EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen

1. De richtlijn

Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen ("de richtlijn pakketreizen" of "de richtlijn") werd op 25 november 2015 aangenomen[1]. Zij verving Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten. De richtlijn pakketreizen bouwt voort op de belangrijkste kenmerken van de richtlijn van 1990, waaronder informatieverplichtingen, bepalingen inzake contractwijzigingen en aansprakelijkheid, alsmede de bescherming van de consument bij insolventie van de organisator. De nieuwe richtlijn pakketreizen breidt het niveau van consumentenbescherming aanzienlijk uit, door rekening te houden met nieuwe onlineboekingsmodellen voor combinaties van reisdiensten.

Na haar in juni 2019 uitgebrachte verslag over de bepalingen van de richtlijn pakketreizen die van toepassing zijn op onlineboekingen bij verschillende verkooppunten (verslag over "click-through"-boekingen)[2], dient de Commissie overeenkomstig artikel 26, tweede zin, van de richtlijn pakketreizen dit algemene verslag over de toepassing van de richtlijn pakketreizen in bij het Europees Parlement en de Raad[3].

De deskundigengroep van belanghebbenden ter ondersteuning van de toepassing van de richtlijn pakketreizen[4] en nationale autoriteiten[5] werden geraadpleegd bij de opstelling van dit verslag.

1.1. De belangrijkste elementen van de richtlijn

Volgens de richtlijn pakketreizen is de organisator van een pakketreis verantwoordelijk voor de uitvoering van alle diensten die er deel van uitmaken, ongeacht of deze diensten door de organisator zelf dan wel door andere dienstverleners moeten worden verricht. Toen de richtlijn van 1990 werd vervangen, breidde de richtlijn pakketreizen het begrip "pakketreis", dat oorspronkelijk was gebaseerd op kant-en-klare pakketreizen, uit tot vakanties op maat die een handelaar, met inbegrip van traditionele reisorganisatoren, online- of offlinereisbureaus, luchtvaartmaatschappijen en hotels, samenstelt uit verschillende door de reiziger geselecteerde reisdiensten. Al deze handelaren kunnen "organisatoren" zijn in de zin van de richtlijn pakketreizen.

De belangrijkste elementen van de richtlijn pakketreizen[6] zijn:

---

1 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).

2 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de op onlineboekingen bij verschillende verkooppunten toepasselijke bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, COM(2019) 270 final van 21.6.2019, vergezeld van het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2019) 270 final.

3 Dit verslag heeft betrekking op de 27 EU-lidstaten. In voorkomend geval wordt verwezen naar informatie over het Verenigd Koninkrijk (VK), dat de EU op 31 januari 2020 heeft verlaten.

4 Deskundigengroep van belanghebbenden ter ondersteuning van de toepassing van de richtlijn betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=NL

5 Comité voor de tenuitvoerlegging van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, Centrale contactpunten opgericht in het kader van de richtlijn pakketreizen, Raadgevend Comité inzake toerisme.

- De ruime definitie van "pakketreis", met inbegrip van kant-en-klare vakanties die door een reisorganisator worden aangeboden en de op maat gemaakte selectie van onderdelen voor een reis of vakantie door de reiziger bij een enkel online- of offlineverkooppunt;
- De invoering van het begrip "gekoppeld reisarrangement" dat een lossere combinatie van twee of meer reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie is dan een pakketreis. Anders dan de organisator van een pakketreis zijn handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren alleen aansprakelijk voor het verrichten van reisdiensten die zij zelf uitvoeren. Een combinatie van reisdiensten kwalificeert als een gekoppeld reisarrangement indien één handelaar
  - de aankoop van verschillende diensten via afzonderlijke boekingsprocessen tijdens één enkel bezoek aan een reisagent of website faciliteert of,
  - de aankoop van een aanvullende reisdienst van een andere aanbieder gericht faciliteert binnen 24 uur nadat een reiziger de bevestiging van de boeking van de eerste reisdienst heeft ontvangen (bijvoorbeeld door in de boekingsbevestiging een link naar een andere dienstverlener op te nemen);
- aangescherpte informatievereisten: bedrijven moeten reizigers via standaardinformatieformulieren informeren of hen een pakketreis dan wel een gekoppeld reisarrangement wordt aangeboden en wat hun belangrijkste rechten zijn. Zij moeten informatie verstrekken over de kenmerken, eigenschappen en prijs van de pakketreis en eventuele extra kosten;
- bedrijven die vakantiepakketten verkopen, moeten zekerheid stellen voor terugbetalingen en de repatriëring van reizigers indien een organisator failliet gaat. Tot op zekere hoogte geldt deze garantie ook voor gekoppelde reisarrangementen. Handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren, moeten de garantie bieden dat betalingen die zij van de reiziger ontvangen worden terugbetaald indien de betrokken reisdienst niet wordt uitgevoerd omdat zij insolvent zijn geworden. Deze garantie dekt ook repatriëring indien de handelaar die een gekoppeld reisarrangement faciliteert verantwoordelijk is voor het vervoer van passagiers, bijvoorbeeld een luchtvaartmaatschappij. De richtlijn pakketreizen bevat het beginsel van wederzijdse erkenning voor de bescherming bij insolventie die wordt geboden door organisatoren of handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren overeenkomstig het recht van hun lidstaat van vestiging;
- strikte aansprakelijkheidsregels: afgezien van bepaalde uitzonderingen is de organisator van een pakketreis aansprakelijk als er iets misgaat, ongeacht wie de reisdiensten verricht;
- uitgebreidere annuleringsrechten: reizigers kunnen hun pakketreis om welke reden dan ook annuleren mits een redelijke beëindigingsvergoeding wordt betaald. Zij kunnen hun vakantie kosteloos annuleren, met name in geval van "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden"[7] op de reisbestemming die van invloed zijn op de uitvoering van de pakketreis (bijvoorbeeld oorlog, natuurrampen of het uitbreken van een ernstige ziekte) of indien de prijs van de pakketreis wordt verhoogd met meer dan 8 % van de oorspronkelijke prijs;

---

[6] Zie ook de samenvatting op https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475

[7] Het begrip "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" vervangt het in de richtlijn van 1990 gebruikte begrip "overmacht".

- bijstand aan reizigers: wanneer reizigers door "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" niet van hun pakketreis kunnen terugkeren, krijgen zij accommodatie voor maximaal drie nachten, tenzij in de Uniewetgeving inzake passagiersrechten in langere perioden is voorzien. In het algemeen moeten organisatoren bijstand verlenen aan reizigers die in moeilijkheden verkeren, met name door hen te informeren over gezondheidsdiensten en consulaire bijstand.

1.2. Marktgegevens

In 2017 vertegenwoordigden pakketreizen ongeveer 9 % van alle toeristische reizen van inwoners van de EU-27 en hadden zij een aandeel van ongeveer 21 % van de totale toeristische uitgaven[8]. Gemiddeld besteedde elke EU-toerist ongeveer 762 EUR aan een pakketreis binnen de EU-27 (totale uitgaven: ongeveer 58 miljard EUR) en 1756 EUR aan een pakketreis naar de rest van de wereld (totale uitgaven: ongeveer 36 miljard EUR)[9]. Verreweg het belangrijkste land van bestemming binnen Europa was Spanje (totale uitgaven: ongeveer 15 miljard EUR).

Volgens een marktmonitoringenquête over vakantie- en rondreispakketten[10] had in 2020 een meerderheid van de consumenten in de EU-27 (81 %) vertrouwen in de aanbieders van dergelijke pakketten. Dit cijfer varieert enigszins per lidstaat, van 90 % in Kroatië en Portugal (het hoogste percentage) tot 60 % in Polen (het laagste percentage). Een grote meerderheid (91 %) meldt positieve ervaringen met aankopen op de markt, met weinig opmerkelijke verschillen tussen landen of sociodemografische subgroepen.

Consumenten die hun aankoop in een reisbureau deden, betaalden over het algemeen één totaalprijs voor de verschillende diensten (82 %). Daarentegen heeft 25 % van degenen die diensten online hebben gekocht, dit gedaan op één website maar voor elke dienst afzonderlijk betaald, terwijl 19 % de diensten op één website heeft gekocht en vervolgens op een link op die site heeft geklikt om een andere dienst van een andere aanbieder te kopen.

11 % van de consumenten ondervond problemen met de door hen gekochte diensten, of met exploitanten, die hen een gegronde reden gaven om een klacht in te dienen. Van deze groep leed 40 % financieel verlies, terwijl 79 % werd geconfronteerd met niet-financiële gevolgen, zoals tijdverlies, woede, frustratie, stress of angst. Van al wie problemen ondervond, diende de meerderheid (62 %) een klacht in. Iets meer dan de helft (54 %) gaf aan tevreden te zijn met de uitkomst van de klacht, terwijl 42 % verklaarde ontevreden te zijn.

2. Omzetting

[8] Alle toeristische reizen in 2017: ongeveer 1,1 miljard; de totale uitgaven tijdens die reizen bedroegen ongeveer 444 miljard EUR; ESTAT, gegevens van 2017, Number of trips by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Expenditure by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] De uitgaven voor pakketreizen omvatten het voor de pakketreis betaalde bedrag en alle andere toeristische uitgaven tijdens de reis.

[10] De enquête werd tussen 27 juli en 26 oktober 2020 door Ipsos uitgevoerd en bestreek een referentieperiode van één jaar voorafgaand aan het enquêtegesprek. Het is niet mogelijk vast te stellen in welke mate de respondenten hun antwoorden hebben gebaseerd op ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie. De resultaten van de marktmonitoringenquête zijn beschikbaar op de website van de Europese Commissie op https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en

De lidstaten moesten de richtlijn pakketreizen vóór 1 januari 2018 omzetten. Tussen februari 2016 en mei 2017 heeft de Commissie vijf workshops georganiseerd om de lidstaten te helpen bij de omzetting van de richtlijn [11].

2.1. Inachtneming van de omzettingstermijn

In maart 2018 heeft de Commissie inbreukprocedures wegens niet-mededeling van nationale omzettingsmaatregelen ingeleid tegen 14 lidstaten. Twee lidstaten hebben de richtlijn pas omgezet nadat de Commissie overeenkomstig artikel 258 VWEU een met redenen omkleed advies had uitgebracht. In maart 2019 hadden alle lidstaten de Commissie in kennis gesteld van de volledige omzetting van de richtlijn.

2.2. Conformiteitsbeoordeling van omzettingsmaatregelen

Begin 2021 werd een door een externe contractant uitgevoerde conformiteitsbeoordeling van de nationale omzettingsmaatregelen afgerond. Volgens die beoordeling kunnen zich in alle lidstaten eventuele conformiteitsproblemen voordoen, zij het in verschillende mate, bijvoorbeeld in verband met definities, de verplichting tot het verstrekken van precontractuele informatie, beëindigingsrechten van reizigers en beëindigingsvergoedingen, de gevolgen van het niet of niet naar behoren uitvoeren van de overeenkomst, de verplichtingen van handelaren die gekoppelde reisarrangementen faciliteren, de aansprakelijkheid voor boekingsfouten en het dwingende karakter van de richtlijn pakketreizen. De geconstateerde problemen vertonen geen algemene tendens, afgezien van het feit dat de correcte omzetting van de bepalingen inzake bescherming bij insolventie, met name de doeltreffendheid ervan, in veel lidstaten mogelijk niet volledig wordt gewaarborgd. De Commissie zal de bevindingen van de conformiteitsbeoordeling analyseren en zo nodig overwegen om een dialoog met de lidstaten aan te gaan en/of inbreukprocedures in te leiden.

3. Toepassing en handhaving

De lidstaten waren verplicht hun regels tot omzetting van de richtlijn pakketreizen vanaf 1 juli 2018 toe te passen.

3.1. Bewustmaking

De Commissie heeft een persbericht gepubliceerd[12] om de aandacht te vestigen op de inwerkingtreding van de nieuwe regels, heeft op haar website UW EUROPA informatie voor reizigers[13] en bedrijven[14] verstrekt en heeft pakketreizen opgenomen in haar in 2019 gelanceerde communicatiecampagne **#yourEUright** over verschillende belangrijke consumentenrechten[15]. Toch zijn consumentenvertegenwoordigers van mening dat veel consumenten zich onvoldoende bewust zijn van hun rechten, met name hun rechten wanneer zij een pakketreisovereenkomst willen beëindigen.

---

[11] Zie de notulen van de omzettingsworkshops, die beschikbaar zijn op de website van de Europese Commissie op https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Deze notulen geven niet het officiële standpunt van de Commissie over de uitlegging van de richtlijn pakketreizen weer.

[12] IP/18/4293 van 29 juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_18_4293.

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_nl.htm

[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_nl.htm

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_nl

3.2. Belangrijkste uitdagingen in verband met de toepassing van de richtlijn

In de omzettingsfase en de eerste toepassingsjaren hebben met name de ruime definitie van "pakketreis", het nieuwe begrip "gekoppeld reisarrangement", de afbakening tussen beide begrippen en de standaardinformatieformulieren aanleiding gegeven tot vragen van belanghebbenden en autoriteiten. Voorts hebben zich uitdagingen voorgedaan met betrekking tot de bescherming bij insolventie, met name in de context van het faillissement van Thomas Cook (zie hoofdstuk 4), en de COVID-19-pandemie (zie hoofdstuk 5).

3.2.1. Ruime definitie van pakketreis

Elke combinatie door een en dezelfde handelaar van ten minste twee verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie, ook op verzoek van de reiziger, is een pakketreis indien alle diensten in een enkele overeenkomst zijn opgenomen of indien aan andere criteria is voldaan, bijvoorbeeld een gezamenlijke prijs of totaalprijs. De uitzonderingen op het toepassingsgebied van de richtlijn zijn zeer beperkt[16]. Dit heeft tijdens en na de omzetting van de richtlijn pakketreizen geleid tot onzekerheid over de vraag of de richtlijn van toepassing is op aanbieders van toeristische accommodatie die gratis toegang tot plaatselijke vrijetijdsactiviteiten of vervoersdiensten (bijvoorbeeld "toeristenkaarten") in hun aanbod opnemen.

Voorbeelden: 1. Een landbouwer die op zijn website reclame maakt voor paardrijvakanties met inbegrip van logies en paardrijlessen tegen een totaalprijs, is een organisator van een pakketreis in de zin van de richtlijn pakketreizen.

2. Een reisagent die zijn klant adviseert over mogelijke safaritochten en die, in overeenstemming met de keuze van de klant, een vlucht, logies in verschillende lodges en een rondleiding boekt, waarvoor de reiziger aanvaardt te betalen zodra hij alle onderdelen heeft gekozen, is de organisator van die pakketreis en is aansprakelijk voor de uitvoering van de verschillende inbegrepen reisdiensten.

Vertegenwoordigers van kleine ondernemingen in de toeristische en vrijetijdssector (bijvoorbeeld plattelandstoerisme, sportclubs) zijn van mening dat kleine of zeer kleine ondernemingen moeten worden vrijgesteld van de richtlijn pakketreizen, vooral wanneer geen vervoer wordt aangeboden. Consumenten- en reisorganisaties zijn echter van mening dat aanvullende vrijstellingen geen passende oplossing zouden zijn.

3.2.2. Gekoppelde reisarrangementen

Bij de invoering van het begrip "gekoppeld reisarrangement" werd rekening gehouden met marktontwikkelingen waarbij handelaren (hoofdzakelijk online maar ook offline) reizigers helpen om binnen een kort tijdsbestek afzonderlijke overeenkomsten voor dezelfde reis te sluiten met individuele reisdienstverleners. Het begrip heeft betrekking op twee scenario's waarin een handelaar de boeking van reisdiensten aangeboden door andere reisdienstverleners *faciliteert* en breidt de toepassing van bepaalde regels van de richtlijn pakketreizen uit tot dergelijke bedrijfsmodellen.

[16] Zie artikel 2, lid 2, richtlijn pakketreizen, dat drie gevallen van vrijstelling bepaalt: 1. reizen van minder dan 24 uur, tenzij overnachting is inbegrepen; 2. reizen die incidenteel, zonder winstoogmerk en alleen aan een beperkte groep reizigers worden aangeboden; 3. reizen aangekocht in het kader van een algemene regeling voor zakenreizen.

Voorbeelden: 1. Een reisagent boekt een vlucht voor een klant en de reiziger betaalt de vlucht. Nog tijdens hetzelfde bezoek aan het reisbureau boekt de reisagent voor dezelfde reis hotelaccommodatie die niet was geselecteerd en waarvan de beschikbaarheid niet was gecontroleerd vóór de boeking van de vlucht, en vraagt de reisagent om betaling of een aanbetaling voor het hotel. Gezien de afzonderlijke selectie en afzonderlijke betaling van elke reisdienst heeft het reisbureau een gekoppeld reisarrangement gefaciliteerd.

2. In de e-mailbevestiging van een vluchtreservering neemt de luchtvaartmaatschappij een link op naar een hotelboekingswebsite die de reiziger de mogelijkheid biedt om op de reisbestemming een hotel te boeken. Als de reiziger op de link klikt en binnen 24 uur na ontvangst van de bevestiging van de vluchtreservering een kamer boekt voor zijn reis, heeft de luchtvaartmaatschappij een gekoppeld reisarrangement gericht gefaciliteerd.

Hoewel de overwegingen 12 en 13 van de richtlijn pakketreizen richtlijnen met betrekking tot het begrip gekoppeld reisarrangement bevatten, heeft de toepassing van dit begrip misschien wel het grootste aantal vragen doen rijzen. Belanghebbende consumenten en ondernemingen vinden de definitie van "gekoppeld reisarrangement" te complex en moeilijk toe te passen in de praktijk.

Het is niet altijd duidelijk wat "*facilitering*" en "*gerichte facilitering*" eigenlijk betekenen. In overweging 12 wordt verduidelijkt dat het plaatsen van links via welke reizigers louter op algemene wijze over verdere reisdiensten worden geïnformeerd, niet mag worden beschouwd als het faciliteren van een gekoppeld reisarrangement. Derhalve zal in het algemeen een actieve verkoopbevordering vereist zijn in het kader van een commerciële, op een vergoeding gebaseerde band tussen de handelaar die de aankoop van een aanvullende reisdienst faciliteert en de andere handelaar (zie overweging 13).

Een probleem bij de toepassing van het begrip gekoppeld reisarrangement houdt verband met het feit dat in het tweede voorbeeld hierboven de verplichting tot bescherming bij insolventie, indien van toepassing, afhangt van een onzekere gebeurtenis in de toekomst, namelijk de vraag of de reiziger binnen 24 uur na de eerste boeking een aanvullende reisdienst boekt bij een andere handelaar. Als dat het geval is, moet de aanbieder van de eerste reisdienst die vooruitbetalingen van de reiziger ontvangt, voor deze betalingen bescherming bij insolventie bieden. Hoewel de tweede handelaar krachtens artikel 19, lid 4, richtlijn pakketreizen verplicht is de handelaar die het gekoppelde reisarrangement faciliteert in te lichten over de sluiting van een overeenkomst met de reiziger, beschikt de eerste handelaar niet noodzakelijk over alle informatie om te bepalen in welke gevallen een gekoppeld reisarrangement is tot stand gekomen. Naar verluidt komen aanbieders van een aanvullende reisdienst hun meldingsplicht niet altijd na, bijvoorbeeld omdat zij niet over de technische middelen beschikken voor een beveiligde uitwisseling van gegevens of omdat zij bang zijn de algemene verordening gegevensbescherming te overtreden[17]. Deze onzekerheid kan leiden tot moeilijkheden bij het regelen van de vereiste bescherming bij insolventie.

Er is ook bezorgdheid geuit over het feit dat, met uitzondering van de bescherming bij insolventie en de verplichting tot het verstrekken van bepaalde precontractuele informatie, de richtlijn pakketreizen niet voorziet in de aansprakelijkheid van handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren voor het verrichten van de betrokken diensten. Consumentenvertegenwoordigers vrezen dat reisdienstverleners zich misleidend voordoen als

[17] Zie punt 3.2.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2019) 270 final, waarnaar hiervoor is verwezen in voetnoot 2.

handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren in plaats van als organisatoren om de strengere aansprakelijkheidsregels voor pakketreizen te omzeilen, waardoor de consument minder bescherming geniet.

3.2.3. Afbakening tussen pakketreis en gekoppeld reisarrangement

Het onderscheid tussen bepaalde pakketreizen en bepaalde gekoppelde reisarrangementen kan moeilijk zijn[18]. Een reisagent die voor zijn klant een vlucht en een hotel boekt en voor beide diensten één factuur uitreikt, verkoopt een pakketreis. Als dezelfde diensten niet gezamenlijk werden geselecteerd, faciliteert de reisagent die ze na elkaar boekt en geen totaalprijs aanrekent, een gekoppeld reisarrangement.

Wat "click-through"-boekingen[19] betreft, kan het voor consumenten en handhavingsinstanties zeer moeilijk zijn om te bewijzen dat een pakketreis, een gekoppeld reisarrangement of geen van beide werd geboekt, zoals toegelicht in het verslag van 2019 over "click-through"-boekingen. Een reisdienstverlener die na voltooiing van een boeking de naam, de betalingsgegevens en het e-mailadres van de reiziger doorgeeft aan een andere handelaar bij wie binnen 24 uur na de bevestiging van de eerste boeking een tweede dienst wordt geboekt, is de organisator van een pakketreis en is dus aansprakelijk voor de uitvoering van beide diensten. Indien een van deze gegevens niet wordt doorgegeven, faciliteert de eerste handelaar een gekoppeld reisarrangement en is hij alleen aansprakelijk voor de uitvoering van zijn eigen dienst, mits de tweede boeking binnen 24 uur plaatsvindt. Als de tweede boeking later plaatsvindt, is de richtlijn pakketreizen helemaal niet van toepassing. Er wordt gemeld dat het in de praktijk moeilijk is om aan te tonen welke gegevens een handelaar aan een andere handelaar heeft doorgegeven of op welk moment de tweede reisdienst werd geboekt.

3.2.4. Informatieverplichtingen

Overeenkomstig de artikelen 5 en 19 van de richtlijn pakketreizen moeten organisatoren, doorverkopers en handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren de reizigers vóór het sluiten van de overeenkomst specifieke informatie verstrekken. De verplichting tot het verstrekken van precontractuele informatie over de pakketreis in kwestie, lijkt over het algemeen geen grote problemen op te leveren[20]. Daarnaast voorziet de richtlijn pakketreizen in drie verschillende standaardinformatieformulieren voor pakketreisovereenkomsten[21] en vijf verschillende formulieren voor gekoppelde reisarrangementen[22] die aan de reizigers moeten worden verstrekt.

Op 26 november 2019 hebben de diensten van de Commissie een workshop georganiseerd over de toepassing van de richtlijn pakketreizen in de luchtvaartsector[23], ook om gevolg te

---

[18] Zie het stroomschema "Package travel or not?", dat beschikbaar is op https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en

[19] Een "click-through"-boeking heeft betrekking op een situatie waarin de reiziger verschillende reisdiensten boekt op verschillende websites (verschillende verkooppunten), maar de boekingen onderling verbonden zijn via links van de ene website naar de andere.

[20] Wat betreft de verplichting om mee te delen of de reis of vakantie in het algemeen geschikt is voor personen met beperkte mobiliteit (artikel 5, lid 1, onder a), punt viii), richtlijn pakketreizen), werd opgemerkt dat dergelijke informatie niet altijd gemakkelijk te verstrekken is, aangezien zij afhankelijk kan zijn van verschillende factoren die de organisator pas na de selectie door de reiziger bekend zijn. Dergelijke informatie dient derhalve veeleer op verzoek van de reiziger te worden verstrekt.

[21] Bijlage I, delen A, B en C.

[22] Bijlage II, delen A, B, C, D en E.

[23] Ref. nr. ARES(2020)270448.

geven aan het verslag van de Commissie over "click-through"-boekingen. Vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen waren van mening dat de standaardinformatieformulieren te ingewikkeld, te technisch en te moeilijk leesbaar zijn, vooral op mobiele apparaten. Met name wat de standaardformulieren voor gekoppelde reisarrangementen betreft, werd aangevoerd dat de informatie als verwarrend en afschrikkend kan worden beschouwd, aangezien reizigers in de eerste plaats wordt meegedeeld dat zij geen rechten genieten die op pakketreizen van toepassing zijn.

Het was echter juist de bedoeling van deze informatieverplichting om de aandacht van consumenten te vestigen op het feit dat pakketreizen een ander niveau van bescherming bieden dan gekoppelde reisarrangementen en hen aldus een geïnformeerde keuze te laten maken tussen de twee modellen. Consumentenorganisaties stellen dat de transparantie verder moet worden vergroot door reizigers die een op zichzelf staande reisdienst boeken te informeren over het daaraan verbonden beschermingsniveau, dat in het geval van vervoersdiensten wordt gewaarborgd door de EU-verordeningen inzake passagiersrechten[24].

Vertegenwoordigers van reisondernemingen stellen voor, met name in het licht van COVID-19, de voorlichting en bescherming van de consument voor alle reisdiensten, met inbegrip van op zichzelf staande diensten, te verbeteren. Zij voeren aan dat dit exploitanten en consumenten meer vrijheid zou kunnen geven bij de keuze van een combinatie van reisdiensten (een volledig beschermde pakketreis of een combinatie van reisdiensten in de stijl van een gekoppeld reisarrangement met duidelijke aansprakelijkheid voor de correcte uitvoering van de diensten voor elke dienstverlener).

3.3. Handhaving

Krachtens artikel 24 van de richtlijn pakketreizen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat er passende en doeltreffende middelen beschikbaar zijn om te waarborgen dat de richtlijn wordt nageleefd. De handhaving wordt in de lidstaten op verschillende manieren georganiseerd in overeenstemming met hun respectieve rechtstradities. Aangezien een groot deel van de bepalingen van de richtlijn pakketreizen betrekking heeft op de contractuele relatie tussen de organisator en reiziger, kunnen reizigers deze bepalingen zelf afdwingen voor de rechter of alternatieve geschillenbeslechtingsinstanties. De richtlijn pakketreizen valt binnen het toepassingsgebied van de nieuwe richtlijn betreffende representatieve vorderingen die de lidstaten tegen eind 2022 moeten omzetten[25]. Met de toepassing van deze richtlijn zullen bevoegde entiteiten collectieve vorderingen kunnen instellen, zowel om een einde te maken aan de inbreuken op de rechten van reizigers als om verhaal te halen. Bovendien zijn volgens de conformiteitsbeoordeling (zie punt 2.2 hierboven) in de meeste lidstaten aan ten minste

[24] Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1); Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14); Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 1); Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 1).

[25] Zie punt 53 van bijlage I bij Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG, PB L 409 van 4.12.2020, blz. 1.

een aantal vereisten van de richtlijn pakketreizen administratieve of strafrechtelijke sancties verbonden. Publieke handhaving is met name van belang voor de controle op de naleving van de vereisten inzake bescherming bij insolventie en de informatieverplichtingen.

De richtlijn pakketreizen valt onder het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2017/2394 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (SCB-verordening)[26]. In uitwisselingen binnen het SCB-netwerk hebben verschillende autoriteiten verslag uitgebracht over handhavingsmaatregelen op nationaal niveau. Grensoverschrijdende inbreuken op de richtlijn pakketreizen die de collectieve belangen van consumenten hebben geschaad, schaden of dreigen te schaden, kunnen ook publiek worden gehandhaafd via het bij de SCB-verordening ingestelde samenwerkingsmechanisme.

Alternatieve geschillenbeslechting (ADR) en onlinegeschillenbeslechting (ODR)

Met Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (ADR-richtlijn)[27] en Verordening (EU) nr. 524/2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (ODR-verordening)[28] werd een horizontaal wetgevingskader vastgesteld dat ook van toepassing is op de richtlijn pakketreizen. De nationale ADR-regelingen zijn divers[29]. In verschillende lidstaten zijn de voor "vervoersdiensten" bevoegde ADR-instanties ook bevoegd voor geschillen in verband met pakketreizen, terwijl deze sector in andere lidstaten onder de residuele ADR-instanties voor consumentengeschillen valt[30]. Consumenten die online goederen of diensten kopen, kunnen gebruikmaken van het Europees platform voor onlinegeschillenbeslechting (ODR-platform), maar uit de beschikbare gegevens blijkt dat het aantal klachten over pakketreizen op het ODR-platform laag blijft[31].

De Commissie beschikt niet over exacte cijfers over de mate waarin organisatoren deelnemen aan ADR-procedures. Consumentenorganisaties en sommige nationale ADR-instanties[32] melden echter dat de vrijwillige deelname aan alternatieve geschillenbeslechting in de pakketreizensector over het algemeen zeer beperkt is.

De Franse ADR-instantie Médiation Tourisme et Voyage (MTV) bestrijkt in wezen de gehele reis- en vervoerssector. In 2019 ontving het 8667 verzoeken (ongeveer 21 % daarvan had

---

[26] Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004, PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1, punt 25 van de bijlage.

[27] Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR-consumenten), PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63.

[28] Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Verordening ODR-consumenten), PB L 165 van 18.6.2013, blz. 1.

[29] Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen, COM(2019) 425 final van 25.9.2019.

[30] Informatie over de bevoegdheidsgebieden van ADR-instanties is beschikbaar op het ODR-platform: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

[31] In de periode van maart tot december 2020 hebben consumenten via het ODR-platform van de Commissie 323 klachten ingediend tegen onlinehandelaren op het gebied van pakketreizen.

[32] Bijvoorbeeld het Duitse bemiddelingsorgaan voor personenvervoer söp en het algemene consumentenbemiddelingsorgaan.

betrekking op typische rondreispakketten); voor 5449 van die verzoeken werden minnelijke schikkingen voorgesteld met een aanvaardingspercentage van 93,5 %[33]. De belangrijkste geschilpunten in verband met pakketreizen betroffen de uitvoering van de overeenkomst, annuleringen of wijzigingen van de overeenkomst en de kwaliteit van de dienstverlening.

De Duitse autoriteiten hebben de diensten van de Commissie meegedeeld dat in de periode 2016-2019 24 % van de bij de Universalschlichtungsstelle des Bundes (federaal algemeen bemiddelingsorgaan) ingediende verzoeken om geschillenbeslechting betrekking had op diensten in de vrijetijdssector, met name pakketreizen. Van begin 2020 tot eind augustus bedroeg het aantal aanvragen met betrekking tot pakketreizen 27 % van het totale aantal geschillen, wat te wijten is aan de reisverstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie[34].

Uit een door de diensten van de Commissie gehouden enquête over de gevolgen van COVID-19 voor de ADR-instanties is gebleken dat zij er over het algemeen in geslaagd zijn hun zwaardere werklast op te vangen, waarbij sommige digitale instrumenten, zoals videoconferenties, hebben ingevoerd.

Informatie van Europese consumentencentra (ECC)

In 2019 behandelde het ECC-netwerk[35] 2399 vragen en 261 klachten in verband met de richtlijn pakketreizen[36]. Als gevolg van COVID-19 stegen deze cijfers in 2020 met 368 % (11226 vragen) en 250 % (914 klachten). Bovendien steeg het aandeel van de totale werklast van de ECC die verband hield met de richtlijn pakketreizen aanzienlijk, van 2 % in 2019 tot 7 % van de totale werklast in 2020[37]. De gemiddelde behandelingstijd van een zaak bleef gelijk en het percentage succesvolle of neutrale[38] uitkomsten van de tussenkomst van een ECC bij een handelaar steeg van 61 % in 2019 tot 70 % in 2020[39]. In 2019 waren niet-conforme prestaties of misleidende handelingen of omissies het belangrijkste onderwerp van vragen en klachten (39 %). In 2020 was annulering en niet-nakoming onderwerp nummer één (62 %). In 2020 publiceerden de ECC's een brochure over de interpretatie van de richtlijn pakketreizen[40] en gaven zij op hun nationale websites en socialemediakanalen antwoorden op veelgestelde vragen om consumenten bij te staan in het licht van de piek van klachten in de reissector, met inbegrip van klachten over pakketreizen.

---

33 Zie het jaarverslag 2019 van MTV, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

34 Zie ook het jaarverslag 2020 van de Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

35 ECC-Net is een netwerk van onafhankelijke bureaus die financiële steun van de Europese Commissie ontvangen. Het biedt gratis informatie en advies aan consumenten die producten en diensten kopen in de EU en helpt bij de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen ondernemers en consumenten uit verschillende EU-lidstaten.

36 De vragen hebben betrekking op alle verzoeken om informatie en bijstand die de ECC's hebben ontvangen; de klachten hebben betrekking op gevallen waarin de ECC's contact opnemen met de handelaar om een oplossing te vinden.

37 Nadere informatie over de context waarin de toename van het aantal reisgerelateerde vragen heeft plaatsgevonden, is te vinden in het verslag "15 Years of ECC-Net": https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

38 Van een neutrale uitkomst is sprake wanneer de zaak wordt doorverwezen naar een ADR-instantie of wanneer de consumenten hun zaak niet voortzetten (bijvoorbeeld wanneer zij de door een ECC gevraagde documentatie niet verstrekken).

39 De vergelijking werd gemaakt tussen klachten die zowel werden ingediend als opgelost in 2020 en klachten die in 2019 werden ingediend en opgelost.

40 https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

4. Bescherming bij insolventie

Volgens artikel 17 van de richtlijn pakketreizen moeten organisatoren zekerheid stellen voor de terugbetaling van alle door reizigers betaalde bedragen voor zover de desbetreffende reisdiensten als gevolg van de insolventie van de organisator niet worden verricht. Deze zekerheid dekt ook de repatriëring van reizigers indien personenvervoer deel uitmaakt van de pakketreis. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe de bescherming bij insolventie wordt geregeld, maar moeten er wel voor zorgen dat de bescherming doeltreffend is in overeenstemming met de vereisten van artikel 17 van de richtlijn pakketreizen. Over het geheel genomen heeft de richtlijn pakketreizen van 2015 geleid tot een aanzienlijke verbetering van de nationale regelingen voor bescherming bij insolventie ten opzichte van de richtlijn pakketreizen van 1990. In 21 lidstaten wordt de bescherming bij insolventie door de sector zelf georganiseerd via particuliere garantiefondsen, verzekeringsmaatschappijen, een combinatie van beide of andere vormen van particuliere regelingen, zoals bankgaranties. Twee lidstaten (Finland en Portugal) hebben een garantiefonds opgericht dat als een overheidsentiteit is opgezet. Vier lidstaten (Tsjechië, Denemarken, Malta en Polen) en het VK hebben een gemengd systeem, wat betekent dat een vorm van particuliere zekerheid wordt aangevuld met een door de overheid beheerd garantiefonds (dubbele laag) of dat de garantiefondsen door publiek-private organisaties worden beheerd.

4.1. Werking van regelingen voor bescherming bij insolventie – het faillissement van Thomas Cook

Het faillissement in september 2019 van de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde Thomas Cook Group plc., een van 's werelds grootste groepen op het gebied van vrijetijdsreizen, met een omzet van 9,6 miljard GBP en ongeveer 19 miljoen klanten in het jaar voorafgaand aan haar faillissement, heeft schokgolven door de hele toeristische sector gestuurd. Thomas Cook was in de hele EU actief via verschillende dochterondernemingen en merken in verschillende lidstaten en had meer dan 21 000 werknemers. Het faillissement trof ongeveer 600 000 vakantiegangers, die ofwel moesten worden gerepatrieerd, ofwel hun vooruitbetaalde geld moesten terugkrijgen. Reizigers in bijna alle EU-landen werden getroffen.

Voor zover reizigers een pakketreis hadden gekocht, vielen zij onder de desbetreffende nationale regelingen voor bescherming bij insolventie.

De Britse burgerluchtvaartautoriteit (Civil Aviation Authority - CAA) organiseerde de grootste repatriëring in vredestijd van meer dan 140 000 reizigers. Alleen al in het Verenigd Koninkrijk heeft de bevoegde instantie ongeveer 340 000 vorderingen afgehandeld voor een waarde van bijna 350 miljoen GBP die gedekt is door de door de overheid beheerde beschermingsregeling ATOL (Air Travel Organiser's Licence)[41].

Door het faillissement van de Duitse dochterondernemingen van Thomas Cook zijn ongeveer 140 000 reizigers in het buitenland gestrand, die met hulp van de aanbieder van bescherming bij insolventie Zurich Versicherungen zijn gerepatrieerd[42]. De bescherming bij insolventie volstond echter niet om de terugbetalingen van reizigers die nog niet op hun bestemming waren volledig te dekken (naar schatting 287,4 miljoen EUR) vanwege een

[41] https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159

[42] https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

aansprakelijkheidsplafond van de verzekeringsmaatschappijen die dit risico dekten[43]. De federale regering heeft zich ertoe verbonden alle getroffen reizigers te vergoeden voor het verschil tussen hun vooruitbetalingen en het bedrag van de terugbetalingen die zij ontvingen van de verzekeringsmaatschappij die de insolvente Thomas Cook-bedrijven dekte[44]. Volgens de door de Duitse autoriteiten verstrekte informatie hadden begin februari 2021 105 306 reizigers hun indiening van dergelijke vorderingen afgerond en kon de indiening van tot 10 000 vorderingen mogelijk nog worden voltooid[45].

In Frankrijk werden meer dan 53 000 reizigers getroffen. De kosten voor het reisgarantiefonds APST, dat de Franse dochterondernemingen van Thomas Cook dekte, worden er geraamd op 40 à 50 miljoen EUR. Ongeveer 10 500 reizigers werden gerepatrieerd en meer dan 30 000 klanten konden hun vakantie via andere touroperators doorbrengen. De terugbetaling van meer dan 11 500 reizigers kan pas beginnen wanneer de insolventieprocedure is afgerond en alle in aanmerking komende terugbetalingsdossiers zijn afgehandeld.

Thomas Cook bleef bescherming bij insolventie genieten in elk van de lidstaten waar zijn verschillende dochterondernemingen waren gevestigd en heeft zich niet beroepen op het mechanisme van wederzijdse erkenning krachtens de richtlijn pakketreizen. Daarom werden de kosten voor repatriëring en terugbetaling van de betrokken reizigers in de hele EU verdeeld over de verschillende aanbieders van bescherming bij insolventie in de lidstaten en kwamen zij niet ten laste van een enkel reisgarantiefonds of een enkele verzekeringsmaatschappij.

4.2. Beoordeling

4.2.1. Repatriëring van reizigers en terugbetaling van betalingen

Al met al, en gezien de omvang van het faillissement van Thomas Cook, lijken de insolventiebeschermingsstelsels goed te hebben gefunctioneerd, ook al werden ze onder grote druk gezet. Getroffen reizigers die zich reeds op hun reisbestemming bevonden, werden gerepatrieerd of konden hun vakantie zoals gepland voortzetten. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, hebben reizigers die nog niet aan hun pakketreis waren begonnen hun vooruitbetalingen teruggekregen of zouden zij deze moeten terugkrijgen. In sommige lidstaten moesten reizigers echter lang wachten op terugbetaling of hebben zij meer dan één jaar na het faillissement van Thomas Cook nog steeds geen volledige terugbetaling ontvangen, hoewel in artikel 17, lid 5, van de richtlijn pakketreizen is bepaald dat terugbetalingen onverwijld na het verzoek van de reiziger moeten worden verricht.

4.2.2. Verzekerbaarheid van risico's

[43] Zie https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808

[44] Zie persmededeling 417 van de federale regering van 11 december 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Als reactie op het faillissement van Thomas Cook heeft de Duitse regering besloten de regeling voor bescherming bij insolventie voor pakketreizen te hervormen, zie https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Zie ook de informatie over de procedure voor het indienen van vorderingen op de website van het Duitse ministerie van justitie en voor consumentenbescherming https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (geraadpleegd op 15 december 2020).

Een aantal belanghebbenden uit het bedrijfsleven die zijn vertegenwoordigd in de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen en autoriteiten heeft kenbaar gemaakt zich zorgen te maken dat het steeds moeilijker zou kunnen worden om geschikte aanbieders van bescherming bij insolventie te vinden die bereid en in staat zijn om de risico's in verband met het faillissement van een grote organisator te dekken, vooral tijdens het hoogseizoen. Relatief weinig reisgarantiefondsen en verzekeringsmaatschappijen bieden bescherming bij insolventie. Er is gemeld dat banken niet langer zekerheid stellen voor organisatoren en dat ook enkele van de al relatief weinige verzekeringsmaatschappijen die bescherming bij insolventie bieden zich uit de markt terugtrekken (bijvoorbeeld in Oostenrijk[46] en België[47]). Daarom is het belangrijk een solide systeem te vinden dat reizigers doeltreffend beschermt tegen het risico van insolventie. Ideeën die naar voren zijn gebracht om verschillende uitdagingen aan te pakken, zijn onder andere het optreden van meerdere zekerheidsstellers voor één organisator of de oprichting van een pan-Europees garantiefonds als een soort herverzekering voor de eerstelijnsgarantstellers.

4.2.3. Verschillen tussen nationale regelingen voor bescherming bij insolventie

In de richtlijn pakketreizen wordt gesteld dat de bescherming bij insolventie "doeltreffend" moet zijn, maar wordt de wijze waarop deze bescherming moet worden geregeld overgelaten aan de lidstaten (zie overweging 39 van de richtlijn pakketreizen). De problemen in sommige lidstaten om repatriëring en terugbetalingen te dekken, hebben ertoe geleid dat consumentenorganisaties erop aandringen om de nationale regelingen voor bescherming bij insolventie, met inbegrip van minimumcriteria voor de opzet ervan, te harmoniseren en om ervoor te zorgen dat garantiefondsen adequaat worden gefinancierd. De richtlijn pakketreizen bevat echter al meer details over de vereiste bescherming bij insolventie dan de richtlijn pakketreizen van 1990. Tijdens de wetgevingsonderhandelingen over de richtlijn pakketreizen was er controverse over hoe prescriptief de richtlijn in dit opzicht moest zijn. Vertegenwoordigers van de verzekeringssector hebben erop gewezen dat repatriëringen beter door de reissector zelf kunnen worden georganiseerd (bijvoorbeeld via een garantiefonds), terwijl de kernactiviteit van financiële instellingen erin bestaat betalingen af te handelen.

4.2.4. Voorkeur voor voortzetting van de pakketreis

Met name vertegenwoordigers van reisgarantiefondsen binnen de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen benadrukten dat in geval van insolventie van een organisator de voortzetting van de geboekte pakketreis, in plaats van repatriëring of terugbetaling, de beste oplossing zou zijn voor reizigers en reisdienstverleners[48]. In overweging 39 van de richtlijn pakketreizen wordt gesteld dat het mogelijk moet zijn reizigers de mogelijkheid te bieden de pakketreis voort te zetten.

4.2.5. Beperking van vooruitbetalingen

Vooruitbetaling is de gebruikelijke betalingswijze voor pakketreizen. Op grond van de Duitse jurisprudentie inzake oneerlijke bedingen in overeenkomsten, zijn vooruitbetalingen voor pakketreizen in Duitsland in beginsel beperkt tot een voorschot van 20 % op het moment van de boeking, tenzij de organisator een hogere vooruitbetaling rechtvaardigt wegens uitgaven

[46] Zie overweging 7 van het besluit van de Commissie van 4 februari 2021 in staatssteunzaak SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Zie de notulen van de 4e vergadering van de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen (24 november 2020).

[48] Zie de notulen van de 3e vergadering van de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen (3 december 2019).

die bij de sluiting van het contract ontstaan; het resterende bedrag is uiterlijk 30 dagen voor het begin van de reis verschuldigd[49]. Niettemin heeft het faillissement van Thomas Cook geleid tot terugbetalingsvorderingen van naar schatting 287,4 miljoen EUR in Duitsland, wat de regering er uiteindelijk toe heeft aangezet uitstaande terugbetalingen te betalen (zie hierboven onder punt 4.1.). Ook in Oostenrijk bestaan er beperkingen op vooruitbetalingen voor pakketreizen, die echter niet van toepassing zijn wanneer onbeperkte bescherming bij insolventie beschikbaar is[50].

Om reizigers minder bloot te stellen aan het insolventierisico, maar ook om de risico's voor zekerheidsstellers, en dus de kosten van zekerheidsstelling, te beperken, hebben consumenten- en reizigersorganisaties het idee geopperd om het bedrag van vooruitbetalingen te beperken en reizigers pas te laten betalen wanneer zij de dienst ontvangen. Zij betogen dat door het beperken van vooruitbetalingen het risico dat door regelingen voor bescherming bij insolventie moet worden gedekt hoofdzakelijk tot repatriëring zou kunnen worden beperkt en dat de reiziger beter beschermd zou zijn in geval van annulering[51].

Aangezien vooruitbetaalde diensten, zoals personenvervoer, vaak deel uitmaken van een pakket, zouden de haalbaarheid, reikwijdte en beperkingen van een mogelijke beperking van vooruitbetalingen in de pakketreizensector moeten worden beoordeeld in het licht van het bredere toeristische ecosysteem.

Vertegenwoordigers van de vervoers- en reissector zijn van mening dat de beperking van vooruitbetalingen hun kritieke liquiditeitspositie zou kunnen verslechteren. Zij wijzen er ook op dat vooruitbetaling de wereldwijde norm is voor reisdiensten en dat eenzijdige EU-eisen die dit bedrijfsmodel beperken verstrekkende gevolgen kunnen hebben en het gelijke speelveld ten opzichte van concurrenten van buiten de EU kunnen verstoren. Bovendien benadrukken vertegenwoordigers van de sector dat de prijzen van pakketreizen laag kunnen worden gehouden omdat reisorganisatoren vooraf veel hotel- en vervoerscapaciteit inkopen, die ze financieren met vooruitbetalingen van consumenten[52].

---

[49] Zie de arresten van het Bundesgerichtshof van 9.12.2014, X ZR 13/14 en van 25.7.2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

[50] Zie §4, lid 4, van de Pauschalreiseverordnung (verordening pakketreizen): vooruitbetalingen kunnen slechts 11 maanden voor het overeengekomen einde van de reis worden aanvaard; vooruitbetalingen van meer dan 20 % mogen pas 20 dagen voor aanvang van de reis worden gevraagd, tenzij er onbeperkte bescherming bij insolventie beschikbaar is.

[51] zie de standpuntnota van het Verband Deutsches Reisemanagement e.V. van mei 2020 op https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (dec. 2020) in opdracht van de Duitse consumentenorganisatie vzbv (nog niet gepubliceerd); notulen van de 3e vergadering van de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen (3 december 2019). Zie ook het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD (2020) 331 final van 9 december 2020, punt 947.

[52] Volgens de Britse consumentenorganisatie Which? zijn vakantiepakketten voor de zomervakantie van 2021 goedkoper dan "doe-het-zelfboekingen"; zie https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (geraadpleegd op 16.12.2020)

4.2.6. Bescherming bij insolventie tegen het faillissement van vervoerders

In zijn resolutie naar aanleiding van het faillissement van Thomas Cook[53] erkende het Europees Parlement de daadwerkelijke repatriëring en uitte het geen bezorgdheid over de richtlijn pakketreizen. Het Parlement heeft echter in dit verband nogmaals verzocht om in het kader van de herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake de rechten van luchtreizigers de bescherming bij insolventie uit te breiden tot losse vluchten. De insolventie van een luchtvaartmaatschappij kan gevolgen hebben voor reizigers, touroperators en tussenpersonen. Als bijvoorbeeld een pakketreisovereenkomst met een vluchtcomponent wordt geannuleerd overeenkomstig de richtlijn pakketreizen, kan het zo zijn dat de organisator de reiziger de volledige prijs moet terugbetalen, ongeacht of hij het geld nog in bezit heeft dan wel van de luchtvaartmaatschappij zal kunnen terugvorderen. De roep van een aantal belanghebbenden die reisondernemingen en consumenten vertegenwoordigen, om luchtvaartmaatschappijen te verplichten bescherming bij insolventie te bieden, is door de COVID-19-crisis luider geworden. In het verslag van de rondetafel over het herstel van de Europese luchtvaart (november 2020) wordt erkend dat deze crisis heeft aangetoond dat passagiers het gevoel hebben dat zij bij insolventie van luchtvaartmaatschappijen mogelijk niet beschermd zijn en wordt gesuggereerd dat de gevolgen van de bescherming bij insolventie van luchtvaartmaatschappijen verder zouden kunnen worden onderzocht[54].

In haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit van 9 december 2020 verklaarde de Commissie het volgende: "*De EU moet passagiers helpen wanneer vervoerders failliet gaan of in een grote liquiditeitscrisis verkeren, zoals tijdens de COVID-19-pandemie. Gestrande passagiers moeten worden gerepatrieerd en hun tickets moeten worden terugbetaald in geval van annulering door vervoerders. De Commissie onderzoekt opties en voordelen van mogelijke middelen om passagiers tegen dergelijke gebeurtenissen te beschermen en zal, indien passend, wetgeving voorstellen*"[55].

5. De COVID-19-pandemie

Op 30 januari 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de wereldwijde uitbraak van COVID-19 uitgeroepen tot een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang, en op 11 maart 2020 heeft zij de uitbraak als een pandemie aangemerkt.

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot ongekende wereldwijde reisbeperkingen, waardoor het reizen in Europa en vele andere delen van de wereld bijna stil is komen te liggen. Dit heeft ernstige gevolgen voor het hele toeristische ecosysteem. Uit gegevens van de Wereldtoerismeorganisatie van de VN (UNWTO) blijkt dat de toeristische resultaten in Europa in de periode januari-oktober 2020 met 72 % jaar-op-jaar zijn gedaald[56]. Naast het

---

[53] Resolutie van het Europees Parlement van 24 oktober 2019 over de negatieve gevolgen van het faillissement van Thomas Cook voor het toerisme in de EU (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, blz 10.

[55] Mededeling van de Commissie COM(2020) 789 final, punt 91.

[56] Wereldtoerismeorganisatie van de VN (UNWTO), uitgedrukt in aankomsten van internationale toeristen, zie https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. De Europese koepelorganisatie van reisbureaus en reisorganisatoren (ECTAA) meldt dat de omzet gemiddeld met 80 % is gedaald ten opzicht van 2019, zie https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Uit gegevens van Eurostat blijkt dat het aantal overnachtingen in logiesverstrekkende bedrijven in de EU in de periode januari-september 2020 met 49 % is gedaald, zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-

verlies van inkomsten worden de organisatoren vooral getroffen door het feit dat de terugbetalingsverzoeken van reizigers wegens annuleringen de nieuwe boekingen aanzienlijk overschrijden. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie schatte in een tweede golfscenario dat 11,7 miljoen banen in de EU-economie in gevaar zouden kunnen komen als gevolg van de daling van het aantal toeristen in 2020[57]. Tegelijkertijd hadden volgens consumentenorganisaties duizenden consumenten in december 2020 nog geen geld teruggekregen voor geannuleerde vakanties[58].

5.1. Reisannuleringen wegens COVID-19

COVID-19 heeft geleid tot de toepassing van de bepalingen van de richtlijn pakketreizen met betrekking tot "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden", een begrip dat in artikel 3, lid 12, richtlijn pakketreizen wordt gedefinieerd als *"een situatie die zich voordoet onafhankelijk van de wil van de partij die zich daarop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle redelijke voorzorgsmaatregelen niet te vermijden waren"*[59]. Significante risico's voor de gezondheid van de mens, zoals het uitbreken van een ernstige ziekte op de reisbestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan, worden doorgaans als dergelijke onvermijdbare en buitengewone omstandigheden beschouwd (zie overweging 31 van de richtlijn pakketreizen).

Overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn pakketreizen kan een reiziger een pakketreisovereenkomst zonder betaling van een beëindigingsvergoeding beëindigen "*indien zich op de plaats van bestemming of in de onmiddellijke omgeving daarvan onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis, of die aanzienlijke gevolgen hebben voor het personenvervoer naar de bestemming*" (artikel 12, lid 2, richtlijn pakketreizen). De organisator van een pakketreis kan de overeenkomst ook zonder beëindigingsvergoeding beëindigen indien hij de overeenkomst niet kan uitvoeren als gevolg van "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" (artikel 12, lid 3, richtlijn pakketreizen). In die gevallen heeft de reiziger recht op volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen binnen 14 dagen na beëindiging van de overeenkomst (artikel 12, lid 4, richtlijn pakketreizen).

_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Op basis van gegevens voor de periode april-mei 2020 verwachtte het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie een daling met 68 % tegen het einde van het jaar in het geval van een tweede-golfscenario, Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[57] Behavioural changes in tourism in times of COVID-19 (Gedragsveranderingen in het toerisme in tijden van COVID-19), https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

[58] Zie de evaluatie door het BEUC van de uitvoering door de lidstaten van de aanbeveling van de Europese Commissie inzake "vouchers" van 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[59] Volgens de notulen van de 2e omzettingsworkshop van 13 juni 2016 (blz. 19) impliceren "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" in de zin van de richtlijn pakketreizen dat de desbetreffende gebeurtenis niet te voorspellen of te voorzien was op het moment van de boeking; beschikbaar op https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Deze notulen geven niet het officiële standpunt van de Commissie over de uitlegging van de richtlijn pakketreizen weer. In artikel 4, lid 6, onder ii), van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad wordt de term overmacht gebruikt, waaronder wordt verstaan "*abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die onafhankelijk zijn van de wil van degene die zich erop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden*".

Op 5 maart 2020, met een update op 19 maart 2020, hebben de diensten van de Commissie op de website van de Commissie informele richtsnoeren gepubliceerd over de toepassing van de richtlijn pakketreizen in verband met COVID-19[60], waarin wordt bevestigd dat reizigers recht hebben op volledige terugbetaling indien, op basis van een beoordeling per geval, is voldaan aan de voorwaarden van artikel 12, lid 2 of 3, van de richtlijn pakketreizen. In die nota hebben de diensten van de Commissie ook verklaard dat reizigers, gelet op de liquiditeitspositie van organisatoren, moeten overwegen te aanvaarden dat hun pakketreis wordt uitgesteld tot een later tijdstip, wat, gelet op de huidige onzekerheid om reisplannen te maken, zou kunnen gebeuren met een creditnota ("voucher"). Verscheidene lidstaten hebben de Commissie verzocht het recht op terugbetaling binnen 14 dagen op te schorten en/of te vervangen door een tijdelijke voucheroplossing[61].

In een brief van 27 maart 2020 aan alle lidstaten[62] heeft commissaris Reynders, eraan herinnerd dat het terugbetalingsrecht van de reiziger moet worden toegepast op annuleringen die verband houden met COVID-19. Om de liquiditeitsproblemen van bedrijven te verlichten, stelde hij voor dat reisorganisatoren vouchers zouden kunnen aanbieden waarbij de reizigers (1) de keuze zouden hebben om de voucher te aanvaarden en (2) de mogelijkheid zouden hebben om een volledige terugbetaling te vragen indien zij er uiteindelijk geen gebruik van zouden hebben gemaakt. Commissaris Reynders benadrukte ook dat maatregelen om een robuuste bescherming bij insolventie te waarborgen nodig waren om het vertrouwen van reizigers in het maken van een dergelijke keuze te vergroten.

5.1.1. Aanbeveling van de Commissie over vouchers

Op 13 mei 2020 heeft de Commissie Aanbeveling (EU) 2020/648 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 vastgesteld[63]. In deze aanbeveling heeft de Commissie nogmaals herinnerd aan het recht op terugbetaling op grond van de toepasselijke EU-wetgeving, namelijk de richtlijn pakketreizen en de EU-verordeningen inzake passagiersrechten. Tegelijkertijd wordt in de aanbeveling erkend dat de situatie van de vervoers- en reissector op het gebied van cashflow en inkomsten onhoudbaar is door de talrijke annuleringen als gevolg van de COVID-19-pandemie. De Commissie heeft daarom aanbevelingen gedaan over hoe vouchers, als alternatief voor terugbetaling in geld, aantrekkelijker kunnen worden gemaakt om de acceptatie ervan door passagiers en reizigers te vergroten. In de aanbeveling werd ook aangegeven welke soorten Unieregelingen beschikbaar zijn om ondernemingen in de reis- en vervoersector te ondersteunen.

Bij brief van commissaris Reynders en commissaris Vălean van 14 mei 2020[64] heeft de Commissie alle lidstaten op deze aanbeveling gewezen. De Commissie heeft onder meer

---

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, gepubliceerd op de website van de Commissie over de aanpak van COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_nl

61 Zie in dit verband bijvoorbeeld het besluit van de Duitse regering van 2 april 2020 om de Commissie te verzoeken op EU-niveau voorstellen over pakketreizen en passagiersrechten in te dienen die bij COVID-19-gerelateerde annuleringen terugbetalingen in contanten tijdelijk door vouchers zouden moeten vervangen, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744

62 Ref. nr. ARES(2020)1801052.

63 PB L 151 van 14.5.2020, blz. 10-16.

64 Ref. nr. ARES(2020)2559372.

gevraagd dat de richtlijn pakketreizen en de EU-verordeningen inzake passagiersrechten correct worden toegepast en dat praktijken die in strijd zijn met deze regels tijdig worden opgespoord en doeltreffend worden bestraft[65].

Met haar aanbeveling heeft de Commissie de lidstaten en belanghebbenden een duidelijk signaal gegeven dat zij niet zou ingaan op oproepen om de consumentenbescherming te verlagen[66]. Verscheidene lidstaten[67] hebben naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie wetgeving inzake vrijwillige vouchers met betrekking tot pakketreizen aangenomen en/of staatssteunmaatregelen vastgesteld om de reissector rechtstreeks te ondersteunen op grond van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak[68] of op grond van het Verdrag[69]. Consumentenorganisaties hebben echter geklaagd dat EU-landen, luchtvaartmaatschappijen en reisorganisatoren de aanbeveling van de Commissie slecht opvolgen[70].

5.1.2. Tijdelijke nationale regels die afwijken van de richtlijn pakketreizen

Volgens de informatie van de Commissie hebben 15 lidstaten specifieke regels vastgesteld op grond waarvan organisatoren van pakketreizen tijdelijk vouchers mogen opleggen, in plaats van in geld terug te betalen, voor geannuleerde reizen of de terugbetaling mogen uitstellen tot na de termijn van 14 dagen, wat in strijd is met artikel 12, lid 2, artikel 12, lid 3, onder b) en artikel 12, lid 4 juncto artikel 4 van de richtlijn pakketreizen.

Derhalve heeft de Commissie, overeenkomstig het duidelijke standpunt dat zij in haar Aanbeveling 2020/648 heeft ingenomen, inbreukprocedures ingeleid tegen 11 lidstaten[71]. De Commissie heeft geen inbreukprocedures ingeleid tegen de vier lidstaten waar de tijdelijke afwijkingen van de richtlijn pakketreizen waren verstreken of gewijzigd toen de Commissie

---

65 Zie ook het document met veelgestelde vragen op de website van de Commissie over de aanpak van COVID-19: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_nl.pdf

66 In zijn resolutie van 19 juni 2020 over toerisme en vervoer in en na 2020 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht gemeenschappelijke EU-regels voor te stellen inzake de voorwaarden van de vouchers die in verband met COVID-19 worden uitgegeven, met behoud van een hoog niveau van consumentenbescherming; het Europees parlement heeft ook voorgesteld de mogelijkheid te onderzoeken om een Europese reisgarantieregeling voor bedrijven op te zetten om financiële liquiditeit te waarborgen teneinde terugbetalingen aan reizigers alsmede repatriëringkosten te garanderen, samen met een billijke vergoeding voor eventuele schade in geval van faillissement, zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_NL.html, punten 14 en 15.

67 Bijvoorbeeld Cyprus, Duitsland, Hongarije en Letland hebben een regelgevend kader voor vrijwillige vouchers gecreëerd; Griekenland en Italië hebben hetzelfde gedaan na de inleiding van inbreukprocedures. Denemarken, Duitsland, Nederland en Polen hebben staatssteunmaatregelen genomen ter ondersteuning van regelingen voor bescherming bij insolventie.

68 Zie de mededeling van de Commissie van 19 maart 2020 - Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak, PB C 91I van 20.3.2020, blz. 1. De tijdelijke kaderregeling werd gewijzigd op 3 april, 8 mei, 29 juni, 13 oktober 2020 en 28 januari 2021; zie de informele geconsolideerde versie op de website van de Commissie op https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

69 Op grond van artikel 107, lid 3, punt b), VWEU, waarbij naar analogie rekening is gehouden met bepaalde vereisten van de tijdelijke kaderregeling.

70 Zie het verslag van het BEUC "Covid-19 and EU Travellers' Right - Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" van 14 december 2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

71 Zie de persberichten van de Commissie van 2 juli en 30 oktober 2020 (onder punt 5 – Justitie): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/INF_20_1212 en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_20_1687

besloot een inbreukprocedure in te leiden. Ten tijde van dit verslag liepen er nog inbreukprocedures tegen vier lidstaten.

In verschillende lidstaten bleven de niet-conforme nationale maatregelen, ofschoon zij het niet meer van kracht waren, gevolgen hebben, bijvoorbeeld omdat reizigers die op grond van de vervallen of ingetrokken wetgeving verplichte vouchers ontvingen, ten minste moesten wachten tot het einde van de geldigheid van dergelijke vouchers, voordat zij aanspraak konden maken op terugbetaling van de voor hun geannuleerde pakketreis vooruitbetaalde bedragen. De Commissie drong er bij die lidstaten op aan maatregelen te nemen om iets te doen aan de situatie die door de vroegere wetgeving in strijd met de richtlijn pakketreizen was ontstaan, en ervoor te zorgen dat consumenten die de voorkeur geven aan terugbetaling in plaats van een voucher, daadwerkelijk overeenkomstig de richtlijn pakketreizen worden terugbetaald[72].

5.1.3. Nationale staatssteunmaatregelen

Naast algemene staatssteunregelingen die ook voor marktdeelnemers in de toeristische sector beschikbaar zijn, hebben diverse lidstaten specifieke staatssteunmaatregelen genomen om organisatoren van pakketreizen te ondersteunen en hebben zij met name garantieregelingen voor vouchers opgezet om ervoor te zorgen dat reizigers bij insolventie van de organisator hun geld terugkrijgen, zoals aanbevolen door de Commissie in haar aanbeveling 2020/648. De Commissie heeft deze maatregelen goedgekeurd in overeenstemming met de Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun[73] of op grond van het Verdrag[74].

Denemarken heeft een lening van 200 miljoen EUR goedgekeurd ter ondersteuning van het reisgarantiefonds voor reisannuleringen als gevolg van de COVID-19-pandemie[75]. Duitsland heeft een garantieregeling van 840 miljoen EUR goedgekeurd om ervoor te zorgen dat reizigers vrijwillig vouchers aanvaarden in plaats van hun geld terug te vragen[76]. Met deze regeling wilde Duitsland van vouchers een aantrekkelijk alternatief maken voor terugbetaling in geld. Polen heeft maatregelen genomen ter ondersteuning van reisorganisatoren en andere ondernemingen die actief zijn op het gebied van toerisme en cultuur[77]. In het kader van deze regeling vergoedt de Poolse staat reizigers die door COVID-19-gerelateerde annuleringen zijn getroffen, namens de reisorganisatoren, die deze leningen moeten terugbetalen. Italië heeft maatregelen genomen om reisorganisatoren en reisagenten rechtstreekse subsidies te verlenen ter compensatie van verliezen[78]. Nederland heeft een lening van 165 miljoen EUR goedgekeurd ter ondersteuning van de vijf Nederlandse garantiefondsen die garantieregelingen bieden voor organisatoren van pakketreizen[79]. Het doel van deze staatssteun is de fondsen liquiditeit te verschaffen om te zorgen voor voldoende dekking voor alle betalingen aan reizigers in geval van insolventie van reisorganisatoren, met inbegrip van de terugbetaling van "coronavouchers". Bulgarije heeft een steunregeling van ongeveer 26 miljoen EUR voor reisorganisatoren en reisagenten goedgekeurd ter compensatie van verliezen in verband met terugbetalingen die moeten worden gedaan aan reizigers van wie de pakketreis wegens COVID-19 is geannuleerd[80]. Cyprus heeft voor een bedrag van

[72] Brief van 30 oktober 2020, gericht aan tien lidstaten, ref. nr. ARES(2020)6156146.
[73] Zie voetnoot 68.
[74] Zie voetnoot 69.
[75] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856
[76] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741
[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990

86,6 miljoen EUR steun in de vorm van garanties voor aan consumenten en organisatoren van pakketreizen uitgegeven creditnota's goedgekeurd om deze vrijwillige vouchers te beschermen tegen een mogelijke insolventie van de uitgever daarvan[81]. Zweden heeft steun goedgekeurd in de vorm van leningen aan reisbureaus en touroperators om hen te helpen hun wettelijke terugbetalingsverplichtingen na te komen[82]. Oostenrijk heeft steun in de vorm van staatsgaranties goedgekeurd om gedurende een beperkte periode het insolventierisico van organisatoren van pakketreizen en bemiddellaars inzake gekoppelde reisdiensten te dekken, gelet op het feit dat banken en verzekeraars zich terugtrekken van de markt voor pakketreisverzekeringen en op de moeilijkheden waarmee organisatoren van pakketreizen en bemiddellaars inzake gekoppelde reisdiensten te maken hebben bij het vinden van betaalbare garanties[83].

5.2. Uitdagingen

5.2.1. Eerbiediging van het recht van reizigers op terugbetaling

Overal in de EU hebben duizenden reizigers van wie de reis moest worden geannuleerd wegens COVID-19 naar verluid geen terugbetaling ontvangen binnen 14 dagen, zoals bepaald in artikel 12, lid 4, richtlijn pakketreizen; ofwel werd hun terugbetaling geweigerd of tegen hun wens een voucher opgelegd, ofwel konden zij geen contact krijgen met de organisator, werden zij met aanzienlijke vertraging of slechts gedeeltelijk terugbetaald of werden zij op een andere manier belemmerd om hun recht te doen gelden[84]. De toename van het aantal door ADR-instanties, ECC's en consumentenorganisaties ontvangen vragen en klachten gaf ook aanleiding tot bezorgdheid over de eerbiediging van de rechten van reizigers uit hoofde van de richtlijn pakketreizen.

5.2.2. Moeilijkheden voor ondernemingen

Zoals beschreven in punt 5.1, heeft COVID-19 geleid tot de toepassing van het begrip "onvermijdbare en buitengewone omstandigheden" zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 12, richtlijn pakketreizen. In overweging 31 worden als voorbeelden genoemd: "*oorlog of andere ernstige veiligheidsproblemen zoals terrorisme, grote gevaren voor de menselijke gezondheid zoals de uitbraak van een ernstige ziekte op de reisbestemming, of natuurrampen zoals overstromingen, aardbevingen of weersomstandigheden, waardoor veilig reizen naar de in de pakketreisovereenkomst overeengekomen bestemming onmogelijk is geworden*". Dergelijke gebeurtenissen zijn gewoonlijk, maar niet noodzakelijk, beperkt tot een specifieke bestemming of een bepaald deel van de wereld.

Organisatoren kunnen voor dergelijke gebeurtenissen vaak een oplossing vinden door de bestemming te wijzigen, de reisdatum uit te stellen of de reiziger terug te betalen via inkomsten uit boekingen naar andere bestemmingen, indien die omstandigheden zich alleen op een specifieke bestemming voordoen. In het geval van een pandemie die het reisverkeer wereldwijd bijna stillegt gedurende een langere periode, zoals in het geval van de COVID-19-pandemie, zijn de terugbetalingsverplichtingen aanzienlijk hoger dan de inkomsten uit nieuwe boekingen. Bovendien hebben organisatoren vaak vaste kosten die de financiële situatie van hun bedrijven verder onder druk zetten. Uiteindelijk kan dit de belangen van

[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521
[84] Zie het verslag van het BEUC waarnaar wordt verwezen in voetnoot 70 en de enquête onder zijn leden over klachten in de pakketreizensector (niet gepubliceerd).

reizigers schaden indien een organisator failliet gaat en de reizigers vorderingen moeten indienen die ten laste van de failliete boedel komen.

De aanbeveling van de Commissie betreffende vouchers (zie hierboven 5.1.1.) was ook bedoeld om de liquiditeitsproblemen van organisatoren als gevolg van massale annuleringen in verband met COVID-19 aan te pakken. Deze liquiditeitsproblemen worden nog verergerd door het feit dat organisatoren de volledige prijs van de pakketreis aan de reiziger moeten terugbetalen, terwijl zij zelf de vooruitbetaalde diensten die deel uitmaken van de pakketreis niet altijd op tijd terugbetaald krijgen van de dienstverleners. Als dienstverleners intussen failliet gaan, kunnen organisatoren wellicht helemaal geen terugbetaling krijgen. Dit kan leiden tot een oneerlijke verdeling van de lasten tussen de exploitanten in het reisecosysteem[85].

Een aantal organisatoren van pakketreizen en tussenpersonen deelden mee dat luchtvaartmaatschappijen tijdens de COVID-19-crisis het mechanisme van automatische terugbetaling aan organisatoren en andere reisagenten via de wereldwijde distributiesystemen ("geautomatiseerde boekingssystemen") hebben stopgezet, terwijl organisatoren het geld aan reizigers moesten terugbetalen.

De ongelijkheid in de betrekkingen tussen ondernemingen wordt verder verscherpt door de verschillende rechtsstelsels waaraan organisatoren en aanbieders van vervoersdiensten onderworpen zijn. In tegenstelling tot de richtlijn pakketreizen hebben passagiers die zelf een vlucht of andere vervoersdienst annuleren, geen recht op terugbetaling op grond van de EU-verordeningen inzake passagiersrechten, zelfs niet in buitengewone omstandigheden. In een dergelijk geval worden de rechtsgevolgen en met name het recht van de passagier op terugbetaling bepaald door de voorwaarden van de tussen de passagier en de vervoersonderneming gesloten overeenkomst en het toepasselijke recht van de lidstaten. Als bijvoorbeeld een reiziger die een pakketreis met een vluchtcomponent heeft geboekt de pakketreisovereenkomst overeenkomstig de richtlijn pakketreizen beëindigt, moet de organisator de reiziger terugbetalen maar heeft hij uit hoofde van het EU-recht geen recht op terugbetaling door de luchtvaartmaatschappij indien de vlucht werd uitgevoerd. De organisator zou veeleer een mogelijk recht op terugbetaling moeten doen gelden op grond van het toepasselijke recht van de betrokken lidstaat.

Een aantal organisatoren van pakketreizen heeft voorgesteld om artikel 22 van de richtlijn pakketreizen te wijzigen en een terugbetalingsverplichting toe te voegen voor leveranciers van reisdiensten die niet worden geleverd wegens beëindiging van de pakketreisovereenkomst indien de organisator de reiziger moet terugbetalen. De luchtvaartsector heeft anderzijds grote bezorgdheid geuit over de regulering in de richtlijn pakketreizen van de vaak complexe B2B-relaties tussen organisatoren en reisdienstverleners.

5.2.3. Officiële reiswaarschuwingen of -adviezen

Algemeen wordt erkend dat een officiële reiswaarschuwing van een nationale autoriteit een belangrijke aanwijzing is dat een pakketreisovereenkomst kan worden geannuleerd wegens onvermijdbare en buitengewone omstandigheden die van invloed zijn op de uitvoering van de reis. In de richtlijn pakketreizen wordt echter gezwegen over de juridische waarde van reiswaarschuwingen of -adviezen van regeringen, aangezien sommige lidstaten bij de

[85] Overweging 13 van Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie.

vaststelling van de richtlijn sterk gekant waren tegen elke verwijzing naar officiële reisadviezen in de richtlijn[86].

Het verstrekken van reisadvies valt onder de bevoegdheid van de lidstaten, die informatie uitwisselen over de adviezen die zij via het Consular OnLine (CoOL)-netwerk verstrekken. Tijdens de COVID-19-pandemie hebben de lidstaten reisadviezen gegeven, niet alleen met betrekking tot derde landen maar ook met betrekking tot andere lidstaten, waarbij in de regel alle niet-essentiële reizen werden ontraden. Nationale reiswaarschuwingen of -adviezen werden aanvankelijk op een niet-gecoördineerde wijze gegeven. Dit veroorzaakte onzekerheid bij reisondernemingen en consumenten, met name in grensoverschrijdende situaties, over hun rechten en plichten.

De Raad heeft op 13 oktober 2020 een aanbeveling[87] aangenomen betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie in de EU. Hoewel reisadviezen niet rechtstreeks zijn behandeld, zijn de lidstaten het eens geworden over een gemeenschappelijke kaart van het COVID-19-risico in de EU, gepubliceerd door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding. Daarnaast hebben de lidstaten zich ertoe verbonden het publiek tijdig duidelijke informatie te verstrekken, onder meer via het platform Re-open EU-platform[88]. In het licht van de ontwikkeling van de epidemiologische situatie heeft de Raad de aanbeveling op 1 februari 2021 gewijzigd[89].

5.2.4. Vouchers

In tegenstelling tot de EU-verordeningen inzake passagiersrechten voorziet de richtlijn pakketreizen niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot terugbetaling in de vorm van een voucher. In haar Aanbeveling (EU) 2020/648 heeft de Commissie erkend dat organisatoren bij annuleringen vouchers mogen voorstellen als alternatief voor terugbetaling in geld, mits de reiziger deze vrijwillig aanvaardt (zie punt 5.1.1. hierboven).

Duitsland[90], Hongarije[91], Letland[92] en Cyprus[93] hebben nationale regels vastgesteld die een rechtskader bieden voor vouchers die reizigers in de pakketreizensector op basis van vrijwilligheid worden aangeboden, naar het voorbeeld van de aanbeveling van de Commissie, met name wat de bescherming tegen insolventie van de uitgever betreft. Italië en Griekenland hebben delen van de aanbeveling gevolgd bij de wijziging van hun wetgeving na de inleiding

---

86 In overweging 26 van het voorstel van de Commissie voor de richtlijn pakketreizen, COM(2013) 512 final van 9.7.2013, wordt het volgende gesteld: "*Er dient van te worden uitgegaan dat van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden sprake is wanneer in betrouwbare en openbare verslagen, zoals aanbevelingen van autoriteiten van de lidstaten, wordt afgeraden naar de plaats van bestemming te reizen.*" Deze zin is tijdens de wetgevingsonderhandelingen geschrapt.

87 Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3.

88 https://reopen.europa.eu/nl

89 Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, PB L 36I van 2.2.2021, blz. 1.

90 Wet van 10 juli 2020 tot beperking van de gevolgen van de COVID-19-pandemie in het contractenrecht voor pakketreizen, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 van 16.7.2020, blz. 1643.

91 Regeringsbesluit 242/2020 van 27 mei betreffende de bijzondere regels die van toepassing zijn op overeenkomsten voor reisdiensten in crisistijd.

92 Wet inzake de beheersing van de verspreiding van het COVID-19-virus, hoofdstuk V, afdeling 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, van 9.6.2020, OP-nummer: 2020/110A.1.

93 De wet betreffende noodmaatregelen in de toeristische sector van 2020, Wet 59(I)/2020 van 22 mei 2020.

van inbreukprocedures. Spanje heeft zijn wetgeving gewijzigd om te voorkomen dat een inbreukprocedure werd ingeleid. Ierland heeft door de staat gedekte creditnota's voor terugbetaling ingevoerd die in plaats van een terugbetaling in contanten kunnen worden aangeboden aan klanten van reisorganisatoren en reisagenten die in Ierland actief zijn, indien de klant daarmee instemt[94].

De Commissie heeft duidelijk gesteld dat het recht van reizigers op terugbetaling, zoals bepaald in de richtlijn pakketreizen, moet worden geëerbiedigd en was van mening dat vouchers alleen een aanvaardbare oplossing zijn als het de reiziger vrij staat deze al dan niet te accepteren.

5.2.5. Bescherming bij insolventie

De vraag rees of lopende terugbetalingsvorderingen van reizigers onder de regelingen voor bescherming bij insolventie vallen waarin de richtlijn pakketreizen voorziet. Krachtens artikel 17, lid 1, van de richtlijn pakketreizen zijn organisatoren verplicht zekerheid te stellen voor de terugbetaling van alle door de reiziger gedane betalingen "*voor zover de desbetreffende diensten als gevolg van de insolventie van deze organisatoren niet worden verricht*". De Commissie heeft in haar aanbeveling 2020/648 overwogen dat, indien organisatoren insolvent worden, het risico bestaat dat veel reizigers geen terugbetaling krijgen, omdat hun vorderingen op organisatoren niet beschermd zijn[95].

Niettemin hebben vertegenwoordigers van reisgarantiefondsen gewaarschuwd dat sommige aanbieders van bescherming bij insolventie de komende maanden onder aanzienlijke extra druk kunnen komen te staan indien zij hebben moeten ingrijpen om vouchers terug te betalen die zijn uitgegeven door organisatoren die in groten getale failliet gaan. Dit is met name het geval in lidstaten die bestaande aanbieders van bescherming bij insolventie hebben verplicht om vouchers te dekken zonder ondersteunende maatregelen[96]. De vraag kan rijzen of terugbetalingen mogen worden beperkt in het licht van overweging 40 van de richtlijn pakketreizen, volgens welke geen rekening dient te worden gehouden met "zeer geringe risico's" voor een doeltreffende bescherming bij insolventie[97].

In het kader van de voorbereiding van dit verslag hebben consumentenorganisaties en sommige lidstaten voorgesteld de richtlijn pakketreizen te wijzigen om ervoor te zorgen dat

---

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

95 Zie overweging 14 van Aanbeveling 2020/648. Zie ook bladzijde 6 van de notulen van de 3e omzettingsworkshop inzake de richtlijn pakketreizen (25 oktober 2016), luidens welke: "*De formulering van artikel 17, lid 1, suggereert dat, indien de overeenkomst werd beëindigd voordat de insolventie zich voordeed, de nakoming niet meer verschuldigd was op het tijdstip waarop de insolventie zich voordeed, hetgeen betekent dat de insolventie niet heeft geleid tot het verzuim de reisdiensten te verrichten. Op grond van artikel 17, lid 1, lijkt bescherming bij insolventie alleen geldelijk verlies te dekken dat het gevolg is van het gebrekkig presteren, maar niet de vorderingen tot terugbetaling te dekken die ten tijde van de insolventie reeds bestonden.* De notulen, die beschikbaar zijn op https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, geven niet het officiële standpunt van de Commissie over de uitlegging van de richtlijn pakketreizen weer.

96 Volgens informatie waarover de Commissie beschikt, bedraagt de waarde van in Frankrijk en België uitgegeven "verplichte" coronavouchers respectievelijk ongeveer 850 miljoen EUR en 300 miljoen EUR. Het belangrijkste Nederlandse garantiefonds dekt vouchers met een waarde van ongeveer 400 miljoen EUR.

97 In overweging 40 van de richtlijn pakketreizen wordt het volgende gesteld: "*Doeltreffende bescherming bij insolventie dient echter geen rekening te houden met zeer geringe risico's, bijvoorbeeld de gelijktijdige insolventie van verscheidene van de grootste organisatoren, wanneer dit de kosten van de bescherming onevenredig zou beïnvloeden en derhalve de doeltreffendheid ervan in de weg zou staan. In dergelijke gevallen kan de borgstelling voor terugbetalingen worden beperkt*".

terugbetalingsvorderingen van consumenten ook worden beschermd in situaties waarin de pakketreisovereenkomst werd beëindigd om redenen die geen verband houden met de insolventie van de organisator, bijvoorbeeld als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

5.2.6. Verzekering

Risico's in verband met pandemieën worden vaak uitgesloten van verzekeringspolissen, met name reisannuleringsverzekeringen[98]. Dit beperkt de mogelijkheid van reizigers om zich te verzekeren tegen mogelijke verliezen veroorzaakt door de annulering van een reis als gevolg van een pandemie.

Sommige belanghebbenden uit de reissector hebben voorgesteld dat organisatoren de mogelijkheid moeten krijgen om een passende persoonlijke reisverzekering in een pakketreis op te nemen met een opt-in-/opt-outmogelijkheid. Binnen de deskundigengroep van belanghebbenden inzake pakketreizen hebben consumentenorganisaties echter benadrukt dat een door de reizigers zelf afgesloten verzekering de bestaande rechten van reizigers op terugbetaling alsmede de bescherming uit hoofde van de verplichte bescherming bij insolventie op geen enkele wijze mag beperken.

6. Volgende stappen

De in dit verslag beschreven kwesties, met name in de punten 3.2, 4 en 5, en de praktische gevolgen ervan moeten nader worden onderzocht. Met name het volledige effect van de COVID-19-crisis op de sector en het niveau van consumentenbescherming moeten verder worden geëvalueerd.

Zoals aangekondigd in haar nieuwe consumentenagenda zal de Commissie, voortbouwend op de bevindingen van dit verslag, tegen 2022 "*grondig [...] 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*"[99]. De komende grondige analyse, die voor 2022 is gepland, zal niet tot doel hebben afbreuk te doen aan de consumentenbescherming. Integendeel, de Commissie zal nagaan hoe het door de richtlijn pakketreizen geboden hoge niveau van consumentenbescherming kan worden gewaarborgd, hoe de rechten van consumenten te allen tijde doeltreffend kunnen worden gehandhaafd en hoe een eerlijker verdeling van de lasten onder de marktdeelnemers in de waardeketen aan de verwezenlijking van deze doelstelling zou kunnen bijdragen.

Bij deze actie op grond van de consumentenagenda zal rekening worden gehouden met de relevante acties die zijn aangekondigd in het kader van de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit. Deze acties omvatten (1) de herziening van het regelgevingskader inzake passagiersrechten, onder meer om de veerkracht te waarborgen in geval van ernstige reisverstoringen, en met inbegrip van opties voor multimodale tickets[100] en (2) de beoordeling van opties, en, in voorkomend geval, het voorstel voor een adequate financiële

[98] Zie bijvoorbeeld de analyse van de Belgische consumentenorganisatie Test-Aankoop, gepubliceerd op 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Nieuwe consumentenagenda: De weerbaarheid van de consument versterken met het oog op duurzaam herstel, COM(2020) 696 final van 13.11.2020.

[100] Bijlage bij COM(2020) 789 final, actie 63.

beschermingsregeling om passagiers te beschermen tegen het risico van een liquiditeitscrisis of insolventie met betrekking tot de terugbetaling van tickets en, indien nodig, hun repatriëring[101] (uiterlijk 2022).

In dat verband zal de Commissie ook nagaan of de verschillen tussen de richtlijn pakketreizen en de EU-verordeningen inzake passagiersrechten op het gebied van bescherming bij insolventie en annuleringsrechten gerechtvaardigd zijn dan wel of de regels meer op elkaar moeten worden afgestemd[102] en of specifieke regels voor situaties zoals COVID-19 moeten worden voorgesteld[103], met als doel de consument beter te beschermen.

[101] Bijlage bij COM(2020) 789 final, actie 64.

[102] 149 respondenten van de openbare raadpleging over de nieuwe consumentenagenda hebben op vraag 3 geantwoord dat de EU-regels inzake passagiers- en reizigersrechten in de EU-verordeningen inzake passagiersrechten en de richtlijn pakketreizen meer op elkaar moeten worden afgestemd (37,91 %); 43 respondenten hebben geantwoord dat verschillen in de regels passend zijn (10,94 %) en 201 respondenten hebben "weet het niet" geantwoord (51,15 %); zie het samenvattend verslag dat beschikbaar is op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 respondenten van de openbare raadpleging over de nieuwe consumentenagenda hebben "ja" geantwoord (40,46 %) op vraag 2 of specifieke regels (bijvoorbeeld langere terugbetalingstermijnen of vouchers) moeten gelden in een situatie waarin wereldwijde reisbeperkingen het reizen bijna hebben stilgelegd; 56 respondenten hebben "nee" geantwoord (14,25 %) en 178 "weet het niet" (45,29 %); zie het samenvattend verslag dat beschikbaar is op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.