

Huizen, 14 april 2020.

Bijlage I

Bij brief MKB- Nederland/Gastvrij Nederland

JURIDISCHE ONDERBOUWING AANPASSING RICHTLIJN PAKKETREIS.

Ton Brinkman

Voorzitter Vereniging van Kleinschalige Reisorganisaties.(VvKR) www.vvkr.nl

T : 10.2.e

E: 10.2.g [@vvkr.nl](mailto:10.2.g@vvkr.nl)

Eerste input voor de lobby ten behoeve van de aanpassing richtlijn pakketreizen

11-4-2020 | mr. P. Otto

Tijdspanne

- De Commissie dient uiterlijk op 1 januari 2021 bij het Europees Parlement en bij de Raad een algemeen verslag in over de toepassing van de richtlijn pakketreizen. De verslagen gaan, indien nodig, vergezeld van wetgevingsvoorstellen. (zie artikel 26 richtlijn pakketreizen)
- Het is zaak ruim voorafgaand aan die termijn de zienswijze bij de Europese Commissie in te dienen.

Algemene opmerking

- Het belangrijkste om op te merken is dat het systeem in de richtlijn pakketreizen ten aanzien van de gevolgen van overmacht in zijn geheel niet werkzaam is voor de ondernemers in de reisbranche (en andere branches). De wetgever is er kennelijk van uitgegaan dat als de diensten niet worden geleverd door een overmachtsituatie, de organisator in staat zal zijn:
 - 1) De reissom terug te betalen aan de reiziger, én
 - 2) kosteloos te annuleren bij de dienstverleners waar reisdiensten worden ingekocht c.q. de reeds betaalde gelden van de reisdienstverlener terug te krijgen (of dat de organisator in staat is dit risico te verzekeren)

Dan zou de organisator alleen zijn marge kwijt zijn.

- In de praktijk zijn er allerlei redenen waarom de organisator het betaalde voor de ingekochte diensten niet terugkrijgt, onder andere:

-(het meest evident) is als de reis niet door kan gaan door een tekortkoming bij één reisdienst en de andere reisdienstverleners wel kunnen leveren. Die stellen dan terecht dat er niet kosteloos geannuleerd kan worden, terwijl de reiziger wel het geheel kan annuleren. Denk aan de aswolk boven IJsland waardoor bepaalde vluchten niet konden worden uitgevoerd, terwijl het landarrangement op bestemming wel beschikbaar was.

- Een tweede aspect is dat de reisdienstverleners bij overmacht stellen geen geld terug te geven. Of dat juridisch juist is, is afhankelijk van het contract en het toepasselijk recht maar doorgaans is verhaal in ieder geval praktisch niet mogelijk is. (de kosten van verhaal zijn groter dan de mogelijke baten). Het verhaalsrecht dat op grond van de richtlijn (artikel 22) zou moeten bestaan is een farce in de praktijk. Temeer indien de dienstverleners buiten de EU zijn gevestigd en het lokaal geldende recht op de inkoopovereenkomst van toepassing is. Ook kan in zakelijke verhoudingen eenvoudig het risico van overmacht door de reisdienstverlener naar de organisator worden verschoven op grond van contractuele bepalingen.

In deze gevallen loopt de reisorganisatie het risico dat er veel meer moet worden terugbetaald aan de reiziger dan dat er überhaupt als marge kon worden verkregen. Ik heb veel cliënten die tot 80% van de reissom aan inkoopkosten hebben en deze grotendeels kwijt zijn, terwijl aan de reiziger 100% dient te worden terugbetaald.

- Verder dient te worden opgemerkt dat het voor reisorganisaties niet goed mogelijk is tegen de vergaande gevolgen van overmacht te verzekeren. Er zijn een beperkt aantal verzekeringen die gedeeltelijk dekking bieden, maar doorgaans met veel gaten. Ook het Calamiteitenfonds Reizen biedt slechts beperkt dekking.
- Tot slot dient te worden opgemerkt dat de reiziger zich wél kan verzekeren voor deze gevolgen. Die verzekeraar weigeren echter dekking op het moment dat ze weten dat er een organisator in het spel is die wettelijk verplicht is om het op te pakken.
- Het bovenstaande is aanleiding voor een gedeeltelijke herziening van de risicoverdeling ten laste van de reiziger, waarbij daartegenover zou kunnen staan dat een reisorganisator een grotere plicht dient te krijgen om uit te leggen welke risico's er zijn en hoe de reiziger zich hiertegen kan verzekeren. Dat laatste zou ook via een standaard formulier opgesteld door de EC kunnen. (Op dit moment is de reisorganisator slechts verplicht te melden dat de reiziger een reisverzekering en annuleringsverzekering kan afsluiten).

Inleidende opmerking t.a.v. 'zakenreizen'

- Voor zakenreizen is de huidige wijze van formuleren van het toepassingsbereik veel te ruim. Ondernemingen anders dan een klein eenmanszaakje die een reis afnemen zijn prima in staat om zelf een deel van de risico's in te schatten, te dragen of te verzekeren. Zij behoren geen dwingendrechtelijke bescherming te krijgen. Het tweede wat voor een aanpassing pleit is dat de risico's voor een organisator van zakelijke groepsreizen veel groter zijn. Vaak is één reis een substantieel deel van de jaaromzet. Het wegvallen van een groepsreis op één moment naar één bestemming leidt tot een veel grotere schade post dan het wegvallen van enkele consumentenreizen die doorgaans op verschillende momenten en op verschillende bestemmingen plaats vinden. Dit geldt ook voor de event- en micebranche en recreatieondernemers die een meerdaags teamuitje hosten...
- Een en ander pleit voor een herziening van het toepassingsbereik (artikel 2 richtlijn pakketreizen) of een herziening van het dwingendrechtelijk karakter met betrekking tot personen die handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf (artikel 23 richtlijn pakketreizen).

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

Wetsartikelen, preambules en toelichting

Hieronder vermeld ik de belangrijkste artikelen die aanpassing behoeven c.q. onder de loep moeten worden genomen. Ik heb de relevante preambules (*schuingedrukt*) toegevoegd en op een beperkt aantal plaatsen toelichting gegeven.

WIJZIGING VAN DE PAKKETREISOVEREENKOMST VÓÓR HET BEGIN VAN DE PAKKETREIS

Artikel 11 Wijziging van andere bepalingen van de pakketreisovereenkomst

2. Indien, vóór het begin van de pakketreis, de organisator zich genoodzaakt ziet een van de voornaamste kenmerken van de reisdiensten in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, onder a), ingrijpend te wijzigen of niet aan de bijzondere wensen in de zin van artikel 7, lid 2, onder a), tegemoet kan komen, of voorstelt de prijs van de pakketreis met meer dan 8 % te verhogen overeenkomstig artikel 10, lid 2, kan de reiziger binnen een door de organisator bepaalde redelijke termijn:

- a) de voorgestelde wijziging aanvaarden; of
- b) **de overeenkomst beëindigen zonder het betalen van een beëindigingsvergoeding.**

4. Wanneer de in lid 2, eerste alinea, bedoelde wijzigingen van de pakketreisovereenkomst of de in lid 2, tweede alinea, bedoelde vervangende pakketreis tot gevolg hebben dat de kwaliteit of de kosten van de pakketreis verminderen, heeft de reiziger recht op een passende prijsverlaging.

5. Indien de pakketreisovereenkomst op grond van lid 2, eerste alinea, onder b), van dit artikel wordt beëindigd en de reiziger geen vervangende pakketreis aanvaardt, betaalt de organisator alle door of namens de reiziger betaalde bedragen onverwijld en in elk geval uiterlijk veertien dagen nadat de overeenkomst is beëindigd, aan de reiziger terug.

(33) In bepaalde omstandigheden dient de organisator te beschikken over de mogelijkheid de pakketreisovereenkomst eenzijdig te wijzigen. Reizigers dienen dan echter het recht te hebben de pakketreisovereenkomst te beëindigen indien de wijzigingen een aanzienlijke verandering van de voornaamste kenmerken van de reisdiensten inhouden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de kwaliteit of de waarde van de reisdiensten afneemt. Wijzigingen van de in de pakketreisovereenkomst opgenomen vertrek- of aankomsttijd moeten onder meer als aanzienlijk worden beschouwd wanneer ze voor de reiziger een aanzienlijk ongemak of aanvullende kosten met zich brengen, bijvoorbeeld omdat hij daardoor nieuw vervoer of nieuwe accommodatie moet boeken.

Artikel 12 Beëindiging van de pakketreisovereenkomst en recht van herroeping vóór het begin van de pakketreis

2. Niettegenstaande lid 1 heeft de reiziger, 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, het recht de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen. In geval van beëindiging van de pakketreisovereenkomst op grond van dit lid heeft de reiziger recht op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen, maar kan hij geen aanspraak maken op een bijkomende schadevergoeding.

(31) Reizigers dienen ook in staat te zijn de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis te allen tijde te beëindigen tegen betaling van een passende en gerechtvaardigde beëindigingsvergoeding, rekening houdend met te verwachten kostenbesparingen en inkomsten uit alternatief gebruik van de reisdiensten. Zij dienen eveneens het recht te hebben de pakketreisovereenkomst zonder betaling van een beëindigingsvergoeding te beëindigen wanneer onvermijdbare en buitengewone omstandigheden aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van de pakketreis. Voorbeelden zijn 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.

4

3. De organisator kan de pakketreisovereenkomst beëindigen en de reiziger alle voor de pakketreis betaalde bedragen volledig terugbetalen zonder een bijkomende schadevergoeding verschuldigd te zijn, indien:

b) de organisator de overeenkomst niet kan uitvoeren als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden en hij de reiziger er onverwijld en vóór het begin van de pakketreis van in kennis stelt dat de overeenkomst wordt beëindigd.

Toelichting P.O.:

Bij lid 2 wordt opgemerkt dat de pakketreisovereenkomst ook kosteloos kan worden beëindigd als zich op de plaats van bestemming (of in de onmiddellijke omgeving) onvermijdbare en buitengewone omstandigheden voordoen die aanzienlijke gevolgen hebben voor het personenvervoer naar de bestemming. Dit deel is later toegevoegd aan de bepaling uit het initiële wetsvoorstel van de Europese Commissie. Opgemerkt wordt dat de ratio en de nauwkeurigheid van een dergelijk amendement vaak de wensen overlaat en dat is hier ook het geval. De grammaticale interpretatie lijkt erop te wijzen dat het niet uitmaakt of het personenvervoer naar de bestemming wel of geen onderdeel is van het overeengekomen pakket. Het is een aanzienlijke afwijking van het reguliere verbintenissenrecht in de (bij mij bekende) rechtsstelsels van de EU en de European Principles of Contract Law als een kosteloos annuleringsrecht wordt toegekend aan een contractspartij terwijl de

andere contractspartij volledig in staat is te leveren (alleen de contractspartij kan niet verschijnen). Naar regulier verbintenissenrecht (in onder andere) Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, België en Engeland zou het niet kunnen verschijnen voor rekening komen van de schuldeiser. Zo kan de bioscoopbezoeker die door een file of OV staking de film mist ook de kosten van het niet benutte kaartje niet terugvorderen.

Het is mijns inziens ook niet te rijmen met de keuze om de reiziger geen (14 dagen) herroepingsrecht toe te kennen (lidstaten mogen hier van afwijken, maar daar is zeer beperkt gebruik van gemaakt).

UITVOERING VAN DE PAKKETREIS

Artikel 13 Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de pakketreis

3. Indien een of meer reisdiensten niet conform de pakketreisovereenkomst worden uitgevoerd, **zorgt de organisator dat de non-conformiteit wordt verholpen**, tenzij dat:

- a) onmogelijk is; of
- b) onevenredig hoge kosten met zich brengt, rekening houdend met de mate van non-conformiteit en de waarde van de desbetreffende reisdiensten.

5

5. Indien een aanzienlijk deel van de diensten, daaronder begrepen de terugkeer van de reiziger naar de plaats van vertrek, niet kan worden verricht zoals overeengekomen in de pakketreisovereenkomst, biedt de organisator, zonder bijkomende kosten voor de reiziger, met het oog op de voortzetting van de pakketreis geschikte alternatieve arrangementen aan van, indien mogelijk, gelijkwaardige of hogere kwaliteit dan die welke in de overeenkomst is bepaald.

Indien de voorgestelde alternatieve arrangementen leiden tot een pakketreis van lagere kwaliteit dan in de pakketreisovereenkomst is bepaald, verleent de organisator de reiziger een passende prijsverlaging.

De reiziger kan de voorgestelde alternatieve arrangementen slechts afwijzen indien zij niet vergelijkbaar zijn met hetgeen in de pakketreisovereenkomst is afgesproken, of indien de toegekende prijsverlaging ontoereikend is.

6. Indien de **non-conformiteit aanzienlijke gevolgen** heeft voor de uitvoering van de pakketreis en de organisator deze **niet binnen een door de reiziger bepaalde redelijke termijn heeft verholpen**, kan **de reiziger de pakketreisovereenkomst zonder betaling van een beëindigingsvergoeding beëindigen** en, in voorkomend geval, om conform artikel 14 een prijsverlaging en een schadevergoeding verzoeken.

(34) Er dienen specifieke regels te worden vastgesteld voor het verhelpen van de non-conforme

problemen worden opgelost en dient geschikte alternatieve arrangementen aangeboden te krijgen wanneer een aanzienlijk deel van de reisdiensten waarop de pakketreisovereenkomst betrekking heeft niet kan worden verstrekt.

7. Indien er, als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden, niet kan worden gezorgd voor de terugkeer van de reiziger zoals afgesproken in de pakketreisovereenkomst, zijn de kosten van de nodige accommodatie, indien mogelijk van een gelijkwaardige categorie, voor ten hoogste drie overnachtingen per reiziger, voor rekening van de organisator. Indien de toepasselijke Uniewetgeving inzake passagiersrechten voor het desbetreffende vervoersmiddel voor de terugkeer van de reiziger in langere termijnen voorziet, zijn deze van toepassing.

(35) [...] Wanneer het als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden onmogelijk is ervoor te zorgen dat de reiziger tijdig naar de plaats van vertrek kan terugkeren, dient de organisator de kosten van de voor de reiziger noodzakelijke accommodatie op zich te nemen, met een maximum van drie nachten per reiziger, tenzij bestaande of toekomstige Uniewetgeving op het gebied van passagiersrechten in een langere periode voorziet.

Artikel 14 Prijsverlaging en schadevergoeding

1. De lidstaten zien erop toe dat de reiziger recht heeft op een passende prijsverlaging voor iedere periode waarin er sprake was van non-conformiteit, tenzij de organisator bewijst dat de non-conformiteit aan de reiziger toe te schrijven is.

2. De reiziger heeft recht op passende schadevergoeding van de organisator voor alle schade die hij oploopt als gevolg van non-conformiteit. De schadevergoeding wordt onverwijld uitbetaald.

3. De reiziger heeft geen recht op schadevergoeding indien de organisator aantoonbaar dat de non-conformiteit te wijten is aan:

b) een derde die niet bij de uitvoering van de in de pakketreisovereenkomst begrepen reisdiensten is betrokken, en de non-conformiteit niet kon worden voorzien of voorkomen; of

c) onvermijdbare en buitengewone omstandigheden.

Toelichting P.O.

Ook bij problemen door overmacht in de uitvoerfase van de reis worden nagenoeg alle risico's bij de reisorganisator neergelegd. Niet alleen dient de organisator kosten te maken voor alternatieve diensten, voor zover deze kwalitatief minder zijn is er aanvullend recht op prijsverlaging. De organisator betaalt dan op grond van het wettelijk systeem driemaal. Eenmaal voor de origineel ingekochte dienst, een tweede maal voor de alternatieve dienst en een derde maal de prijsverlaging voor de reiziger. Verhaal bij dienstverleners is vaak maar beperkt of helemaal niet mogelijk. De reiziger is in overmachtsituaties vaak al blij als er goede service wordt verleend, alternatieven worden geregeld en de aanvullende kosten die daarmee gepaard gaan 50/50 worden verdeeld. Dat

Artikel 22 - Verhaalrecht

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

Toelichting P.O.

Onze Wetgever vindt dat ons reguliere recht hier al voldoende mogelijkheid toe biedt. Dat blijkt in de praktijk tegen te vallen en bovendien wordt er bij buitenlandse dienstverleners in de regel gecontracteerd naar het recht van het land waar de dienstverlener is gevestigd.

ZAKENREIZEN

Artikel 2 Toepassingsgebied

1. Deze richtlijn is van toepassing op pakketreizen die door handelaren aan reizigers te koop worden aangeboden of verkocht en op gekoppelde reisarrangementen die door handelaren voor reizigers worden gefaciliteerd.
2. Deze richtlijn is niet van toepassing op:
 - c) pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen die worden gekocht op basis van een algemene overeenkomst voor het regelen van zakenreizen tussen een handelaar en een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die handelt in het kader van zijn handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit.

(7)De meeste reizigers die pakketreizen of gekoppelde reisarrangementen kopen, zijn consumenten in de zin van het consumentenrecht van de Unie. Tegelijkertijd is het onderscheid tussen consumenten en vertegenwoordigers van kleine ondernemingen of beroepsbeoefenaren die een zaken- of dienstreis boeken via dezelfde boekingskanalen als consumenten niet altijd even duidelijk. Die reizigers hebben vaak een vergelijkbaar beschermingsniveau nodig. Daartegenover staan bedrijven of organisaties die reisarrangementen boeken op basis van een algemene overeenkomst die vaak voor verscheidene reisarrangementen of voor een specifieke periode met bijvoorbeeld een reisagentschap is afgesloten. Voor laatstgenoemde soort reisarrangementen is niet hetzelfde beschermingsniveau vereist als voor consumenten. Om die reden dient deze richtlijn te gelden voor zakenreizigers (waaronder beoefenaren van vrije beroepen, zelfstandigen of andere natuurlijke personen) die geen reisarrangementen op basis van een algemene overeenkomst boeken.

Toelichting P.O.:

Artikel 2 lid 2 sub c in de richtlijn maakt een tweedeling die niet wordt ondersteund door de argumentatie in de preambule. De preambule spreekt immers van *vertegenwoordigers van kleine ondernemingen of beroepsbeoefenaren* die eenzelfde bescherming verdienen. De manier waarop lid 1 en lid 2 sub c zijn opgesteld laat echter weinig ruimte voor een andere interpretatie dan dat de richtlijn van toepassing is op pakketreizen, tenzij er een 'algemene overeenkomst' voor zakenreizen is. Wat dat laatste precies is wordt overigens ook volledig in het midden gelaten in de richtlijn, de toelichting en de (Europese) parlementaire geschiedenis. De Europese Commissie heeft tijdens de zogenaamde omzettingworkshop toegelicht dat zij meent dat er sprake moet zijn dat de overeenkomst ziet op meerdere reizen. De ondernemer die voor 40 personen één teamreis boekt zou hier dan volgens die uitleg niet onder vallen.

Artikel 23 Dwingend karakter van de richtlijn

1. Een verklaring van een organisator van een pakketreis of van een handelaar die een gekoppeld reisarrangement faciliteert, die inhoudt dat hij uitsluitend optreedt als reisdienstverlener, als tussenpersoon of in een andere hoedanigheid, of dat een pakketreis of gekoppeld reisarrangement geen pakketreis of gekoppeld reisarrangement is, ontslaat deze organisator of handelaar niet van de verplichtingen die krachtens deze richtlijn op hen rusten.
2. Reizigers kunnen geen afstand doen van de rechten die zij genieten uit hoofde van de nationale maatregelen ter omzetting van deze richtlijn.
3. Contractuele regelingen of verklaringen van een reiziger die direct of indirect inhouden dat hij afstand doet van de rechten die hij uit hoofde van deze richtlijn geniet, of dat deze rechten worden beperkt, of die bedoeld zijn om de toepassing van deze richtlijn te ontduiken, zijn voor de reiziger niet bindend.