



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 101/2023
van 22 juni 2023
Rolnummer : 7870**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 54 van de wet van 21 november 2017 « betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten », gesteld door de voorzitter van de Ondernemingsrechtbank te Antwerpen, afdeling Antwerpen, zitting houdende zoals in kort geding.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 28 september 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 oktober 2022, heeft de voorzitter van de Ondernemingsrechtbank te Antwerpen, afdeling Antwerpen, zitting houdende zoals in kort geding, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 54 van de Wet van 21 november 2017 betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, samen gelezen met de vrijheid van ondernemen, doordat zij aan doorverkopers oplegt verzekerd te zijn voor de eigen insolventie, terwijl hierbij geen onderscheid wordt gemaakt in functie van de vraag of de doorverkoper zelf geen reisovereenkomsten sluit met de reiziger (nu zij al dan niet uitsluitend als handelsagent werkt) maar deze enkel als klant bij een principaal-reisorganisator die gevestigd is in de Europese Economische Ruimte aanbrengt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Van Bellinghen, advocaat bij de balie van Antwerpen;

- Annick Kempenaers, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Van Rompaey, advocaat bij de balie van Antwerpen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Decordier, advocaat bij de balie te Gent.

Bij beschikking van 26 april 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en T. Detienne te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 mei 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 mei 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

A. Kempenaers verkoopt pakketreizen in opdracht van een Nederlandse reisorganisator. De vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » heeft tegen haar een vordering tot staking ingesteld bij het verwijzende rechtscollege, wegens misleidende en oneerlijke handels- en marktpraktijken. Volgens de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » beschikt A. Kempenaers niet over een verzekering tegen insolventie, zoals voorgeschreven door artikel 54 van de wet van 21 november 2017 « betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten » (hierna : de wet van 21 november 2017) en artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 « betreffende de bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten » (hierna : het koninklijk besluit van 29 mei 2018).

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat A. Kempenaers als een doorverkoper moet worden beschouwd in de zin van de wet van 21 november 2017 en dat zij bijgevolg valt onder de zekerheidsplicht van artikel 54 van die wet. Het wijst erop dat de wet van 21 november 2017 de omzetting vormt van de richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 « betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/2302). Overweging 41 van die richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om, naast de organisatoren, ook de doorverkopers van pakketreizen te verplichten om te voorzien in een bescherming bij insolventie. De wetgever heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt. Het verwijzende rechtscollege betwijfelt evenwel of het evenredig is dat de zekerheidsplicht ook van toepassing is op doorverkopers die niet in eigen naam en voor eigen rekening pakketreisovereenkomsten afsluiten. Het heeft daarom de hierboven vermelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad is van mening dat artikel 54 van de wet van 21 november 2017 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens de Ministerraad is het niet van belang of een doorverkoper al dan niet in naam en voor rekening van een organisator verbintenissen aangaat. Het is immers steeds mogelijk dat de doorverkoper betalingen van de reizigers ontvangt. De in het geding zijnde zekerheidsplicht beoogt de terugbetaling daarvan te garanderen in geval van insolventie. Alle doorverkopers die betalingen ontvangen van reizigers bevinden zich bijgevolg in een gelijke situatie en worden op dezelfde wijze behandeld, in zoverre zij allemaal verplicht zijn een verzekering tegen insolventie af te sluiten. Wanneer een doorverkoper daarentegen geen betalingen ontvangt, bestaat er geen risico dat de uitvoering van de pakketreis in het gedrang komt door zijn insolventie en dient hij geen verzekering af te sluiten. Overigens is een persoon die in eigen naam en voor eigen rekening pakketreisovereenkomsten afsluit in werkelijkheid geen doorverkoper, maar een organisator.

A.1.2. De Ministerraad merkt op dat, luidens overweging 41 van de richtlijn (EU) 2015/2302, de lidstaten de zekerheidsplicht kunnen uitbreiden tot de doorverkopers. De wetgever heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt. Het staat aan de lidstaten de bescherming bij insolventie nader uit te werken, waarbij zij rekening moeten houden met de aspecten aangehaald in overweging 40 van de voormelde richtlijn. Daaruit volgt dat de bescherming tegen insolventie doeltreffend dient te zijn, maar eveneens is het vereist dat de omvang van de zekerheid evenredig is ten aanzien van de risico's voor de reiziger. Wanneer de lidstaten de verplichtingen inzake bescherming bij insolventie uitbreiden tot de doorverkopers, kunnen zij niet afwijken van de vereisten die de richtlijn oplegt inzake de omvang en de doeltreffendheid van die bescherming.

A.1.3. De Ministerraad vervolgt dat de doelstelling van de wetgever erin bestaat bescherming te bieden aan reizigers tegen de insolventie van zowel organisatoren als doorverkopers, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting van de wet van 21 november 2017. Die doelstelling is legitiem. In tegenstelling tot wat het verwijzende rechtscollege meent, heeft het door de wetgever gehanteerde criterium van onderscheid geen betrekking op de vraag of de doorverkoper in eigen naam en voor eigen rekening handelt, maar wel op de vraag of hij betalingen ontvangt van reizigers. Dat criterium is objectief en pertinent ten aanzien van de voormelde doelstelling. Wanneer de doorverkoper uitsluitend bemiddelt en de reiziger rechtstreeks betaalt aan de organisator, bestaat er geen risico voor de reiziger in geval van insolventie van de doorverkoper.

De in het geding zijnde bepaling heeft ten slotte geen onevenredige gevolgen, aldus de Ministerraad. In het bijzonder is de Ministerraad van mening dat een kwaliteitsrekening geen evenwaardige bescherming biedt als een verzekering tegen insolventie. Een kwaliteitsrekening maakt het immers niet mogelijk te voorzien in de repatriëring van de reizigers, hetgeen verplicht is indien personenvervoer in de pakketreisovereenkomst is inbegrepen, overeenkomstig artikel 17 van de richtlijn (EU) 2015/2302. Evenmin maakt een kwaliteitsrekening het mogelijk de pakketreis verder te zetten. Bovendien kan ook het saldo van een kwaliteitsrekening ontoereikend worden. Overigens laat artikel 5 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 toe rekening te houden met de grootte van de onderneming, meer bepaald wanneer er sprake is van een microvennootschap.

A.1.4. In zoverre A. Kempnaers aanvoert dat artikel 54 van de wet van 21 november 2017 de concurrentiepositie van doorverkopers gevestigd in België verzwakt ten opzichte van die van doorverkopers gevestigd in Nederland, waar de verzekeringsplicht enkel van toepassing is op de organisatoren, wijst de Ministerraad erop dat een doorverkoper die zich vestigt in België de Belgische regelgeving moet naleven. Aldus is het eveneens noodzakelijk dat, wanneer een Belgische doorverkoper een insolventieverzekering afsluit bij een buitenlandse verzekeringsonderneming, die verzekeringsonderneming voldoet aan de voorwaarden van het Belgische recht.

De Ministerraad is verder van mening dat er geen reden is om de door A. Kempnaers gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen. Uit de richtlijn (EU) 2015/2302 kan immers niet worden afgeleid dat een lidstaat de verplichtingen inzake insolventiebescherming slechts zou kunnen uitbreiden tot de doorverkopers, indien hij eveneens gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de doorverkopers, naast de organisatoren, verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de pakketreis.

A.2.1. De vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » meent dat artikel 54 van de wet van 21 november 2017 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij zet uiteen dat de richtlijn (EU) 2015/2302 de uitbreiding toelaat van de zekerheidsplicht tot doorverkopers. Die uitbreiding is pertinent ten aanzien van de

wettige doelstelling om de reiziger een zo ruim mogelijke bescherming te bieden. Volgens de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » moet aan de hand van de concrete feiten worden bepaald of een onderneming bij de boeking van een pakketreis optreedt als een organisator of een doorverkoper. De contractuele verhouding tussen de doorverkoper en de organisator, evenals de hoedanigheid waarin de doorverkoper zich voordoet, zijn daarbij niet van belang. Zoals blijkt uit overweging 22 van de richtlijn (EU) 2015/2302, maakt het daarnaast geen verschil of de doorverkoper zich aan de aanbodzijde bevindt of zich presenteert als een agent van de reiziger. Doorverkopers hebben dus niet altijd dezelfde rol bij de totstandkoming van een pakketreisovereenkomst, en vaak is het voor de reiziger niet duidelijk met wie en op welke wijze hij contracteert. Een vrijstelling van de zekerheidsplicht voor doorverkopers die uitsluitend klanten aanbrengen bij een organisator, zou bovendien moeilijk werkbaar zijn in de praktijk. Volgens de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » volgt daaruit ook dat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, de zekerheidsplicht van toepassing is zelfs wanneer de doorverkoper geen betalingen ontvangt van reizigers.

A.2.2. Voorts is de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » van mening dat artikel 54 van de wet van 21 november 2017 geen onevenredige gevolgen heeft, en dus evenmin de vrijheid van ondernemen op onevenredige wijze beperkt. De verschuldigde verzekeringspremie vormt slechts een beperkte financiële last en staat in verhouding tot de omzet van de betrokken doorverkoper. Een kwaliteitsrekening is geen volwaardig alternatief voor een verzekering tegen insolventie, en zou eveneens financiële en administratieve lasten met zich meebrengen. Overigens voorzagt artikel 36 van de wet van 16 februari 1994 « tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling » reeds in een soortgelijke verzekeringsplicht.

A.3.1. Volgens A. Kempnaers is artikel 54 van de wet van 21 november 2017 niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen. Zij betoogt dat het niet redelijk verantwoord is aan alle doorverkopers de verplichting op te leggen een verzekering tegen insolventie te sluiten. Er bestaan immers fundamenteel verschillende categorieën van doorverkopers, namelijk, enerzijds, de doorverkopers die partij zijn bij de pakketreisovereenkomst en betalingen ontvangen van reizigers en, anderzijds, doorverkopers die niet aan die criteria voldoen en van wie de aansprakelijkheid bovendien wordt gedekt door de verzekering van de in een andere lidstaat gevestigde organisator. Aan die laatste categorie van doorverkopers wordt een onredelijke dubbele verzekeringsplicht opgelegd, die een beperking vormt op de toegang tot de Belgische markt. Wat de gevallen betreft waarin de doorverkoper toch betalingen zou ontvangen, kan de door de wetgever nagestreefde doelstelling om een ruime bescherming te bieden aan de reiziger eveneens worden bereikt door met een kwaliteitsrekening te werken, waarvan de saldi buiten de samenloop vallen, naar analogie met artikel 3.37 van het Burgerlijk Wetboek. Overigens preciseert overweging 41 van de richtlijn (EU) 2015/2302 niet waarin de bescherming bij insolventie van doorverkopers kan bestaan.

A.3.2. A. Kempnaers merkt op dat, als gevolg van de Nederlandse regeling inzake pakketreizen, reizigers die een pakketreisovereenkomst sluiten met een Nederlandse organisator, worden beschermd door de verzekering van die organisator, ongeacht of de pakketreis is verkocht door een Belgische of een Nederlandse doorverkoper. Bovendien heeft Nederland ervoor gekozen de verplichtingen inzake insolventiebescherming niet uit te breiden tot de doorverkopers. Artikel 54 van de wet van 21 november 2017 brengt daardoor de concurrentiepositie van de Belgische doorverkopers in het gedrang. Daarnaast bepaalt artikel 18 van de richtlijn (EU) 2015/2302 dat de bescherming bij insolventie die een organisator biedt op grond van de maatregelen die zijn vastgesteld door de lidstaat waar hij is gevestigd, door de lidstaten wordt geacht te voldoen aan de eisen van hun eigen nationale omzettingsmaatregelen. Krachtens artikel 13 en overweging 39 van dezelfde richtlijn kunnen de lidstaten erin voorzien dat ook de doorverkoper verantwoordelijk is voor de uitvoering van de pakketreis. In dat geval zijn onder meer de artikelen 17 en 18 van de richtlijn, die betrekking hebben op de bescherming bij insolventie, van overeenkomstige toepassing op de doorverkoper. Uit artikel 33 van de wet van 21 november 2017 volgt evenwel dat in België enkel de organisator aansprakelijk is voor de uitvoering van de pakketreis.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 54 van de wet van 21 november 2017 in strijd is met de richtlijn (EU) 2015/2302, aldus A. Kempnaers. Overeenkomstig die richtlijn kan een lidstaat de verplichtingen inzake insolventiebescherming immers enkel uitbreiden tot doorverkopers wanneer hij eveneens ervoor heeft gekozen doorverkopers mee aansprakelijk te stellen voor de uitvoering van de pakketreis. Volgens A. Kempnaers dient het Hof daarom aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te vragen of artikel 54 van de wet van 21 november 2017 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 in strijd zijn met artikel 13 en overweging 39 van de richtlijn (EU) 2015/2302.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de verplichting voor doorverkopers van pakketreizen om een zekerheid te stellen voor het geval dat zij insolvent worden, overeenkomstig artikel 54 van de wet van 21 november 2017 « betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten » (hierna : de wet van 21 november 2017).

B.2.1. Artikel 2, 2^o, van de wet van 21 november 2017 definieert het begrip « pakketreis » als :

« de combinatie van ten minste twee verschillende soorten reisdiensten voor dezelfde reis of vakantie, ingeval :

a) deze diensten worden gecombineerd door één professioneel, inbegrepen op verzoek of overeenkomstig de keuze van de reiziger, voordat er één overeenkomst waarin al deze diensten zijn inbegrepen, wordt gesloten, of

b) deze diensten, ongeacht of er afzonderlijke overeenkomsten worden gesloten met verschillende reisdienstverleners, worden :

b.1) gekocht bij één verkooppunt en gekozen voordat de reiziger ermee instemt te betalen, of

b.2) aangeboden, verkocht of gefactureerd voor een gezamenlijke prijs of een totaalprijs, of

b.3) aangeprezen of verkocht onder de term ‘ pakketreis ’ of een gelijkaardige benaming, of

b.4) gecombineerd nadat er een overeenkomst is gesloten waarbij de professioneel de reiziger laat kiezen uit een selectie van verschillende soorten reisdiensten, of

b.5) gekocht van verschillende professionelen via onderling verbonden onlineboekingsprocedures, waarbij de naam, de betalingsgegevens en het e-mailadres van de reiziger worden overgedragen van de professioneel met wie de eerste overeenkomst wordt gesloten naar een andere professioneel of andere professionelen en er met de laatstgenoemde professioneel of professionelen uiterlijk vierentwintig uur na de bevestiging van de boeking van de eerste reisdienst een overeenkomst wordt gesloten.

[...] ».

B.2.2. Onder doorverkoper wordt verstaan « een professioneel, anders dan de organisator, die pakketreizen verkoopt of te koop aanbiedt die door een organisator zijn samengesteld » (artikel 2, 9°, van de wet van 21 november 2017).

Een organisator is « een professioneel die pakketreizen samenstelt en deze rechtstreeks dan wel via of samen met een andere professioneel verkoopt of te koop aanbiedt, of een professioneel die de gegevens van de reiziger aan een andere professioneel overdraagt overeenkomstig de bepaling onder 2°, b.5) » (artikel 2, 8°, van dezelfde wet).

B.3.1. Titel 3 (« Pakketreisovereenkomsten ») van de wet van 21 november 2017 bevat bepalingen met betrekking tot de informatieverplichtingen en de inhoud van de pakketreisovereenkomst (hoofdstuk 1), de overdracht en de wijziging van de pakketreisovereenkomst vóór het begin van de pakketreis (hoofdstuk 2), de uitvoering van de pakketreis (hoofdstuk 3), prijsverminderingen, schadevergoedingen en verhaalsrechten (hoofdstuk 4) en de bescherming bij insolventie (hoofdstuk 5).

B.3.2. Het in het geding zijnde artikel 54 van de wet van 21 november 2017 maakt deel uit van dat laatste hoofdstuk. Die bepaling luidt :

« De in België gevestigde organisatoren en doorverkopers stellen zekerheid voor de terugbetaling van alle reeds door of namens reizigers betaalde bedragen voor zover de desbetreffende diensten als gevolg van hun insolventie niet worden verricht. Indien passagiersvervoer in de pakketreisovereenkomst is inbegrepen, stellen de organisatoren en de doorverkopers ook zekerheid voor de repatriëring van de reizigers. Er kan worden aangeboden de pakketreis voort te zetten ».

Artikel 56 van de wet van 21 november 2017 preciseert dat de zekerheid « afdoende [is] en [...] redelijkerwijs de voorzienbare kosten [dekt]. Zij dekt tevens de in verband met pakketreizen door of namens reizigers betaalde bedragen, rekening houdend met de duur van de periode tussen de aanbetaling en de definitieve betaling, en de volledige uitvoering van de pakketreizen, alsmede de geraamde kosten voor repatriëring in geval van insolventie van de organisator of de doorverkoper ».

B.3.3. Krachtens artikel 60 van de wet van 21 november 2017 bepaalt de Koning « de vorm en de voorwaarden waaraan deze zekerheden moeten voldoen ». Ter uitvoering van dat artikel bepaalt artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 « betreffende de

bescherming tegen insolventie bij de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten » (hierna : het koninklijk besluit van 29 mei 2018) dat de zekerheid bedoeld in de in het geding zijnde bepaling wordt gesteld « door een verzekeringsovereenkomst aangegaan bij een verzekeringsonderneming die gemachtigd is om dergelijke verrichtingen uit te oefenen ».

B.4.1. De wet van 21 november 2017 zet de richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 « betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/2302) om in het Belgische recht.

Die richtlijn « heeft tot doel bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en de verwezenlijking van een hoog en zo uniform mogelijk niveau van consumentenbescherming door bepaalde aspecten van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake tussen reizigers en handelaren gesloten overeenkomsten betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen onderling aan te passen » (artikel 1 van de richtlijn (EU) 2015/2302).

B.4.2. De in het geding zijnde bepaling vormt meer bepaald de omzetting van artikel 17 van de richtlijn (EU) 2015/2302, met als opschrift « Doeltreffendheid en reikwijdte van de bescherming bij insolventie », dat deel uitmaakt van hoofdstuk V « Bescherming bij insolventie » van dezelfde richtlijn.

Krachtens artikel 17, lid 1, « zorgen [de lidstaten] ervoor dat op hun grondgebied gevestigde organisatoren zekerheid stellen voor de terugbetaling van alle reeds door of namens reizigers betaalde bedragen voor zover de desbetreffende diensten als gevolg van de insolventie van deze organisatoren niet worden verricht. Indien personenvervoer in de pakketreisovereenkomst is inbegrepen, stellen de organisatoren ook zekerheid voor de repatriëring van de reizigers. Er kan worden aangeboden de pakketreis voort te zetten ».

De overwegingen 39, 40 en 41 bij de richtlijn (EU) 2015/2302 vermelden daaromtrent :

« (39) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat reizigers die een pakketreis kopen, volledig tegen insolventie van de organisator zijn beschermd. De lidstaten waar organisatoren zijn gevestigd, dienen ervoor te zorgen dat deze de terugbetaling van alle door of namens de reizigers betaalde bedragen garanderen en, indien een pakketreis personenvervoer omvat, de repatriëring van reizigers in geval van insolventie van de organisatoren verzekeren. Het moet echter mogelijk zijn reizigers de voortzetting van de pakketreis aan te bieden. De lidstaten zijn vrij om te bepalen hoe zij de bescherming bij insolventie zullen regelen, maar zij dienen er wel op toe te zien dat de bescherming afdoende is. Doeltreffendheid houdt in dat de bescherming beschikbaar wordt zodra wegens de liquiditeitsproblemen van de organisator reisdiensten niet worden uitgevoerd, niet of slechts ten dele zullen worden uitgevoerd, of ingeval de dienstverleners reizigers verplichten ervoor te betalen. [...]

(40) Om doeltreffend te zijn moet de bescherming bij insolventie de te voorziene bedragen van de betalingen waarop de insolventie van de organisator betrekking heeft, en, waar toepasselijk, de te voorziene kosten voor repatriëring dekken. De bescherming dient dus toereikend te zijn voor alle te voorziene betalingen die door of namens reizigers worden verricht voor pakketreizen in het hoogseizoen, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdsverloop tussen de ontvangst van de betaling en de uitvoering van de reis of vakantie, alsmede, waar van toepassing, met de te voorziene kosten voor repatriëring. Algemeen gesproken dient de zekerheid dus een voldoende hoog percentage van de pakketreizenomzet van de organisator te bestrijken. Zij kan afhankelijk zijn van factoren zoals de soort verkochte pakketreis, onder meer wat betreft de vervoerswijze of de reisbestemming, en van eventuele wettelijke beperkingen of de toezeggingen van de organisator inzake het bedrag aan vooruitbetalingen dat hij mag aanvaarden en het tijdstip van de betaling daarvan vóór het begin van de pakketreis. Hoewel voor de berekening van de benodigde dekking kan worden uitgegaan van de recentste bedrijfsgegevens, zoals de omzet van het laatste boekjaar, dienen de organisatoren verplicht te worden om bij verhoogd risico de bescherming bij insolventie aan te passen, onder meer bij een aanmerkelijke stijging in de verkoop van pakketreizen. Doeltreffende bescherming bij insolventie dient echter geen rekening te houden met zeer geringe risico's, bijvoorbeeld de gelijktijdige insolventie van verscheidene van de grootste organisatoren, wanneer dit de kosten van de bescherming onevenredig zou beïnvloeden en derhalve de doeltreffendheid ervan in de weg zou staan. In dergelijke gevallen kan de borgstelling voor terugbetalingen worden beperkt.

(41) Gelet op de verschillen in het nationale recht en de nationale gebruiken in verband met de partijen bij een pakketreisovereenkomst en het ontvangen van door of namens de reizigers verrichte betalingen, dienen de lidstaten te kunnen voorschrijven dat de doorverkopers ook voorzien in bescherming bij insolventie ».

B.4.3. De memorie van toelichting van de wet van 21 november 2017 verwijst in het bijzonder naar de voormelde overweging 41 van de richtlijn (EU) 2015/2302 :

« Organisatoren moeten ervoor zorgen dat de terugbetaling wordt gewaarborgd van alle door of namens de reizigers betaalde bedragen. Wanneer een pakketreis passagiersvervoer omvat, dekt de zekerheid eveneens de repatriëring van reizigers in geval van insolventie van de organisatoren. De voortzetting van de pakketreis mag ook aan de reizigers worden voorgesteld.

Overweging 41 van de richtlijn stelt dat lidstaten kunnen voorschrijven dat de doorverkopers ook voorzien in bescherming bij insolventie voor wat betreft pakketreisovereenkomsten. Van die mogelijkheid wordt in dit wetsontwerp gebruik gemaakt. Bijgevolg moet ook de doorverkoper ervoor zorgen dat de reiziger in geval van zijn insolventie is beschermd. Dit zorgt ervoor dat de reiziger extra bescherming geniet » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2653/001, p. 55).

Tijdens de bespreking in de Kamercommissie zette de bevoegde minister daarover uiteen :

« Omdat dit element voor de consumentenbescherming belangrijk is, gaat het wetsontwerp verder dan de richtlijn. De optie wordt genomen op vraag van bijna alle *stakeholders*, zowel bij de reissector als bij de consumenten. Doorverkopers zullen bescherming moeten bieden aan de reiziger voor het geval van insolventie. Bovendien zullen reisorganisatoren en doorverkopers die als tussenpersoon aparte reisdiensten verkopen erover moeten waken dat hun waarborg voor insolventie die verkopen dekt » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2653/003, p. 6).

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.5. Volgens het verwijzende rechtscollege maakt artikel 54 van de wet van 21 november 2017 geen onderscheid tussen, enerzijds, doorverkopers die in eigen naam en voor eigen rekening pakketreisovereenkomsten sluiten met reizigers en, anderzijds, doorverkopers die uitsluitend als handelsagent reizigers aanbrengen bij een organisator-principaal en dus hoogstens verbintenissen aangaan in naam en voor rekening van die laatste. De bij die bepaling voorgeschreven verplichting om een zekerheid te stellen is van toepassing op de beide categorieën van doorverkopers.

Het verwijzende rechtscollege vraagt aan het Hof of die identieke behandeling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.6.1. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de in het geding zijnde bepaling eveneens een identieke behandeling in het leven roept van in België gevestigde doorverkopers, naargelang zij pakketreizen verkopen die zijn samengesteld door een Belgische of een Nederlandse organisator. Zij is van mening dat die bepaling daardoor onbestaanbaar is met artikel 13 van de richtlijn (EU) 2015/2302 en verzoekt het Hof daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.6.2. De partijen voor het Hof mogen de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet wijzigen of uitbreiden. Het komt immers alleen aan het verwijzende rechtscollege toe te oordelen welke prejudiciële vragen het aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

Het onderzoek van de vraag kan bijgevolg niet worden uitgebreid tot een vergelijking van andere categorieën van doorverkopers dan diegene die in B.5 worden vermeld, noch tot een toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan artikel 13 van de richtlijn (EU) 2015/2302. Om dezelfde reden is er geen aanleiding om de door de verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen.

B.7.1. Artikel 17, lid 1, van de richtlijn (EU) 2015/2302 verplicht de lidstaten slechts ervoor te zorgen dat de organisatoren van pakketreizen zekerheid stellen voor het geval dat zij insolvent worden. Zoals is vermeld in B.4.2, bepaalt overweging 41 van de richtlijn (EU) 2015/2302 evenwel dat « de lidstaten [dienen] te kunnen voorschrijven dat de doorverkopers ook voorzien in bescherming bij insolventie », « gelet op de verschillen in het nationale recht en de nationale gebruiken in verband met de partijen bij een pakketreisovereenkomst en het ontvangen van door of namens de reizigers verrichte betalingen ». Uit de in B.4.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever gebruik heeft willen maken van die mogelijkheid.

B.7.2. Het staat aan het Hof om, binnen de beleidsruimte die een richtlijn aan de lidstaten laat, de omzetting ervan te toetsen aan de bepalingen waarvan het de inachtneming vermag te waarborgen. De omstandigheid dat een richtlijn aan de lidstaten enige beleidsruimte toekent, zoals dat het geval is voor de mogelijkheid om naast de organisatoren ook de doorverkopers van pakketreizen te verplichten om te voorzien in een bescherming bij insolventie, ontslaat de wetgever immers niet van zijn verplichting om de grondwetsbepalingen te eerbiedigen.

Niettemin dient het Hof bij die toetsing rekening te houden met de doelstellingen van de betrokken richtlijn en met het beginsel van de volle werking van het Europees Unierecht.

B.8.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een

objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8.2. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek). De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan het Hof, als bevoegdheidverdelende regel, rechtstreeks vermag te toetsen. Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het Hof is derhalve bevoegd om de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.8.3. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. Deze zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.9. Uit de in B.4.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de uitbreiding van de verplichting om een zekerheid te stellen bij insolventie, bedoeld is om de doeltreffendheid van de bescherming van de reizigers te versterken. Die doelstelling is legitiem.

B.10.1. Ten aanzien van die doelstelling is het pertinent om alle in België gevestigde doorverkopers aan een zekerheidsplicht te onderwerpen, ongeacht of zij in eigen naam en voor eigen rekening pakketreisovereenkomsten sluiten dan wel slechts als handelsagent optreden en dus hoogstens in naam en voor rekening van de organisator-principaal verbintenissen aangaan met de reiziger.

B.10.2. De insolventie en de daarmee gepaard gaande stopzetting van de activiteiten van de doorverkoper die slechts als handelsagent reizigers aanbrengt bij een organisator, kunnen immers eveneens risico's met zich meebrengen voor de reiziger. Het is niet uitgesloten dat ook een dergelijke doorverkoper betalingen ontvangt van de reiziger en dat hij de ontvangen bedragen pas na het verstrijken van een bepaalde periode, al dan niet gedeeltelijk, zal doorstorten aan de organisator of een andere reisdienstverlener. Daarenboven gelden de verplichtingen met betrekking tot de totstandkoming en de uitvoering van de pakketreis die de wet van 21 november 2017 oplegt aan de doorverkopers, ongeacht de aard van de contractuele verhouding met de reiziger.

Zo kan de reiziger van de doorverkoper de terugbetaling eisen van bijkomende vergoedingen, toeslagen en andere kosten waarover hij vooraf niet werd geïnformeerd (artikel 9 van de wet van 21 november 2017, zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2653/001, p. 32). Daarnaast kan de reiziger steeds berichten, verzoeken of klachten in verband met de uitvoering van de pakketreis richten tot de doorverkoper, die zulks zonder onnodige vertraging dient door te geven aan de organisator (artikel 41 van de wet van 21 november 2017). De doorverkoper kan bijgevolg de voornaamste contactpersoon voor de reiziger blijven, zelfs al is hij geen partij bij de pakketreisovereenkomst. Wanneer de organisator buiten de Europese Economische Ruimte is gevestigd, is het bovendien mogelijk dat bepaalde verplichtingen inzake de uitvoering van de pakketreis en inzake prijsvermindering en schadevergoeding van toepassing zijn op de doorverkoper (artikelen 33 en 47 van de wet van 21 november 2017).

B.10.3. Meer in het algemeen wordt de sector van de pakketreizen, zoals ook de vzw « Vereniging Vlaamse Reisbureaus » opmerkt, gekenmerkt door een grote diversiteit aan boekingsprocedures en -kanalen, waarbij vaak meerdere partijen met verschillende hoedanigheden zijn betrokken. In het bijzonder wordt « het internet [...], naast de traditionele distributiekkanalen, een steeds belangrijker medium voor het aanbieden of verkopen van

reisdiensten » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2653/001, p. 4). Gelet op de verwarring die daardoor kan ontstaan bij de reiziger, mag de wetgever, binnen de beleidsruimte die de richtlijn (EU) 2015/2302 hem laat, in beginsel opteren voor een uniforme aanpak inzake de bescherming bij insolventie. Zulks draagt niet alleen bij tot een ruime bescherming van de reiziger, maar ook tot de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de regeling.

B.11.1. De in het geding zijnde bepaling heeft ten slotte geen onevenredige gevolgen. Het blijkt niet dat de verplichting, als dusdanig, om een zekerheid te stellen voor de in die bepaling opgesomde aangelegenheden, het onmogelijk of buitensporig moeilijk maakt voor een doorverkoper om zijn activiteiten uit te oefenen.

B.11.2. Voor het overige staat het, overeenkomstig artikel 60 van de wet van 21 november 2017, aan de Koning om de vorm en de voorwaarden te bepalen waaraan de zekerheid dient te voldoen. Zoals is vermeld in B.3.3, heeft de Koning ter uitvoering van die bepaling het koninklijk besluit van 29 mei 2018 genomen, waarvan artikel 3 bepaalt dat de zekerheid wordt « gesteld door een verzekeringsovereenkomst aangegaan bij een verzekeringsonderneming die gemachtigd is om dergelijke verrichtingen uit te oefenen ».

Het Hof is niet bevoegd om uitspraak te doen over de wijze waarop de Koning de Hem door de wetgever toegekende machtigingen heeft uitgeoefend. Wanneer een wetgever een machtiging verleent, moet worden aangenomen - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of de bij het koninklijk besluit van 29 mei 2018 gemaakte keuze voor een verzekeringsovereenkomst als vorm van de zekerheid, alsook de bij dat besluit vastgestelde verzekeringsvoorwaarden al dan niet de vrijheid van ondernemen op onevenredige wijze beperken.

Overigens lijkt niets te beletten dat bij het bepalen van de verzekeringspremie rekening wordt gehouden met de reële financiële risico's die de insolventie van de betrokken doorverkoper met zich kan meebrengen, gelet op zijn omzet en op zijn concrete rol bij de totstandkoming en de uitvoering van de pakketreizen die hij verkoopt. Daarnaast laat artikel 5 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 de verzekeraar toe om vennootschappen waarvan

het aantal werknemers, de jaaromzet en/of het balanstotaal beperkt zijn, de zogenaamde « microvennootschappen », vrij te stellen van bepaalde verzekeringsvoorwaarden.

B.12. De omstandigheid dat de wetgever, zoals het verwijzende rechtscollege veronderstelt, ook zou kunnen hebben opteren voor een regeling met een kwaliteitsrekening, naar analogie met artikel 3.37 van het Burgerlijk Wetboek, in plaats van voor een zekerheidsplicht leidt niet tot een andere conclusie. Het staat in beginsel aan de wetgever de regeling te kiezen die hij het meest doeltreffend acht om de reiziger te beschermen tegen de insolventie van de doorverkoper. Zoals is vermeld in B.10.3, draagt een uniforme aanpak inzake de bescherming bij insolventie, waarbij dezelfde zekerheidsplicht geldt voor zowel de organisatoren als de doorverkopers van pakketreizen, bovendien bij tot de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de regeling.

B.13. Artikel 54 van de wet van 21 november 2017 is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 54 van de wet van 21 november 2017 « betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 juni 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen