

Vergaderjaar 2010–2011

32 481

Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming en de Luchtvaartwet ter implementatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PbEU L 293)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de Vaste commissie van Infrastructuur en Milieu inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming en de Luchtvaartwet ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Unie (hierna: de Verordening).

Hierbij beantwoord ik mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de door de leden van de Vaste commissie gestelde vragen en gevraagde toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Inwerkingtreding

- De leden van de VVD- fractie en de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom de implementatie van de Verordening in de Nederlandse wetgeving zo lang heeft moeten duren.

De vertraging in de implementatie van de Verordening betreft hoofdzakelijk het toezicht op de naleving van artikel 23 van deze Verordening. Dit artikel waarborgt de transparantie van passagierstarieven voor luchtvervoer. De uitvoering van de overige onderdelen van deze Verordening in het Nederlandse bestel is grotendeels reeds voltooid. De vertraging van de wettelijke implementatie van het toezicht op de naleving van artikel 23 is te wijten aan een aantal factoren.

Het desbetreffende onderdeel van de Verordening is in een zeer laat stadium aan de tekst van de Verordening toegevoegd. Voor de wettelijke verankering van het toezicht op de naleving van artikel 23 moest zorgvuldig gezocht worden naar een wijze van handhaving waarbij zo goed mogelijk recht gedaan kan worden aan deze bepaling. Dit heeft enige tijd in beslag genomen. Daarbij moest rekening gehouden worden met het gegeven dat de Verordening primair het luchtvaartdomein en daarbij behorende luchtvaartoperationele aspecten betreft, terwijl artikel 23 in hoofdzaak bepalingen omvat betreffende prijstransparantie van

vliegtickets en in zoverre een afwijkend onderdeel van de Verordening vormt. Met het oog hierop is er voor gekozen de handhaving niet bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu te beleggen, maar bij de Consumentenautoriteit die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie valt. Ook onduidelijkheid over de vraag of reisverzekeringen ook op «opt-in»-basis door de passagier aanvaard moeten worden, heeft tot vertraging geleid. In artikel 23 van de Verordening is de verplichting opgenomen om facultatieve prijstoeslagen op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan het begin van elk boekingsproces aan de passagier mee te delen. Daarbij moet de passagier de facultatieve prijstoeslagen op «opt-in»-basis aanvaarden. Wanneer deze regeling ook op financiële producten als reisverzekeringen van toepassing zou zijn, zou het toezicht voor dit onderdeel door de Autoriteit Financiële Markten moeten plaatsvinden. De Consumentenautoriteit is namelijk op grond van artikel 2.2 van de Wet handhaving consumentenbescherming niet bevoegd om toezicht te houden op financiële producten of activiteiten. Inmiddels is zeker gesteld dat bovenbedoelde verplichting zich niet op reisverzekeringen richt. Nadere informatie vindt u in de Uitvoerings- en Handhavingstoets die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel door de Consumentenautoriteit is uitgevoerd. Deze is als bijlage bij deze nota gevoegd.

Overigens is het van belang op te merken dat in het Nederlands bestel door middel van zelfregulering tot op zekere hoogte reeds invulling wordt gegeven aan de strekking van artikel 23 van de Verordening. Dit gebeurt in het kader van de Reclame Code Reisaanbiedingen (hierna: Code). Dit is een zelfreguleringsinitiatief van de belangenverenigingen ANVR, BARIN en de HISWA, dat valt onder de Stichting Reclame Code. In de Code zijn afspraken over eerlijke reclame en prijstransparantie opgenomen. De Code bepaalt onder andere dat alle onvermijdbare bijkomende kosten in tarieven van producten en diensten moeten zijn opgenomen (bijv. luchthavenbelasting en brandstof toeslag). Klachten over de Code kunnen bij de Reclame Code Commissie worden ingediend. De uitspraken van deze commissie zijn echter niet juridisch bindend.

Ook de Wet oneerlijke handelspraktijken bevat in algemene zin de verplichting voor aanbieders van goederen en diensten om de consument te voorzien van juiste en niet-misleidende informatie over de belangrijkste kenmerken van aangeboden diensten en producten, waaronder de prijs, zodat een consument een goed geïnformeerde keuze over een aankoop kan nemen. De Consumentenautoriteit ziet toe op de naleving van deze wet. Het onderhavige wetsvoorstel waarborgt met de implementatie van de Verordening de naleving van enkele nadere verplichtingen ten opzichte van de algemene regels uit de Wet oneerlijke handelspraktijken.

- De leden van de PvdA-fractie willen weten of er sinds 1 november 2008 overtredingen zijn geweest van artikel 23 van de Verordening. Tevens willen de fractieleden weten op welke wijze die bepalingen van de Verordening zijn gehandhaafd.

Omdat de Verordening rechtstreekse werking heeft, kunnen consumenten in het geval zij van mening zijn dat de in artikel 23 van de Verordening genoemde voorschriften niet worden nageleefd een civiele procedure bij de civiele rechter starten. Voor zover bekend zijn hieromtrent geen rechtszaken gevoerd. Ook kunnen consumenten een klacht indienen bij de Reclame Code Commissie wanneer de Code niet wordt nageleefd. Immers, zoals hiervoor is opgemerkt, wordt in het Nederlands bestel in zekere mate reeds invulling gegeven aan de strekking van artikel 23 van de Verordening in het kader van de Reclame Code Reisaanbiedingen. Er zijn bij de Reclame Code Commissie sinds de inwerkingtreding van de Verordening enkele klachten over intransparante prijzen bij vliegtickets als

bedoeld in artikel 23 van de Verordening ingediend. Deze klachten zijn direct opgelost door de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen dan wel als ongegrond afgewezen.

Ook de Wet oneerlijke handelspraktijken verplicht aanbieders van vliegtickets duidelijk te zijn over de prijs en voorwaarden. In het verlengde daarvan biedt de Consumentenautoriteit informatie aan consumenten over de verplichtingen omtrent prijstransparantie.

Transparantie van passagierstarieven

- De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of met het voorstel van wet de totaalprijzen van tickets op de juiste manier vermeld worden, inclusief alle toeslagen en belastingen.

Artikel 23 van de Verordening zorgt in combinatie met de bepalingen uit de Wet oneerlijke handelspraktijken en de regels die gelden bij het online aanbieden van goederen en diensten (e-commerce) voor extra prijstransparantie bij het aanbieden van vliegtickets.

Het voorstel van wet moet met het regelen van het toezicht op de naleving van dit deel van de Verordening inderdaad waarborgen dat de totaalprijzen van passagierstarieven op de juiste manier worden weergegeven inclusief toeslagen en belastingen.

Handhaving door Consumentenautoriteit

- De leden van de van de PvdA-fractie en de CDA-fractie willen weten of ook is overwogen niet de Consumentenautoriteit maar de Inspectie Verkeer en Waterstaat aan te wijzen als toezichthouder in het kader van het voorstel van wet. De leden van de CDA-fractie vragen in dat kader op basis van welke argumenten ervoor is gekozen de handhaving bij de Consumentenautoriteit te beleggen.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de handhaving niet door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (hierna: Inspectie) te laten uitvoeren maar door de Consumentenautoriteit, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie valt. De overweging om het toezicht niet onder de Inspectie te brengen heeft in de eerste plaats te maken met het karakter van de verplichtingen waarop toezicht gehouden moet worden. De Inspectie houdt primair toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van luchtvaartveiligheid- en milieu. De Inspectie doet dit aan de hand van een specifieke luchtvaartexpertise die met name de veiligheid van diverse operationele luchtvaartonderdelen moet waarborgen. In het kader van deze taak komt het ook voor dat de Inspectie zich bezighoudt met de handhaving van consumentenrechten. Het gaat dan echter om consumentenrechten waarvan de handhaving mede afhankelijk is van de specifieke expertise die de Inspectie op het gebied van luchtvaart heeft. Zo is deze deskundigheid een belangrijk uitgangspunt bij de verantwoordelijkheid die de Inspectie heeft voor de handhaving van consumentenrechten uit Verordening (EG) nr. 261/2004 (de zogenaamde Denied Boarding Verordening) die onder meer voorziet in rechten van passagiers bij vertragingen en annuleringen. De oorzaken voor het niet naleven van verplichtingen uit die Verordening zijn niet zelden luchtvaarttechnisch en operationeel en kunnen met name door de Inspectie beoordeeld worden. Het toezicht op de naleving van artikel 23 van de Verordening is echter niet gerelateerd aan de specifieke luchtvaartexpertise van de Inspectie. Het gaat hierbij eerder om verplichtingen die inhoudelijk goed aansluiten bij, en deels overlappen met, het wettelijk kader van de Wet oneerlijke handelspraktijken die door de Consumentenautoriteit wordt gehandhaafd. Gelet op het inhoudelijke raakvlak met de huidige taken en bevoegdheden

van de Consumentenautoriteit is ervoor gekozen het toezicht op de naleving van artikel 23 van de Verordening bij de Consumentenautoriteit te beleggen.

- De leden van de CDA-fractie vragen zich tevens af hoe de toezichthoudende taak uit het wetsvoorstel zich verhoudt tot de bestaande taken en aandachtsgebieden van de Consumentenautoriteit.

Zoals hiervoor is aangegeven, past de toezichthoudende taak uit het wetsvoorstel goed bij de bestaande taken en aandachtsgebieden van de Consumentenautoriteit. De voorschriften uit artikel 23 van de Verordening sluiten aan bij de huidige regels waar de Consumentenautoriteit op toeziet, met name die met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken en de regels die gelden bij het online aanbieden van goederen en diensten (e-commerce).

De Consumentenautoriteit stelt tweejaarlijks haar prioriteiten voor handhaving vast in een Agenda, waarin zij tevens haar aandachtsgebieden vastlegt. Hiermee worden de toezichthoudende activiteiten geprioriteerd en kan de Consumentenautoriteit zich focussen op de belangrijkste probleemgebieden van consumenten. Belangrijke informatiebron hiervoor vormen de signalen uit ConsuWijzer, het informatieloket van de Consumentenautoriteit, de NMa en de Opta. Bij de beslissing om al dan niet te handhaven worden prioriteringscriteria gehanteerd. Zo betreft de Consumentenautoriteit in haar beoordeling onder meer het aantal consumenten dat door een inbreuk wordt geraakt, het effect op het consumentenvertrouwen en de gevolgen voor de markt.

- De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de hoogte van de boete zich verhoudt tot de situatie in landen om ons heen.

Op grond van artikel 24 van de Verordening dienen de lidstaten toe te zien op de naleving van de in de Verordening genoemde bepalingen over prijszetting. Voorts schrijft dit artikel voor dat lidstaten dienen te voorzien in sancties bij overtreding van de hiervoor genoemde bepalingen. Deze sancties moeten doeltreffend en evenredig zijn en moeten afschrikwekkende werking hebben. De Verordening schrijft niet voor op welke wijze, bijvoorbeeld via een boete, gesanctioneerd moet worden of hoe hoog de eventuele boete moet zijn. Lidstaten zijn binnen de grenzen die artikel 24 van de Verordening stelt aan het toezicht en de sanctionering vrij invulling te geven aan de wijze waarop zij het toezicht en de sanctionering inrichten. Om deze reden is een vergelijking van Nederlandse sancties, zoals boetes, met die uit andere Europese landen niet eenvoudig te maken aangezien de handhavingsregimes van de lidstaten van de EU zeer uiteenlopen en uit combinaties van boetes en andere bestraffingsinstrumenten kunnen bestaan. In een aantal lidstaten kunnen in het kader van de handhaving van artikel 23 van de Verordening boetes worden opgelegd. De hoogte van de boetes in de verschillende lidstaten loopt uiteen. Er is van een aantal lidstaten onderzocht hoe hoog de boete is bij overtreding van de voorschriften uit artikel 23 van de Verordening. Zo is afhankelijk van de mate en de frequentie waarin sprake is van een overtreding, de boete in Frankrijk voor het overtreden van de Verordening maximaal € 10 000, in Duitsland maximaal € 25 000 en in Ierland maximaal € 5 000 euro. Overigens is de implementatie van de Verordening niet in alle lidstaten geheel afgerond. Veel lidstaten hebben moeite met de implementatie van de Verordening, met name vanwege artikel 23 waarvan de inhoud vaak onder de verantwoordelijkheid van meerdere instanties valt.

Administratieve lasten

- De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de administratieve lasten tot een minimum beperkt kunnen worden door toepassing van systeemtoezicht

Systeemtoezicht houdt in dat een toezichthouder door middel van audits van de bedrijfsvoering van een instelling onderzoekt of die instelling haar processen voldoende beheerst om aan wettelijke eisen te voldoen. Instellingen die blijkens audits aan de eisen voldoen, worden daarbij minder gecontroleerd. Het is inderdaad voorstelbaar dat de administratieve lasten bij een dergelijk systeem beperkt kunnen blijven. Hiervoor is ingegaan op de wijze waarop de Consumentenautoriteit haar toezicht heeft ingericht. Bij het door de Consumentenautoriteit toegepaste toezicht- door bewuste keuzen van aandachtsgebieden en onderzoeken in geval van collectieve overtredingen- blijven de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot een minimum beperkt. Verder wordt hieraan bijgedragen doordat de Consumentenautoriteit bij haar onderzoeken zoveel mogelijk gebruik maakt van onder meer algemeen beschikbare informatie en informatie die al bij andere toezichthouders aanwezig is. In vergelijking met systeemtoezicht is bij het toezicht door de Consumentenautoriteit ook geen sprake van periodieke bedrijfsbezoeken of rapportages aan de toezichthouder.

- De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat wordt verstaan onder inhoudelijke nalevingslasten. Gaat het daarbij alleen om de plicht tot informatievoorziening aan derden of ook om andere verplichtingen?

Onder inhoudelijke nalevingskosten worden verstaan de kosten die voortvloeien uit de inhoudelijke verplichtingen die de overheid op grond van wet- en regelgeving oplegt aan burgers en bedrijven tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen. Een voorbeeld is het dragen van beschermende kleding in fabrieken. Tot de inhoudelijke nalevingskosten worden ook gerekend verplichtingen voor burgers en bedrijven om informatie te verschaffen aan derden, dus anderen dan de overheid zoals (potentiële) particuliere klanten.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma