EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.6.2019
COM(2019) 270 final

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

{SWD(2019) 270 final}

1. Context en doel van het verslag

Tegenwoordig combineren consumenten reisdiensten (vervoer, accommodatie, autohuur, recreatie) voor een en dezelfde reis of vakantie op allerlei manieren. Ze kopen – on- of offline – "kant-en-klare" pakketreizen of stellen zelf een pakket samen. Daarvoor kunnen zij gebruikmaken van de diensten van een reisbureau of rechtstreeks verschillende onderdelen (vervoer, autohuur, hotel, excursies) boeken bij een of meer dienstverleners.

Een van de doelstellingen van de richtlijn betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen van 2015 (hierna "richtlijn pakketreizen" genoemd)[1] was de aanpassing van de wetgeving inzake pakketreizen aan nieuwe online boekingsmodellen, vooral met het oogmerk consumenten die gebruikmaken van combinaties van diensten beter te beschermen.

Daartoe dekt de definitie van "pakketreis" in de nieuwe richtlijn pakketreizen meer dan alleen de klassieke kant-en-klare pakketreizen. Een pakketreis omvat nu ook op maat gesneden combinaties van reisdiensten die (online en offline) worden samengesteld op verzoek of overeenkomstig de keuze van de reiziger. Bovendien introduceert de richtlijn het begrip "gekoppeld reisarrangement", een combinatie van reisdiensten die door een handelaar, zoals een luchtvaartmaatschappij, worden gefaciliteerd.

De richtlijn biedt reizigers die pakketreizen kopen een hoog beschermingsniveau. Daarbij gaat het onder andere om een terugbetalingsgarantie en repatriëring wanneer de organisator insolvent wordt, de aansprakelijkheid van de organisator voor de uitvoering van alle reisdiensten die deel uitmaken van de pakketreis, duidelijke informatie voor reizigers en het alleen in zeer specifieke omstandigheden toestaan van prijswijzigingen.

In tegenstelling tot de organisator van een pakketreis zijn handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren, alleen voor hun eigen reisdienst aansprakelijk. Zij moeten voorzien in een terugbetalingsgarantie voor betalingen die zij van de reiziger ontvangen, voor het geval de reisdienst niet wordt uitgevoerd omdat zij insolvent zijn geworden. Deze garantie omvat ook repatriëring wanneer de handelaar die een gekoppeld reisarrangement faciliteert, voor het vervoer van passagiers verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld het geval is bij een luchtvaartmaatschappij. Handelaren die een gekoppeld reisarrangement faciliteren, zijn echter niet verantwoordelijk voor de prestaties (of eventuele insolventie) van andere dienstverleners in het kader van het gekoppeld reisarrangement.

Om ervoor te zorgen dat reizigers goed begrijpen dat hun rechten beperkter zijn in het geval van een gekoppeld reisarrangement, moet de handelaar die het arrangement faciliteert hen ervan in kennis stellen dat de bescherming voor pakketreizen niet van toepassing is op hun situatie en dat zij alleen beschermd zijn tegen insolventie van de handelaar die het gekoppelde reisarrangement faciliteert. Indien deze handelaar de reiziger niet over deze beperkingen informeert, of nalaat te

[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.

voorzien in bescherming bij insolventie, is hij wettelijk verplicht om grotendeels dezelfde verantwoordelijkheden op zich te nemen als een organisator van een pakketreis, met inbegrip van de verantwoordelijkheden die verband houden met de uitvoering van de gecombineerde reisdiensten.

Momenteel boeken de meeste reizigers reisdiensten online en hangt het van de boekingsprocedure af of de reiziger een pakketreis, een gekoppeld reisarrangement of enkel op zichzelf staande reisdiensten heeft geboekt. Dit is van belang voor de wettelijke verplichtingen van handelaren en voor het beschermingsniveau van reizigers. Voor op zichzelf staande reisdiensten (bv. alleen vluchten) bestaat er op EU-niveau geen verplichte bescherming van reizigers tegen insolventie van de dienstverlener.

Wanneer de reiziger verschillende reisdiensten, bijvoorbeeld een vlucht en accommodatie, via dezelfde website boekt, is het bepalend voor zijn rechten of de reisdiensten worden aangeboden, verkocht of gefactureerd voor een totaalprijs of een gezamenlijke prijs, of dat hij moet betalen of ermee moet instemmen te betalen voor elk van de reisdiensten afzonderlijk. In het eerste geval is er sprake van een pakketreis, in het tweede geval van een gekoppeld reisarrangement.

Wanneer de reiziger de verschillende reisdiensten via verschillende websites (verschillende verkooppunten) boekt, maar de boekingen onderling verbonden zijn via links van de ene website naar de andere, wordt dit beschouwd als een "click-through"-boeking. Afhankelijk van de kenmerken van dergelijke boekingen kunnen zij echter leiden tot de totstandkoming van een pakket met volledige bescherming, een gekoppeld reisarrangement met beperkte bescherming of op zichzelf staande diensten, waarop de richtlijn niet van toepassing is.

De criteria voor het definiëren van "click-through-pakketreizen" waren tijdens de wetgevingsonderhandelingen onderwerp van uitvoerige discussies. De definitie vereist dat de eerste handelaar aan de tweede handelaar de persoonsgegevens van de desbetreffende reiziger doorgeeft, dat wil zeggen diens naam, betalingsgegevens en e-mailadres. Een "click-through-gekoppeld reisarrangement" vereist dat de eerste handelaar de aankoop van ten minste één aanvullende reisdienst "gericht" faciliteert. In beide gevallen ("click-through-pakketreis" en "click-through-gekoppeld reisarrangement") moet de reiziger binnen 24 uur na de boeking van de eerste reisdienst de tweede reisdienst boeken. Gebeurt dit later, dan zijn de verschillende reisdiensten gewoon op zichzelf staande reisdiensten.

De Commissie heeft de opdracht gekregen om kort na de inwerkingtreding van de richtlijn pakketreizen verslag uit te brengen over de nieuwe bepalingen inzake "click-through-boekingen" en in het bijzonder over de vraag of een wijziging van de definitie van "click-through-pakketreizen" nodig zou zijn (artikel 26 van de richtlijn)[2]. In 2021 zal een algemeen verslag over de toepassing van de richtlijn volgen.

2. Belangrijkste bevindingen inzake "click-through"-boekingen

In maart 2019 hadden alle lidstaten de richtlijn pakketreizen in nationaal recht omgezet. Afgezien van late omzetting zijn tot er dusver op het eerste gezicht geen problemen vastgesteld die

[2] Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2019)270.

specifiek verband houden met de omzetting van de bepalingen die relevant zijn voor "click-through"-boekingen van pakketten of gekoppelde reisarrangementen.

Voor de evaluatie van het gebruik van click-through-boekingen is een deskundigengroep samengesteld uit 20 verschillende organisaties die consumentenorganisaties, ondernemersorganisaties op het gebied van reizen en toerisme, aanbieders van diensten inzake insolventiebescherming en instanties voor alternatieve geschillenbeslechting vertegenwoordigen. De groep kwam twee keer bijeen.[3] Daarnaast vond in oktober/november 2018 een gerichte raadpleging van belanghebbenden plaats. Er werden antwoorden ontvangen van 14 bevoegde autoriteiten, 9 instanties voor alternatieve geschillenbeslechting, 4 consumentenverenigingen, 195 reis- en touroperators of hun brancheorganisaties en 14 aanbieders van diensten inzake insolventiebescherming of hun brancheorganisaties. De brancheorganisatie Airlines for Europe is lid van de deskundigengroep, maar noch deze organisatie noch haar leden hebben een bijdrage aan de gerichte raadpleging geleverd. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de resultaten van de raadpleging, aangezien de luchtvaartsector een van de sectoren is die het meest met "click-through-boekingen" te maken hebben.

Uit de informatie die tijdens dit raadplegingsproces is verzameld, blijkt dat:

- "click-through-pakketreizen", in de zin van de specifieke omschrijving in artikel 3, lid 2, onder b), punt v), van de richtlijn, welke omschrijving de overdracht van persoonsgegevens (naam, e-mailadres en betalingsgegevens van de reiziger) en de verstrekking van het specifieke standaardinformatieformulier als opgenomen in bijlage I, deel C, van de richtlijn impliceert, worden door de ondernemers die aan deze raadpleging een bijdrage hebben geleverd, zelden of nooit worden aangeboden. Met betrekking tot de praktijken van luchtvaartmaatschappijen kan vooralsnog echter geen conclusie worden geformuleerd.
- Alvorens conclusies te trekken over een eventuele aanpassing van de in de richtlijn opgenomen definities, is het dan ook noodzakelijk dat de bedrijfspraktijken – met name die van luchtvaartmaatschappijen en grote platforms voor het boeken van reizen – met betrekking tot click-through-boekingen nader worden beoordeeld.
- Belanghebbenden en autoriteiten die aan de raadpleging hebben bijgedragen, hebben gewezen op de noodzaak te blijven streven naar een doeltreffende en uniforme toepassing van de nieuwe regels van de richtlijn, onder meer via richtsnoeren om uniforme uitvoering te waarborgen.
    - Met betrekking tot gekoppelde reisarrangementen wezen belanghebbenden onder meer op het gebrek aan duidelijkheid over de betekenis van „gericht faciliteren” en over de criteria om te bepalen of een tweede handelaar al dan niet binnen 24 uur na de eerste overeenkomst een overeenkomst met een reiziger heeft gesloten.
    - Het onderscheid tussen pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen lijkt voor alle touroperators, met inbegrip van hotels, lastig te blijven.

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

- Ten slotte moeten consumenten beter bekend zijn met de uitgebreide bescherming waarvoor de richtlijn pakketreizen heeft gezorgd.

3. Follow-up

Als follow-up van dit verslag en ter voorbereiding van het voor 2021 geplande algemene verslag over de toepassing van de richtlijn pakketreizen zal de Commissie:

- onderling verbonden onlineboekingsprocedures die tot een combinatie van reisdiensten leiden, nader evalueren om een duidelijker beeld te krijgen van het aanbod van "click-through"-reispakketten en gekoppelde reisarrangementen op de markt;
- haar beoordeling van de nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn voltooien;
- reizigers meer bewust maken van hun rechten uit hoofde van de richtlijn, in het kader van een brede voorlichtingscampagne voor consumenten, die vóór eind 2019 van start moet gaan;
- via de deskundigengroep blijven samenwerken met relevante belanghebbenden om informatie te verzamelen over problemen met de toepassing van de bepalingen van de richtlijn en, voor zover mogelijk, passende oplossingen te vinden;
- de coördinatie en de samenwerking bevorderen tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de richtlijn via het netwerk voor samenwerking op het gebied van consumentenbescherming (CPC) en tussen de centrale contactpunten van de lidstaten, teneinde de administratieve samenwerking tussen en het toezicht op organisatoren die in verschillende lidstaten actief zijn, te vergemakkelijken. In de komende maanden kan een begin worden gemaakt met gerichte gecoördineerde beoordelingen van de naleving, als onderdeel van de activiteiten van het CPC-netwerk.