



Brussel, 22.7.2014  
COM(2014) 464 final

## **GROENBOEK**

### **Veiligheid van toeristische accommodatiediensten**

# **GROENBOEK**

## **Veiligheid van toeristische accommodatiediensten**

## Inhoud

1. INLEIDING .....	4
2. TOEPASSINGSGEBIED.....	8
3. DOELSTELLINGEN.....	10
4. VRAGEN.....	10
4.1. Bestaande instrumenten.....	10
4.1.1. <i>Nationaal niveau</i> .....	11
4.1.2. <i>Europees niveau</i> .....	11
4.1.3. <i>Toezicht en handhaving</i> .....	11
4.2. Samenhang tussen de nationale strategieën.....	12
4.3. Gevolgen van de bestaande situatie met betrekking tot de regelgeving voor de interne markt. ..	13
4.4. Transversale aspecten.....	13
4.4.1. <i>Kleine en middelgrote ondernemingen</i> .....	13
4.4.2. <i>Toegankelijkheid voor kwetsbare consumenten</i> .....	14
4.4.3. <i>Gegevens over letsels en ongevallen</i> .....	15
4.4.4. <i>Normen</i> .....	15
4.4.5. <i>Vaardigheden en opleiding</i> .....	16
4.5. Meest geschikte niveau en instrumenten voor het bevorderen van veiligheid .....	16
4.5.1. <i>Niveau</i> .....	16
4.5.2. <i>Alternatieve instrumenten</i> .....	16
4.6. Laatste vraag.....	17
5. SLOTOPMERKINGEN.....	18

## 1. INLEIDING

Europa is de belangrijkste toeristische bestemming ter wereld. In 2013 kwamen meer dan 560 miljoen reizigers van buiten de EU naar Europa; een resultaat dat nog beter was dan de al zeer goede cijfers van 2012. Met name in Zuid- en Midden-Europa<sup>1</sup> was sprake van een sterke groei.

Ons continent is ook de topbestemming van de Europeanen zelf. In 2013 bracht bijna 40 % van de Europese burgers hun vakantiedagen door in de EU, 5 % meer dan in 2012.

Volgens de laatste Eurobarometer-enquête<sup>2</sup> voelen toeristen zich in Europa veilig en zeer tevreden. Respondenten waren in 2013 zeer tevreden over de meeste aspecten van hun vakantie, met name over de veiligheid (95 %) en de kwaliteit (95 %) van hun accommodatie.

Om de leidende positie van Europa in de toeristische sector wereldwijd te behouden en te versterken, heeft de Commissie in 2010 een mededeling opgesteld inzake een omvattende strategie om het concurrentievermogen van de sector te versterken. De veiligheid van toeristische accommodaties is een van de maatregelen uit deze mededeling. Een toereikend en efficiënt veiligheidsniveau kan het consumentenvertrouwen versterken en de groei stimuleren door een gunstig klimaat voor ondernemingen en voor de samenwerking tussen de lidstaten te creëren en door het concurrentievermogen binnen de toeristische sector te bevorderen.

In 2013 bereikte het aantal overnachtingen in logiesverstreckende bedrijven in de EU-28 een piek van 2,6 miljard nachten<sup>3</sup>. Bovendien nam tussen 2012 en 2013 het aantal overnachtingen van niet-ingezetenen<sup>4</sup> (d.w.z. personen uit andere landen) in logiesverstreckende bedrijven in de EU-28 toe met 4,8 %, waarmee het in 2013 op 45 % van het totale aantal overnachtingen kwam.

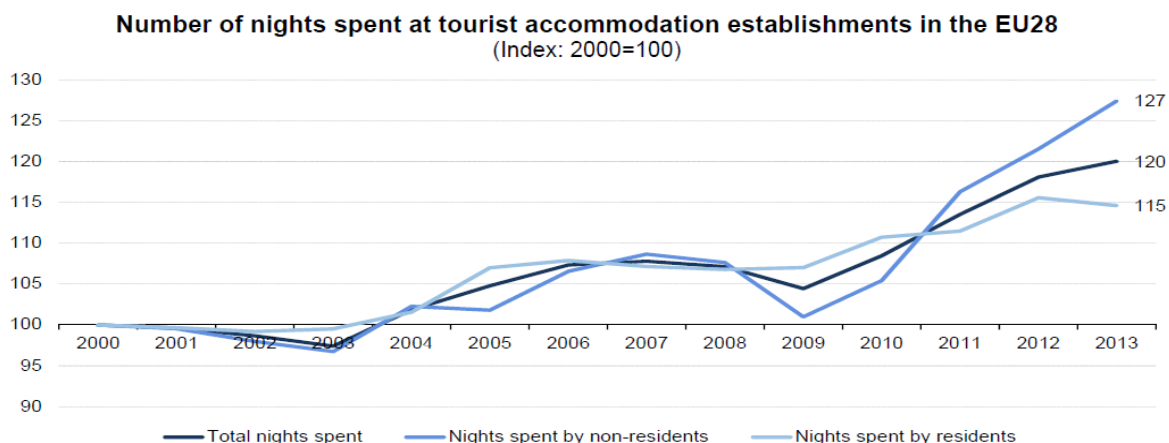
---

<sup>1</sup> UNWTO Tourism Barometer, januari 2014 <http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013>.

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-144\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-144_en.htm)

<sup>3</sup> EUROSTAT. Beknopt persbericht van 29 januari 2014 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-14-16\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-16_en.htm)

<sup>4</sup> In het kader van deze gegevens wordt onder een overnachting verstaan: elke nacht die een gast/toerist, als niet-ingezetenene van het land, doorbrengt in een logiesverstreckend bedrijf. Zie hoofdstuk 2 van dit groenboek voor de beschrijving van het toepassingsgebied van logiesverstreckende bedrijven.



Aantal overnachtingen in logiesverstrekkende bedrijven in de EU-28		
Totaal aantal overnachtingen	Overnachtingen van niet- ingezetenen	Overnachtingen van ingezetenen

In sommige landen, zoals Malta, Cyprus en Kroatië, komt de bezetting van toeristische accommodaties bijna in zijn geheel voor rekening van niet-ingezetenen (respectievelijk 96 %, 93 % en 92 %), in tegenstelling tot in bepaalde andere landen, zoals Roemenië (18 %), Polen en Duitsland (in beide landen 20 % niet-ingezetenen).

De zorgen van toeristen over de veiligheid worden sinds 2008 jaarlijks in beeld gebracht met de Eurobarometer-enquêtes, waarbij de nadruk onder andere ligt op de veiligheid van hotels en de brandveiligheid. Het jaarlijkse onderzoek bevestigt steeds opnieuw dat veiligheid nooit een belangrijke zorg is van Europese toeristen (slechts 0 % tot 1 % van de ondervraagden). Toch kunnen ongevallen zich in een enkel geval voordoen, met rechtstreekse gevolgen voor de betreffende aanbieders, maar ook indirecte gevolgen voor de reputatie van de betreffende bestemming, en negatieve effecten voor andere aanbieders. De veiligheid van toeristische accommodatiediensten valt onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar gezien het sterke grensoverschrijdende karakter van deze sector lijkt een gezamenlijke reflectie over de kwaliteit en veiligheid van deze diensten in alle lidstaten wenselijk.

Om die reden, en in samenhang met de aanwijzingen uit het verslag van de Commissie van 2003 over de veiligheid van consumentendiensten<sup>5</sup>, waarin werd aanbevolen de kennisbasis over risico's en ongevallen te verbeteren, en de beleidsinitiatieven en maatregelen van de lidstaten systematisch te controleren, heeft de Commissie besloten de kwestie van de veiligheid van toeristische accommodatiediensten de afgelopen jaren op Europees niveau te benaderen, door enerzijds een dialoog aan te gaan met belanghebbenden en anderzijds maatregelen te nemen ter versterking van de bestaande kennisbasis.

Een aantal studies en workshops over methoden voor de verzameling van gegevens over ongevallen en letsels die verband houden met deze diensten heeft dieper inzicht verschaft op dit gebied (zie deel 2.1 van bijlage 1). De Commissie heeft debatten ondersteund en gefaciliteerd rondom zelfreguleringsinitiatieven vanuit de sector en over opvattingen over de te nemen stappen (zie deel 2.2 in bijlage 1). Recentelijk zijn pogingen ondernomen om de

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_safe/serv\\_safe/reports/safety\\_serv\\_rep\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/safety_serv_rep_nl.pdf)

veiligheidsrisico's in beeld te brengen en relevante informatie over de sector te verzamelen, waarbij steeds weer bleek dat het hier om een complexe aangelegenheid gaat door een combinatie van factoren, zoals de grote verscheidenheid aan hotels in de sector en het risico van imagoschade<sup>6</sup>.

Hoewel bepaalde wettelijke vereisten op het gebied van de brandveiligheid van toeristische accommodaties afkomstig zijn uit de richtlijn Bouwproducten en de EU-wetgeving op het gebied van veiligheid op het werk, bestaat er geen specifieke horizontale wetgeving op EU-niveau, en is er op nationaal niveau geen sprake van een standaardaanpak met betrekking tot de veiligheid van toeristische accommodaties, zoals blijkt uit een recente raadpleging onder de lidstaten over het bestaande regelgevende en niet-regelgevende kader met betrekking tot de veiligheid van onder andere toeristische accommodaties.

Veiligheid in toeristische accommodaties - en in de horeca in het algemeen - vormt ook een belangrijk onderdeel van gezondheid en veiligheid op het werk<sup>7</sup>. Daarnaast bestaat er een degelijk, voor de sector relevant corpus van wetgeving met betrekking tot gebouwen, liften en andere producten voor de bouwsector.

Het bestaan van verschillende benaderingen van veiligheidsvoorschriften is op zich niet een probleem, zolang de Europese consument die van dergelijke diensten gebruik maakt overal in de EU afdoende beschermd wordt, ongeacht zijn of haar bestemming van keuze.

Consumenten verwachten dat ze in goed vertrouwen diensten van toeristische accommodaties kunnen afnemen zonder gevaar voor hun eigen veiligheid en ongeacht de gekozen accommodatie of bestemming binnen de Europese Unie. In dit kader, en vanuit het uitgangspunt dat de Europese consumenten recht hebben op een adequaat niveau van veiligheid dat, waar zij ook heen gaan binnen de EU, van toepassing is en gehandhaafd wordt, zijn de volgende vragen relevant:

1 / Hoe wordt **de veiligheid van consumenten** in toeristische accommodaties in de verschillende lidstaten **gereguleerd en bewaakt**?

2 / Gelden er voor logiesverstreckende bedrijven die grensoverschrijdend diensten aanbieden, voorschriften waarmee de veiligheid van de consument afdoende wordt gewaarborgd, en kunnen deze voorschriften bij grensoverschrijdende activiteiten niet worden ontdoken, vanwege bestaande **lacunes**?

3 / Heeft het feit dat alle lidstaten van de EU hun eigen nationale systeem en methoden van toezicht en handhaving hebben, belangrijke gevolgen voor het **grensoverschrijdend** aanbieden van accommodatie?

4 / Wordt er met bepaalde **transversale aspecten** efficiënt rekening gehouden, zoals de gevolgen van regelgeving voor kmo's en kwetsbare consumenten, of de wijze waarop het

---

<sup>6</sup> In 2010 heeft de Commissie de aanzet gegeven tot een onderzoek om de belangrijkste veiligheidsrisico's in het hotelwezen in de EU in kaart te brengen en de balans op te maken van de letsels en de ongevallen die in de recente jaren zijn voorgevallen. Door de grote verschillen binnen de hotelbranche en het niet registreren van specifiek aan deze diensten gekoppelde ongevallen, mede vanwege het risico van imagoschade, was de contractant uiteindelijk niet in staat de gewenste gegevens te verzamelen en te analyseren.

<sup>7</sup> <https://osha.europa.eu/>.

thema toegankelijkheid of de toepassing van normen voor dergelijke diensten momenteel zijn geïntegreerd in het bestaande regelgevingskader?

5 / Zijn de huidige **niveaus** waarop de veiligheid in toeristische accommodaties gereguleerd wordt, de meest geschikte, en worden de meest geschikte instrumenten ingezet?

Het bestaan van verschillende benaderingen voor het reguleren van de veiligheid maakt een vergelijking tussen de verschillende landen moeilijk, als het gaat om de veiligheid van Europese burgers die gebruikmaken van toeristische accommodaties in de Europese Unie.

Wat de **eerste vraag** betreft met betrekking tot het bestaande regelgevingskader in de hele Europese Unie, lijken er op grond van de meest recente kennis waarover de Commissiediensten beschikken, belangrijke verschillen te bestaan tussen de nationale wetgevingen. Uit de resultaten van een enquête, uitgevoerd in 2013, blijkt dat er in zestien van de vierentwintig lidstaten die reageerden, specifieke sectorale wetgeving bestaat met betrekking tot toeristische accommodatiediensten. Ook lijken er wezenlijke verschillen te bestaan wat betreft de reikwijdte en inhoud van de nationale sectorale wetgeving. Zo heeft de meerderheid van deze zestien lidstaten bijvoorbeeld verplichtingen in hun wetgeving opgenomen met betrekking tot de staat van de gebouwen en de kwalificaties van de dienstverstrekker, maar in slechts acht lidstaten geldt de eis dat er een bevoegde autoriteit moet worden ingesteld die de naleving kan controleren en actie kan ondernemen, en in slechts vijf lidstaten bestaat de verplichting tot het in kaart brengen en beoordelen van risico's.

Naast het in de lidstaten bestaande regelgevingskader is een ander belangrijk aspect waar rekening mee moet worden gehouden of en hoe een dergelijk kader wordt gehandhaafd en gecontroleerd. In dit groenboek wordt ook dat aspect nader uitgediept.

Naar aanleiding van de **tweede vraag** wordt in dit verslag onderzocht of het bestaan van uiteenlopende vereisten in de lidstaten wellicht tot verschillen leidt in het veiligheidsniveau, met name als aanbieders van diensten grensoverschrijdend opereren en mogelijk de bestaande wetgeving van geen enkele lidstaat naar behoren op hen van toepassing is.

De **derde vraag** (inzake het aanbieden van diensten) is bedoeld om na te gaan of deze diversiteit in de nationale systemen gevolgen heeft voor een gelijk speelveld binnen een sector die van cruciaal belang is voor het economisch welzijn van de Europese Unie en haar imago als aantrekkelijke toeristische bestemming, met name voor bepaalde categorieën van diensten die grensoverschrijdend worden aangeboden. In dit verband moeten ook de door de sector ontwikkelde instrumenten en praktijken in beschouwing worden genomen<sup>8</sup>.

Met betrekking tot de **vierde vraag** is het duidelijk dat voor een juiste afstemming tussen behoeften en oplossingen de gevolgen voor alle betrokken partijen zorgvuldig moeten worden afgewogen. Kwetsbare consumenten, consumenten waarvoor toegankelijkheid een belangrijk aspect is, kleinere voorzieningen en grote hotels kunnen heel verschillend tegen deze kwestie aankijken, en daarom moet met verschillende overwegingen rekening worden gehouden. In dit verband zou ook een discussie relevant zijn over de voordelen van het binnen de hele EU doorvoeren van normalisatie met betrekking tot toeristische accommodatiediensten.

---

<sup>8</sup> Deze praktijken omvatten onder andere de MBS-methode (beheer, gebouwen en systemen) en daarmee vergelijkbare instrumenten, voor zover deze praktijken bepalingen en voorschriften op het gebied van veiligheid bevatten.

Ten slotte, wat betreft de **vijfde vraag**, dient nader bestudeerd te worden op welk niveau veiligheidskwesties op dit gebied het beste kunnen worden aangepakt in het belang van zowel consumenten als bedrijven.

Kwantitatieve metingen voor de beoordeling van de kwesties die hierboven aan de orde zijn gesteld, zijn nauwelijks beschikbaar, onder andere vanwege de versnipperde aanpak van de verzameling van gegevens binnen de hele EU over ongevallen en letsels gerelateerd aan het verstrekken van diensten door toeristische accommodaties (zie deel 2.1 van bijlage 1). Bij gebrek aan van dit soort kwantitatieve gegevens worden in dit document zo veel mogelijk ondersteunend materiaal en gegevens verzameld.

## 2. TOEPASSINGSGEBIED

Volgens de statistische classificatie van economische activiteiten in de Europese Gemeenschap, NACE, worden logiesverstrekkende bedrijven die als betaalde dienst accommodaties voor kort verblijf verschaffen, als volgt ingedeeld<sup>9</sup>:

### 1) Hotels en dergelijke accommodatie<sup>10</sup>

- hotels (en soortgelijke instellingen, zoals die onder de naam „bed & breakfast“);
- resort-hotels;
- suite/appartement-hotels;
- motels.

Onder deze klasse valt niet de verstrekking van woningen en gemeubileerde en ongemeubileerde woningen of appartementen voor meer permanent gebruik, meestal op maand- of jaarbasis<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> In Verordening (EU) nr. 692/2011 betreffende Europese statistieken over toerisme (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:NL:PDF>) wordt een logiesverstrekkend bedrijf gedefinieerd als een eenheid van economische activiteit op lokaal niveau [...] die als betaalde — zij het eventueel geheel of gedeeltelijk gesubsidieerde — dienst accommodaties voor kort verblijf verschaft zoals omschreven in de groepen 55.1 (hotels en dergelijke accommodatie), 55.2 (vakantieverblijven en andere accommodatie voor kort verblijf) en 55.3 (kampeer- en caravanterreinen) van de NACE Rev. 2 (artikel 2, lid 1, onder l)).

<sup>10</sup> Onder deze klasse valt de verstrekking van accommodatie, meestal per dag of per week, voornamelijk voor korte verblijven van bezoekers. Hieronder valt de verstrekking van gemeubileerde accommodatie in gastenkamers en suites. Deze diensten zijn onder andere de dagelijkse schoonmaak en het opmaken van bedden. Er kan een aantal aanvullende diensten worden verstrekt, zoals eten en drinken, parkeerruimte, wasserijdiensten, het gebruik van zwembaden en fitnessruimten, recreatievoorzieningen, en conferentie- en vergaderfaciliteiten.

<sup>11</sup> Gehuurde particuliere vakantieverblijven (zoals appartementen of villa's, die doorgaans voor een korte periode en zelden langer dan een maand worden verhuurd) zijn ook „betaalde“ accommodaties zoals hotels, maar er gelden niet dezelfde wettelijke voorschriften als voor hotels; hierover moet wellicht worden nagedacht aangezien ook daar sprake kan zijn van veiligheidsrisico's.



## 2) Vakantieverblijven en andere accommodaties voor kort verblijf<sup>12</sup>

- kindervakantieverblijven en andere vakantiewoningen;
- appartementen en bungalows voor bezoekers;
- vakantiehuizen en hutten zonder huishoudservice;
- jeugdherbergen en berghutten.

Onder deze klasse valt niet de verstrekking van woningen en gemeubileerde en ongemeubileerde woningen of appartementen voor meer permanent gebruik, meestal op maand- of jaarbasis.

## 3) Kampeer- en caravanterreinen

- accommodatie op campings, stacaravanterreinen, recreatieve kampen en visserij- en jachtkampen voor kort verblijf;
- ruimte en voorzieningen voor campers;
- onderkomens of eenvoudige bivakvoorzieningen voor het neerzetten/-leggen van tenten en/of slaapzakken.

Deze raadpleging richt zich op toeristische accommodatiediensten die onder bovenstaande definities vallen. Deze diensten worden daadwerkelijk incidenteel gebruikt door consumenten, en vaak in het buitenland, waar zij minder vertrouwd zijn met de omgeving, cultuur, traditie en taal en het rechtssysteem.

Het debat over de veiligheid van toeristische accommodaties ging tot dusverre hoofdzakelijk over brandveiligheid. Immers, hoewel het aantal slachtoffers van hotelbranden zeer klein is, kunnen de gevolgen enorm zijn.

Verschillende belanghebbende partijen vinden echter dat de veiligheid van toeristische accommodaties niet uitsluitend met brandveiligheid verband houdt. Andere veiligheidsaspecten zijn bijvoorbeeld de staat van de gebouwen (recreatiefaciliteiten, balkons, slaapkamers, badkamers, gangen, glazen deuren, etc.) en de risico's in verband met koolmonoxidelekages (bijv. door verkeerd gebruik van of gebreken aan het verwarmingssysteem in toeristische accommodaties), die soms een groter aantal gewonden, zieken of doden tot gevolg hebben.

### **Concreet voorbeeld**

#### **Koolmonoxide in een toeristische accommodatie**

In 2006 vonden twee Britse kinderen de dood door koolmonoxidevergiftiging tijdens een vakantie in een hotel op Corfu, Griekenland. Een schoorsteen die zuurstof moest aanvoeren en koolmonoxide afvoeren, was niet gemonteerd en lag op de vloer, en de boiler steunde op een stuk steen. Een

<sup>12</sup> Onder deze klasse valt de verstrekking van accommodatie, meestal per dag of per week, voornamelijk voor korte verblijven van bezoekers in zelfstandige faciliteiten die bestaan uit volledig gemeubileerde woon-, eet- en slaapkamers of -ruimten met kookfaciliteiten of volledig uitgeruste keukens. Dit kan de vorm aannemen van appartementen of woningen in kleine vrijstaande gebouwen van meerdere verdiepingen of groepen van gebouwen, of gelijkvloerse bungalows, chalets, vakantiehuizen en hutten. In voorkomend geval kunnen zeer minimale aanvullende diensten worden aangeboden.

thermostaat die bedoeld was om de boiler uit te schakelen als deze kwalijke dampen begon af te scheiden, was niet aangesloten. Koolmonoxide ontsnapte uit de ruimte waar de boiler hing en kwam in de bungalow via gaten die in de wand van de woonkamer waren geboord voor een aircosysteem en die niet waren dichtgemaakt. Binnen een minuut ontstond in de bungalow een dodelijk koolmonoxidegehalte.

### 3. DOELSTELLINGEN

Het doel van dit document is een openbare raadpleging te starten over de veiligheid van toeristische accommodaties. Doel is informatie van alle relevante partijen op het gebied van toeristische accommodaties in te winnen om te kunnen beoordelen of de hierboven beschreven kwesties voldoende en effectief worden aangepakt, of er aanwijzingen zijn dat er zich nieuwe risico's voordoen, en of de bestaande instrumenten toereikend zijn. Daarnaast wordt in dit document de vraag gesteld op welk niveau maatregelen het meest effectief zouden kunnen bijdragen aan de veiligheid van de consument. In dit groenboek wordt ook gezocht naar manieren om deze kwesties te kwantificeren.

Mede gezien het feit dat de Commissie zich tot doel heeft gesteld het concurrentievermogen van de toeristische sector te bevorderen door het creëren van een klimaat dat gunstig is voor bedrijven en voor de samenwerking tussen de lidstaten, en dat voor een duurzaam Europees toerisme de kwaliteit van de ervaring van toeristen, en daarmee veiligheid, van groot belang is, worden in dit document opties onderzocht om het vertrouwen te versterken van zowel bedrijven als consumenten.

### 4. VRAGEN

Aan de hand van de onderstaande vragen willen we de vijf eerder vermelde fundamentele aspecten evalueren: of de **bestaande instrumenten** en de uitvoering ervan **passend en voldoende** zijn **(1)**, door het meten van de aard en omvang van de veiligheidsrisico's en hun samenhang met gebreken of **lacunes (2)** in het huidige wetgevingskader, en in welke mate dit gevolgen heeft voor het **grensoverschrijdend** aanbieden van dergelijke diensten **(3)**, alsmede **voor kmo's en kwetsbare consumenten (4)**, om duidelijk te kunnen onderscheiden welke doelstellingen het beste op welk **niveau (5)** kunnen worden nagestreefd.

In bijlage 1 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de huidige kennis met betrekking tot de aspecten die in de vorige alinea zijn beschreven. De bijlage is bedoeld als referentiemateriaal bij de beantwoording van onderstaande vragen.

#### 4.1. Bestaande instrumenten

De veiligheid van de consument bij het gebruik van diensten van toeristische accommodaties moet allereerst worden geëvalueerd door de bestaande regelgeving in de EU en de uitvoering ervan te beoordelen.

#### **4.1.1. Nationaal niveau**

V 1: Kunt u veiligheidsvoorschriften voor toeristische accommodaties noemen op nationaal niveau in een bepaald land of bepaalde landen?

V 2: Bent u van mening dat de bestaande regels op nationaal niveau toereikend zijn om risico's aan te pakken en daarmee de veiligheid van de consument efficiënt te waarborgen? Geef aan waarom u dit vindt en onderbouw uw mening zo mogelijk met feiten.

#### **4.1.2. Europees niveau**

Aanbeveling 86/666/EEG van de Raad betreffende brandbeveiliging in bestaande hotels is het enige Europese instrument op het gebied van veiligheid van toeristische accommodaties. De Commissie heeft onlangs initiatieven genomen om te beoordelen of de huidige aanbeveling moet worden herzien en bijgewerkt teneinde het hoogst mogelijke niveau van veiligheid in hotels in de gehele EU te waarborgen.

V 3: Is de huidige aanbeveling 86/666/EEG toereikend om te voldoen aan de voorschriften op het gebied van veiligheid van toeristische accommodaties?

V 4: Indien u kunt aantonen dat dit niet het geval is, op welke gebieden is dan verbetering nodig?

#### **4.1.3. Toezicht en handhaving**

Het is van belang te weten of er in de wetgeving van de lidstaten op het gebied van veiligheid van toeristische accommodaties eisen zijn opgenomen ten aanzien van markttoezicht. Deze eisen hebben betrekking op verplichtingen aangaande:

- het oprichten van autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de veiligheid van diensten en de bevoegdheid hebben om passende maatregelen te nemen;
- de procedures voor de uitwisseling van informatie over ontwikkelingen op het gebied van beleid en regelgeving;
- de administratieve samenwerking tussen de autoriteiten;
- het systematisch verzamelen en beoordelen van gegevens over de risico's van diensten;
- het ontwikkelen van indicatoren t.b.v. het toezicht op de naleving.

V 5: Hoe wordt de naleving van bestaande regels gehandhaafd (door wie, wanneer, hoe vaak, etc.)?

V 6: Hoe beoordeelt u de doeltreffendheid van de bestaande markttoezichtmechanismen?

V 7: Wat zijn volgens u de belangrijkste kwesties rondom de handhaving van de bestaande wetgeving? Hoe zou de uitvoering van de bestaande instrumenten kunnen worden verbeterd?

V 8: Op welke gebieden zou volgens u meer samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van veiligheid in toeristische accommodaties het meest zinvol zijn? Wat zouden daarbij de belangrijkste uitdagingen zijn?

#### 4.2. Samenhang tussen de nationale strategieën

Elke poging tot het vaststellen van eventuele lacunes in de veiligheidsvoorschriften voor toeristische accommodaties die van belang kunnen zijn voor consumenten in de EU, moet plaatsvinden vanuit het perspectief van de doeltreffendheid van de reikwijdte en de inhoud van de bestaande instrumenten.

Het werkelijke veiligheidsniveau van een dienst wordt bepaald door het totale effect van de volgende hoofdcomponenten:

- veiligheid van de gebouwen, structuren en apparatuur die worden gebruikt voor de dienstverlening;
- veiligheidsbeheer (met inbegrip van risicobeoordeling om de omvang van het risico te beoordelen en op grond daarvan passende veiligheidsmaatregelen te treffen);
- kwalificaties van de aanbieder van de diensten;
- opleiding van het personeel;
- beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie over veiligheidsaspecten van de aan de gebruiker/consument geleverde dienst;
- beschikbaarheid van evacuatieplannen, noodprocedures en uitrusting om de schade bij ongevallen te beperken;
- melding aan de autoriteiten van risico's en ongevallen;

Ten aanzien van toeristische accommodaties is met name bijzondere aandacht vereist voor<sup>13</sup>:

- een eenduidige wijze van beschrijving van de gebouwen (soort, bouwjaar, afmetingen, hoogte);
- toegankelijkheidsaspecten;
- specifieke vereisten ten behoeve van kwetsbare consumenten;
- brandgerelateerde risico's;
- koolmonoxide (CO)-gerelateerde risico's.

V 9: Hoe luidt de definitie van een toeristische accommodatie in de betreffende nationale wetgeving van uw land?

<sup>13</sup> Kwesties op het gebied van voedselveiligheid vallen buiten het kader van dit groenboek, aangezien deze specifiek het onderwerp vormen van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1-24).

V 10: Zijn de definities van het type, de afmetingen, de hoogte en het bouwjaar van toeristische accommodaties in de bestaande wetgeving adequaat?

V 11: Komen de hierboven genoemde voorschriften aan de orde in de bestaande nationale wetgeving?

V 12: Zou het nuttig zijn daarin voorschriften met betrekking tot CO (koolmonoxide)-gerelateerde veiligheidsrisico's op te nemen? Geef de voordelen voor zowel consumenten als bedrijven aan.

V 13: Is risicobeheer geïntegreerd in de desbetreffende nationale wetgeving?

V 14: Heeft het verschil tussen de bestaande regelgevende kaders mogelijk negatieve effecten voor de veiligheid van toeristen? Zijn deze effecten met name toe te schrijven aan de handhaving van de regelgeving? Kunt u daarvan enkele concrete voorbeelden geven?

### **4.3. Gevolgen van de bestaande situatie met betrekking tot de regelgeving voor de interne markt.**

Het doel van dit document is om de effectiviteit te beoordelen van de bestaande instrumenten op het gebied van de bescherming van Europese consumenten. Het effect van dat regelgevend kader op de interne markt dient echter ook te worden gekwantificeerd, om te kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van marktverstoringen ten gevolge van de verschillen in regelgeving.

V 15: Hebben de verschillen tussen de regelgeving van de EU-lidstaten negatieve effecten voor logiesverstrekkende bedrijven, met name in hun grensoverschrijdende activiteiten op dat gebied? Zijn deze effecten met name toe te schrijven aan de handhaving van de bestaande regelgeving? Kunt u daarvan concrete voorbeelden geven?

### **4.4. Transversale aspecten**

#### ***4.4.1. Kleine en middelgrote ondernemingen***

Kleine en micro-ondernemingen spelen een onmisbare rol in het Europese toerisme. 90 % van de toeristische bedrijven (met inbegrip van logiesverstrekkende bedrijven) in Europa is een kmo of een micro-onderneming.

Volgens het beginsel "Eerst aan de kleintjes denken" is het algemene beleid erop gericht dat micro-ondernemingen en kleine ondernemingen, daar waar mogelijk, volledig of gedeeltelijk worden gevrijwaard van administratieve lasten<sup>14</sup>. De naleving van veiligheidsvoorschriften kan in de praktijk duurder en tijdrovender zijn voor kleinere dan voor grotere ondernemingen, maar er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak van betere regelgeving en de veiligheid van de consument.

<sup>14</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Regeldruk voor kleine en middelgrote ondernemingen - EU-regelgeving aanpassen aan de behoeften van micro-ondernemingen”, COM(2011) 803 def.

V 16: Geef aan hoe groot de administratieve druk voor logiesverstrekkende bedrijven is als gevolg van veiligheidsvoorschriften.

V 17: Geef aan welke aspecten van de nationale regelgeving op het gebied van veiligheid voor logiesverstrekkende bedrijven het meest belastend/duur zijn.

V 18: Wat zijn de belangrijkste problemen waarmee kleinere aanbieders van toeristische accommodatie worden geconfronteerd bij de naleving van de bestaande veiligheidsvoorschriften?

#### **4.4.2. Toegankelijkheid voor kwetsbare consumenten**

De vergrijzing brengt nieuwe uitdagingen en kansen met zich mee voor de sector logiesverstrekkende bedrijven, zowel wat betreft groei als veiligheid. Uit prognoses blijkt dat het aantal personen van 65 jaar en ouder in 2020 naar verwachting zal zijn gestegen tot 20 % van de bevolking<sup>15</sup>. Deze bevolkingsgroep, bestaande uit personen met zowel koopkracht als vrije tijd, vertegenwoordigt een belangrijk marktpotentieel. Om dit potentieel te kunnen benutten, moeten echter belangrijke maatregelen worden genomen op het gebied van veiligheid en toegankelijkheid.

Er dienen ook specifieke veiligheidsmaatregelen voor bepaalde categorieën kwetsbare consumenten te worden onderzocht in verband met de toegankelijkheid voor deze groep. In sommige studies<sup>16</sup> wordt de potentiële markt voor toegankelijk toerisme geraamd op ongeveer 127 miljoen personen. Dit aantal betreft reizigers met speciale behoeften op het gebied van toegankelijkheid (chronische/blijvende lichamelijke beperkingen, tijdelijke beperkingen, ouderen, begeleiders of verzorgers, of gezinnen met kleine kinderen). Bij brandveiligheidsmaatregelen en in evacuatie- en noodplannen van toeristische accommodaties moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van personen met een handicap en beperkte mobiliteit.

Om andere redenen, maar nog steeds in het kader van de groep kwetsbare consumenten, is daarbij speciale aandacht nodig voor veiligheidsmaatregelen voor personen jonger dan 15 jaar.

V 19: Hoe kan het beste worden gewaarborgd dat veiligheidsmaatregelen en -voorschriften compatibel zijn met de toegankelijkheidsvereisten die relevant zijn voor personen met een handicap en ouderen?

V 20: Met welke aspecten inzake de veiligheid van toeristische accommodaties voor ouderen dient naar uw mening rekening te worden gehouden, afgezien van het aspect toegankelijkheid?

V 21: Met welke aspecten inzake de veiligheid van toeristische accommodaties voor mensen met een handicap dient naar uw mening rekening te worden gehouden, afgezien van het aspect toegankelijkheid?

15 Bron: Eurostat-statistieken in Focus 43/2012: Europeanen van 65 jaar en ouder besteedden in 2011 een derde meer aan toerisme dan in 2006; figuur 11 ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF)).

16 [http://www.accessibletourism.org/resources/enat\\_igm\\_3eichhorn.PDF](http://www.accessibletourism.org/resources/enat_igm_3eichhorn.PDF)

V 22: Met welke aspecten inzake de veiligheid van toeristische accommodaties voor personen onder de 15 dient naar uw mening rekening te worden gehouden?

#### **4.4.3. Gegevens over letsels en ongevallen**

Er is een gebrek aan feitelijke informatie over de veiligheidssituatie in de sector logiesverstrekende bedrijven in de Europese Unie. Dit geldt voor de hele EU, en daar waar er wel gegevens zijn, zijn de bronnen niet geharmoniseerd en geaggregeerd ten behoeve van toezicht in alle lidstaten; daardoor is het zeer moeilijk een systematisch overzicht te geven van letsels en ongevallen die gerelateerd zijn aan de verstrekking van diensten door toeristische accommodaties. Ook in de landen waar wel gegevens beschikbaar zijn uit uiteenlopende bronnen zoals de brandweer, verzekeringsmaatschappijen en spoeddiensten van ziekenhuizen, kunnen uit deze registraties geen algemene en onderling vergelijkbare gegevens worden gedestilleerd. In gerichte studies naar het verzamelen van gegevens over ongevallen en letsels die gerelateerd zijn aan de verstrekking van toeristische accommodatiediensten, wordt keer op keer aangegeven hoe problematisch het is gegevens te verzamelen op EU-niveau (zie deel 2.1 van bijlage 1).

V 23: Beschikt u over gegevens of kwantitatieve informatie over letsels en ongevallen die wijzen op veiligheidsproblemen in toeristische accommodaties? Zo ja, gelieve deze gegevens of informatie toe te voegen.

V 24: Wat zijn volgens u de belangrijkste problemen bij het verzamelen van dit soort gegevens en hoe kunnen deze het beste worden aangepakt?

V 25: In welke mate heeft terughoudendheid om informatie te verstrekken over ongevallen en letsels, wegens eventuele imagoschade, volgens u consequenties voor de veiligheid?

V 26: Wat zou volgens u de meest adequate en effectieve manier zijn om minimaal geharmoniseerde gegevens te verzamelen over ongevallen en letsels?

#### **4.4.4. Normen**

Er wordt ook met veiligheidskwesties rekening gehouden bij de normalisatie van diensten door Europese normalisatieorganisaties. De uitbreiding van de werkzaamheden op het gebied van de normalisatie van diensten is een prioriteit van de Commissie, die nagaat of het mogelijk is de veiligheidsdimensie op te nemen in komende normalisatiewerkzaamheden waartoe de Commissie een verzoek doet<sup>17</sup>.

V 27: Op welke wijze zouden Europese veiligheidsnormen bijdragen aan de verbetering van de veiligheid voor de consument in toeristische accommodaties? Wat zouden de belangrijkste nadelen daarvan zijn? Beantwoord deze vraag zowel vanuit nationaal als Europees perspectief.

V 28: Indien u beschikt over voorbeelden van nationale normen op het gebied van veiligheid in toeristische accommodaties, heeft u dan aanwijzingen dat deze hebben bijgedragen aan de verbetering van het veiligheidsniveau voor de consument?

<sup>17</sup>

Het werkprogramma van de Unie voor normalisatie wordt jaarlijks vastgesteld

#### **4.4.5. Vaardigheden en opleiding**

Bewustwording op het gebied van veiligheid, capaciteitsopbouw en opleiding zijn van essentieel belang. Opleiding en training van personeel en management speelt een belangrijke rol bij het vroegtijdig signaleren van risico's en het correct uitvoeren van bestaande regelgeving. Opleiding en training binnen de toeristische sector verschilt echter aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Dit kan erin resulteren dat het van lidstaat tot lidstaat verschilt of er gerichte opleiding en training op het gebied van veiligheid bestaat, en of personeel en management in de sector over de juiste vaardigheden beschikken.

V 29: Zijn in de nationale leerplannen of beroepsopleidingen specifieke opleidingen opgenomen op het gebied van (brand)veiligheid in toeristische accommodaties? Zo ja: welke onderwerpen komen daarbij aan bod?

V 30: Bestaan er specifieke functieprofielen met betrekking tot veiligheid in toeristische accommodaties? Zo ja, welke onderwerpen komen daarbij aan bod?

#### **4.5. Meest geschikte niveau en instrumenten voor het bevorderen van veiligheid**

##### **4.5.1. Niveau**

Op dit moment zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de vaststelling, toepassing en wijziging van regelgeving op het gebied van veiligheid in toeristische accommodaties.

V 31: Heeft u argumenten voor/tegen het op nationaal/lokaal/Europees niveau aanpakken van de veiligheid in toeristische accommodaties?

V 32: Wat zouden voor veiligheidskwesties de voordelen zijn van een aanpak op nationaal/lokaal/Europees niveau, zowel vanuit het perspectief van de consument als vanuit het perspectief van de aanbieders van deze diensten? En wat zouden de belangrijkste nadelen zijn?

V 33: Wat zouden de voordelen van Europese wetgeving zijn, als het gaat om verbetering van de veiligheid in toeristische accommodaties?

V 34 : Zouden dezelfde voordelen behaald kunnen worden door verbetering van de handhaving van en/of het markttoezicht op de uitvoering van bestaande nationale wetgeving?

##### **4.5.2. Alternatieve instrumenten**

Een alternatief voor wetgeving kan ook zelfregulering door logiesverstreckende bedrijven zijn, en de doeltreffendheid daarvan dient ook te worden beoordeeld: gemeenschappelijke vrijwillige richtsnoeren (bijvoorbeeld richtsnoeren voor risicobeoordeling) of codes voor goede praktijken zijn ook een manier om de relevante veiligheidsaspecten op Europees niveau te integreren om mogelijke lacunes aan te pakken en daarbij rekening te houden met het grensoverschrijdend karakter van de betreffende veiligheidsrisico's.

De MBS-methode is een voorbeeld van een zelfreguleringsmaatregel. Deze richtsnoeren voor de brandveiligheid in hotels, met voorschriften op het gebied van beheer (M), gebouwen (B) en systemen (S), zijn bedoeld om hotels van eender welke omvang in heel Europa te helpen



bij het waarborgen van een hoge brandveiligheid, in aanvulling op de nationale/regionale en lokale regelgeving en normen<sup>18</sup>.

V 35: Welke ervaringen zijn in uw land opgedaan met het toepassen van niet-regelgevende maatregelen?

V 36: Wat zouden de praktische voordelen zijn van zelfregulering op Europees niveau?

V 37: Wat zou naar uw mening de rol van de Commissie en andere EU-instellingen moeten zijn in het kader van zelfregulering?

V 38: Zou de MBS-methode, met eventuele aanpassingen, als basis kunnen dienen voor het verzamelen van de beste praktijken en het opstellen van zelfregulerende normen?

V 39: Welke aanpassingen van de huidige zelfregulerende instrumenten zouden nodig zijn om de doelstellingen daarvan volledig te bereiken?

Hoewel de MBS-methode door veel nationale horeca-organisaties binnen de Europese Unie is ingevoerd, gebeurt dit nog steeds op vrijwillige basis en is er daarbij geen sprake van toezicht of van verslaglegging over de prestaties. De doeltreffendheid van niet-regelgevende maatregelen hangt af van de steun daarvoor vanuit de sector, overheden en consumenten, en daarnaast moeten ze gebaseerd zijn op een adequaat toezicht op de prestaties en resultaten. Veiligheidsvoorschriften die zijn ontwikkeld door individuele organisaties kunnen interessant zijn voor andere organisaties, op voorwaarde dat er sprake is van voldoende uitwisseling.

V 40: Wat is de meest doeltreffende manier om vrijwillige veiligheidsmaatregelen te monitoren?

V 41: Wat vindt u over de uitwisseling van kennis over vrijwillige instrumenten binnen de EU (voordelen/nadelen, mogelijke problemen, succesverhalen, etc.)?

#### **4.6. Laatste vraag**

V 42: Heeft u nog verdere opmerkingen of suggesties met betrekking tot de veiligheid van toeristische accommodaties?

## **5. SLOTOPMERKINGEN**

Het doel van dit document is het verzamelen van informatie over feitelijke aspecten en over de opvattingen en verwachtingen van de belanghebbenden, alsmede het stimuleren van een openbaar debat over de veiligheid van toeristische accommodatiediensten. De Commissie streeft naar een zorgvuldige bestudering van het beleid, van voorstellen en van elk ander

---

<sup>18</sup> Andere voorbeelden van zelfregulering zijn het strategisch kader voor hotelveiligheid en -beveiliging van de Intercontinental Hotel-groep (IHG), een risicobeheersproces ter ondersteuning van hoteleigenaars en personeel bij het beheersen van risico's, en de "TRIC = S"-formule van de Carlson en Rezidor hotel-groep, voor het structureren van de veiligheid en beveiliging (Threat assessment + Risk mitigation + Incident response + Crisis management, Communication and Continuity = Safe, Secure and Sellable brands).

instrument, in alle stadia, van planning tot uitvoering en herziening<sup>19</sup>. Daarom is dit groenboek opgezet om de vereiste kennis over de betreffende onderwerpen te verwerven, en is niet vooraf vastgelegd dat er op grond van de uitkomsten van de raadpleging een bepaalde koers moet worden gevolgd of nieuwe maatregelen op EU-niveau nodig zijn.

De Commissie verzoekt alle belanghebbenden hun bijdrage te leveren naar aanleiding van de vragen in dit document. Bijdragen hoeven niet noodzakelijkerwijs alle in dit document gestelde vragen te betreffen.

Bijdragen worden op internet gepubliceerd, tenzij de respondent uitdrukkelijk verzoekt dat de bijdrage vertrouwelijk wordt behandeld. Het is belangrijk om de privacyverklaring te lezen, waarin staat hoe er met uw persoonsgegevens en bijdrage wordt omgegaan.

Een samenvatting van de bijdragen zal tevens worden gepubliceerd op onze website: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/ca/consultation\\_20141130\\_tourism\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm)

Eventuele vragen kunnen verstuurd worden naar:

SANCO-GREEN-PAPER-TOURISM-ACCOMM-SAFETY@ec.europa.eu

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_nl.htm)