



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Herziening Richtlijn pakketreizen

Loos, M.B.M.

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Consumentenrecht & Handelspraktijken

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Loos, M. B. M. (2014). Herziening Richtlijn pakketreizen. *Tijdschrift voor Consumentenrecht & Handelspraktijken*, 2014(2), 59-65.

http://www.uitgeverijparis.nl/scripts/read_article_pdf.php?id=1001166145

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Herziening Richtlijn pakketreizen

Op 9 juli 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel tot vervanging van de Richtlijn pakketreizen gedaan. In deze bijdrage worden de belangrijkste onderdelen van het richtlijnvoorstel besproken.

1. Inleiding

Op 9 juli 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel tot vervanging van de Richtlijn pakketreizen gedaan.¹ Gezien het ontbreken van een minimumharmonisatiebepaling lijkt daarbij te worden uitgegaan van volledige harmonisatie. In deze bijdrage ga ik in op de belangrijkste onderdelen van het richtlijnvoorstel, dat vooralsnog slechts in het Engels, Duits en Frans is gepubliceerd.² Ik zal beginnen met een korte beschrijving van de aanloop tot het richtlijnvoorstel (paragraaf 2). In de daaropvolgende paragrafen komen het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn en de kernbegrippen 'reisdienst', 'pakketreis' en 'bouwsteenreis' (paragraaf 3) aan de orde. In paragraaf 4 en 5 bespreek ik achtereenvolgens de regels die van toepassing zijn op bouwsteenreizen en op pakketreizen. Paragraaf 6 betreft de mogelijke aansprakelijkheid van de tussenpersoon. In paragraaf 7 ga ik vervolgens nader in op de vraag of het richtlijnvoorstel alleen de zakelijke reiziger bescherming beoogt te bieden. De paragrafen 8 en 9 betreffen het dwingendrechtelijke karakter van de voorgestelde richtlijn en de mogelijkheden voor de toezichthouder tot handhaving ervan. Ik rond af met een korte slotbeschouwing (paragraaf 10).

2. Achtergrond

In juli 2007 publiceerde de Europese Commissie een werkdocument over de herziening van de Richtlijn pakketreizen.³ Dit werkdocument bevatte een overzicht van de problemen op het gebied van regelgeving, zoals de Europese Commissie deze heeft afgeleid uit haar rapport over de implementatie van de richtlijn⁴ en de reacties daarop van onder meer het Europees Parlement, de Raad van Ministers en enkele belanghebbenden.

Het belangrijkste punt van discussie in het werkdocument was of het toepassingsgebied van de richtlijn zou moeten worden uitgebreid met (sommige) *dynamic packages*. De Commissie stelde daarbij dat toen de richtlijn in 1990 werd vastgesteld, vakantiegangers in het algemeen vooraf door touroperators samengestelde pakketreizen boekten

na bemiddeling door reisbureaus. Sinds de opkomst van het internet is het mogelijk om niet alleen op websites direct boekingen te doen bij luchtvaartmaatschappijen, busondernemingen, hotels enz., maar ook om op vergelijkingssites prijzen te vergelijken en beoordelingen door andere reizigers te lezen. Door deze ontwikkelingen is het gebruik van reisbureaus als tussenpersonen sterk afgenomen. Luchtvaartmaatschappijen bieden in toenemende mate via hun website ook accommodaties, huurauto's en andere diensten aan, terwijl reisorganisatoren steeds vaker gebruikmaken van lijnvluchten in plaats van chartervluchten en ook chartervluchten zonder hotelaccommodatie aanbieden. Een gevolg hiervan is, zo stelde de Europese Commissie, dat steeds minder reizen onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.⁵

Op het werkdocument van 2007 zijn veel reacties van belanghebbende partijen (*stakeholders*) gekomen. Ongeveer een kwart van de respondenten uit het bedrijfsleven stelde dat de Richtlijn pakketreizen tot concurrentienadelen voor reisorganisatoren leidt ten opzichte van de aanbieders van losse, maar gelinkte reisdiensten, en dat deze nadelen dienden te worden weggenomen door de richtlijn simpelweg af te schaffen. Ongeveer de helft van de respondenten uit het bedrijfsleven, gesteund door de meerderheid van lidstaten en de meeste consumentenorganisaties, stelde daarentegen dat *dynamic packaging* – met name wanneer websites met elkaar verbonden zijn en waarbij de consument naar de website van een hotel wordt geleid nadat hij een vlucht heeft geboekt – expliciet geregeld zou moeten worden door een herziene Richtlijn

* Hoogleraar, verbonden aan het Centre for the Study of European Contract Law van de Universiteit van Amsterdam en redacteur van dit tijdschrift

1. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No. 2006/2004, Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC, COM(2013)512 final.
2. De hieronder weergegeven tekst van het richtlijnvoorstel is dan ook gebaseerd op mijn officieuze vertaling van het voorstel.
3. Working document of 26 July 2007 on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tour (hierna: het Commissie-werkdocument 2007). Het werkdocument kan worden gedownload via http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/travel/package/index_en.htm (laatstelijk gecontroleerd op 13 november 2013).
4. Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States, SEC(1999)1800 final. Dit rapport kan worden gedownload via ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/pack_trav/pack_trav02_en.pdf (laatstelijk gecontroleerd op 13 november 2013).
5. Zie het Commissie-werkdocument 2007, p. 5-6.

pakketreizen.⁶ Een tweede consultatie, eind 2009, leverde vergelijkbare resultaten op.⁷

3. Toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn

Gezien de hierboven weergegeven voorgeschiedenis was het duidelijk dat een uitbreiding te verwachten was ten aanzien van het toepassingsgebied van de richtlijn. De voorstellen van de Europese Commissie lijken op dit terrein echter nogal beperkt te zijn. Blijkens artikel 2 is de richtlijn gericht op pakketreizen en op zogenaamde bouwsteenreizen.⁸ Grosso modo kan worden gesteld dat het begrip ‘pakketreizen’ iets wordt uitgebreid, zodat *dynamic packaging* onder het toepassingsgebied van de richtlijn zal worden gebracht voor zover het gaat om met elkaar verbonden websites. Daarbij blijkt de afgrenzing tussen pakketreis en bouwsteenreis essentieel te zijn: de kwalificatie van de overeenkomst is namelijk beslissend voor het antwoord op de vraag welke bescherming de voorgestelde richtlijn aan de reiziger biedt.

Het eerste kernbegrip in het richtlijnvoorstel is ‘reis-dienst’. Hieronder worden begrepen het vervoer van reizigers, het verblijf van reizigers (anders dan voor permanente bewoning), de verhuur van auto’s, en iedere andere toeristische dienst die niet bijkomstig is aan het leveren van het vervoer, het verblijf of de verhuur van auto’s (artikel 3 onderdeel 1).

Het tweede kernbegrip sluit hierbij aan. De overeenkomst waarbij twee of meer reisdiensten gecombineerd worden aangeboden voor een en dezelfde reis of vakantie kan volgens artikel 3 onderdeel 2 van het voorstel worden gekwalificeerd als een pakket indien:

- a. de diensten voorafgaande aan de contractsluiting door één handelaar worden aangeboden, al dan niet op verzoek van de reiziger of op basis van een door hem vooraf gemaakte selectie, of
- b. de diensten, ongeacht of deze worden geleverd op basis van afzonderlijk gesloten overeenkomsten met de individuele dienstverleners,
 - i. worden verkocht vanaf één verkooppunt tijdens hetzelfde boekingsproces,
 - ii. worden aangeboden of in rekening worden gebracht tegen één allesomvattende prijs,
 - iii. worden geadverteerd of verkocht onder de naam ‘pakket’ of onder een vergelijkbare naam,
 - iv. worden samengevoegd na sluiting van een overeenkomst waarbij de handelaar de reiziger

de mogelijkheid biedt om een keuze te maken uit verschillende soorten reisdiensten,⁹ of

- v. worden verkocht door verschillende handelaren door middel van de gelinkte onlineboekingsprocessen waarbij de voor de boekingstransactie benodigde naam of bijzonderheden van de reiziger uiterlijk op het moment waarop de eerste dienst wordt bevestigd, wordt gecommuniceerd tussen de betrokken handelaren.

De reisovereenkomst is daarmee te zien als de overeenkomst met betrekking tot het geheel van reisdiensten, dan wel, als het pakket is samengesteld uit afzonderlijke overeenkomsten, het geheel van overeenkomsten betreffende de reisdiensten die tot het pakket behoren (artikel 3 onderdeel 3). Onder dit begrip valt in ieder geval de traditionele pakketreis. Met de in artikel 3 onderdeel 3 onder a genoemde variant lijkt bovendien het *Club Tour*-arrest van het Hof van Justitie¹⁰ te zijn gecodificeerd: de situatie waarbij een reisbureau op verzoek van de consument reisdiensten van verschillende aanbieders combineert en deze gebundeld tot één pakket voor één prijs aanbiedt.¹¹ Kenmerkend voor de reisovereenkomst is daarmee dat de diensten voor contractsluiting worden gebundeld en dat de reisorganisator de verantwoordelijkheid voor het pakket op zich neemt.¹² Als reisorganisator wordt aangemerkt de handelaar die reisdiensten combineert en deze hetzij rechtstreeks, hetzij via of tezamen met een andere handelaar verkoopt aan reizigers; voor zover meerdere handelaren overeenkomstig artikel 3 onderdeel 2 onder b een pakket aanbieden, gelden zij alle als reisorganisator, tenzij een van hen als reisorganisator is aangemerkt en de reiziger daarover is geïnformeerd (artikel 3 onderdeel 8).

Van pakketreizen dienen bouwsteenreizen te worden onderscheiden. Bij dergelijke overeenkomsten bieden bemiddelaars online of in een verkooppriimte (meestal: een reisbureau) aan reizigers de mogelijkheid om afzonderlijke overeenkomsten met verschillende verleners van reisdiensten te sluiten.¹³ Onder dergelijke bouwsteenreizen vallen in de eerste plaats boekingen op een reisbureau waarbij het reisbureau duidelijk heeft gemaakt dat het *niet* in eigen naam handelt, maar uitsluitend als bemiddelaar. In een dergelijk geval worden de afzonderlijke reisdiensten niet gebundeld tot één pakket aangeboden door het reisbureau, maar worden afzonderlijke overeenkomsten gesloten tussen de reiziger en de aanbieders van de afzonderlijke reisdiensten. Daarmee lijkt de Europese

6. Responses to the consultation on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, Summary of responses, p. 2. Dit werkdocument wordt hierna aangeduid als: Reacties werkdocument 2007. Het kan worden gedownload via http://ec.europa.eu/consumers/rights/summary_responses_publication_final_30012007.pdf (laatstelijk gecontroleerd op 13 november 2013).

7. Zie http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/20100430_summary_responses.pdf (laatstelijk gecontroleerd op 13 november 2013), p. 2.

8. De term is gebaseerd op de Duitse tekst van het richtlijnvoorstel, waarin gesproken wordt van ‘Bausteinreisen’. De Engelse tekst spreekt in dit kader van het moeilijk begrip ‘assisted travel arrangements’, de Franse tekst van het evenmin goed hanteerbare ‘prestations de voyage assistées’.

9. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verschillende, afzonderlijk van elkaar te kiezen onderdelen die alle worden aangeboden door of via een reisorganisator en uiteindelijk door deze worden samengevoegd, in de praktijk ook wel als bouwstenen worden aangeduid.

10. Hof van Justitie 30 april 2002, C-400/00, *Jur.* 2002, p. I-4051, r.o. 17-20 (*Club-Tour, Viagens e Turismo SA/Alberto Carlos Lobo Gonçalves Garrido*).

11. Zie ook overweging 8 in de preambule van het richtlijnvoorstel.

12. Zie ook overweging 8 in de preambule van het richtlijnvoorstel.

13. Vgl. artikel 3 lid 5 van het richtlijnvoorstel.

Commissie het – destijds door mij bestreden – arrest van de Hoge Raad in het proefproces tussen ANVR en de SGR¹⁴ te sanctioneren: wanneer het reisbureau niet in eigen naam handelt, wordt het niet de wederpartij van de reiziger bij de te leveren reisdiensten en kan het dus niet als reisorganisator worden aangemerkt.

Voor de hedendaagse praktijk wellicht nog belangrijker is de tweede categorie van bouwsteenreizen: het geval van online gesloten overeenkomsten waarbij gebruik wordt gemaakt van links, waardoor na de boeking van bijvoorbeeld een vlucht de reiziger de mogelijkheid krijgt om met een vaste partner van de maatschappij die de vlucht aanbood een andere reisdienst (bijvoorbeeld een hotel of een huurauto) af te sluiten.¹⁵ Het onderscheid tussen deze categorie van bouwsteenreizen en de onder artikel 3 onderdeel 3 onder b sub v vervatte reisovereenkomsten is subtiel: van een reisovereenkomst is dan sprake indien de voor de boekingstransactie benodigde naam of bijzonderheden van de reiziger uiterlijk op het moment waarop de sluiting van de overeenkomst betreffende de eerste dienst wordt bevestigd, wordt gecommuniceerd tussen de betrokken handelaren; als de gegevens na contractsluiting zijn doorgegeven, is slechts sprake van een bouwsteenreis. Probleem is natuurlijk dat het voor de reiziger in veel gevallen helemaal niet duidelijk zal zijn of de naam of persoonlijke gegevens van de reiziger voor of na de boeking van de eerste dienst zijn doorgegeven – het enkele feit dat na het klikken op de link bijvoorbeeld de data van aankomst en vertrek al zijn ingevuld, is in dat verband natuurlijk nietszeggend.

4. Regels voor bouwsteenreizen

Zoals gezegd is de kwalificatie van de overeenkomst als bouwsteenreis of pakketreis beslissend voor het antwoord op de vraag welke bescherming de voorgestelde richtlijn aan de reiziger biedt. In het geval van een bouwsteenreis is deze blijkens artikel 17 van het richtlijnvoorstel uiterst beperkt. Volgens dit artikel is de partij die de mogelijkheid aan de reiziger biedt om de afzonderlijke overeenkomsten te sluiten, slechts verplicht de reiziger voor boeking erop te wijzen dat iedere dienstverlener slechts verantwoordelijk is voor de correcte uitvoering van de door hem aangeboden reisdienst en dat de reiziger niet door de materieelrechtelijke bepalingen van de richtlijn wordt beschermd. Het richtlijnvoorstel bevat geen specifieke sanctie voor het geval deze informatieplicht is geschonden, maar verplicht de lidstaten wel om passende en effectieve maatregelen te nemen om naleving van de voorgestelde richtlijn te verzekeren.¹⁶ Het lijkt mij voor de hand te liggen dat wanneer deze informatieplicht wordt geschonden, de partij die haar had moeten nakomen naar Nederlands recht tekort is geschoten in de na-

koming van een op haar rustende verbintenis, zodat ook schadevergoeding tot de mogelijkheden behoort.

Wel van toepassing zijn de bepalingen waarmee de reiziger beschermd moet worden tegen insolventie van de reisdienstverlener zelf of een van de andere reisdienstverleners: in dat geval heeft de reiziger overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 van het richtlijnvoorstel recht op terugbetaling van de voor de dienst betaalde prijs en, voor zover de reisdienst het vervoer van de reiziger betreft, het recht op repatriëring. Dat betekent dat reisdienstverleners die meewerken aan een bouwsteenreis wel dienen te zorgen voor dekking tegen mogelijke faillissementen, en dat de lidstaten daarop dienen toe te zien. Het houden van toezicht zal echter moeilijk zijn, omdat het ook voor een toezichthouder moeilijk zal zijn te beoordelen of wel sprake is van een bouwsteenreis, dan wel van twee los van elkaar staande reisdiensten waarvoor de insolventiebescherming niet van toepassing is.

Alle andere rechten die (zowel de oude als de nieuwe) Richtlijn pakketreizen aan de reiziger toekent, komen de reiziger in het geval van een bouwsteenreis niet toe. Voor zover de reisdienstverlener op grond van artikel 15 richtlijnvoorstel kosten heeft moeten maken vanwege het faillissement van een andere reisdienstverlener, heeft hij regresrecht op deze andere reisdienstverlener.¹⁷

5. Regels voor pakketreizen

Voor onder de omschrijving van een pakketreis vallende overeenkomsten verandert er niet zo veel. In de huidige richtlijn is het aan de lidstaten overgelaten te bepalen of de reisorganisator of het reisbureau als de wederpartij van de reiziger moet worden aangemerkt. In Nederland is ervoor gekozen om de verplichtingen aan de reisorganisator op te leggen.¹⁸ Ook het richtlijnvoorstel gaat hiervan uit.

Het richtlijnvoorstel bevat in de eerste plaats informatieverplichtingen die voor of na sluiting van de overeenkomst dienen te worden nagekomen en informatie en contractsdOCUMENTEN die voorafgaande aan de uitvoering van de reis dienen te worden verstrekt (artikel 4-6). De reiziger kan de uit de reisovereenkomst voortvloeiende rechten en plichten overdragen op een andere reiziger (artikel 7). De mogelijkheid om na contractsluiting de prijs te verhogen wegens gestegen brandstofprijzen of belastingen of een verandering in de wisselkoers wordt beperkt tot 10 % van de oorspronkelijke reissom (artikel 8 lid 2), terwijl een dergelijke begrenzing nu nog ontbreekt. De mogelijkheden tot wijziging van de reis en tot

14. Hoge Raad 11 juni 2010, ECL:NL:HR:BL8510, NJ 2011/448, m.nt. Jac. Hijma (*Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)/Algemene Nederlandse Vereniging van Reisonderningen (ANVR) c.s.*), waarover M.B.M. Loos, 'Dynamic packaging en de Hoge Raad: waar is de reisorganisator gebleven?', *NTER* 2010, afl. 8, p. 261-264.

15. Zie overweging 9 in de preambule van het richtlijnvoorstel.

16. Artikel 22 van het richtlijnvoorstel.

17. Het is echter niet duidelijk of de financiële zekerheid die in het kader van artikel 15 richtlijnvoorstel moet zijn gesteld, ook de dekking van dergelijke regresvorderingen dient te omvatten; als dat niet het geval is, dan zal de regresvordering slechts een concurrente (en dus vermoedelijk niet te incasseren) vordering in het faillissement van de failliete reisdienstaanbieder zijn, zodat dan in de praktijk de partij die de link naar de andere dienstverlener had geboden, deze kosten zal moeten dragen.

18. Vgl. artikel 7:500 lid 1 BW en de daaropvolgende bepalingen, waarin (met uitzondering van artikel 7:500 lid 2 BW) steeds over de reisorganisator wordt gesproken.

opzegging van de reisovereenkomst voor vertrek of tijdens de reis (artikel 9-10) blijven in stand.

Ten aanzien van de uitvoering van de reisovereenkomst bevat het richtlijnvoorstel expliciet het recht op herstel van het gebrek bij non-conformiteit, tenzij het wegnemen van het gebrek disproportioneel zou zijn (artikel 11 lid 2). Daarvan zou mijns inziens sprake zijn indien de reisorganisator buitensporige kosten moet maken om de reiziger een reisbestemming te laten bereiken, bijvoorbeeld wanneer een vlucht wordt geannuleerd en de enige optie erin bestaat dat de reisorganisator zelf een vliegtuig chartert. Indien sprake is van disproportionaliteit, dient de reisorganisator kosteloos geschikte alternatieven te bieden aan de reiziger (lid 3). Wanneer de reisorganisator dergelijke alternatieven niet kan bieden of de reiziger het aanbod afwijst omdat de alternatieven niet vergelijkbaar zijn met hetgeen overeen was gekomen, heeft de reiziger het recht om kosteloos te worden vervoerd naar de plaats van vertrek of een andere met hem overeengekomen plaats en op vergoeding van geleden schade (lid 4). Zolang het vervoer onmogelijk is als gevolg van onvermijdelijke en buitengewone omstandigheden (overmacht) is de aansprakelijkheid van de reisorganisator beperkt tot € 100 per nacht en drie nachten per reiziger (lid 5). De aansprakelijkheidsbeperking geldt echter niet ten aanzien van een gehandicapte reiziger¹⁹ of personen die hen begeleiden, zwangere vrouwen en onbegeleid reizende kinderen of personen die behoefte hebben aan bijzondere medische bijstand, mits de reisorganisator uiterlijk 48 uur voor de start van de reis op de hoogte was gesteld van hun bijzondere behoeften (lid 6). Onduidelijk is of de meldingsplicht (een Obliegenheit) alleen geldt voor personen die behoefte hebben aan bijzondere medische bijstand, of ook voor gehandicapten, zwangere vrouwen en onbegeleid reizende kinderen.

Wanneer de geboden alternatieven leiden tot een lagere kwaliteit van het pakket of tot kostenbesparingen voor de reisorganisator, heeft de reiziger volgens artikel 11 lid 7 recht op prijsvermindering en eventueel schadevergoeding overeenkomstig het bepaalde in artikel 12 van het richtlijnvoorstel. Lid 5 van dat artikel geeft daarbij expliciet aan dat het recht op schadevergoeding of prijsvermindering geen gevolgen heeft voor het recht op compensatie op grond van de Verordeningen (EG) 261/2004 (luchtvaart), (EG) 1371/2007 (trein), (EU) 1177/2010 (scheepvaart) en (EU) 181/2011 (bus en touringcar), maar deze rechten kunnen niet cumuleren voor zover zij dezelfde belangen of doeleinden beogen te beschermen.²⁰ Het richtlijnvoorstel geeft echter niet aan welke regeling dan voorrang heeft en in het bijzonder niet of de reisorganisator dan wel de vervoerder een beroep op het verbod

van dubbele compensatie kan doen en of de reiziger zelf mag kiezen bij wie hij zijn vordering instelt. Het recht op schadevergoeding kan bovendien beperkt zijn indien een internationaal verdrag de aansprakelijkheid van een reisdienstverlener beperkt en de Europese Unie of de lidstaat wiens recht van toepassing is op de overeenkomst, partij is bij dat verdrag; in dat geval is de reisorganisator evenmin aansprakelijk.²¹ Daarbuiten kan het recht op schadevergoeding contractueel beperkt worden, maar mag deze beperking geen betrekking hebben op letselschade, schade die door opzet of bewuste roekeloosheid is veroorzaakt, en mag de schadevergoeding niet minder dan driemaal de reissom bedragen (artikel 12 lid 4). De voor de exoneratieclausule geldende beperkingen zijn daarmee strenger dan uit de bestaande richtlijn voortvloeit, nu daarin slechts bepaald is dat aansprakelijkheid voor letselschade niet mag worden uitgesloten en dat andere exoneraties 'redelijk' moeten zijn.²² Deze bepaling geldt naast de bepalingen van de Richtlijn oneerlijke bedingen,²³ zodat ten aanzien van in algemene voorwaarden opgenomen exoneratieclausules die wel binnen de grenzen van artikel 12 van het richtlijnvoorstel blijven, nog altijd het wettelijk vermoeden blijft gelden dat het beding onredelijk bezwarend is (artikel 6:237 onderdeel f BW).

De verjaringstermijn mag bovendien niet korter dan een jaar zijn (artikel 12 lid 6). Voorts is in artikel 13 bepaald dat de reiziger mededelingen kan doen over de uitvoering van de reisovereenkomst aan degene bij wie hij de pakketreis heeft gesloten (de retailer) en dat hij ook klachten over of vorderingen betreffende de uitvoering van de reisovereenkomst bij deze retailer kan indienen. Voor zover nodig dient de retailer de mededeling, klacht of vordering onverwijld door te zenden aan de reisorganisator. Voor de toepassing van termijnen geldt de ontvangst van de mededeling, klacht of vordering door de retailer als ontvangst daarvan door de reisorganisator. Het feit dat de reisorganisator op grond van de richtlijn aansprakelijk is, belet hem overigens om regres te halen op de partij die de gebeurtenis, als gevolg waarvan het recht op compensatie, prijsvermindering of andere verplichtingen is ontstaan, heeft veroorzaakt (artikel 20).

6. Aansprakelijkheid van de retailer

De retailer – de partij met wier hulp de reiziger de reisovereenkomst met de reisorganisator, of met wie hij een bouwsteenreis is overeengekomen²⁴ – is aansprakelijk voor de correcte uitvoering van zijn eigen verplichtingen. Voor fouten bij de boeking is hij dan ook aansprakelijk, tenzij deze fouten zijn toe te rekenen aan de reiziger (bijvoorbeeld omdat die onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt) of het gevolg zijn van overmacht (arti-

19. Verwezen wordt naar Verordening (EG) 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, *PbEU* 2006, L 204/1. De uitsluiting van de aansprakelijkheidsbeperking geldt, gezien de bewoordingen van artikel 12 lid 6, echter ook indien de pakketreis niet (mede) het vervoer per vliegtuig omvat, bijvoorbeeld omdat het vervoer per trein of bus zou plaatsvinden of de reisdiensten alleen bestond uit het verblijf en een andere toeristische reisdienst.

20. Zie het slot van artikel 12 lid 5 richtlijnvoorstel.

21. Voor zover het gaat om een verdrag waar niet de Europese Unie, maar wel de lidstaat partij is, gaat het overigens slechts om een bevoegdheid van de lidstaat om de aansprakelijkheid van de reisovereenkomst overeenkomstig te beperken.

22. Zie artikel 5 lid 2 vierde alinea Richtlijn pakketreizen.

23. Zie ook de toelichting bij het richtlijnvoorstel, onderdeel 1.4, COM(2013)512 final, p. 4.

24. Zie artikel 3 onderdeel 9 richtlijnvoorstel.

kel 19). De retailer is daarnaast zelf als reisorganisator aansprakelijk indien de 'echte' reisorganisator buiten de Europese Economische Ruimte is gevestigd, tenzij de retailer bewijst dat de reisorganisator aan de eisen van artikel 11-16 van het richtlijnvoorstel voldoet (artikel 18). Aangezien de reiziger de mededelingen, klachten en vorderingen tegen de reisorganisator ook kan indienen bij de retailer, lijkt daarmee verzekerd dat de reiziger geen nadeel ondervindt van het feit dat de reisorganisator in het buitenland is gevestigd. De – gunstigere – bepaling van artikel 7:500 lid 2 BW, op grond waarvan het als tussenpersoon optredende reisbureau als reisorganisator wordt aangemerkt indien de 'echte' reisorganisator niet in Nederland gevestigd is, ook als die elders in de Europese Economische Ruimte gevestigd is, zal echter moeten worden aangepast, gezien het feit dat het richtlijnvoorstel van volledige harmonisatie uitgaat. Ook de retailer heeft overeenkomstig artikel 20 regresrecht op de partij die de gebeurtenis als gevolg waarvan het recht op compensatie, prijsvermindering of andere verplichtingen is ontstaan, heeft veroorzaakt.

7. Reiziger, consument en zakelijk reiziger: wie wordt eigenlijk beschermd?

Onder de huidige richtlijn is niet geheel duidelijk of, en zo ja: wanneer de zakelijk reizende reiziger onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt: het gebruik van de term 'consument' in de Richtlijn pakketreizen suggereert wel dat de reiziger niet in de uitoefening van een beroep of bedrijf dient te handelen, maar bij de omschrijving van het begrip 'consument' in artikel 2 richtlijn ontbreekt de beperking.²⁵ Indien bij de invulling van het begrip aansluiting wordt gezocht bij de betekenis van de term in het *acquis communautaire*, zal een reis alleen dan onder de werking van de richtlijn vallen indien het beroeps- of bedrijfsmatige karakter van de reis 'slechts een onbetekenende rol speelt'.²⁶ Dat leidt echter uiteraard tot nieuwe afgrenzingsvragen: wat indien de reiziger zowel zakelijke als toeristische motieven voor de reis heeft, bijvoorbeeld omdat hij een bezoek aan een congres verlengt met een verblijf aan het strand van enkele dagen? En is dan relevant of de verlenging korter of langer is dan de duur van het congres? Om dergelijke vragen te voorkomen, heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen om niet uit te gaan van de term 'consument', maar van het neutrale begrip 'reiziger'. Dat brengt mee dat ook de zakelijke reiziger die een pakketreis boekt, onder de dwingendrechtelijke bescherming van de regeling van de reisovereenkomst valt.²⁷ Wanneer de werkgever de reis boekt, is deze als hoofdcontractant aan te merken als 'reiziger' in de zin van artikel 7:500 BW, ook al is de werknemer de feitelijke reiziger. Deze werknemer is in dat geval in

juridisch opzicht te zien als de medereiziger als hierboven bedoeld.²⁸

Bij de voorbereiding van de herziening van de richtlijn is de vraag gesteld of een vermindering van de bescherming van zakelijke reizigers door aansluiting bij de definities in andere consumentenrechtelijke richtlijnen gewenst was, en zo ja: hoe omgegaan zou moeten worden met de situatie waarbij iemand een pakket koopt voor een gemengd doel (voor zowel zakelijke als privédoelinden).²⁹ De reacties van de *stakeholders* zullen de Europese Commissie niet gelukkig hebben gemaakt: ongeveer de helft van de respondenten uit elk van de verschillende *stakeholder*groepen was voorstander van de bestaande situatie, terwijl de andere helft er de voorkeur aan gaf voor de omschrijving van de term 'consument' aan te sluiten bij de in het *acquis communautaire* gebruikelijke betekenis van die term: een niet in de uitoefening van beroep of bedrijf handelende natuurlijk persoon. De tweede groep gaf daarbij aan dat consumenten en zakelijke reizigers verschillende behoeften aan bescherming hebben, dat de richtlijn gericht is op vakantie en toerisme en dat er geen reden zou bestaan om zakelijke reizen onder het toepassingsgebied van de richtlijn te doen vallen. De eerstgenoemde groep stelde zich daartegenover op het standpunt dat het veel te ingewikkeld is om van geval tot geval te bekijken of de reiziger wel of niet een consument is, met name wanneer de reiziger het pakket koopt voor een gemengd doel. Andere wetgeving en verdragen op het gebied van reizen maken bovendien geen onderscheid tussen consumenten en zakelijke reizigers.³⁰

De Europese Commissie heeft uiteindelijk getracht een tussenoplossing te vinden. Teneinde mogelijke misverstanden te voorkomen hanteert de voorgestelde richtlijn niet langer het begrip 'consument', maar het begrip 'reiziger'.³¹ Dat begrip wordt in artikel 3 onderdeel 6 van het richtlijnvoorstel omschreven als een persoon die een onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallende overeenkomst wil sluiten of op basis van een dergelijke overeenkomst gerechtigd is te reizen, inclusief zakelijke reizigers voor zover deze niet reizen op basis van een raamovereenkomst met een handelaar die gespecialiseerd is in de regeling van zakenreizen. In de preambule wordt in dit verband opgemerkt dat het niet altijd eenvoudig is om onderscheid te maken tussen enerzijds consumenten en anderzijds vertegenwoordigers van kleine ondernemingen of professionals die reizen boeken welke verband houden met hun bedrijf of beroep, maar daarbij gebruikmaken van dezelfde manieren om de overeenkomst te sluiten als consumenten. Dergelijke zakelijke reizigers zouden een vergelijkbaar beschermingsniveau als consumenten nodig hebben. Grotere organisaties sluiten daarentegen vaak raamovereenkomsten met gespecialiseerde

25. In artikel 2 onderdeel 4 Richtlijn pakketreizen wordt het begrip 'consument' omschreven als: 'de persoon die het pakket koopt of zich daartoe verbindt ("de hoofdcontractant"), of elke persoon namens wie de hoofdcontractant zich ertoe verbindt het pakket te kopen ("de andere begunstigden"), of elke persoon aan wie de hoofdcontractant of een van de andere begunstigden het pakket overdraagt ("de cessionaris")'.

26. Vgl. Hof van Justitie 20 januari 2005, C-464/01, *Jur.* 2005, p. I-439, r.o. 39 en 41 (*Gruber/Bay Wa AG*).

27. Memorie van toelichting, p. 6; nota naar aanleiding van het eindverslag, p. 2.

28. Asser/Tjong Tjin Tai 7-IV*, 2009/488.

29. Zie het Commissie-werkdocument 2007, p. 8-9.

30. Reacties werkdocument 2007, p. 3.

31. Zie de slotwoorden van overweging 7 in de preambule.

aanbieders van zakelijke reizen, die de zakelijke reizen voor de werknemers van deze grotere organisaties organiseren. Voor dergelijke reizen is de door de richtlijn geboden bescherming blijkens de preambule niet bedoeld; deze zijn daarom van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgezonderd.³²

8. Dwingend recht

Het dwingendrechtelijke karakter van het richtlijnvoorstel wordt in artikel 21 op drie manieren uitgewerkt. Lid 2 bepaalt dat reizigers geen afstand kunnen doen van de rechten die hen krachtens de implementatiewetgeving worden toegekend, terwijl lid 3 aangeeft dat een contractuele afstand of een verklaring waarmee de reiziger afstand doet van de rechten die de richtlijn hem toekent, of instemt met een beperking daarvan, 'shall not be binding on the traveller'. De strekking van deze bepalingen is dat de consument beschermd moet worden tegen in de overeenkomst opgenomen beperkingen van zijn rechten, omdat anders de richtlijn in de praktijk zou worden uitgehold. Het geciteerde gedeelte van lid 3 maakt daarbij duidelijk dat voor contractsluiting opgestelde bedingen waarmee de rechten die de richtlijn aan reizigers toekent worden uitgesloten of worden beperkt, niet zijn toegestaan, ook niet indien zij individueel zouden zijn uitonderhandeld, en dat een dergelijke contractuele bepaling door de rechter ambtshalve buiten toepassing zal moeten worden gelaten. De bepalingen zijn echter onzorgvuldig geformuleerd, nu zij ook zouden verbieden dat partijen *na* het ontstaan van een recht of vordering zouden overgaan tot een schikking. Zo is het wenselijk dat *als* eenmaal een recht op schadevergoeding is ontstaan, maar onduidelijk is hoeveel schade er precies is geleden, partijen het geschil desgewenst moeten kunnen schikken in plaats van gedwongen te worden het geschil uit te procederen. Ook een bindendadviesprocedure zou in dat geval niet volstaan, omdat ook dat naar Nederlands recht zou leiden tot een vaststellingsovereenkomst waarbij de consument (mogelijk) afstand van een deel van zijn rechten zou doen.

Lid 2 en 3 zijn beide van toepassing op zowel door reisorganisatoren aangeboden pakketreizen (reisovereenkomsten), als op door afzonderlijke, maar samenwerkende reisdienstverleners aangeboden bouwsteenreizen, als op bemiddelingsovereenkomsten met retailers. Het toepassingsgebied van lid 1 is daarentegen beperkt tot reisorganisatoren. Volgens deze bepaling leidt de verklaring van de reisorganisator dat hij uitsluitend handelt als reisdienstverlener, als tussenpersoon, of in andere hoedanigheid, of dat het aangeboden pakket van reisdiensten dat volgens de omschrijving van artikel 3 onderdeel 2 aangemerkt wordt als 'pakket' in de zin van de richtlijn, niet tot bevrijding van de reisorganisator van de in de richtlijn op reisorganisatoren gelegde verplichtingen. Zoals eerder is opgemerkt, kan in veel gevallen de partij die de reisdienst verleent en die als reisorganisator *zou* kunnen worden aangemerkt, voorkomen dat sprake is van een reisover-

eenkomst door voor contractsluiting duidelijk te maken dat zij slechts als bemiddelaar optreedt. Zo bezien kan artikel 21 lid 1 alleen betrekking hebben op verklaringen die na contractsluiting zijn afgelegd. En dan lijkt de bepaling weinig toe te voegen aan het in lid 2 en 3 bepaalde.

9. Handhaving

De laatste bepalingen waar aandacht aan moet worden besteed, zijn artikel 22 en 23. Artikel 22 bevat de – gebruikelijke – bepaling dat de lidstaten dienen te zorgen voor passende en doeltreffende maatregelen om de naleving van de richtlijn te verzekeren. Artikel 23 voegt daaraan toe dat zij regels dienen vast te stellen betreffende boetes die toezichthouders kunnen opleggen aan handelaren die de bepalingen van de implementatiewetgeving overtreden en dat zij alle maatregelen zullen nemen dat deze boeteregels ook worden toegepast. De boetes dienen daarbij doeltreffend en evenredig te zijn, en geschikt om preventief te werken. De richtlijn bevat daarmee niet alleen een verplichting voor de lidstaten om te zorgen voor naleving van de richtlijn, maar ook om publiekrechtelijke handhaving mogelijk te maken, ook indien geen sprake is van een grensoverschrijdende overeenkomst. In zoverre gaat de ontwerp-richtlijn ook verder dan de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming,³³ aangezien op grond van die verordening alleen een bevoegde autoriteit behoefde te bestaan die *buitenlandse* toezichthouders in staat moest stellen om in eigen land op te treden tegen intracommunautaire inbreuken. Van een dergelijke intracommunautaire inbreuk hoeft in dit richtlijnvoorstel geen sprake te zijn.

10. Besluit

In het richtlijnvoorstel is gekozen voor een beperkte uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot bepaalde vormen van *dynamic packaging*. De Europese Commissie lijkt daarbij, tevergeefs, te hebben gezocht naar een technische afgrenzing van wel en niet onder de richtlijn te brengen vormen teneinde geen principiële keuze te hoeven maken ten aanzien van het toepassingsgebied van de richtlijn. Weliswaar wordt onderkend dat vakanties niet langer vooral worden geboekt in de vorm van vooraf samengestelde pakketreizen, maar de consequentie om de wijze van contracteren beslissend te achten voor de vraag wie bescherming behoeft, heeft de Commissie niet durven trekken. Wat reesteert, is een tamelijk marginale aanpassing van een verouderde richtlijn. Het voordeel daarvan is wel dat de inhoud weinig verrassend is en dat de voorgenomen volledige harmonisatie weleens op weinig weerstand in Raad en Parlement (en in de literatuur) zou kunnen stuiten.

Dat neemt niet weg dat er wel werk aan de winkel is. De afgrenzing van de wel onder het begrip 'pakket' vallende vormen van *dynamic packaging* en vormen die daar niet onder vallen, is buitengewoon onduidelijk. Het feit dat in de praktijk met 'bouwstenen' een reisovereenkomst

32. Zie overweging 7 in de preambule.

33. Verordening (EG) 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, *PbEU* 2004, L 364/1.

kan worden samengesteld bij één dienstverlener (die derhalve als reisorganisator moet worden gehanteerd), terwijl de op de Duitse versie van het richtlijnvoorstel gebaseerde term 'bouwsteenreis' juist op niet-reisovereenkomsten doelt, helpt hierbij uiteraard niet. De afgrenzing is echter essentieel om te kunnen bepalen welke bescherming een reiziger op grond van de richtlijn geniet: de bescherming bij bouwsteenreizen bestaat, naast insolventiebescherming, vooral uit de waarschuwing dat de richtlijn verder *niet* van toepassing is. Verduidelijking van deze afgrenzing is in ieder geval noodzakelijk.