

N Reizen A1
MH/ND/AS
929-2024

Brussel, 20 februari 2024

ADVIES

OVER

**EEN EUROPESE RAADPLEGING OVER EEN VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN
RICHTLIJN 2015/2302 OM REIZIGERS DOELTREFFENDER TE BESCHERMEN
EN BEPAALDE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN TE VEREENVOUDIGEN EN TE
VERDUIDELIJKEN**

Situering van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO is een Belgische federale adviesraad opgericht bij de wet van 24 april 2014 betreffende de organisatie van de vertegenwoordiging van de zelfstandigen en de kmo's. Hij groepeerde meer dan 170 door de Belgische overheid erkende beroeps- en interprofessionele organisaties die de belangen van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) verdedigen. De Hoge Raad bestaat in zijn huidige vorm reeds meer dan 50 jaar. Hij heeft drie opdrachten.

De Hoge Raad treedt op als spreekbuis van de Belgische zelfstandigen, vrije beroepen en kmo's. Volgens de Belgische definitie zijn kmo's die ondernemingen die in het kader van de Europese KMO-definitie worden aangeduid als micro- en kleine ondernemingen. De Hoge Raad vervult die rol onder meer door het geven van formele adviezen en dit in de eerste plaats aan de betrokken Ministers van de Belgische federale regering maar ook aan het Belgische Parlement en aan de Europese instanties. De adviezen van de Hoge Raad bestrijken alle mogelijke facetten van het beroepsleven van zelfstandigen en kmo's: het algemeen KMO-beleid, de beroepsreglementeringen, de handelspraktijken, de problematiek van de betalingsachterstand, administratieve vereenvoudiging, enz.

De Hoge Raad heeft ook een vertegenwoordigende bevoegdheid in die zin dat hij vertegenwoordigers afvaardigt naar beheers- of raadgevende organen van diverse socio-economische instanties. Aldus duidt de Hoge Raad in een dertigtal officiële instanties de vertegenwoordigers van de zelfstandigen en de kmo's aan.

Tot slot vormt de Hoge Raad ook een overlegplatform voor de zelfstandigen en de kmo's.

De Hoge Raad is opgenomen in het gemeenschappelijk transparantieregister van het Europees Parlement en de Europese Commissie onder het registratienummer 59919253482-83.

CONTEXT

Op 29 november 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2015/2302 om reizigers doeltreffender te beschermen en bepaalde aspecten van de richtlijn te vereenvoudigen en te verduidelijken. Op dezelfde datum publiceerde de Europese Commissie ook een voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 261/2004, (EG) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 en (EU) nr. 2021/782 wat betreft de handhaving van passagiersrechten in de Unie, waarover de Hoge Raad in het kader van dit advies geen specifiek commentaar geeft.

Deze voorstellen volgen namelijk op het door de Europese Commissie op 26 februari 2021 aangenomen verslag over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen en de in 2022 gehouden openbare raadplegingen over de herziening van genoemde richtlijn enerzijds en over de verbetering van passagiersrechten anderzijds. De Hoge Raad nam deel aan deze twee raadplegingen¹ en had eerder al een eerste advies uitgebracht over de wet tot omzetting van Richtlijn 2015/2302² in Belgisch recht.

STANDPUNTEN

Richtlijn 2015/2302 heeft tot doel reizigers beter te beschermen, meer transparantie te creëren, de regelgeving aan te passen aan de digitalisering en te zorgen voor een gelijk spelveld. Deze richtlijn heeft de consumentenbescherming op Europees niveau verbeterd. De meeste lasten liggen echter bij organisatoren en doorverkopers. De meeste van deze organisatoren en verkopers zijn reisbureaus en touroperators, waarvan meer dan 99% van hen in België zijn zelfstandigen en kmo's met minder dan vijftig werknemers³, en die de risico's van dienstverleners aan reizigers moeten dekken. Deze situatie, waarop de Hoge Raad in verschillende adviezen⁴ heeft gewezen, is onhoudbaar voor zowel de organisatoren als hun verzekeraars. Er wordt dus bij lang niet voldaan aan de voorwaarden voor eerlijke concurrentie die met de richtlijn worden beoogd.

Het huidige voorstel voor een herziening van Richtlijn 2015/2302 probeert een antwoord te bieden op de vele problemen die voortvloeien uit de toepassing van de richtlijn of de tekortkomingen ervan, die met name tijdens de Covid-19-crisis aan het licht zijn gekomen. Volgens de Hoge Raad zal dit voorstel echter geen oplossing bieden voor een aantal problemen die in de praktijk worden ondervonden, en kan de situatie van organisatoren en doorverkopers zelfs verslechteren.

A. Beperking van aanbetalingen

Artikel 1, lid 5, waarbij een nieuw artikel 5 bis in de richtlijn wordt ingevoegd, voorziet in een beperking van de aanbetaling dat de organisator of doorverkoper van de reiziger mag eisen, tot maximaal 25% van het totale bedrag van het pakket, en dit tot 28 dagen voor de aanvang van het pakket. De Hoge Raad is geen voorstander van deze beperking op aanbetalingen.

¹ Zie [advies 878-2022](#) over een Europese raadpleging over de herziening van de richtlijn pakketreizen en [advies 893-2022](#) over een Europese raadpleging over de betere bescherming van passagiers en hun rechten.

² Zie advies [826-2022](#) over de wet van 21 november 2017 betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten.

³ Bron: Statbel, situatie op 31/12/2022.

⁴ Zie adviezen hierboven vermeld.

Eerst en vooral moet worden benadrukt dat organisatoren en doorverkopers de enigen zijn die een insolventieverzekering moeten afsluiten, die de reiziger *de facto* dekt tegen de risico's die gepaard gaan met de insolventie van de organisator en doorverkoper, zowel wat betreft de aanbatalingen als het saldo van de pakketreis. Om deze insolventieverzekering te verkrijgen, vereist de Belgische regelgeving onder andere een algemene liquiditeitsratio van meer dan 1 en een eigen vermogen van minstens 15% van de totale balansactiva⁵. Het beperken van vooruitbetalingen zou een directe impact hebben op de liquiditeit van bedrijven en zou daarom hun vermogen om zich te verzekeren tegen insolventie kunnen ondermijnen.

De liquiditeit in de sector is al beïnvloed door twee andere Europese regels: het verbod op overfacturering bij betalingen met een debet- of kredietkaart⁶ en de beperkingen die aan de sector zijn opgelegd in het kader van de verzekeringsdistributie⁷. De gemiddelde brutomarge voor een reisorganisatie is nu 10,47%. De kosten van elektronische betalingen liggen tussen 0,8% en 3,5%, afhankelijk van het type betaalkaart dat wordt gebruikt. Dit absorbeert een aanzienlijk deel van de brutomarge van het bedrijf en heeft een aanzienlijke impact op de liquiditeit. Bovendien kunnen organisatoren en doorverkopers in het kader van de regelgeving inzake verzekeringsdistributie vaak niet langer zelf reisgerelateerde verzekeringen aanbieden - en toch moeten ze de reiziger hierover informeren krachtens Richtlijn 2015/2302 - wat uiteraard een impact heeft op hun liquiditeit.

Bovendien zou het beperken van aanbatalingen betekenen dat organisatoren en doorverkopers nog meer de rol van bank op zich zouden nemen en extra financiële risico's zouden lopen in vergelijking met andere belanghebbenden. Dit is onaanvaardbaar, aangezien er geen limiet is aan de aanbatalingen die dienstverleners zoals luchtvaartmaatschappijen of grote hotelketens van organisatoren en doorverkopers kunnen eisen. De gevolgen voor organisatoren en doorverkopers zullen aanzienlijk zijn, aangezien zij meer geld zullen moeten voorschieten aan deze dienstverleners. Het huidige voorstel voorziet in de mogelijkheid van aanbatalingen tot 25% van de prijs van het pakket, terwijl de industriestandaard momenteel 30% is, met uitzondering van specifieke reizen waarvoor dienstverleners andere voorwaarden stellen om de reis te garanderen. Hoewel de voorgestelde richtlijn ook bepaalt dat een hogere aanbetaling kan worden gevraagd "*wanneer dit nodig is om voor de organisatie en de uitvoering van de pakketreis te kunnen zorgen*", zal dit voor organisatoren en doorverkopers een extra administratieve last met zich meebrengen die niet over het hoofd kan worden gezien. Het recente onderzoeksrapport over de financiering van de (pakket)reissector, in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken⁸, benadrukt de negatieve effecten van het beperken van aanbatalingen voor zowel bedrijven als consumenten.

Tot slot wil de Hoge Raad er op wijzen dat een beperking op aanbatalingen eenvoudigweg geen rekening houdt met de realiteit van de reisindustrie. Als er, in tegenstelling tot wat er nu in het voorstel voor een richtlijn staat, ook een beperking zou gelden voor aanbatalingen die dienstverleners kunnen vragen in het kader van een pakketreis, bestaat het risico dat ze stoppen met het verkopen van hun diensten aan organisatoren of weigeren hun diensten in een pakket op te nemen.

⁵ Zie art. 4 en 6 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 betreffende de bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten.

⁶ Zie richtlijn (UE) 2015/2366 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, omgezet in België door de wet van 19 juli 2018 houdende wijziging en invoering van bepalingen inzake betalingsdiensten in verschillende boeken van het Wetboek van economisch recht.

⁷ Zie richtlijn 2016/97 betreffende verzekeringsdistributie, in België omgezet door de wet van 6 december 2018.

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/14/onderzoek-financiering-pakketreissector>

Concluderend is de Hoge Raad van mening dat het verzoek om aanbetsaling deel uitmaakt van commerciële onderhandelingen en op transparante wijze aan de reiziger kan worden meegedeeld, maar binnen de commerciële vrijheid van de exploitant moet vallen. In ondergeschikte orde stemt de Hoge Raad in met een beperking van de aanbetsalingen tot 30%, op voorwaarde dat van deze regel kan worden afgeweken wanneer dat dit nodig zou zijn om de organisatie en uitvoering van het pakket te garanderen. Op dit uitzonderingsregime moet bovendien zonder onnodige administratieve formaliteiten een beroep kunnen worden gedaan.

B. Noodfonds(en)

De Hoge Raad herhaalt zijn oproep voor de oprichting van een Europees noodfonds dat wordt gefinancierd door een bijdrage van de passagiers. Hij betreurt dat het huidige herzieningsvoorstel hierin niet voorziet. Met een dergelijk fonds zouden reizigers, organisatoren en doorverkopers beter beschermd moeten kunnen worden tegen de gevolgen van pandemieën en rampen.

Artikel 12 van de richtlijn bepaalt dat "*Indien de pakketreisovereenkomst (...) wordt beëindigd, heeft de reiziger recht op een volledige terugbetaling van alle voor de pakketreis betaalde bedragen*". De toepassing van deze bepaling werd duidelijk ondermijnd tijdens de Covid-19-crisis, toen alle pakketreizen moesten worden geannuleerd en terugbetaald. Zodra een boeking is gemaakt, worden deze bedragen betaald - uiteraard na aftrek van de commissie - aan de gekozen dienstverleners, om de goede uitvoering van de geboekte reizen te garanderen. De organisator/doorverkoper beschikt niet langer over dit geld. Tijdens de Covid-19 crisis was het voor tussenpersonen moeilijk, zo niet vaak onmogelijk, om hun klanten terug te betalen, vooral binnen de wettelijke termijn van 14 dagen.

In de voorgestelde herziening bepaalt artikel 1, punt 12, tot wijziging van artikel 22 van de richtlijn: "*wanneer een dienstverlener een dienst die deel uitmaakt van een pakketreis annuleert of niet verleent, deze dienstverlener alle door de organisator voor de dienst gedane betalingen binnen 7 dagen aan de organisator terugbetaalt*". De Hoge Raad erkent dat deze nieuwe bepaling het voor de organisator gemakkelijker zou kunnen maken om de reiziger binnen 14 dagen terug te betalen, op voorwaarde dat deze verplichting effectief wordt toegepast. Hoe dan ook, deze bepaling zal niet voorkomen dat het voortbestaan van de sector opnieuw ernstig wordt bedreigd in het geval van een nieuwe crisis die leidt tot massale annuleringen van reizen, en dit omwille van minstens twee redenen. Ten eerste kan deze maatregel alleen door de EU-lidstaten worden opgelegd aan dienstverleners die op hun grondgebied actief zijn, en kan dus niet buiten de EU worden toegepast. Een groot deel van de door organisatoren verkochte pakketten heeft betrekking op landen buiten de EU. Ten tweede garandeert deze maatregel organisatoren geen enkele vergoeding, aangezien ze hun klanten binnen 14 dagen volledig moeten terugbetalen, waardoor ze geen inkomsten hebben ondanks het werk dat ze hebben verricht.

Een noodfonds is daarom noodzakelijk en moet de volgende zaken dekken:

- De kosten van terugbetaling na een gedwongen annulering in geval van uitzonderlijke en onvermijdelijke omstandigheden, en in het bijzonder de bedragen die niet kunnen worden verhaald op de dienstverleners;
- De kosten van repatriëring van de reiziger: indien de reiziger geen beroep kan doen op een annuleringsverzekering om deze kosten te dekken, of indien de kosten hoger zijn dan het bedrag dat door de verzekering wordt gedekt;
- De gedeelde inkomsten als percentage van de totale jaarlijkse omzet;

Indien van toepassing, diensten die niet worden geleverd en niet worden terugbetaald door de dienstverleners na de repatriëring van de reizigers.

Om misbruik te voorkomen moet worden geëist dat de kosten en verliezen worden aangetoond om een beroep te kunnen doen op dit fonds. De Hoge Raad stelt daarom voor om artikel 12.3.c van de Richtlijn als volgt aan te vullen: *"Als een pakketreis vanwege uitzonderlijke en onvermijdelijke omstandigheden niet kan plaatsvinden, treedt er een Europees noodfonds in werking dat alle betrokken partijen een eerlijke compensatie biedt, na het indienen van hun aantoonbare kosten en verliezen"*.

C. Insolventieverzekering

De voorgestelde herziening van Richtlijn 2015/2302 bevat nieuwe bepalingen over vouchers die worden aangeboden door pakketreisorganisatoren. Deze vouchers zullen worden gedekt door een insolventieverzekering. De Hoge Raad wijst erop dat bij ontstentenis van een dergelijke bescherming voor B2B-vouchers deze verboden moeten worden om liquiditeitscrisis en mogelijke faillissementen die daaruit voortvloeien te voorkomen. Als dit niet het geval is, is het huidige systeem niet langer levensvatbaar.

In deze optiek betreurt de Hoge Raad het ontbreken van een verplichte insolventieverzekering voor luchtvaartmaatschappijen, die zowel particuliere als zakelijke klanten dekt. Hoewel de herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten de invoering van een insolventieverzekeringplicht voor luchtvaartmaatschappijen mogelijk zou kunnen maken, zou het beter zijn geweest dat deze herziening gelijktijdig met de herziening van Richtlijn 2015/2302 werd behandeld en bovendien is er momenteel geen garantie dat deze verplichting het daglicht zal zien.

Meer in het algemeen wordt gevraagd dat de verplichting om een insolventiebescherming te nemen niet alleen wordt uitgebreid tot luchtvaartmaatschappijen, maar ook tot alle professionals die luchtvervoersdiensten voor passagiers verkopen in het Europese luchtruim, alsook tot onlineplatforms die dit soort diensten aanbieden. Deze verplichting lijkt logisch aangezien het risico op faillissement bijzonder hoog is voor luchtvaartmaatschappijen. Er moet worden opgemerkt dat de afgelopen jaren 140 luchtvaartmaatschappijen failliet zijn gegaan en dat een aantal van hen onder een beschermingsregeling werken. Er is echter geen reden waarom reizigers die hun vlucht boeken via een luchtvaartmaatschappij of een platform minder goed beschermd zouden zijn dan reizigers die een vergelijkbare dienst aanvragen bij een pakketreisorganisatie. Een gelijk speelveld en degelijke bescherming voor alle reizigers moet gegarandeerd worden.

In dit verband wil de Hoge Raad verwijzen naar het recente geval dat voortvloeide uit de procedure van gerechtelijke reorganisatie (PGR) van de luchtvaartmaatschappij Air Belgium. In september 2023 onderbrak deze luchtvaartmaatschappij haar passagiersvluchten op zeer korte termijn, zonder voorafgaande waarschuwing, en werd kort daarna beschermd door een PGR. Krachtens de wet tot omzetting van Richtlijn 2015/2302 in Belgisch recht moesten organisatoren reizigers zonder extra kosten alternatieven aanbieden voor hun pakketreizen. De tickets van Air Belgium die door organisatoren/doorverkopers werden verkocht en die niet konden worden gebruikt, bedroegen ongeveer 4,5 miljoen euro. Deze organisatoren/doorverkopers moesten echter meer betalen, in dit geval 5,5 miljoen euro aan tickets die opnieuw werden uitgegeven door andere luchtvaartmaatschappijen. Deze meerkosten van één miljoen euro worden met name verklaard door het feit dat dit incident zich voordeed tijdens het hoogseizoen in zuidelijk Afrika en door het feit dat het verdwijnen van Air Belgium het aanbod aanzienlijk verminderde. De door de organisatoren/doorverkopers betaalde bedragen zijn nog steeds niet terugbetaald⁹. In het kader van de PGR is de terugbetaling gepland in 36 schijven gespreid over drie jaar. Dit optimale scenario zal pas van

⁹ Op datum van 15 februari 2024.

toepassing worden zodra Air Belgium niet langer onderworpen is aan de PGR. In het slechtste scenario is het mogelijk dat de aan Air Belgium voorgeschoten fondsen niet worden terugbetaald, wat resulteert in een totaal verlies van 5,5 miljoen euro voor organisatoren en doorverkopers. In het beste geval kan de sector de 4,5 miljoen euro terugvorderen over een periode van drie jaar, maar de kosten van 1 miljoen euro moeten worden gedragen en geabsorbeerd door organisatoren en doorverkopers. Dit voorbeeld illustreert duidelijk de noodzaak om de voorgestelde maatregelen uit te voeren, namelijk de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om zich te verzekeren tegen insolventie en de oprichting van een noodfonds.

D. Consistentie tussen verschillende regelgevingen

De Hoge Raad herhaalt dat er behoefte is aan meer harmonisatie tussen de verschillende verordeningen die van invloed zijn op organisatoren en doorverkopers. Hoewel het voorstel voor een verordening tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 261/2004, (EG) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 en (EU) nr. 2021/782 wat betreft de handhaving van passagiersrechten in de Unie rekening houdt "*met andere EU-wetgeving die momenteel ook wordt herzien of ontwikkeld, om de harmonisatie en samenhang te waarborgen*" blijven er bepaalde inconsistenties bestaan. In dit verband verwijst de Hoge Raad naar de opmerkingen in zijn advies over de Europese raadpleging over de herziening van Richtlijn 2015/2302¹⁰. Het gaat hier om de afstemming tussen de verplichtingen van de organisatoren/doorverkopers enerzijds en van de luchtvaartmaatschappijen anderzijds met betrekking tot de accommodatiekosten in geval van overmacht en met betrekking tot de wijziging van vluchtschema's. Ook de implicaties van de artikelen 14, §5 en 22 van de richtlijn worden besproken. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de organisator de schadevergoedingen die hij aan de reiziger moet betalen, mag verrekenen met de bedragen die de reiziger reeds heeft ontvangen of kan ontvangen op basis van de verschillende regelingen.

BESLUIT

De Hoge Raad is van mening dat de voorgestelde herziening van Richtlijn 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen onvoldoende tegemoet komt aan de problemen waarmee organisatoren en doorverkopers worden geconfronteerd en hun concurrentiepositie zelfs nog verder kan verzwakken. Een verdere verzwakking van deze spelers zou ook nadelig zijn voor de reizigers. De richtlijn moet niet alleen reizigers een betere bescherming garanderen, maar ook voor een gelijk speelveld zorgen. De Hoge Raad is echter van mening dat het voorstel in dit opzicht geen aanzienlijke verbetering zal brengen.

De Hoge Raad is gekant tegen de beperking van de aanbetalingen tot 25% van het totale bedrag van het pakket dat kan worden gevraagd door organisatoren en doorverkopers, aangezien een dergelijke maatregel zware gevolgen zou hebben voor deze spelers en geen rekening houdt met de realiteit van de reisindustrie. Het zou een ernstige impact hebben op de liquiditeit en solvabiliteit van organisatoren en doorverkopers en een onoverkomelijke nieuwe last kunnen creëren voor de sector, die voor het overgrote deel bestaat uit zelfstandigen en kmo's met minder dan vijftig werknemers. In ondergeschikte orde stemt de Hoge Raad in met een beperking van de aanbetalingen tot 30%, op voorwaarde dat van deze regel kan worden afgeweken wanneer dat dit nodig zou zijn.

¹⁰ Zie [advies 878-2022](#), in het bijzonder pagina's 29-30.

Om verder te gaan in de richting van een gelijk speelveld en reizigers beter te beschermen, roept de Hoge Raad op tot:

- De oprichting van een Europees noodfonds om de ongedekte kosten van getroffen belanghebbenden te dekken tijdens reisannuleringen als gevolg van uitzonderlijke en onvermijdelijke omstandigheden;
 - De verplichting tot verzekering tegen insolventie voor luchtvaartmaatschappijen [als onderdeel van de herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008] en voor alle professionals – inclusief platforms – die vliegrediensten verkopen;
 - Een betere samenhang tussen de verschillende regelgevingen die van toepassing zijn op professionals die pakketreizen aanbieden.
-