvangen. Indien de terugreis in de pakketreisovereenkomst is inbegrepen, stellen de organisatoren ook zekerheid voor de repatriëring van de reiziger. Er kan worden aangeboden de pakketreis voort te zetten.

Organisatoren die niet in een lidstaat gevestigd zijn en pakketreizen verkopen of te koop aanbieden in een lidstaat, of die dergelijke activiteiten op enigerlei wijze op een lidstaat richten, zijn verplicht zekerheid te stellen overeenkomstig het recht van die lidstaat.

2. De in lid 1 bedoelde zekerheid is afdoende en dekt redelijkerwijs voorzienbare kosten. Zij dekt tevens de in verband met pakketreizen door of namens reizigers betaalde bedragen, rekening houdend met de duur van de periode tussen de ontvangst van de betalingen en de volledige uitvoering van de pakketreizen, alsmede de geraamde kosten voor repatriëring in geval van insolventie van de organisator. De zekerheid moet te allen tijde toereikend zijn om de kosten van terugbetalingen en, indien van toepassing, repatriëringen en vouchers te dekken. Bij de dekking wordt rekening gehouden met perioden waarin organisatoren de hoogste bedragen aan betalingen in bezit hebben en met eventuele veranderingen in het volume van de verkoop van pakketreizen.
 3. Om de doeltreffendheid van de bescherming bij insolventie te waarborgen, houden de lidstaten toezicht op de regelingen voor bescherming bij insolventie van de op hun grondgebied gevestigde organisatoren, monitoren zij de markt op de verstrekking van bescherming bij insolventie en kunnen zij, indien nodig, een tweede niveau van bescherming vereisen. Medefinanciering door lidstaten is alleen mogelijk in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden en is afhankelijk van goedkeuring in het kader van de staatssteunbepalingen van de Unie.
 4. De bescherming bij insolventie van een organisator komt ten goede aan reizigers ongeacht hun woonplaats, de plaats van vertrek of de plaats van verkoop van de pakketreis, en ongeacht de lidstaat waar de entiteit die instaat voor de bescherming bij insolventie, is gevestigd.
 5. Indien de uitvoering van de pakketreis wordt beïnvloed door de insolventie van de organisator, wordt de zekerheid kosteloos ter beschikking gesteld om repatriëring te verzekeren en, indien nodig, de financiering van logies in afwachting van de repatriëring.
 6. Terugbetalingen van betalingen die getroffen zijn door de insolventie van de organisator worden onverwijld na het verzoek van de reiziger uitgevoerd en uiterlijk binnen drie maanden nadat de reiziger de nodige documenten voor de behandeling van het verzoek heeft overgelegd.
 7. Wanneer dit gerechtvaardigd is in het licht van door doorverkopers ontvangen betalingen, kunnen de lidstaten vereisen dat naast de organisatoren ook de doorverkopers bescherming bij insolventie nemen, ongeacht artikel 13, lid 1, tweede alinea.”
- 10) In artikel 18 wordt lid 2 vervangen door:
- “2. Om de administratieve samenwerking en het toezicht op organisatoren die actief zijn in verschillende lidstaten, te vergemakkelijken en om informatie uit te wisselen

met betrekking tot de bescherming bij insolventie en mechanismen die zijn ingesteld om de doeltreffendheid van terugbetalingen voor beëindigde pakketreisovereenkomsten te waarborgen, wijzen de lidstaten centrale contactpunten aan. De lidstaten delen de contactgegevens van die contactpunten mee aan alle andere lidstaten en aan de Commissie.”.

- 11) Artikel 19 wordt vervangen door:

“Artikel 19

Verplichtingen inzake bescherming bij insolventie en informatieverstrekking voor gekoppelde reisarrangementen

1. Voor gekoppelde reisarrangementen, zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 5, zorgen de lidstaten ervoor dat handelaren die reizigers uitnodigen tot het sluiten van een overeenkomst voor een ander soort reisdienst, zekerheid stellen voor de terugbetaling van alle betalingen die zij van reizigers ontvangen. Indien deze handelaren verantwoordelijk zijn voor de terugreis van de reiziger, dekt de zekerheid ook de repatriëring van de reiziger. Artikel 17, lid 1, tweede alinea, artikel 17, leden 2 tot en met 6, en artikel 18 zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Wanneer de handelaar de reiziger uitnodigt tot het sluiten van een overeenkomst voor een ander soort reisdienst, verstrekt hij, ook indien hij niet in een lidstaat is gevestigd maar dergelijke activiteiten op enigerlei wijze op een lidstaat richt, de reiziger het desbetreffende standaardinformatieformulier opgenomen in bijlage II, dat waar nodig is ingevuld. Het formulier wordt op een duidelijke en in het oog springende manier verstrekt.

3. Indien handelaren de voorschriften van de leden 1 en 2 van dit artikel niet naleven, zijn de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 9 en 12 en hoofdstuk IV van toepassing op de reisdiensten die deel uitmaken van het gekoppeld reisarrangement.

4. Wanneer er een gekoppeld reisarrangement tot stand komt, stelt de handelaar die een overeenkomst voor een ander soort reisdienst sluit, de handelaar die de reiziger heeft uitgenodigd een dergelijke overeenkomst te sluiten, hiervan in kennis.”.

- 12) Artikel 22 wordt vervangen door:

“Artikel 22

Recht op verhaal en rechten op terugbetaling van organisatoren

1) Wanneer een organisator of, overeenkomstig artikel 13, lid 1, tweede alinea, of artikel 20, een doorverkoper schadevergoeding betaalt, prijsverlaging toekent of aan andere uit deze richtlijn voortvloeiende en voor hem geldende verplichtingen voldoet, zien de lidstaten erop toe dat de organisator of doorverkoper het recht heeft om verhaal te halen op derden die hebben bijgedragen aan de gebeurtenis die heeft geleid tot de schadevergoeding, prijsverlaging of andere verplichtingen.

2) De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een dienstverlener een dienst die deel uitmaakt van een pakketreis annuleert of niet verleent, deze dienstverlener alle door de organisator voor de dienst gedane betalingen binnen 7 dagen aan de organisator terugbetaalt. De periode van 7 dagen gaat in op de dag die volgt op de annulering van de dienst of op de dag waarop de dienst had moeten worden uitgevoerd, afhankelijk van welke datum eerder valt.”.

- (13) Bijlage I wordt vervangen door de tekst in bijlage I bij deze richtlijn.

- (14) Bijlage II wordt vervangen door de tekst in bijlage II bij deze richtlijn.

Artikel 2

Verslaglegging door de Commissie en toetsing

Uiterlijk [vijf jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn] dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van deze richtlijn. In dit verslag wordt ook rekening gehouden met de impact op micro-, kleine en middelgrote organisatoren.

Het verslag gaat indien nodig vergezeld van wetgevingsvoorstellen.

Artikel 3

Omzetting

1. De lidstaten dienen uiterlijk op [18 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn] de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onmiddellijk mee.

Zij passen deze bepalingen toe met ingang van [6 maanden na de termijn voor omzetting].

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 4

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 5

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter