

Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/314/EEG betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, in de interne wetgeving van de lidstaten van de EG

1.1.	DE OMZETTING VAN DE RICHTLIJN IN DE INTERNE WETGEVING VAN DE LIDSTATEN	7
1.2.	DISCUSSIEPUNTEN BETREFFENDE DE INTERPRETATIE VAN DE RICHTLIJN.....	9
1.2.1.	<i>Het toepassingsgebied van de richtlijn</i>	10
1.2.2.	<i>Aansprakelijkheid</i>	11
1.3.	ANDERE DISCUSSIEPUNTEN BETREFFENDE DE VERDERE ONTWIKKELING VAN DE CONSUMENTENBESCHERMING IN DE TOERISMESECTOR	12
1.3.1.	<i>Pakketreizen die niet onder de richtlijn inzake pakketreizen vallen - moet de werkingssfeer van de richtlijn worden uitgebreid?</i>	12
1.3.2.	<i>Regels die moeten worden toegepast indien de consument zonder geldige reden zijn overeenkomst opzegt</i>	13
1.3.3.	<i>Consumentenbescherming op het terrein van de burgerluchtvaart</i>	13
1.3.4.	<i>... en op het terrein van het openbaar vervoer</i>	14
1.3.5.	<i>De verkoop van pakketreizen via e-handel</i>	14
1.4.	ONEERLIJKE BEDINGEN IN OVEREENKOMSTEN VOOR PAKKETREIZEN	14
2.	GARANTIES IN VERBAND MET HET FAILLISSEMENT OF DE INSOLVABILITEIT VAN DE REISORGANISATOR/DOORVERKOPER (ARTIKEL 7 VAN RICHTLIJN 90/314)	16
2.1.	AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE INTERPRETATIE VAN ARTIKEL 7 VAN RICHTLIJN 90/314/EEG	16
2.1.1.	<i>Tekst van artikel 7</i>	16
2.1.2.	<i>Interpretatie door het Europese Hof van Justitie</i>	17
2.2.	PRINCIPES VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN REISGARANTIES	22
3.	BELGIË	24
4.	DENEMARKEN	24
5.	DUITSLAND	25
6.	GRIEKENLAND	25
7.	SPANJE	25
8.	FRANKRIJK	26
9.	IERLAND	26
10.	ITALIË	26
11.	LUXEMBURG	26
12.	NEDERLAND	27
13.	OOSTENRIJK	27
14.	PORTUGAL	28
15.	FINLAND	28
16.	ZWEDEN	29

17. VERENIGD KONINKRIJK	29
18. BELGIË.....	30
19. DENEMARKEN	30
20. DUITSLAND.....	31
20.1. BEPERKING VAN HET VERZEKERD BEDRAG	31
20.2. GEEN VERGUNNING VEREIST	32
21. GRIEKENLAND	32
22. SPANJE	33
22.1. INPERKING VAN HET TOEPASSINGSGEBIED.....	34
22.2. BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID	34
22.3. VERPLICHTINGEN VOOR BUITENLANDSE ORGANISATOREN/DOORVERKOPERS	34
23. FRANKRIJK.....	34
23.1. BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID	35
23.2. ANDERE REDENEN VOOR BEZORGDHEID.....	35
24. IERLAND.....	36
24.1. GARANTIES KRACHTENS DE VERVOERSWET VAN 1982	36
24.2. FONDS VOOR DE BESCHERMING VAN REIZIGERS	37
24.3. GARANTIES KRACHTENS DE ARTIKELEN 23 TOT EN MET 25 VAN DE WET OP DE PAKKETVAKANTIES EN DE REISINDUSTRIE 1995	37
25. ITALIË.....	38
26. LUXEMBURG	38
27. NEDERLAND	38
28. OOSTENRIJK	39
28.1. MINIMUMGARANTIE	39
28.2. GARANTIE VAN EEN FINANCIËLE INSTELLING	39
28.3. GEBREK AAN BESCHERMING ALS DE REISORGANISATOR IN GEBREKE BLIJFT GARANTIES TE STELLEN 40	
29. PORTUGAL.....	40
30. FINLAND	41
30.1. VRIJSTELLING VAN DE VERPLICHTING TOT HET GEVEN VAN GARANTIES VOOR BEPAALDE REISORGANISATOREN	41
30.2. BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID	42
30.3. VERPLICHTINGEN VOOR BUITENLANDSE ORGANISATOREN/DOORVERKOPERS	42
31. ZWEDEN.....	42
32. VERENIGD KONINKRIJK	42
32.1. BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID	43
32.2. BEHEERSFONDSEN.....	43

BIJLAGE I

Wettelijke voorschriften die door de lidstaten zijn aangenomen voor de omzetting van Richtlijn 90/314/EEG, inbreukprocedures en arresten van het Europese Hof van Justitie die daarmee verband houden

BIJLAGE II

Kort overzicht van de interne wetgeving voor het omzetten van artikel 7 van Richtlijn 90/314/EEG

INLEIDING

Negen jaar na de goedkeuring en zeven jaar na de inwerkingtreding van Richtlijn 90/314/EEG betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten¹, brengt de Commissie het onderhavige verslag uit met als doel:

- informatie te verstrekken over de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om die richtlijn om te zetten,
- vast te stellen welke problemen zich daarbij hebben voorgedaan en
- een discussie op gang te brengen die uiteindelijk tot een verbeterde tenuitvoerlegging zou kunnen leiden.

In verband met deze doelstellingen wordt in het **eerste deel** van dit verslag een kort overzicht gegeven van de omzettingsmaatregelen die de lidstaten hebben genomen en, waar van toepassing, van de inbreukprocedures die daarmee verband houden. Op deze basis worden een aantal punten vastgesteld die voor nadere bespreking in aanmerking komen.

In **bijlage I** is een volledige lijst opgenomen van de nationale omzettingsmaatregelen en de inbreukprocedures. Deze bijlage vermeldt tevens de arresten van het Europese Hof van Justitie in verband met Richtlijn 90/314/EEG.

Het **tweede deel** van dit verslag is gewijd aan de omzetting en tenuitvoerlegging van artikel 7 van de richtlijn, het artikel dat van alle bepalingen in de richtlijn de grootst mogelijke ruimte voor interpretatie overlaat en dus door de verschillende lidstaten op zeer uiteenlopende manieren is omgezet. Het Europese Hof van Justitie heeft ten aanzien van artikel 7 van de richtlijn een aantal arresten gegeven, die in het vervolg van dit verslag worden geanalyseerd. Daarnaast worden voorstellen gedaan ten aanzien van de interpretatie van bedoeld artikel.

In **bijlage II** worden enige op- en aanmerkingen gemaakt ten aanzien van de wettelijke voorschriften die voor het omzetten van artikel 7 van de richtlijn zijn vastgesteld.

De Commissie verzoekt de regeringen van de lidstaten en alle andere belanghebbenden hun op- en aanmerkingen inzake dit verslag vóór 30 april 2000 te doen toekomen en wel op onderstaand adres:

Europese Commissie

Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming

Eenheid C/2

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

¹ PB nr. L 158 van 13 juni 1990, blz. 159

1. ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN BETREFFENDE PAKKETREIZEN

In hoofdzaak heeft de richtlijn pakketreizen tot doel, minimumvoorwaarden vast te stellen voor de informatie die aan de consument wordt verstrekt en voor de formele bedingen in overeenkomsten inzake pakketreizen, dwingende regels vast te stellen die op de contractuele verplichtingen (annulering, wijziging, de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de organisatoren van pakketreizen of doorverkopers enz.) van toepassing zijn en om in geval van faillissement van de organisator van de pakketreis een effectieve consumentenbescherming tot stand te brengen.

Informatie van de consument:

De informatie mag niet misleidend zijn (artikel 3, eerste lid)

De informatie die minimaal in brochures moet worden verstrekt - De brochure is bindend voor de organisator/doorverkoper (artikel 3, tweede lid)

De informatie die minimaal aan de consument moet worden verstrekt (visumverplichtingen, tijdschema's, plaatselijke vertegenwoordiger enz.) (art. 4, eerste lid)

Verbintenissenrecht:

De minimumeisen ten aanzien van de vorm en de informatie die minimaal in de overeenkomst moet worden opgenomen (art. 4, tweede lid)

Overdracht van het geboekte pakket moet mogelijk zijn (art. 4, derde lid)

Geen prijswijzigingen, behalve in bijzondere omstandigheden (art. 4, vierde lid)

In geval van wijziging van het pakket moet de consument het recht hebben zich terug te trekken en een vergoeding te ontvangen voor de niet verleende diensten, of een vervangend pakket te accepteren (art. 4, vijfde lid en art. 4, zesde lid)

In geval van ernstige problemen na vertrek: alternatieve regelingen of vervoer naar huis (art. 4, zevende lid)

Aansprakelijkheid:

Organisator/doorverkoper aansprakelijk voor goede uitvoering en voor schade (art. 5)

In geval van klachten, moet de organisator prompt actie ondernemen om een oplossing te vinden (art.6)

Garantie in geval van faillissement:

Er dient een garantie te worden gegeven voor de restitutie van reeds betaalde bedragen en voor repatriëring (art. 7)

1.1. De omzetting van de richtlijn in de interne wetgeving van de lidstaten

De richtlijn is thans volledig omgezet door alle lidstaten, op Italië na, terwijl het reisgarantiefonds, dat moet zorgen voor de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde zekerheid, nog niet is opgericht.

De wettelijke voorschriften die door de lidstaten in het leven zijn geroepen om aan de richtlijn te voldoen, zijn door de Commissie onderzocht. In deze context dient erop te worden gewezen, dat een groot deel van de bepalingen van de richtlijn de nationale wetgevers zeer veel ruimte voor interpretatie laat. Derhalve verschillen de maatregelen die de verschillende lidstaten hebben genomen om de richtlijn om te zetten (en het niveau van de bescherming van de economische belangen van de consumenten), aanzienlijk. De gevallen waarin de Commissie heeft geconstateerd dat de richtlijn niet correct in de interne wetgeving van een lidstaat is omgezet, zijn echter tamelijk zeldzaam gebleven.

Hoewel verscheidene bepalingen van de richtlijn als vaag zouden kunnen worden beschouwd, willen wij ons beperken tot het geven van enkele voorbeelden die het potentiële probleem belichten:

- De gehele kwestie van het toepassingsgebied van de richtlijn als vastgesteld in artikel 2: wat wordt bedoeld met “tevorens georganiseerde combinatie”? Vallen vakantie-reizen-op-maat er niet onder? Hoe moet de term “niet-incidenteel” in de definitie van de organisator van reizen worden uitgelegd? Wat wordt bedoeld met “andere, niet met vervoer of logies verband houdende toeristische diensten die een significant deel van het pakket uitmaken”? De lidstaten hebben deze definities overgenomen in hun interne wetgeving² en zich dus geconformeerd aan de richtlijn, maar tegelijkertijd hebben zij daarmee het interpretatieprobleem van het supranationale naar het nationale niveau verplaatst.
- In het derde lid van art. 4 van de richtlijn wordt bepaald: “Indien de consument niet kan deelnemen aan het pakket, kan hij, na de organisator of de doorverkoper tijdig vóór het vertrek op de hoogte te hebben gebracht, zijn boeking overdragen aan een persoon die aan alle aan het pakket verbonden voorwaarden voldoet.” De meeste lidstaten hebben in hun wetgeving niet gedefinieerd wat moet worden verstaan onder “tijdig

² Bijvoorbeeld Zweden, artikel 2 van de wet op pakketreizen (SFS 1992:1672) en Denemarken, hoofdstuk 2 van wet 472 van 30 juni 1993. Duitsland (art. 651 a BGB) geeft in het geheel geen definitie van een pakket in de zin van de richtlijn

vóór het vertrek”³. Enkele lidstaten hebben een termijn vastgesteld van een paar dagen voor het vertrek⁴. Luxemburg heeft een termijn van drie weken vastgesteld⁵; als gevolg van een interventie van de Commissie is het Groothertogdom nu voornemens deze bepaling te wijzigen, die dan zal luiden dat een "redelijke termijn voor kennisgeving" moet worden gegeven⁶.

- In het tweede lid van artikel 5 van de richtlijn wordt bepaald: “Voor andere dan lichamelijke schade die voortvloeit uit het niet of slecht uitvoeren van de in het pakket opgenomen dienstverrichtingen, kunnen de Lid-Staten toestaan dat de schadeloosstelling uit hoofde van de overeenkomst wordt beperkt. Deze beperking mag niet onredelijk zijn.” Ook in dit geval lijken de opvattingen over welke beperking als “onredelijk” zou moeten worden beschouwd, aanzienlijk uiteen te lopen. Terwijl enkele lidstaten de bepaling eenvoudigweg niet hebben omgezet (en dus de algemene regels van hun strafrecht toepassen)⁷ of de bepaling van de richtlijn hebben overgenomen, hebben andere uitgebreidere voorschriften⁸ vastgesteld. De Commissie, die is belast met het toezicht op de toepassing van de richtlijn, zou harerzijds een bepaling "onredelijk" achten die de aansprakelijkheid van de organisator/doorverkoper zou beperken of uitsluiten in geval van grove nalatigheid; dit beleid lijkt in

³ Bijvoorbeeld. Oostenrijk, art 31c (3) Konsumentenschutzgesetz en Zweden, art. 10 van de wet op pakketreizen (SFS 1992:1672)

⁴ Zo heeft Italië, in art. 10 van het wetgevend decreet 111/1995, een termijn van vier werkdagen voor vertrek vastgesteld. Duitsland (§ 651b BGB) bepaalt zelfs dat het pakket op elk moment voor het vertrek mag worden overgedragen

⁵ Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant les éléments de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, art 3, lid 15

⁶ De nieuwe wetgeving is nog niet goedgekeurd.

⁷ Bijvoorbeeld Oostenrijk, Zweden en Denemarken

⁸ Ierland, Statutory Instrument 1995 Nr. 235, Voorschrift 20 (4)(b) bepaalt dat “de organisator de aansprakelijkheid niet verder mag verkleinen dan (a) in het geval van een volwassene, tot een bedrag gelijk aan het dubbele van de totale prijs van het pakket voor de volwassene in kwestie en (b) in geval van een minderjarige, tot een bedrag gelijk aan de totale prijs van het pakket voor de minderjarige in kwestie”. In Italië is een minimumbedrag vastgesteld door te verwijzen naar art. 13 van de CCV (International Convention of Travel Contracts, Brussel, 23 april 1970). In Duitsland kan de aansprakelijkheid worden beperkt tot driemaal de waarde van het pakket (zie art. 651h, lid 1 BGB). In Portugal kan de aansprakelijkheid worden beperkt tot vijfmaal de prijs van het pakket (zie decreet-wet nr. 209/97, art. 40, lid 5)

overeenstemming te zijn met de algemene regels van het desbetreffende recht in alle lidstaten⁹.

- In artikel 6 van de richtlijn wordt bepaald: “In geval van klachten dienen de organisator en/of de doorverkoper of diens plaatselijke vertegenwoordiger, indien deze bestaat, er met de nodige voortvarendheid naar te streven passende oplossingen te vinden”. Het is duidelijk dat deze bepaling uiterst vaag is; zij houdt voor de organisator/doorverkoper geen verplichting in om te beschikken over een plaatselijke vertegenwoordiger, tot wie de consumenten hun klachten zouden kunnen richten en zij definieert niet wat met een “passende” oplossing wordt bedoeld. Als de organisator de klacht onredelijk vindt, zou hij kunnen overwegen dat het “passend” is geen verdere actie te ondernemen. Bovendien zijn de organisatoren/doorverkopers verplicht “met de nodige voortvarendheid een passende oplossing te vinden”, niet om die ook werkelijk te vinden. Geen wonder dat enkele lidstaten¹⁰ deze bepaling niet expliciet hebben omgezet, terwijl andere regels hebben vastgesteld die aanzienlijk afwijken van de richtlijn¹¹.
- De interpretatieproblemen die artikel 7 van de richtlijn opwerpt ten slotte zijn zo omvangrijk, dat in dit verslag een afzonderlijk hoofdstuk moest worden gewijd aan deze ingewikkelde kwestie.

1.2. Discussiepunten betreffende de interpretatie van de richtlijn

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn bij de controle op de omzetting niet alleen enkele tekortkomingen in de door de lidstaten genomen nationale uitvoeringsmaatregelen aan het licht gekomen, maar ook enkele zwakke punten van de richtlijn zelf.

De Commissie zou derhalve de regeringen van de lidstaten en alle belanghebbenden willen verzoeken nog eens na te denken over onderstaande punten, die uiteindelijk kunnen leiden tot een gemeenschappelijke

⁹ Deze algemene regels van het desbetreffende recht, die van doorslaggevend belang zijn voor de toepassing van de richtlijn, zijn door de lidstaten echter niet aan de Commissie meegedeeld. Eventuele tekortkomingen in de toepassing van dit aspect van de richtlijn zouden alleen aan het licht kunnen komen door individuele, tot de Commissie gerichte klachten. Tot nu toe heeft de Commissie geen enkele klacht ontvangen die de conclusie zou wettigen dat in de interne wetgeving van een lidstaat een “onredelijke” beperking van de aansprakelijkheid zou zijn toegestaan. In elk geval zou een dergelijke beperking kunnen worden beoordeeld in het kader van interne wetgeving ter uitvoering van Richtlijn 93/13 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten

¹⁰ Bijvoorbeeld Italië en Duitsland

¹¹ Zo bepaalt Oostenrijk (art. 31, onder e van de Konsumentenschutzgesetz) dat in geval van het niet of in onvoldoende mate uitvoeren (wat iets heel anders is dan het “geval van klachten” waar de richtlijn op doelt) de organisator alle redelijke inspanningen moet leveren om de consument te helpen de problemen te overwinnen (wat evenmin aan de orde komt in de richtlijn: zijn kakkerlakken in een hotelkamer een reden voor klachten of een “probleem” dat moet worden overwonnen?). Over een plaatselijke vertegenwoordiger wordt niet gesproken

interpretatie van de richtlijn. Zo nodig zouden ook wijzigingen van de richtlijn kunnen worden overwogen.

1.2.1. Het toepassingsgebied van de richtlijn

Krachtens artikel 2, is de richtlijn van toepassing op organisatoren die niet-incidenteel pakketten samenstellen en deze rechtstreeks of via een doorverkoper verkopen of ten verkoop aanbieden. Een “pakket” in de zin van de richtlijn is een van tevoren georganiseerde combinatie van vervoer, logies en andere toeristische diensten (steeds wanneer minimaal twee van deze drie elementen worden gecombineerd), welke voor een gezamenlijke prijs wordt verkocht of ten verkoop wordt aangeboden en een periode van meer dan 24 uur beslaat of een overnachting behelst.

Enkele onderdelen van deze definitie zouden opnieuw in overweging kunnen worden genomen. Zo lijkt het criterium “*verkocht of ten verkoop aangeboden voor een gezamenlijke prijs*” enerzijds een dwingend element van de definitie van pakketreizen en dus van het toepassingsgebied van de richtlijn te zijn, terwijl anderzijds de laatste zin van lid 1 van artikel 2¹² lijkt aan te geven dat het element “*gezamenlijke prijs*” slechts een indicatief karakter heeft. Dit punt dient nader te worden toegelicht.

Ook de betekenis van de zinsnede “*van tevoren georganiseerd*” in de definitie van pakketreizen zaait enige twijfel. In het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn¹³ was duidelijk gemaakt dat de richtlijn alleen van toepassing zou moeten zijn op pakketten die “*door middel van brochures, of andere vormen van publiciteit, aan het publiek in het algemeen*”¹⁴ werden aangeboden teneinde arrangementen-op-maat uit te sluiten. In de loop van de wetgevingsprocedure waren het Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement de mening toegedaan dat dit een te grote inperking betekende van het toepassingsgebied van het voorstel. In het gewijzigde voorstel is deze beperking vervallen¹⁵. Derhalve moeten ook pakketten waarvoor geen reclame is gemaakt als “van tevoren georganiseerd” worden beschouwd. Als dat het geval is, kan men moeilijk volhouden dat pakketten-op-maat zijn uitgesloten. In de definitie van “pakket” in artikel 2 van de richtlijn blijkt de zinsnede “van tevoren georganiseerd” kunstmatig, onduidelijk qua betekenis en rechtsgevolg en deze zou dus kunnen worden geschrapt. De behoefte van de consumenten aan bescherming kan, in

¹² “Afzonderlijke facturering van diverse onderdelen van eenzelfde pakket ontslaat de organisator of de doorverkoper niet van de verplichtingen van deze richtlijn”

¹³ PB nr. C 96 van 12.4.1988, blz. 5

¹⁴ Zie de definitie van “organisator” in het oorspronkelijke voorstel

¹⁵ Gewijzigd voorstel, PB nr. C 190 van 27.7.1989, blz. 10

bepaalde omstandigheden, voor pakketten-op-maat even groot zijn als voor andere pakketten¹⁶.

Enkele bepalingen van de richtlijn ten slotte, in het bijzonder de plicht van de organisator/doorverkoper om garanties te geven in geval van zijn insolventie of faillissement, verlangen van de overheden een voortdurende inspanning om toezicht te houden op de markt en om de wet te handhaven. Veel lidstaten hebben derhalve een vergunningstelsel ingevoerd, waarbij elke organisator/doorverkoper aan bepaalde eisen moet voldoen alvorens een vergunning te krijgen om zijn bedrijf uit te oefenen¹⁷. In andere lidstaten moeten sommige organisatoren/doorverkopers een vergunning hebben, terwijl anderen die niet hoeven te hebben¹⁸. In sommige lidstaten voorziet de wetgeving niet in een vergunningstelsel¹⁹. Niettemin zou de Commissie in deze context erop willen wijzen dat de bepalingen van de richtlijn zonder enige discriminatie moeten worden toegepast op alle organisatoren/doorverkopers in de zin van artikel 7 van Richtlijn 90/314, en niet alleen op hen die in het bezit zijn van een geldige vergunning of verplicht zouden worden om er een te hebben.

1.2.2. Aansprakelijkheid

Artikel 5, lid 1 van de richtlijn bepaalt: “De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de organisator en/of de doorverkoper die partij zijn bij de overeenkomst, tegenover de consument aansprakelijk zijn voor de goede uitvoering van de uit deze overeenkomst voortvloeiende verplichtingen, ongeacht of deze verplichtingen zijn uit te voeren door de organisator en/of de doorverkoper dan wel door andere verstrekkers van diensten, en zulks onverminderd het recht van de organisator en/of de doorverkoper om deze andere verstrekkers van diensten aan te spreken.”

Door deze bepaling laat de richtlijn het aan de lidstaten over de respectieve aansprakelijkheid van de organisatoren en de doorverkopers te bepalen. Het is overduidelijk dat de richtlijn ernaar streeft dat de nationale wetgevers duidelijk bepalen wie ten opzichte van de consument aansprakelijk is.

De meeste lidstaten hebben voor de organisator en de doorverkoper een verschillende, afzonderlijke aansprakelijkheid geregeld, waarbij elk van beiden aansprakelijk is voor de problemen die zich in hun respectieve sfeer hebben

¹⁶ De Portugese wet (decreet-wet 209/97) maakt in artikel 17, lid 3 specifiek melding van vakanties-op-maat. De meeste bepalingen voor het omzetten van Richtlijn 90/314 zijn echter niet van toepassing op dit soort arrangementen, maar alleen op pakketreizen (zoals gedefinieerd in artikel 17, lid 2)

¹⁷ Dit is het geval in de meeste lidstaten, bijvoorbeeld Italië (zie artikel 3 en 4 van decreet 111/1995), Portugal (zie decreet 198/93, artikel 14), Oostenrijk (§ 166 Gewerbeordnung)

¹⁸ B.v. het Verenigd Koninkrijk.

¹⁹ B.v. Duitsland

voorgedaan²⁰. In de meeste lidstaten brengt het niet verrichten van de diensten uit het pakket door derden de directe aansprakelijkheid met zich van de organisator van de tour, maar niet van de doorverkoper.

Dit zou echter kunnen leiden tot tekortkomingen wanneer een consument van een doorverkoper in zijn eigen land een pakket koopt dat is georganiseerd door een buitenlandse tourorganisator (of zelfs van een organisator die buiten de EER is gevestigd). In dat geval zou de consument een klacht moeten indienen bij een buiten zijn eigen land gevestigde organisator, met alle nadelen vandien die zijn verbonden aan een grensoverschrijdend geschil²¹. Dit zou indruisen tegen de doelstellingen van de richtlijn, te weten de consument te voorzien van één contractpartner die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de overeenkomst en voor hem gemakkelijk aanspreekbaar is (in tegenstelling tot de vroegere situatie, waarin de klachten moesten worden gericht tot een grote verscheidenheid van leveranciers in het land waar hij naar toe reisde).

Dit punt vraagt om verduidelijking. Zo nodig zou de richtlijn zodanig kunnen worden gewijzigd dat duidelijk wordt gesteld dat een doorverkoper die pakketten aanbiedt die worden georganiseerd door een buiten het rechtsgebied van de EER gevestigde organisator, aansprakelijk zal worden gesteld voor de correcte uitvoering ervan.

1.3. Andere discussiepunten betreffende de verdere ontwikkeling van de consumentenbescherming in de toerismesector

Zelfs al zou de richtlijn pakketreizen door alle lidstaten volledig en naar tevredenheid zijn omgezet, dan nog zou de consumentenbescherming op het gebied van het toerisme voor verbetering vatbaar zijn. De Commissie zou graag op de volgende gebreken willen wijzen:

1.3.1. Pakketreizen die niet onder de richtlijn inzake pakketreizen vallen - moet de werkingssfeer van de richtlijn worden uitgebreid?

Afgezien van de hierboven vermelde interpretatieproblemen lijkt het wenselijk de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn te bespreken, met name tot pakketreizen die thans zijn uitgesloten door de criteria “welke een periode van meer dan 24 uur beslaat of een overnachting behelst”²², d.w.z.

²⁰ Bijvoorbeeld: Oostenrijk, art. 31 onder b - f van de Konsumentenschutzgesetz, OGH 6 Ob 519/95; België, wet van 16 februari 1994, art. 18 en 27 en Italië, wetgevend decreet 111/95, art. 14. In Portugal berust de aansprakelijkheid bij de reisagent (doorverkoper), zie decreet-wet nr. 209/97, art. 39. In voorschrift nr. 2, lid 1 van de pakketreisvoorschriften van het VK wordt de reisovereenkomst gedefinieerd als “de overeenkomst die de consument verbindt met de organisator of de doorverkoper of eventueel met beiden”. Met deze bewoordingen lijkt het mogelijk de doorverkoper naast de organisator aansprakelijk te stellen

²¹ Bijvoorbeeld de kwesties van het toepasselijk recht, de bevoegde rechtbank, de uitvoering van een vonnis of het taalprobleem

²² Zie artikel 2, lid 1, van de richtlijn

georganiseerde sightseeing-excursies of georganiseerde reizen naar culturele of sportevenementen.

Zo kan bijvoorbeeld een arrangement, bestaande uit een kaartje voor de finale van het WK Voetbal en een retour-vliegtuigticket voor dezelfde dag, gemakkelijk meer kosten dan een gemiddelde pakketreis van een week. De noodzaak voor consumentenbescherming is onder deze omstandigheden vergelijkbaar.²³

1.3.2. Regels die moeten worden toegepast indien de consument zonder geldige reden zijn overeenkomst opzegt

De richtlijn voorziet niet in het geval dat de consument zonder goede reden de reisovereenkomst opzegt. In de praktijk bevatten reisovereenkomsten “strafclausules” waarin een straf van maximaal 100% van de pakketprijs wordt genoemd (afhankelijk van het tijdstip van opzegging)²⁴. Deze straffen dienen echter tot een redelijke omvang beperkt te blijven, afhankelijk van de schade die een dergelijk gedrag berokkent. Weliswaar is een “no-show” zeer kostbaar voor een tourorganisator, maar het is tevens een feit dat een consument die de opzegging binnen een redelijke termijn aankondigt, de organisator waarschijnlijk nauwelijks op kosten jaagt. Het is niet terecht dat de consument, wanneer de overeenkomst door de schuld van de organisator niet wordt uitgevoerd, alleen schadeloos wordt gesteld voor de bewezen schade²⁵, terwijl de organisator, indien de consument de overeenkomst zonder goede reden opzegt, geen enkele schade behoeft aan te tonen om een “strafbetaling” te verkrijgen.

1.3.3. Consumentenbescherming op het terrein van de burgerluchtvaart ...

De richtlijn pakketreizen is niet van toepassing op vliegreizen, tenzij die in een pakket zijn opgenomen. Het toenemende aantal klachten die de Commissie ontvangt van consumenten, lijkt erop te wijzen dat het peil van de consumentenbescherming op het gebied van vliegreizen onvoldoende is. De kwesties die moeten worden aangepakt zijn: vergoeding voor

²³ Er zij op gewezen dat de Oostenrijkse uitvoeringsmaatregelen niet de beperking tot diensten die meer dan 24 uur duren hebben overgenomen en aldus het toepassingsgebied daarvan aanzienlijk hebben verbreed.

²⁴ Richtlijn 93/13/EG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten bepaalt, in punt 1, onder d van de bijlage, dat bedingen die tot gevolg hebben dat “de verkoper of leverancier bedragen mag inhouden die door de consument zijn betaald, wanneer laatstgenoemde besluit de overeenkomst niet uit te voeren, zonder dat bepaald wordt dat de consument compensatie ontvangt van een gelijkwaardig bedrag van de verkoper of de leverancier wanneer laatstgenoemde de partij is die de overeenkomst opzegt”, als oneerlijk kunnen worden beschouwd en dus als ongeldig. Hetzelfde geldt volgens punt 1, onder e van deze bijlage voor bedingen “die van een consument die niet aan zijn verplichtingen voldoet verlangen dat hij een onevenredig groot bedrag betaalt”. Een specifieke regel voor “no-show” zou echter nuttig kunnen zijn

²⁵ Zie art. 4, lid 6, art. 4, lid 7 en art. 5 van de richtlijn

ongerechtvaardigde vertragingen, verbetering van de doorzichtigheid van de markt en verbetering van de regels voor civielrechtelijke aansprakelijkheid.

1.3.4. ... en op het terrein van het openbaar vervoer

Er zouden eveneens maatregelen moeten worden besproken die zouden kunnen worden genomen om de consumentenbescherming op het terrein van het openbaar vervoer in het algemeen te verbeteren, met name wat de algemene voorwaarden van de overeenkomsten van ondernemers in het openbaar vervoer betreft, die meestal worden geregeld door wettelijke voorschriften in de lidstaten.

1.3.5. De verkoop van pakketreizen via e-handel

Een ander punt van zorg zijn de problemen die rijzen in de context van de grensoverschrijdende aankoop van reispakketten via Internet. Het lijkt echter beter deze kwestie aan te pakken via horizontale wetgeving (b.v. Richtlijn 97/7/EG betreffende op afstand gesloten overeenkomsten of de voorgestelde richtlijn inzake elektronische handel²⁶) dan door maatregelen die specifiek op de toerismesector van toepassing zijn.

1.4. Oneerlijke bedingen in overeenkomsten voor pakketreizen

De richtlijn pakketreizen en de nationale omzettingsmaatregelen die daarmee verband houden, bieden een wettelijk kader voor overeenkomsten voor pakketreizen. Nog afgezien van de bescherming die de consument door deze richtlijn wordt geboden, is het voor hem van essentieel belang dat de overeenkomst geen oneerlijke, onduidelijke of onbegrijpelijke bedingen bevat.

Bescherming tegen oneerlijke bedingen wordt geboden door Richtlijn 93/13/EG betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, die niet alleen op pakketovereenkomsten, maar op alle contracten tussen consumenten en verkopers/leveranciers betrekking heeft. Als basisprincipe stelt deze richtlijn vast dat oneerlijke bedingen die worden gebruikt in een overeenkomst tussen een verkoper of leverancier en een consument, niet bindend zijn voor de consument. In de bijlage van Richtlijn 93/13/EG is een indicatieve lijst met bedingen opgenomen die als oneerlijk worden beschouwd.

Om het grote publiek gemakkelijk toegankelijke, doorzichtige informatie te verstrekken over de opvattingen van de Europese gerechtshoven op het gebied van oneerlijke bedingen in overeenkomsten, heeft de Commissie de CLAB-Database opgericht, die op Internet toegankelijk is onder <http://europa.eu.int/clab/index.htm>. Deze database bevat informatie over uitspraken ter zake van oneerlijke bedingen in overeenkomsten door

²⁶ Zie gewijzigd voorstel, COM (1999) 427 def.

gerechtelijke en buitengerechtelijke instanties in geheel Europa en met betrekking tot alle economische sectoren²⁷.

Daarnaast organiseert de Commissie een werkgroep van deskundigen (“ronde tafel”) inzake oneerlijke bedingen in pakketreisovereenkomsten. Vertegenwoordigers van de consumenten en de bedrijfstak en onafhankelijke deskundigen zullen bijeenkomen om na te gaan of er mogelijk een gedragscode kan worden opgesteld die, hoewel deze alleen het karakter heeft van een “convenant”, als referentie kan dienen voor reisorganisatoren, doorverkopers en consumenten in geheel Europa.

²⁷ Van de 6673 uitspraken die op 1 juli 1999 in de database aanwezig waren, hadden er 273 op de toeristische sector betrekking. Hiervan betroffen er 182 bedingen die in pakketreisovereenkomsten waren opgenomen

2. GARANTIES IN VERBAND MET HET FAILLISSEMENT OF DE INSOLVABILITEIT VAN DE REISORGANISATOR/DOORVERKOPER (ARTIKEL 7 VAN RICHTLIJN 90/314)

De omzetting van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen in de interne wetgeving van de lidstaten baart om verschillende redenen zorgen. De Europese Commissie heeft derhalve, overeenkomstig haar beloften in haar werkdocument over de handhaving van Europese consumentenwetgeving²⁸, consumentenorganisaties uit geheel Europa verzocht haar hun op- en aanmerkingen te doen toekomen inzake de uitvoering van artikel 7 in hun eigen landen. Veel organisaties hebben waardevolle informatie verstrekt, die de Commissie heeft geholpen om de verschillende benaderingen van de verschillende nationale wetgevers te begrijpen.

Vervolgens heeft de Commissie de lidstaten verzocht de gevolgen te bespreken die uit de verschillen in de uitleg en de tenuitvoerlegging van deze bepaling zouden kunnen voortvloeien. Hiertoe hebben regeringsdeskundigen op 14 april 1999 in Brussel een vergadering gehouden.

De voornaamste discussiepunten waren:

- De interpretatie van de woorden “dienen aan te tonen over voldoende garanties te beschikken” in artikel 7 van Richtlijn 90/314/EEG;
- De handhaving van bepalingen in de interne wetgeving van de lidstaten die bedoeld zijn om artikel 7 van de richtlijn pakketreizen om te zetten en de doeltreffendheid van deze bepalingen;
- Ongewenste gevolgen van de verschillen in de nationale uitvoeringsmaatregelen (bijvoorbeeld het sterk uiteenlopende beschermingsniveau in verschillende lidstaten en de mogelijke concurrentievervalsing);
- Grensoverschrijdende aspecten.

Iedere delegatie kreeg de gelegenheid het uitvoeringssysteem te presenteren dat haar land had ingevoerd en op- en aanmerkingen te maken over de uitvoeringsmaatregelen van andere lidstaten. Dankzij de goede samenwerking van alle delegaties heeft dit geleid tot een vruchtbare discussie, die de diensten van de Commissie waardevolle informatie heeft opgeleverd die van nut is geweest bij het opstellen van dit verslag en in het bijzonder bijlage II daarvan.

2.1. Aanknopingspunten voor de interpretatie van artikel 7 van Richtlijn 90/314/EEG

2.1.1. Tekst van artikel 7

De tekst van de richtlijn luidt:

²⁸ Werkdocument van de Commissie betreffende de handhaving van de Europese consumentenwetgeving van 27 maart 1998, SEC (98) 527

“De organisator en/of de doorverkoper die partij zijn bij de overeenkomst, dienen aan te tonen over voldoende garanties te beschikken om in geval van insolventie of faillissement te zorgen voor terugbetaling van de reeds voldane bedragen en voor repatriëring van de consument.”

Deze bewoordingen laten de lidstaten zeer veel vrijheid bij het kiezen van de passende maatregelen. Er is echter geen sprake van enige ruimte voor interpretatie ten aanzien van het zeer heldere doel van de bepaling: ervoor zorgen dat de garanties die de doorverkopers/organisatoren bieden, voldoende zijn voor de totale terugbetaling van de reeds voldane bedragen en de volledige repatriëringskosten. Een oplossing waarbij de terugbetaling van de voldane bedragen en de betaling van de repatriëringskosten kunnen worden beperkt, zelfs als dat alleen zou gebeuren in uitzonderlijke omstandigheden, is dus onaanvaardbaar.

2.1.2. Interpretatie door het Europese Hof van Justitie

In diens uitspraken ten aanzien van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen heeft het Europese Hof van Justitie verklaard dat de consumenten, in geval van insolventie of faillissement van een reisorganisator, de volledige kosten van hun repatriëring en de volledige door hen voldane bedragen gerestitueerd moeten krijgen.

2.1.2.1. De zaak Dillenkofer

In zaak C-178/94 (Dillenkofer)²⁹ heeft het Hof geconcludeerd dat het in gebreke blijven van Duitsland om de richtlijn pakketreizen op tijd om te zetten, betekende dat de staat civielrechtelijk aansprakelijk was ten opzichte van consumenten die schade hadden geleden als gevolg van de afwezigheid van een bepaling ter omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

De Duitse regering had aangevoerd dat de gerechten reeds voordat de wet ter omzetting van de richtlijn pakketreizen van kracht werd, voortdurend ten gunste van de consumenten hadden geconcludeerd. Volgens deze praktijk mocht de reisorganisator voordat hij “documenten van waarde” aan de consument overhandigde, slechts een aanbetaling van hoogstens 10% van de reissom, met een maximum van DM 500, verlangen.

Het Hof verwierp dit argument, aanvoerende dat

- als een lidstaat de reisorganisator toestaat een aanbetaling te verlangen van 10% van de reisprijs, met een maximum van DM 500, het beschermingsdoel van artikel 7 van de richtlijn slechts wordt bereikt als in geval van insolventie of faillissement van de organisator terugbetaling van deze aanbetaling eveneens wordt gegarandeerd;

²⁹ Arrest van het Hof van 8 oktober 1996.

Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula en Trosten Knor vs. Bundesrepublik Deutschland. Referentie voor een preliminaire uitspraak: Landgericht Bonn – Duitsland. Gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94. Jurisprudentie van het Europese Hof 1996, blz. I-4845

En dat

- de bescherming die artikel 7 de consumenten verleent, in gevaar zou kunnen komen als zij vorderingen zouden moeten indienen bij derden die deze in geen geval behoeven te honoreren en die eveneens zelf blootstaan aan risico's in verband met insolvabiliteit of faillissement.

Deze verklaringen van het Hof van Justitie leiden tot de conclusie dat de bepaling ter omzetting van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen niet mag toestaan dat de consument een deel van de pakketprijs verliest, al is het minder dan 10%. De conclusie moet tevens luiden dat de terugbetaling van de repatriëringskosten en de reeds voldane bedragen dient te worden gegarandeerd door een borg die “niet blootstaat aan risico's in verband met insolvabiliteit of faillissement”.

In de uitspraak van het Hof ligt, zij het tamelijk vaag, nog een derde eis besloten: de terugbetaling dient snel en zonder al te veel bureaucratie te geschieden. Een garantiesysteem waarbij de consument “vorderingen ten opzichte van derden” zou moeten indienen, wordt niet in overeenstemming met de richtlijn geacht. Wat de repatriëring van consumenten betreft, is het duidelijk dat het garantiesysteem in feite uit eigen initiatief in werking dient te treden om de terugreis van consumenten die op hun vakantiebestemming vastzitten, te organiseren en te financieren. Van een consument die het pakket reeds betaald heeft, mag niet worden verwacht dat hij zijn eigen terugreis financiert en dan maar moet hopen dat hij deze uitgaven vroeg of laat gerestitueerd krijgt.

2.1.2.2. De zaak VKI vs. Österreichische Kreditversicherung

Het arrest van het Europese Hof van Justitie in zaak C-364/96³⁰ betreft een verzoek om een prejudiciële beschikking van de handelsrechtbank van het district Wenen (Oostenrijk). In dit geval vereiste een niet-gouvernementele consumentenorganisatie namens twee consumenten die een pakketreis maakten toen de tourorganisator failliet ging, van een verzekeringsmaatschappij restitutie van de uitgaven die de consumenten hadden moeten doen voor hun repatriëring. Deze uitgaven omvatten niet alleen de kosten van vervoer maar ook de hotelrekening, aangezien de hoteleigenaar de consumenten niet had laten vertrekken voordat zijn rekening was betaald. De verzekeringsmaatschappij had zich bereid verklaard de terugreis te betalen maar niet de hotelrekening, aangezien deze uitgaven, overeenkomstig de beperkende interpretatie van de richtlijn (en de omzettingwet), niet onder de term “repatriëringskosten” vielen.

Het Hof van Justitie concludeerde dat artikel 7 van de richtlijn pakketreizen zodanig moet worden uitgelegd, dat “deze een garantie geeft voor de

³⁰ Arrest van het Hof (Vijfde Kamer) van 14 mei 1998. Verein für Konsumenteninformation vs. Österreichische Kreditversicherungs AG. Referentie voor een preliminaire uitspraak: Bezirksgericht für Handelssachen Wenen – Oostenrijk. Zaak C-364/96. Jurisprudentie van het Europese Hof 1998, blz . I-2949

terugbetaling van voldane bedragen in een situatie waarin de koper van een pakketvakantie, die de reisorganisator vóór aanvang van de vakantiereis heeft betaald voor de kosten van zijn logies, door het faillissement van de reisorganisator gedwongen wordt de hoteleigenaar nogmaals voor zijn logies te betalen om het hotel te kunnen verlaten en naar huis te gaan.”

In zijn argumentatie heeft het Hof verklaard dat “het doel van artikel 7 is de consumenten te beschermen tegen de risico's van het faillissement van de organisator van het pakket of de reis”. In de gegeven context ligt de nadruk op het feit dat alle risico's als gevolg van het faillissement van de reisorganisator moeten worden gedekt.

2.1.2.3. De zaak Rechberger

De feitelijke aanleiding tot dit arrest (zaak C-140/97)³¹ was als volgt: een Oostenrijkse krant bood zijn abonnees als beloning voor hun trouw een gratis pakketreis aan. De abonnees behoefden alleen de luchthavenbelasting te betalen en een toeslag als zij een eenpersoonskamer wilden. Als een abonnee zich door een tweede persoon wilde laten vergezellen, moest deze persoon de volledige pakketprijs betalen. Helaas meldden zich meer abonnees aan dan de krant en het mede organiserende reisbureau ooit verwacht hadden en tenslotte ging het reisbureau failliet.

Als gevolg hiervan konden de zes klagers hun gratis vakantiereis niet maken: vier van hen omdat er geen plaatsen beschikbaar waren en de overige twee omdat het reisbureau al failliet was. Zij hadden echter allen de van hen verlangde betalingen verricht, maar konden in de faillissementsprocedure slechts een klein deel terugkrijgen.

Het Landesgericht Linz (Oostenrijk) legde het Europese Hof van Justitie zes verzoeken om een prejudiciële beschikking voor, waarvan er enkele betrekking hadden op de te late omzetting van artikel 7 in Oostenrijks recht³² en andere op de interpretatie van artikel 7 van Richtlijn 90/314.

In zijn arrest heeft het Hof van Justitie voor het eerst verklaard dat de maatregelen van een lidstaat voor het omzetten van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen duidelijk ontoereikend waren geweest: “Artikel 7 van Richtlijn 90/314 is niet correct omgezet, omdat de nationale wetgeving ter dekking

³¹ Arrest van het Hof van 15 juni 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister en anderen vs. Republik Österreich. Referentie voor een preliminaire uitspraak: Landesgericht Linz – Oostenrijk. Zaak C-140/97

³² Overeenkomstig de akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van Noorwegen, Oostenrijk, Finland en Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest (PB nr. C 241, 1994, blz. 21 en PB nr. L 1, 1995, blz. 1), was Oostenrijk verplicht de richtlijn per 1 januari 1995 om te zetten. De Oostenrijkse Reisebürosicherungsverordnung was echter alleen van toepassing op pakketten die na 1 januari 1995 waren geboekt *met een vertrekdatum van 1 mei 1995 of later*; de klagers in de zaak Rechberger waren dus niet gedekt. Het Hof oordeelde dat de beperking tot een vertrekdatum van 1 mei 1995 of later een “een ernstige schending van het communautaire recht betekende”

van het risico niet meer verlangt dan een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie, waarbij het bedrag van de dekking niet minder mag bedragen dan 5% van de omzet van de organisator gedurende het dienovereenkomstige kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar, en verlangt dat een organisator die net met zijn bedrijf start, het bedrag van de dekking baseert op de geschatte omzet van zijn nieuwe bedrijf als reisorganisator en geen rekening houdt met enige verhoging van de omzet van de organisator in het lopende jaar.”³³

In zijn argumentatie verklaart het Hof expliciet dat “gegeven het feit dat het verzekerde bedrag wordt berekend op basis van de omzet die een bepaald bureau in het voorafgaande jaar heeft behaald of, in het geval van nieuwe reisorganisatoren, op basis van de door de organisator zelf geschatte omzet, de specifieke regelingen die door de Oostenrijkse regering waren gegeven, onvoldoende waren, aangezien de verordening slechts een beperkte garantie verlangt, zowel ten aanzien van de omvang van de dekking als ten aanzien van de basis waarop die dekking wordt verleend. Dit systeem blijkt derhalve *structureel niet in staat* rekening te houden met gebeurtenissen in de onderhavige economische sector, zoals een aanzienlijke toename van het aantal boekingen in verhouding tot, hetzij de omzet in het voorafgaande jaar, hetzij de geschatte omzet.”³⁴ Het Hof benadrukte tevens dat “er noch in de overwegingen in de preambule van de richtlijn, noch in de tekst van artikel 7, enige aanwijzing te vinden is dat de garantie die in die bepaling wordt voorgeschreven, zou kunnen worden beperkt, zoals in Oostenrijk is gebeurd.”³⁵

Welke conclusies kan men uit deze uitspraak trekken? Heel duidelijk wordt gesteld dat de op grond van de oorspronkelijke versie van de Oostenrijkse *Reisebürosicherungsverordnung* aan de consument geboden bescherming ontoereikend is geweest. Derhalve kunnen wij er nu zeker van zijn dat een beperking van de te geven garantie tot 5% van de omzet van de organisator in het desbetreffende kwartaal van het voorafgaande kalenderjaar, ontoelaatbaar is.

Het is overigens duidelijk dat 5% van een kwartaalomzet (ofwel 1,25% van een jaalomzet) inderdaad onvoldoende garantie zou opleveren: dit bedrag zou ruwweg overeenkomen met de omzet van een week, terwijl de meeste pakketten enkele weken van tevoren worden betaald, zodat het bedrag waarover de organisator beschikt in alle gevallen hoger is dan het bedrag van de verzekeringsdekking. Het Hof beperkte zich dus te verklaren wat reeds duidelijk was. Anderzijds liet het Hof na nauwkeurig de voorwaarden aan te

³³ Punt 5 van het Arrest van het Hof

³⁴ Zie punt 62 van het Arrest

³⁵ Zie punt 63 van het Arrest

geven waaronder een nationaal uitvoeringssysteem geacht wordt in overeenstemming te zijn met artikel 7 van de richtlijn pakketreizen³⁶.

2.1.2.4. De zaak Ambry

Het arrest in zaak C-410/96³⁷ betrof enkele aspecten van de interne markt in verband met de tenuitvoerlegging van artikel 7 van Richtlijn 90/314.

De directeur van een reisbureau in Metz (Frankrijk) was in een strafrechtelijke procedure aangeklaagd omdat hij zou hebben meegewerkt aan of betrokken zou zijn geweest bij bepaalde activiteiten in verband met het organiseren en verkopen van reizen en vakanties, zonder in het bezit te zijn van de vergunning die verplicht is krachtens artikel 4 van de Franse wet nr. 92/645. Hij had geen vergunning gekregen omdat hij de verzekering ter dekking van de risico's als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 90/314, niet met een Franse verzekeringsmaatschappij had gesloten, maar met een Italiaanse verzekeringsmaatschappij zonder vestiging in Frankrijk.

Dit hadden de Franse autoriteiten niet geaccepteerd, omdat de Franse wet vereist “dat een financiële garantie door een kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij alleen kan worden gegeven, als die instelling of maatschappij gevestigd is op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Gemeenschap of een bijkantoor in Frankrijk heeft. In alle gevallen moet de financiële garantie voor onmiddellijke betaling beschikbaar zijn om de repatriëring van de cliënten te garanderen (...). Indien de kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij gevestigd is in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap dan Frankrijk, moet ter zake een overeenkomst worden gesloten tussen dat lichaam en een kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij die wel gevestigd is in Frankrijk”.

Het Hof van Justitie benadrukte dat de bedoeling van de Franse wetgever, namelijk ervoor te zorgen dat de garantie in kwestie niet alleen bestaat, maar tevens onmiddellijk beschikbaar is wanneer dat nodig is voor de repatriëring van reizigers, in overeenstemming was met Richtlijn 90/314.

Vervolgens concludeerde het Hof echter dat “het in strijd is met artikel 59 van het EG-Verdrag, de tweede Richtlijn van de Raad 89/646/EEG tot coördinatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG en Richtlijn 92/49/EEG

³⁶ Zo worden geen cijfers genoemd om aan te geven of een soort “minimum verzekerd bedrag”, zo toereikend, aanvaardbaar zou zijn. Overigens is de Oostenrijkse Reisebürosicherungsverordnung sinds 1995 viermaal gewijzigd en de minimumverzekeringsdekking aanzienlijk verhoogd. – Zij bedraagt momenteel 5 à 9% van de jaaromzet van de tourorganisator. Het arrest in de zaak Rechberger laat zich helaas niet uit over de vraag of het Hof van Justitie deze beperking in overeenstemming acht met de richtlijn

³⁷ Arrest van het Hof van 1 december 1998. Strafzaak tegen André Ambry. Referentie voor een preliminaire uitspraak: Tribunal de grande instance de Metz – Frankrijk. Zaak C-410/96. Jurisprudentie van het Europese Hof 1998, blz. I-7875

(derde richtlijn betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche), om in interne wettelijke bepalingen te eisen dat, met het oog op de uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, de borg, wanneer de financiële garantie wordt gegeven door een kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij in een andere lidstaat, een overeenkomst sluit met een kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij die in Frankrijk is gevestigd”.

2.2. Principes voor de implementatie van reisgaranties

Gezien het bovenstaande overzicht van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie inzake artikel 7 van de richtlijn pakketreizen, blijkt dat in de nationale maatregelen ter uitvoering van dit artikel rekening moet worden gehouden met onderstaande principes.

- De garantie moet ten volle alle risico's dekken die voortvloeien uit de insolventie of het faillissement van de tourorganisator (inclusief bijvoorbeeld de kosten van logies die de consument moet betalen, voordat hij de terugreis kan aanvaarden³⁸).
- Aldus dient de borg (ongeacht of dat een verzekeringsmaatschappij, een financiële instelling, een beheerder of een gezamenlijk garantiefonds is) onbeperkte aansprakelijkheid over te nemen. Het te restitueren bedrag mag niet worden beperkt tot een maximumbedrag of tot een maximumaandeel.
- De garantie moet worden gegeven door een borg die zelf niet blootstaat aan risico's in verband met insolventie of faillissement. De borg moet voldoende onafhankelijk zijn van de tourorganisator en voldoende middelen reserveren om het verzekerde risico te dekken.
- De garantie, van welke aard ook, dient snel beschikbaar te zijn. Alle diensten en restituties ten behoeve van de consument krachtens artikel 7 van de richtlijn pakketreizen, dienen snel en zonder te veel bureaucratie te worden gerealiseerd.
- De overheid dient ervoor te zorgen dat geen enkele organisator/doorverkoper pakketten op de markt brengt zonder dat hij heeft aangetoond te beschikken over de garanties als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn pakketreizen. Ongeacht of er een vergunningensysteem bestaat of niet, impliceert dit een voortdurende inspanning om toezicht te houden op de markt en de verwijdering van bedrijven die niet aan de garantie-eis voldoen.
- Er dient een gemeenschappelijke markt te bestaan voor de garantiediensten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn pakketreizen.

³⁸ Zie de hierboven genoemde zaak VKI vs. Österreichische Kreditversicherung (C-364/96)

Aldus moeten borgen (verzekeringsmaatschappijen, financiële instellingen enz.) overal in de lidstaten hun diensten kunnen aanbieden. De interne wetgeving mag dus niet zonder geldige reden het recht op het aanbieden van dergelijke diensten voorbehouden aan bepaalde bedrijven of andere instellingen.

- De lidstaten dienen eveneens (onverminderd de hierboven genoemde principes) hun uitvoeringssystemen wederzijds te erkennen, waarmee wordt bewerkstelligd dat een bedrijf dat de garantie heeft gegeven die op grond van de wetgeving van een lidstaat wordt verlangd, ook in alle andere lidstaten zaken mag doen.

Verder lijkt het redelijk erin te voorzien dat

- een professionele evaluatie van het verzekerde risico plaatsvindt (zo mogelijk door de borg zelf). De lidstaten moeten vermijden dat een systeem wordt opgezet waarbij de verzekeringskosten per verkocht pakket voor elke professional hetzelfde zijn (ongeacht de financiële draagkracht van die professional of het risico dat aan elk specifiek pakket is verbonden). De nationale maatregelen tot uitvoering van artikel 7 van de richtlijn inzake pakketreizen mogen de concurrentie niet verstoren door het opleggen van een “dwingende solidariteit” die de professionals verplicht deel te nemen aan gesloten systemen op een nationale basis.
- In gevallen waarin de consument moet worden gerepatrieerd, mag hij niet worden verplicht de transportkosten naar huis voor te schieten of het transport zelf te organiseren.

Momenteel lijkt het onzeker of de nationale uitvoeringsmaatregelen van een aanzienlijk aantal lidstaten³⁹ volledig rekening houden met de hierboven vermelde beginselen. De Commissie wenst deze kwestie verder te analyseren in nauwe samenwerking met de lidstaten. Zij zou het daarom op prijs stellen, als de lidstaten haar alle op- en aanmerkingen ter zake kenbaar zouden maken en met name zouden vermelden

- welke (eventuele) maatregelen zij overwegen om de bescherming van de consumenten in de context van reisgaranties verder te verbeteren;
- gronden;
- of zij het nodig vinden om, naast bovengenoemde principes, maatregelen te treffen die een vergelijkbare garantie bieden aan consumenten die een pakketreisovereenkomst hebben gesloten met een organisator/doorverkoper die, in strijd met zijn verplichtingen, niet heeft gezorgd voor de garantie als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn pakketreizen.

³⁹ Zie bijlage II van dit verslag. De korte beschrijving in de bijlage van de maatregelen die door de verschillende lidstaten zijn aangenomen, heeft alleen een beschrijvend, geen evaluerend karakter

BIJLAGE I

WETTELIJKE VOORSCHRIFTEN DIE DOOR DE LIDSTATEN ZIJN AANGENOMEN VOOR DE OMZETTING VAN RICHTLIJN 90/314/EEG, INBREUKPROCEDURES EN ARRESTEN VAN HET EUROPESE HOF VAN JUSTITIE DIE DAARMEE VERBAND HOUDEN

3. BELGIË

- *Loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyage - Wet van 16/02/1994 tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Belgisch Staatsblad van 01/04/1994, bladzijde 8928*
- *Arrêté ministériel du 19/09/1994 désignant les agents compétents pour rechercher et constater les infractions à la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages - Ministerieel besluit van 19/09/1994 waarbij de ambtenaren aangewezen worden om de inbreuken op de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, op te sporen en vast te stellen, Belgisch Staatsblad van 04/10/1994, bladzijde 25086*
- *Arrêté royal du 25/04/1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages - Koninklijk besluit van 25/04/1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Belgisch Staatsblad van 13/06/1997, bladzijde 15887*

4. DENEMARKEN

- *Lov nr. 454 af 30/06/1993 om ændring af lov om en rejsegarantifond. Industrimin.j.nr. 90-331-2. Lovtidende A hæfte 88 udgivet den 01/07/1993 s.2427. TLOV.*
- *Lov nr. 472 af 30/06/1993 om pakkerejser. Justitsmin.j.nr. L.A. 1992-460002-464. Lovtidende A hæfte 89 udgivet den 01/07/1993 s.2499. JLOV.*
- *Bekendtgørelse nr. 776 af 21/09/1993 om pakkerejser. Justitsmin., civilkontoret, j.nr. 93-4601-23. Lovtidende A hæfte 141 udgivet den 01/10/1993 s. 4301. JBK.*
- *Lov nr. 428 af 01/06/1994 om markedsføring. Industri- og Samordningsmin., j.nr. 90-332-28. Lovtidende A 1994 hæfte nr. 84 udgivet den 02/06/1994 s. 2028. TLOV*
- *Lov nr. 315 af 14/05/1997 om en rejsegarantifond. Erhvervsmin., j.nr. 95-176-15.*

- *Bekendtgørelse nr536 af 14/07/1998 om registrering,garantistillelse m.v.i Rejsegarantifonden. Erhvervsmin. Forbrugerstyrelsen, j.nr 1998-121/1-246, 3 jur.kt.*

5. DUITSLAND

- *Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13/06/1990 über Pauschalreisen vom 24/06/1994, BGBl I vom 29/06/1994 Seite 1322 (eingearbeitet in §§ 651 a – 651l des Bürgerlichen Gesetzbuches und § 147b der Gewerbeordnung)*
- *Verordnung über die Informationspflichten von Reiseveranstaltern vom 14/11/1994, Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3436*

Zaak 98/2163 betreffende de onvolledige omzetting van de richtlijn. De zaak is gesloten toen Duitsland de Commissie in kennis stelde van de verordening van 14/11/1994.

HJ, gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94 (Dillenkofer): civielrechtelijke aansprakelijkheid van lidstaat voor schade die consumenten hebben geleden door de te late omzetting van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen.

6. GRIEKENLAND

- *Presidentieel besluit 339/96 van 05/09/1996, FEK A 225 van 11/09/1996, bladzijde 4336*

Zaak 98/2275: Onvolledige omzetting van artikel 7 van de richtlijn, aangezien rederijen voor personenvervoer zijn vrijgesteld van de verplichting garanties te geven voor het geval zij failliet gaan. De zaak is nog hangende.

7. SPANJE

- *Ley número 21/95 de 06/07/1995, reguladora de los Viajes Combinados, Boletín Oficial del Estado número 161 de 07/07/1995 Página 20652 (Marginal 16379)*
- *Real Decreto número 271/88 de 25/03/1988, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado número 76 de 29/03/1988*
- *Orden de 14/04/1998, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado*
- *Regionale wetten betreffende de organisatie van reisbureaus⁴⁰,*

⁴⁰ In Spanje valt de wetgeving op het gebied van het toerisme onder de bevoegdheid van de 17 “Comunidades Autonomas”. Elke regio heeft dus de mogelijkheid haar eigen wettelijke regeling te

8. FRANKRIJK

- *Loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours*
- *Décret Numéro 94-490 du 15/06/1994 pris en application de l'article 31 de la loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, Journal Officiel du 17/06/1994 Page 8746*

HJ, zaak C-410/96 (Ambry): De uitvoering van artikel 7 van de richtlijn pakketreizen door Frankrijk is niet in overeenstemming met het principe van het vrije verkeer van goederen en diensten, aangezien touroperators alleen een verzekering mogen sluiten met een verkeringsmaatschappij die in Frankrijk geregistreerd staat.

9. IERLAND

- *The Package Holidays and Travel Trade Act, 1995*

10. ITALIË

- *Decreto legislativo del 17/03/1995 n. 111, attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", Gazzetta Ufficiale - Serie generale - del 14/04/1995 n. 88 pag. 3*

Zaak 96/2155: Nergens in de Italiaanse wet is artikel 7 van de richtlijn omgezet, aangezien het in de nationale wet voorgeschreven reisgarantiefonds (artikel 21) nog niet is opgericht. De zaak is nog in behandeling bij het Hof van Justitie.

11. LUXEMBURG

- *Loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjour et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, Mémorial Grand-Ducal A Numéro 58 du 06/07/1994 Page 1092*
- *Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant le montant, les modalités et l'utilisation de la garantie financière prévue à l'article 6 de la loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait*
- *Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant les éléments de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, vacances ou séjours à forfait, en exécution des articles 9, 11 et 12 de la loi du 14/06/1994 portant*

treffen voor de organisatie van reisbureaus. In de regio's waar dergelijke wetgeving ontbreekt, blijft het koninklijk besluit nr. 271/1988 van toepassing

réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait,

Zaak 98/2388 betreffende de incorrecte omzetting van artikel 4, lid 3 van de richtlijn: krachtens het Luxemburgs recht kan het pakket niet meer na de 21^e dag vóór het vertrek worden overgedragen, terwijl de richtlijn bepaalt dat dit binnen een redelijke termijn vóór het vertrek kan geschieden. Deze zaak is nog in behandeling.

12. NEDERLAND

- *Koninklijk Besluit van 15/01/1993 houdende regels inzake de gegevens die de organisatoren van georganiseerde reizen ten behoeve van de reizigers moeten vermelden (Gegevensbesluit georganiseerde reizen), Staatsblad 1993, nr. 43*
- *Wet van 24/12/1992 tot aanpassing van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, Staatsblad 1992, nr. 689*

Zaak 93/2183, betreffende de omzetting van artikel 4, lid 2 onder a, artikel 4, lid 4 onder a, artikel 5, lid 5, artikel 5, lid 7 en artikel 6 van de richtlijn. Naar aanleiding van een formele mededeling ter zake van de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten aanvullende informatie verstrekt, die de Commissie voldoende aanleiding gaf het dossier te sluiten.

13. OOSTENRIJK

- *§§ 31b – 31f Konsumentenschutzgesetz (idF BGBl 247/1993, BGBl II 140/1997)*
- *Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe, BGBl 599/1994*
- *Reisebüro-Sicherungsverordnung BGBl II 10/1998, idF BGBl II 118/1998*

HJ, zaak C-364/96 (VKI vs. Österreichische Kreditversicherung): krachtens artikel 7 van de richtlijn pakketreizen dient de verzekering alle kosten in verband met de repatriëring van de consument (zoals de hotelrekening) te dekken.

HJ, zaak C-140/97 (Rechberger), betreffende de uitvoering van artikel 7 van de richtlijn in Oostenrijk: artikel 7 is ook van toepassing op pakketten die gratis worden aangeboden. De verplichting voor de reisorganisatoren om een verzekering te sluiten met een verzekerd bedrag van minimaal 5% van de kwartaalomzet, is niet toereikend om artikel 7 van de richtlijn om te zetten. De te late en onvoldoende omzetting van artikel 7 leidt tot civielrechtelijke aansprakelijkheid van een lidstaat ten opzichte van consumenten die als gevolg hiervan schade hebben geleden. Deze aansprakelijkheid vervalt niet door het nalatig gedrag van een reisorganisator.

14. PORTUGAL

- *Decreto-Lei n.º 198/93 de 27/05/1993. Regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n.º 123 de 27/05/1993 Página 2904*
- *Decreto Regulamentar n.º 24/93 de 19/07/1993. Regulamenta a actividade de agência de viagens e turismo, Diário da República I Série B n.º 167 de 19/08/1993 Página 3883*
- *Decreto Legislativo Regional n.º 13/94/M de 16/05/1994. Adapta à Região Autónoma da Madeira o disposto no Decreto-Lei n.º 198/93, de 27 de Maio, e no decreto Regulamentar n.º 24/93, de 19 de Julho (regula o acesso, exercício e licenciamento da actividade das agências de viagens e turismo), Diário da República I Série A n.º 122 de 16/05/1994 Página 2785*
- *Código de Direito Civil Portuges de 25/11/1966*
- *Decreto-Lei n.º 446/85 de 25/10/1985. Institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, Diário da República I Série n.º 246 de 25/10/1985 Página 3533*
- *Decreto-Lei n.º 330/90 de 23/10/1990. Aprova o Código da Publicidade, Diário da República I n.º 245 de 23/10/1990 Página 4353*
- *Decreto-Lei n.º 209/97 de 13/08/1997. regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n.º 186 de 13/08/1997 Página 4219*

15. FINLAND

- *Valmismatkalaki/Lag om paketresor (1079/94) 28/11/1994*
- *Laki valmismatkaliikkeistä/Lag om paketreserörelser (1080/94) 28/11/1994*
- *Åland Islands: Landskapslag om resebyrå rörelse (56/75) 26/11/1975*
- *Asetus valmismatkasta annettavista tiedoista annetun asetuksen 5 ja 7 §:n muuttamisesta/Förordning om ändring av 5 och 7 § förordningen om de uppgifter som skall ges om paketresor (372/98) 29/05/1998*

Zaak 96/2181: incorrecte omzetting van artikel 3, lid 2, onder a en artikel 4, lid 1, onder a van de richtlijn, aangezien er op grond van de Finse wet voor pakketorganisatoren/doorverkopers alleen een informatieplicht ten aanzien van Finse burgers en niet van burgers van alle lidstaten van de EER geldt inzake paspoort- en visumeisen. Dankzij de tussenkomst van de Commissie heeft Finland ermee ingestemd deze bepaling te wijzigen.

HJ, zaak 237/97 (Kuluttajavirasto vs. AFS Finland): een uitwisselingsprogramma voor scholieren, waarbij Finse scholieren bij een Amerikaans gastgezin worden ondergebracht, wordt niet als pakketreis beschouwd, zelfs al ontvangt de organisator

van het programma een totale prijs voor de vliegreis, het leggen van contacten met gastgezin en gastschool, en enkele bijkomende diensten.

16. ZWEDEN

- *Lag om paketresor, Svensk författningssamling (SFS) 1992:1672*
- *Lag om ändring i resegarantilagen (1972:204), Svensk författningssamling (SFS) 1992:1673*
- *Lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1), Svensk författningssamling (SFS) 1992:1674*
- *Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd om paketresor, Konsumentverkets författningssamling (KOVFS), 1993:3*

17. VERENIGD KONINKRIJK

- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992, Statutory Instruments number 3288 of 1992*
- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours (Amendment) Regulations 1998, Statutory Instruments number 1208 of 1998*
- *Gibraltar: The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Ordinance 1994, Legal Notice No. 8 of 1994, First Supplement to the Gibraltar Gazette No. 2,788 of 07/07/1994*

Zaak 93/2182: incorrecte omzetting van artikel 3, lid 2, onder a en artikel 4, lid 1, onder a van de richtlijn, aangezien er op grond van de VK-wet voor pakketorganisatoren/doorverkopers alleen een informatieplicht inzake paspoort- en visumeisen geldt ten aanzien van VK-burgers en niet van burgers van alle betrokken lidstaten van de EER. Dankzij de tussenkomst van de Commissie heeft het VK ermee ingestemd deze bepaling te wijzigen.

BIJLAGE II

KORT OVERZICHT VAN DE INTERNE WETGEVING VOOR HET OMZETTEN VAN ARTIKEL 7 VAN RICHTLIJN 90/314/EEG

18. BELGIË

België heeft artikel 7 van de richtlijn letterlijk overgenomen in artikel 36 van de wet op pakketreizen. Het Koninklijk Besluit⁴¹ tot uitvoering van artikel 36 van de wet op pakketreizen bepaalt dat reisorganisatoren “voldoende garanties” moeten stellen door het afsluiten van een verzekeringsovereenkomst met een erkende verzekeringsmaatschappij. De verzekeraar is verplicht de volledige terugbetaling te dekken van alle bedragen die door consumenten zijn betaald in het kader van of in afwachting van een pakket en de volledige kosten van repatriëring van consumenten wier pakketvakantie reeds is begonnen.

Personen die als reisagent wensen op te treden, moeten een vergunning krijgen van een regionale overheid. Het bewijs van voldoende garanties als bedoeld in artikel 36 van de wet op pakketreizen, is echter geen eis voor het verkrijgen van een vergunning. In plaats daarvan zijn de verzekeringsmaatschappijen verplicht regelmatig lijsten te publiceren met de reisbureaus die zij verzekerd hebben⁴².

19. DENEMARKEN

Zelfs al vóór de inwerkingtreding van de richtlijn pakketreizen verplichtte de Deense wet nr. 104/1986⁴³ organisatoren en tussenpersonen van buitenlandse organisatoren lid te zijn van een reisgarantiefonds, dat bedoeld was om alle repatriëringskosten en restitutie van voldane bedragen te dekken. Om te voldoen aan de richtlijn is deze wet is gewijzigd bij wet nr. 454/1993.

In 1997 is een nieuwe wet op het reisgarantiefonds aangenomen⁴⁴. Net als bij de voorgaande regeling zijn de organisatoren en tussenpersonen van buitenlandse organisatoren verplicht zich aan te sluiten bij het reisgarantiefonds. Zij moeten een

⁴¹ Koninklijk besluit van 25 april 1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling

⁴² Zie artikel 14 van het Koninklijk besluit van 25 april 1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling

⁴³ Lov ov en rejsegarantifond, zie uitvoeringsbesluit nr. 104 van 28 februari 1986, als gewijzigd bij wet nr. 454 van 30 juni 1993

⁴⁴ Lov nr. 315 van 14/05/1997 om en rejsegarantifond. Erhvervsmin., j.nr. 95-176-15

waarborg storten (die varieert tussen 1 en 100% van de jaaromzet⁴⁵, afhankelijk van de omzet en het soort van de verkochte pakketten) en voor elk verkocht pakket een bijdrage betalen van DKK 5.

Het garantiefonds is bedoeld om volledig op te komen voor alle risico's als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 90/314. De omvang van het fonds baart echter enige zorgen⁴⁶, ook al is de financiële positie van het fonds aanzienlijk verbeterd door de nieuwe wet op het reisgarantiefonds⁴⁷. Tijdens de vergadering van regeringsdeskundigen op 14 april 1999 heeft de Deense delegatie verklaard zich van het probleem bewust te zijn.

20. DUITSLAND

Volgens Duits recht⁴⁸ moeten de reisorganisatoren een verzekering sluiten of een financiële instelling borg laten staan. De reisorganisator of doorverkoper mag pas een betaling aannemen van een consument nadat hij deze een certificaat heeft overhandigd dat de consument een directe claim geeft op de verzekeraar/borg.

20.1. Beperking van het verzekerd bedrag

De aansprakelijkheid kan echter worden beperkt tot een totaal bedrag van DM 200 miljoen per jaar per verzekeringsmaatschappij of financiële instelling. Als dit totale bedrag wordt overschreden, zullen de betaalde bedragen en de repatriëringskosten slechts gedeeltelijk worden gerestitueerd aan de individuele consument.

Het bedrag van DM 200 miljoen lijkt misschien hoog, maar men moet het bezien in verhouding tot de omzet van de Duitse reisindustrie. In 1995 had

⁴⁵ Zie art. 8, lid 5 en 6 van wet nr. 315/1997. Ondernemingen worden, overeenkomstig hun jaaromzet, in verschillende categorieën ingedeeld. Wanneer bijvoorbeeld de jaaromzet niet groter is dan 15 miljoen, moet de garantie DKK 300.000 bedragen en bij een jaaromzet van tussen DKK 15 en 50 miljoen moet de garantie 1 miljoen belopen. De vrees bestaat dat dit systeem soms tamelijk discriminerende effecten heeft (waarom moet een onderneming met een omzet van DKK 16 miljoen een garantie geven die meer dan driemaal zo groot is als die van een onderneming met een omzet van DKK 15 miljoen?). Het werpt zeker een hindernis op voor kleine ondernemingen. In artikel 14, lid 1 wordt bepaald dat de garantie kan worden verlaagd als de omzet lager is dan de minimumgarantie, hetgeen betekent dat voor heel kleine ondernemingen de garantie even groot kan zijn als de jaaromzet. Anderzijds bepaalt artikel 14, lid 2 dat in bijzondere gevallen (er wordt niet aangegeven welke gevallen hier worden bedoeld) ondernemingen kunnen worden vrijgesteld van zowel de garantie als de bijdragen

⁴⁶ Overeenkomstig een door de Universiteit van Louvain-la-Neuve opgesteld verslag, bedroeg het eigen kapitaal van het fonds in 1995 DKK 90 miljoen, terwijl in hetzelfde jaar acht gevallen van faillissement zijn voorgekomen en een bedrag van DKK 14,4 miljoen is betaald aan consumenten. Acht procent van dat bedrag is verhaald op de garanties die de failliete ondernemingen hadden gesteld; de bijdragen (van DKK 5 per pakket) beliepen slechts DKK 8 miljoen

⁴⁷ Vóór de nieuwe wet bedroeg de garantie die moest worden gegeven, voor alle ondernemingen DKK 200.000, onafhankelijk van hun omzet, hetgeen aanzienlijk minder was dan in het nieuwe systeem. De bijdrage van DKK 5 is ongewijzigd gebleven

⁴⁸ Artikel 651 onder k van het BGB (Bürgerliches Gesetzbuch – burgerlijk wetboek)

TUI, de grootste Duitse reisorganisator met een marktaandeel van 17%, een omzet van bijna DM 6 miljard, zodat DM 200 miljoen de omzet van deze organisatie van nog geen twee weken zou hebben gedekt. De omzetcijfers zijn sindsdien gegroeid, maar de drempel van DM 200 miljoen is dezelfde gebleven.

In 1995 bedroeg de totale omzet van de pakketreisindustrie naar schatting zo'n DM 40 miljard per jaar. Als alle ondernemingen een verzekering bij dezelfde maatschappij hadden afgesloten, zou de totale dekking ongeveer 0,5% van de jaaromzet hebben bedragen, terwijl zij in andere lidstaten maximaal 10%, zo niet onbeperkt is.

Krachtens het Duitse systeem moet de consument eventueel tot het eind van het jaar op restitutie wachten, omdat dan pas kan worden gezien of de limiet van DM 200 miljoen is overschreden. Een snelle restitutie lijkt derhalve onmogelijk.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat de risicodekking in feite niet afhankelijk is van de omzet van de onderneming in kwestie, maar eerder van de omstandigheid hoeveel ondernemingen dezelfde verzekeringsmaatschappij kiezen.

20.2. Geen vergunning vereist

Anders dan in de meeste andere lidstaten⁴⁹, kent Duitsland geen vergunningstelsel voor touroperators. Iedereen die dat wil kan een reisbureau beginnen en pas wanneer zich problemen hebben voorgedaan, blijkt dat niet aan wettelijke eisen is voldaan (bijvoorbeeld het niet bestaan van reisgaranties). Aldus zijn de consumenten niet beschermd wanneer de reisorganisator geen verzekering heeft afgesloten. Doorgaans is het aan de consument om na te gaan of een touroperator verzekerd is of niet en het is gebleken dat veel reisorganisatoren niet verzekerd zijn.

21. GRIEKENLAND

Krachtens artikel 5, lid 5, onder b en artikel 7, lid 1 van Presidentieel besluit 339/1996⁵⁰ moeten organisatoren en doorverkopers een verzekering sluiten ter dekking van wettelijke- en beroepsaansprakelijkheid met inbegrip van, in geval van faillissement, de verplichting de voldane bedragen terug te betalen en de consument te repatriëren.

Deze risico's kunnen ook door bankgaranties of een speciaal gezamenlijk fonds worden gedekt. Wat het functioneren van dit fonds betreft zijn aan de Commissie geen mededelingen gedaan.

⁴⁹ Bijvoorbeeld Italië, Spanje, Oostenrijk en Denemarken

⁵⁰ Presidentieel besluit 339/1996 betreffende pakketreizen (Grieks staatsblad nr. 225/A)

Krachtens artikel 5, lid 5, onder b van Presidentieel besluit 339/1996 geldt deze verplichting niet voor rederijen voor personenvervoer. In dit verband heeft Griekenland een officiële waarschuwing ontvangen.

22. SPANJE

In artikel 12 van de Spaanse wet nr. 21/1995 op pakketreizen⁵¹ is gewoon de tekst van artikel 7 van de richtlijn overgenomen, maar de 17 Comunidades Autonomas zijn bevoegd uitgebreide voorschriften vast te stellen. Tot nu toe zijn bij de Commissie alleen de voorschriften aangemeld die in Catalonië⁵², op de Balearen⁵³ en op de Canarische Eilanden⁵⁴ zijn aangenomen.

Voor kwesties die niet onder nieuwere (regionale) wetgeving vallen, blijft het koninklijk besluit inzake reisbureaus van 1988⁵⁵ van kracht. Dat geldt voor de Comunidades Autonomas die nog geen eigen regels voor de door de reisagenten te stellen garanties hebben vastgesteld. De maatregelen die in Catalonië, op de Balearen en op de Canarische Eilanden zijn getroffen, zijn bovendien min of meer dezelfde als die van het koninklijk besluit van 1998. Binnen de context van onderhavig verslag is het dus voldoende onze opmerkingen te baseren op dat besluit.

In artikel 2 van het besluit worden drie categorieën reisbureaus gedefinieerd: de “mayoristas” plannen en organiseren alle types toeristische diensten en pakketten en verkopen die aan doorverkopers (minoristas), maar niet rechtstreeks aan de consument; de “minoristas” verkopen de door de mayoristas of door henzelf georganiseerde pakketten aan de consument, maar niet aan andere reisbureaus en de “mayoristas-minoristas” zijn zowel mayoristas als minoristas.

Alle reisbureaus moeten een garantie stellen door middel van een individuele of collectieve borgstelling bij het regionale bureau voor toerisme.

De individuele borg die in de vorm van een bankgarantie, een verzekeringspolis of obligaties ten behoeve van de regionale overheid moet worden gesteld (zodat deze te allen tijde direct ter beschikking van de overheid staan), moet voor een mayorista 20 miljoen PTA, voor een minorista 10 miljoen PTA en voor een mayorista-minorista 30 miljoen PTA bedragen. De bijdrage aan de collectieve borg moet 50% belopen van wat het bureau als individuele borg had moeten stellen, maar de collectieve borg mag in geen geval minder bedragen dan 400 miljoen PTA. Deze bedragen dekken de garantie voor reisbureaus met maximaal zes bijkantoren. Voor elk extra bijkantoor

⁵¹ Ley 21/1995, van 6 juli, reguladora de los Viajes Combinados

⁵² Decreto 168/1994, van 30 mei, de Reglamentación de las Agencias de Viajes

⁵³ Decreto 43/1995, van 6 april, de Reglamento de Agencias de Viajes

⁵⁴ Decreto 176/1997, van 24 juli, por el que se regulan las agencias de viajes

⁵⁵ Real Decreto 271/1988, van 25 maart, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viaje; Orden van 14 april 1988 por la que se aprueban las normas reguladores de las Agencias de Viajes

moet de individuele borg met 2 miljoen PTA worden verhoogd en de collectieve borg met 1 miljoen PTA.

22.1. Inperking van het toepassingsgebied

De nieuwe Spaanse wet op pakketreizen bepaalt dat de borg de deugdelijke uitvoering dient te garanderen van de reisovereenkomst en in het bijzonder de restitutie van betaalde bedragen en repatriëringskosten van consumenten in het geval van faillissement. Deze eis lijkt dus niet gericht op de directe beschikbaarheid van de borg ter financiering van de repatriëringskosten van de consument, doch alleen op de terugbetaling van de repatriëringskosten van de consument.

Er zij tevens op gewezen dat koninklijk besluit 271/1998 niet nader bepaalt of deze borgen bedoeld zijn om het faillissementsrisico te dekken. Het is dus volstrekt onduidelijk of de reiziger van de borg zou kunnen profiteren in geval van faillissement van de reisagent. Bij gebrek aan een duidelijke regel ten gunste van de consument (waarin expliciet zou moeten worden vermeld dat de borg dient om hun terug te betalen en hen te repatriëren in geval van faillissement van de reisagent), lijkt het erop dat een consument alleen restitutie zou kunnen eisen van een reisagent die failliet is. Intussen zou de borg dienen om allerlei vormen van civielrechtelijke aansprakelijkheid van de reisagent te dekken en dus zonder meer deel uitmaken van de failliete boedel.

22.2. Beperkte aansprakelijkheid

Hoewel de wet op pakketreizen 21/1995 een nauwkeurige afspiegeling is van de bewoordingen van artikel 7 van de richtlijn, legt koninklijk besluit 271/1988 enige beperkingen op aan de volledige dekking van het risico. Zo zijn de limieten die aan de garantie worden gesteld niet alleen vast, maar ook tamelijk laag. Het bedrag van de garantie is een vast bedrag, dat geen verband houdt met de jaaromzet van het reisbureau. Hoe hoger de jaaromzet van een reisbureau is, des te lager is de risicodekking die door de waarborg wordt gegarandeerd.

22.3. Verplichtingen voor buitenlandse organisatoren/doorverkopers

Volgens de toelichting die de Spaanse delegatie tijdens de vergadering van 14 april 1999 heeft gegeven, moeten buitenlandse organisatoren/doorverkopers een garantie stellen naar Spaans recht. Het wordt niet voldoende geacht dat zij voldoen aan de reisgarantievoorschriften in het land van herkomst.

23. FRANKRIJK

Artikel 4, onder c van de Franse wet nr. 92-645 op reisbureaus⁵⁶ verplicht reisbureaus hun cliënten voldoende garanties te bieden voor de nakoming van de overeenkomst, de restitutie van voldane bedragen en hun repatriëring. In

⁵⁶ Loi n° 92-645 van 13 juli 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, (Frans staatsblad, blz. 9457)

spoedgevallen moet het mogelijk zijn de garantie onmiddellijk in werking te laten treden in Frankrijk. Dezelfde verplichting is voor verenigingen die pakketreizen organiseren zonder winstoogmerk, vastgelegd in artikel 9, onder b en voor plaatselijke toeristenbureaus in artikel 11 van die wet.

In decreet nr. 94-490⁵⁷, dat is gebaseerd op wet nr. 92-645, is bepaald dat de garantie dient te worden gegeven hetzij door aansluiting bij een gezamenlijk garantiefonds, hetzij door middel van een borg van een financiële instelling of verzekeringsmaatschappij.

Elk jaar vaardigt het ministerie van vervoer een besluit uit waarin het bedrag van de garantie wordt vastgesteld. Tot nu toe zijn deze besluiten niet bij de Commissie aangemeld.

Als voorbeeld noemen we hier het besluit van het ministerie van vervoer van 22 november 1994 betreffende de voorwaarden voor de vaststelling van de financiële garantie van reisagenten. Krachtens dit besluit was elke reisagent verplicht aan de prefect van zijn departement een informatieblad te doen toekomen dat als grondslag diende voor de vaststelling van de hoogte van de garantie. Op dit blad moest de reisagent de omzet vermelden van zijn onderneming in het voorafgaande jaar, onderverdeeld in acht categorieën. Voor elke categorie werd een percentage vastgesteld als garantiesom, dat varieerde van 2% (voor de verkoop van diensten aan doorverkopers) tot 16% (voor pakketten die door de reisagent zelf werden georganiseerd). De som van het voor de acht categorieën berekende garantiebedrag moest de totale garantiesom zijn. Het minimumbedrag van de garantiesom werd vastgesteld op 750.000 FFR per reisbureau en op 250.000 FFR per bijkantoor.

De prefecten van de departementen zijn bevoegd het minimumbedrag voor elke afzonderlijke onderneming/vereniging vast te stellen en het gebruik van de garanties te controleren.

23.1. Beperkte aansprakelijkheid

De garanties die de restitutie van betaalde bedragen en de repatriëring van consumenten dekken, zijn in alle gevallen beperkt. Zonder te beschikken over uitgebreidere gegevens is het natuurlijk onmogelijk de gemiddelde verhouding te berekenen tussen de jaaromzet van het reisbureau en het bedrag van de garantie die het bureau moet stellen. Niettemin kan men er bij een schatting van uitgaan dat in het gemiddelde geval de garantiesom lager is dan 15 of zelfs 10% van de jaaromzet.

23.2. Andere redenen voor bezorgdheid

Volgens van een consumentenbond ontvangen informatie, blijkt de consument niet gedekt te zijn wanneer een reisorganisator/doorverkoper zijn aansluiting bij een gezamenlijk garantiefonds niet verlengt.

⁵⁷ Décret n° 94-490 van 15 juni 1994 pris en application de l'article 31 de la loi n° 92-645, Articles 12-19

De Franse wetgeving vereist dat aan de consument informatie wordt verstrekt over het bestaan van voldoende financiële garanties. In de praktijk worden de consument gewoonlijk de naam en het adres van de instelling meegedeeld die de garantie geeft, maar geen nauwkeurige informatie over de bijzonderheden van de garantie.

24. IERLAND

De Ierse wet op de pakketvakanties en de reisindustrie⁵⁸ stelt in artikel 22 verplicht dat de leveranciers van pakketten beschikken over voldoende garanties voor het restitueren van betaalde bedragen en het repatriëren van de consument in geval van faillissement. Een leverancier van pakketten wordt geacht aan deze eis te voldoen als ten minste een van de regelingen is getroffen die zijn omschreven in de artikelen 23 tot en met 25 van die wet. Als het pakket er een is waarvoor de leverancier een vergunning krachtens de vervoerswet van 1982⁵⁹ moet hebben en hij wordt gedekt door regelingen die hij heeft getroffen om aan die wet te voldoen⁶⁰, wordt de leverancier eveneens geacht aan zijn verplichtingen te hebben voldaan.

24.1. Garanties krachtens de vervoerswet van 1982

De vervoerswet van 1982 behelst een vergunningensysteem voor touroperators en reisagenten.

Artikel 13 van deze wet bepaalt dat iedere touroperator of reisagent een garantie moet geven alvorens hij een vergunning krijgt. Deze garantie moet ervoor zorgen dat, wanneer de touroperator of reisagent niet in staat is of weigert aan zijn financiële of contractuele verplichtingen in verband met buitenlandse reisovereenkomsten te voldoen, voor de minister van vervoer een bedrag beschikbaar komt dat kan worden gebruikt ten behoeve van elke cliënt die verlies lijdt of aansprakelijk wordt gesteld.

De garantie kan worden gebruikt voor het repatriëren van cliënten van buiten Ierland, de terugbetaling van alle redelijke uitgaven die deze cliënten noodzakelijkerwijs hebben moeten doen als gevolg van het faillissement en de restitutie (voorzover mogelijk) van reeds betaalde bedragen.

De eisen ten aanzien van de garantie staan vermeld in de garantiievoorschriften voor touroperators en reisagenten 1983 (S.I. Nr. 102 van 1983). Krachtens deze voorschriften bedraagt de garantie 10% (in het geval van een touroperator) of 4% (in het geval van een reisagent) van de geraamde omzet waarvoor de vergunning geldt (d.w.z. het totaal van de door

⁵⁸ Package Holidays and Travel Trade Act 1995

⁵⁹ Transport Act 1982, art. 13-19

⁶⁰ Zie Tour Operators (Licensing) Regulations 1983 (S.I. Nr. 100 van 1983); Travel Agents Operators (Licensing) Regulations 1983 (S.I. Nr. 101 van 1983); Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations 1983 (S.I. Nr. 102 van 1983); Travellers' Protection Fund Regulations 1983 (S.I. Nr. 103 van 1983)

een aanvrager van een vergunning geraamde ontvangsten ten aanzien van buitenlandse reisovereenkomsten gedurende de periode waarvoor een vergunning wordt aangevraagd). De garantie kan bestaan uit een contant bedrag, dat wordt gedeponneerd bij de minister van vervoer of bij een Ierse bank op naam van de minister van vervoer alleen, een garantie van een bank of verzekeringsmaatschappij, een garantie van een andere voor de minister aanvaardbare aard of een collectieve verzekering.

24.2. Fonds voor de bescherming van reizigers

In de artikelen 15 tot en met 18 van de vervoerswet wordt de oprichting verlangd van een fonds voor de bescherming van reizigers, om de verliezen en aansprakelijkheid te dekken van cliënten van failliete touroperators of reisagenten in omstandigheden waarin de garantie ontoereikend blijkt. Iedere houder van een touroperatorvergunning is verplicht aan dit fonds bij te dragen. De bijdrage belooft IR£ 4 voor elke passagier die een buitenlandse reis boekt en IR£ 2 als de passagier student is. Voor passagiers die jonger zijn dan twee jaar is geen bijdrage verschuldigd.

24.3. Garanties krachtens de artikelen 23 tot en met 25 van de wet op de pakketvakanties en de reisindustrie 1995

De bepalingen inzake garanties en verzekering in de wet op de pakketvakanties en de reisindustrie moeten alleen worden toegepast op pakketten die niet gedekt zijn door vergunningen die krachtens de vervoerswet van 1982 zijn verleend. Aangezien de wet van 1982 voor alle touroperators en reisagenten die buitenlandse reizen organiseren of verkopen een vergunning verplicht stelt, moet ervan worden uitgegaan dat de wet van 1995 hoofdzakelijk van toepassing is op pakketreizen binnen Ierland.

De middelen om te voorzien in de garanties als bedoeld in de wet van 1995 zijn: borgstelling door een erkend lichaam met een reservefonds of verzekering (art. 23), borgstelling door een dergelijk lichaam zonder zo'n reservefonds of verzekering (art. 24) en sluiting van een verzekering (art. 25).

Als gekozen wordt voor borgstelling⁶¹, moet de borg 10% van de jaaromzet van de organisator bedragen; dit percentage stijgt tot 15% als de erkende instelling zelf geen reservefonds of verzekering heeft.

De verzekering van het erkende lichaam krachtens artikel 23 blijkt een rol te spelen die vergelijkbaar is met die van het fonds voor de bescherming van reizigers als bedoeld in de wet van 1982. De reizigers krijgen dus compensatie uit de verzekering van het erkende lichaam als de borgstelling onvoldoende blijkt. Een dergelijke dekking door verzekering ontbreekt in het systeem dat krachtens artikel 24 is opgezet, maar de hoogte van de borgen krachtens dat artikel lijkt net aanvaardbaar.

⁶¹ Package Holidays and Travel Trade Act, 1995 (Bonds) Regulations, 1995

25. ITALIË

Krachtens artikel 21 van het wetgevend decreet nr. 111/95 moeten alle reisorganisatoren deelnemen aan een gezamenlijk garantiefonds. Dit fonds is echter nog niet opgericht. De Commissie heeft een inbreukprocedure ingeleid.

Naast de omzetting van de richtlijn pakketreizen, is bij wet nr. 217/1983 een vergunningstelsel opgezet voor reisagenten, die een garantie moeten stellen om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning. Het bedrag hiervan wordt vastgesteld door regionale autoriteiten en varieert tussen 3.000 en 200.000 ecu; het wisselt sterk van regio tot regio, maar is ook afhankelijk van de omvang en het werkterrein van de onderneming.

26. LUXEMBURG

Artikel 6 van de wet op pakketreizen⁶² en artikel 2 van de groothertogelijke verordening⁶³ bepalen dat elke reisagent een garantie moet stellen om een bedrijfsvergunning te kunnen krijgen. Deze garantie kan bestaan uit een bankgarantie, een verzekering of de aansluiting bij een gezamenlijk garantiefonds. De borg moet de volledige aansprakelijkheid overnemen voor de terugbetaling van alle voldane bedragen, alsmede voor de repatriëring van reizigers in geval van faillissement van de reisagent (artikelen 4 en 5 van de verordening). De garantie moet op het grondgebied van het Groothertogdom direct beschikbaar zijn.

27. NEDERLAND

De Nederlandse wet⁶⁴ verplicht de organisator alleen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de consument wordt gerepatriëerd en de voldane bedragen worden terugbetaald. De middelen voor het stellen van deze garantie worden niet nader gespecificeerd, en evenmin zijn er sancties vastgesteld voor het geval niet aan de voorschriften wordt voldaan. Het functioneren van het systeem is derhalve volledig afhankelijk van het bewustzijn van de consument die, volgens de Nederlandse regering, geen pakket zou kopen van een organisator/doorverkoper die geen garanties tegen zijn faillissement biedt.

De reisindustrie heeft een garantiefonds opgericht, waaraan de reisorganisatoren bijdragen overeenkomstig het aantal verkochte pakketten. In 1995 bedroeg dit fonds ruwweg 100 miljoen gulden. Deelname aan het fonds is geen verplichting, maar

⁶² Loi van 14 juni 1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours

⁶³ Règlement grand-ducal van 4 november 1997 déterminant le montant, les modalités et l'utilisation de la garantie financière prévue à l'article 6 de la loi du 14 juin 1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours

⁶⁴ Wet nr. 689/1992 op de aanpassing van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn pakketreizen, art. 13

volgens de Nederlandse regering neemt de grote meerderheid van de Nederlandse touroperators eraan deel.

28. OOSTENRIJK

Artikel 7 van Richtlijn 90/314 is bij afzonderlijk decreet⁶⁵ omgezet in Oostenrijks recht. In de loop van nog geen vier jaar is het gewijzigd⁶⁶, vervolgens vervangen door een nieuw decreet⁶⁷ en nogmaals gewijzigd⁶⁸ als reactie op duidelijke tekortkomingen. Onderstaande opmerkingen hebben uitsluitend betrekking op de jongste versie van het decreet, d.w.z. BGBl II 118/1998.

Krachtens dit decreet zijn de reisorganisatoren verplicht een verzekering te sluiten of een bankgarantie aan te gaan voor een bedrag van minimaal 5 à 9% van de jaaromzet (afhankelijk van de aard van de aangeboden reispakketten). Daarnaast moeten de reisorganisatoren zich aansluiten bij een gemeenschappelijk verzekeringsfonds met een verzekerd bedrag van 50 miljoen ATS, dat de bedragen dekt die niet door de individuele verzekering of bankgarantie worden gedekt. Als een organisator geen lid wordt van dit fonds, moet zijn individuele verzekering of garantie minstens 8 à 12% van zijn jaaromzet belopen..

Het ministerie van economische zaken houdt een openbaar register bij van reisorganisatoren⁶⁹. Alle reisorganisatoren moeten periodiek, in de eerste weken van elk jaar, bewijsstukken overleggen waaruit blijkt dat nog steeds aan de voorwaarden voor registratie, waaronder het bestaan van voldoende garanties in het geval van faillissement, wordt voldaan. Het register omvat alleen Oostenrijkse reisorganisatoren.

28.1. Minimumgarantie

Krachtens het Oostenrijks systeem is de aansprakelijkheid van de borgen/verzekeraars beperkt. Bovendien zal het wettelijk “minimaal te verzekeren bedrag” als bedoeld in het decreet, vrijwel nooit worden overschreden, zodat dit bedrag als de reguliere garantiesom kan worden beschouwd.

28.2. Garantie van een financiële instelling

Krachtens de artikelen 3 en 6 van het decreet mag de garantie worden gesteld door middel van een garantie van een financiële instelling.

⁶⁵ Reisebürosicherungsverordnung –BGBl 881/1994

⁶⁶ BGBl 170/1996

⁶⁷ BGBl II 10/1998

⁶⁸ BGBl II 118/1998

⁶⁹ Zie BGBl II 10/1998, art. 9

Volgens informatie verstrekt door een Oostenrijkse consumentenbond kleven er een paar nadelen aan dit systeem, die duidelijk zijn geworden door het faillissement van het reisbureau “Extratours Roland Swoboda”. De financiële instelling had de garantie beperkt tot een bepaalde periode, na afloop waarvan de garantie als gevolg van de hachelijke financiële positie van de reisorganisator, niet was verlengd. De autoriteiten werden hiervan in kennis gesteld, maar ondernamen geen pogingen het reisbureau, dat twee maanden na afloop van de garantie failliet ging, te sluiten. Als gevolg hiervan weigerde de financiële instelling te betalen voor de repatriëring van de reizigers en reeds voldane bedragen terug te betalen.

Afgezien van het duidelijke gebrek aan aandacht van de kant van de autoriteiten, werpt deze zaak licht op twee problemen: in de eerste plaats geven financiële instellingen in Oostenrijk slechts garanties voor beperkte periodes en in de tweede plaats kunnen dergelijke garanties krachtens Oostenrijks recht niet rechtstreeks door de consument worden afgedwongen, doch alleen door de houder van de schriftelijke garantie. Dit zou in tegenspraak zijn met de eisen van het eigen Oostenrijks decreet, dat in artikel 5, lid 2 en artikel 6 bepaalt dat de consument een rechtstreekse claim heeft op de borg.

28.3. Gebrek aan bescherming als de reisorganisator in gebreke blijft garanties te stellen

Tot slot heeft een consumentenbond ook nog gemeld dat het toezicht op de markt niet altijd goed heeft gefunctioneerd, hetgeen bijvoorbeeld duidelijk is geworden bij de faillissementszaken van “Phönix-Tabor-Reisen” en “Extratours Roland Swoboda”: de verzekering/de bankgarantie was vervallen, maar de reisorganisator bleef zaken doen. De Oostenrijkse wetgeving biedt geen soelaas als een reisorganisator die niet verzekerd is toch zaken blijft doen.

29. PORTUGAL

Krachtens de Portugese wetgeving⁷⁰ moeten reisagenten een garantie stellen⁷¹ en tevens een verzekering⁷² sluiten voor het dekken van hun civielrechtelijke aansprakelijkheid in verband met hun bedrijf.

De garantie kan bestaan uit een verzekering, een bankgarantie, een bankdeposito of andere garanties die door de algemene directie toerisme toelaatbaar worden geacht. De garantie belooft 5% van de jaaromzet, maar mag niet lager zijn dan 5 miljoen ESC en evenmin hoger dan 50 miljoen ESC. De verzekering moet minstens 15 miljoen ESC dekken.

⁷⁰ Decreto-Lei n.º 198/93 van 27 mei, Diário da República – I Série A - n.º 123, hoofdstuk IV

⁷¹ Decreto-Lei n.º 198/93, artikelen 42 – 48

⁷² Decreto-Lei n.º 198/93, artikelen 49 – 50

Zowel de garantie als de verzekering is echter bedoeld om risico's van civielrechtelijke aansprakelijkheid in het algemeen te dekken; zij zijn niet expliciet bedoeld om schade te dekken die consumenten lijden als gevolg van het faillissement van een organisator of doorverkoper.

Gezien deze situatie is het niet duidelijk hoe de consument zou kunnen profiteren van de garanties wanneer de organisator/doorverkoper failliet gaat. Bij gebrek aan een rechtstreekse claim op de verzekeraar lijkt het erop dat de consument alleen van de failliete organisator/doorverkoper, die op zijn beurt een claim heeft op de verzekeraar, restitutie kan eisen.

Afgezien hiervan moet erop worden gewezen dat de minimumbedragen voor de garantie en de verzekering een beperking vormen voor de garanties als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 90/314.

30. FINLAND

Artikel 8 van wet nr. 1080/94 bepaalt dat elke reisorganisator en elke agent van een buitenlandse reisorganisator het nationale consumentenbureau een goedgekeurde garantie moet overleggen, waarin de repatriëring van reizigers en de restitutie van voldane bedragen worden gegarandeerd. Artikel 9 bepaalt dat touroperators in bepaalde omstandigheden vrijgesteld kunnen worden van de verplichting garanties te geven.

Volgens artikel 10 kan de waarborg worden gesteld in de vorm van een garantie, een verzekering of een andere zekerheid (er wordt niet gespecificeerd waar deze "andere zekerheid" uit zou kunnen bestaan). Het nationale consumentenbureau moet het recht krijgen direct gebruik te maken van de waarborg wanneer de reisorganisator failliet gaat. Het is aan dit bureau om uit te maken of de gegeven waarborg aanvaardbaar is, d.w.z. groot genoeg is om het risico te dekken. Het is de Commissie niet bekend hoe wordt beoordeeld of de garantie voldoende is.

Artikel 10 van wet nr. 1080/94 bepaalt dat nadere eisen betreffende de aanvaardbaarheid van een waarborg bij een afzonderlijk decreet zouden moeten worden vastgesteld, maar tot nu toe is een dergelijk decreet nog niet aangemeld bij de Commissie.

Wanneer bij het faillissement van een reisorganisator de waarborg onvoldoende blijkt te zijn, krijgt de dekking van de repatriëringskosten voorrang.

30.1. Vrijstelling van de verplichting tot het geven van garanties voor bepaalde reisorganisatoren

Op grond van artikel 9 van wet nr. 1080/94 kan het nationale consumentenbureau, wanneer een garantie gezien de aard en omvang van het bedrijf niet essentieel lijkt, reisorganisatoren vrijstellen van de verplichting tot het geven van zo'n garantie. In dit artikel wordt gezegd dat nadere bepalingen voor het verlenen van dergelijke vrijstellingen in een afzonderlijk decreet zouden moeten worden vastgesteld. Tot nu toe is een dergelijk decreet echter nog niet aangemeld bij de Commissie.

Volgens een studie van de Katholieke Universiteit van Louvain-la-Neuve, krijgt ca. 10% van de reisorganisatoren in Finland vrijstelling.

30.2. Beperkte aansprakelijkheid

Hoewel alle garanties gesteld moeten worden bij het nationale consumentenbureau, vormen zij geen gemeenschappelijk garantiefonds voor reisorganisatoren. De cliënten van een failliete organisator zullen dus uitsluitend worden gecompenseerd uit de waarborg die deze organisator heeft gesteld.

Het Fins recht (artikel 11 van wet nr. 1080/94) houdt expliciet rekening met de mogelijkheid van een situatie waarin de waarborg die een organisator heeft gegeven, ontoereikend blijkt te zijn. In die gevallen wordt aan de repatriëring van consumenten voorrang gegeven boven de restitutie van voor het reispakket betaalde bedragen.

30.3. Verplichtingen voor buitenlandse organisatoren/doorverkopers

Blijkens de toelichting die de Finse delegatie op de vergadering van 14 april 1999 heeft gegeven, moeten buitenlandse organisatoren/doorverkopers zekerheid stellen volgens Fins recht. Het wordt niet voldoende geacht dat zij voldoen aan de voorschriften voor reisgaranties in het land van herkomst.

31. ZWEDEN

De Zweedse reisgarantiewet⁷³ (artikelen 1 en 4) bepaalt dat de organisatoren/doorverkopers, alvorens zij een pakketreis te koop aanbieden, zekerheid moeten stellen bij de Kammarkollegiet (college voor overheidsgronden en –middelen). Het bedrag van de waarborg wordt vastgesteld door de Kammarkollegiet en bedraagt minstens 200.000 SKR voor organisatoren, 200.000 SKR voor doorverkopers van reispakketten buiten Zweden en 50.000 SKR voor doorverkopers van tours binnen Zweden. Als er een bijzondere reden voor is, kan de Kammarkollegiet de waarborg op een lager bedrag vaststellen of de eis van een waarborg geheel laten vallen.

32. VERENIGD KONINKRIJK

In het VK moeten alle organisatoren van vliegvluchten⁷⁴ over een vergunning beschikken. Om een dergelijke vergunning te krijgen moeten de organisatoren een waarborg stellen bij de overheidsinstantie voor de burgerluchtvaart, die dan verantwoordelijk is voor het gebruik van de waarborg als de organisator failliet gaat.

Er bestaat geen vergunningstelsel voor organisatoren die geen vliegvluchten organiseren. Zij zijn echter wel verplicht te voldoen aan de bepalingen inzake

⁷³ Reisgarantiewett (SFS 1972:204, als gewijzigd bij SFS 1996:354)

⁷⁴ Gezien de geografische ligging van het VK omvatten de meeste verkochte pakketten vliegvluchten

reisgaranties die zijn opgenomen in de voorschriften voor pakketreizen, pakketvakanties en rondreispakketten⁷⁵. Touroperators die zaken doen zonder de nodige garanties te hebben gegeven, worden strafrechtelijk vervolgd.

De voorschriften voor pakketreizen, pakketvakanties en rondreispakketten voorzien in een grote verscheidenheid aan garantiemechanismen. De organisator/doorverkoper moet ervoor zorgen dat een garantie wordt gegeven door een erkende instelling (voorschrift 17) ten bedrage van hetzij 25% van zijn jaaromzet, hetzij het maximumbedrag van alle betalingen die hij verwacht op enig moment onder zijn beheer te hebben, als dat bedrag lager is. Als de erkende instelling over een reservefonds of een verzekeringsdekking beschikt, daalt het minimumbedrag van de garantie tot 10% van de jaaromzet van de organisatoren/doorverkopers (voorschrift 18).

Bij wijze van alternatief kunnen de organisatoren/doorverkopers een verzekering sluiten (voorschrift 19). Er bestaat geen minimum verzekerd bedrag; hieruit blijkt dat de verzekeraar onbeperkte aansprakelijkheid moet aanvaarden.

Een tweede alternatief wordt geboden door de voorschriften 20 en 21: alle door een consument betaalde bedragen krachtens of in afwachting van een pakketreis moeten voor de consument worden bewaard door een beheerder, totdat de overeenkomst volledig is uitgevoerd.

32.1. Beperkte aansprakelijkheid

Binnen het garantiesysteem en het beheerssysteem blijkt de aansprakelijkheid beperkt te zijn, terwijl in het verzekeringssysteem geen beperking bestaat.

32.2. Beheersfondsen

De voorschriften 20 en 21 van de voorschriften voor pakketreizen, pakketvakanties en rondreispakketten 1992 bepalen dat aan de eis tot het geven van een waarborg is voldaan, als “alle door een consument krachtens of in afwachting van een overeenkomst voor een relevant pakket betaalde bedragen in het VK door een persoon worden bewaard als beheerder voor de consument, totdat de overeenkomst volledig is uitgevoerd of totdat elke som die de consument in verband met de overeenkomst heeft betaald aan hem is terugbetaald of is verbeurd wegens opzegging van de overeenkomst door de consument.” In dit geval zijn geen waarborgsom en verzekering noodzakelijk.

Volgens van een gerenommeerde consumentenbond verkregen informatie was slechts 1.000 van de 30.000 leveranciers van pakketten gedekt door waarborgen, terwijl alle anderen het beheerssysteem volgen. De Britse regering daarentegen beweert dat slechts een klein aantal reisorganisatoren het beheerssysteem volgen en dat dit systeem vanwege de strenge eisen die aan de boekhouding worden gesteld, voor de branche tamelijk onaantrekkelijk is.

⁷⁵ The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations, S.I. 3288 van 1992, Voorschr. 16 – 26

Het blijkt dat het beheerssysteem in sommige gevallen slechts een gedeeltelijke restitutie van voldane bedragen en van uitgaven voor het repatriëren van de consument biedt. Voorschrift 20, lid 7 en voorschrift 21, lid 6 bepalen beide dat “als de bedragen die door de beheerder worden beheerd (...) onvoldoende zijn om aan de eisen van de consumenten tegemoet te komen (...) de betalingen aan deze consumenten naar rato zullen geschieden”.

Bovendien zij er op gewezen dat voorschrift 20 zwijgt over wie de beheerders dienen te zijn, hoe het beheersfonds moet functioneren en wat de beheerders mogen en moeten doen. Er is geen eis die inhoudt dat de beheerder onafhankelijk is van de organisator/doorverkoper. Voor personen die als beheerder willen optreden bestaan geen regels inzake goedkeuring of kwalificaties. Evenmin wordt geëist dat het beheersfonds bij enige officiële akte wordt opgericht.

Er zijn veel gevallen gemeld waarin pakketorganisatoren hun eigen personeelsleden (boekhouders) of hun echtgenote als beheerder laten optreden. Het is duidelijk dat de particuliere middelen van deze beheerders beperkt zijn en niet kunnen worden vergeleken met de fondsen van een financiële instelling of een verzekeringsmaatschappij.