

Vergaderjaar 2009–2010

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. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Met het onderhavige voorstel van wet wordt in de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc) een voorziening opgenomen ter handhaving van bepaalde consumentenrechten die zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap van 24 september 2008 (PbEU L 293) (hierna: de Verordening).

De Verordening, die drie oude verordeningen vervangt, ziet met name op het verlenen van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen die in de Gemeenschap gevestigd zijn. Verder bevat de Verordening een aantal regels omtrent de toegang tot vervoersroutes binnen de Gemeenschap en voorziet de Verordening in een aantal regels voor prijszetting van en transparantie over luchtvaarttarieven.

De bepalingen van de Verordening zijn hoofdzakelijk rechtstreeks werkend. De huidige luchtvaartwetgeving voorziet reeds in een enkele uitvoeringsbepaling van onderwerpen die ook onder de oude verordeningen geregeld werden. Het onderhavige voorstel van wet regelt voornamelijk de handhaving van de in artikel 23 van de Verordening opgenomen verplichtingen omtrent transparantie van passagierstarieven. Artikel 23 van de Verordening bevat een aantal verplichtingen die bij het aanbieden van vliegtickets in acht genomen moeten worden:

- de van toepassing zijnde voorwaarden moeten worden vermeld;
- de totaalprijs moet, inclusief alle bijkomende kosten, te allen tijde worden vermeld;
- er moet een uitsplitsing van de prijs worden gegeven naar een aantal gespecificeerde tariefelementen;
- bijkomende producten en diensten moeten vooraf, duidelijk, transparant en ondubbelzinnig worden meegedeeld en door passagiers worden aanvaard;
- tarieven moeten non-discriminatoir worden aangeboden.

Artikel 24 van de Verordening verplicht lidstaten tot het stellen van doeltreffende, afschrikwekkende sancties, om zo naleving van de

verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening te verzekeren. Dit wetsvoorstel voorziet in de naleving van die verplichting met betrekking tot artikel 23.

Bij het bepalen van het juiste handhavingsinstrument is geconstateerd dat de verplichtingen die uit artikel 23 van de Verordening voortvloeien inhoudelijk goed aansluiten bij verplichtingen die voortvloeien uit de Wet van 25 september 2008 tot aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt (Stb. 2008, 397) (hierna: Wet oneerlijke handelspraktijken). Deze wet bevat in algemene zin al de verplichting aan aanbieders van goederen en diensten om de consument te voorzien van juiste en niet-misleidende informatie over de belangrijkste kenmerken van dat product dan wel die dienst, waaronder de prijs, zodat een consument een goed geïnformeerde keuze over een aankoop kan nemen. In dat kader moeten aanbieders van vliegtickets al helder communiceren over de van toepassing zijnde prijs en voorwaarden. Artikel 23 van de Verordening bevat voor aanbieders van vliegtickets nog enkele nadere verplichtingen boven op deze algemene regels.

De Consumentenautoriteit ziet momenteel reeds toe op naleving van de Wet oneerlijke handelspraktijken voor zover de overtreding geen betrekking heeft op een financieel product of activiteit. Gelet op het inhoudelijke raakvlak van het toezicht op artikel 23 van de Verordening met deze reeds bestaande taak van de Consumentenautoriteit is besloten het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 23 van de Verordening bij de Consumentenautoriteit te beleggen. Dit artikel richt zich immers op de transparantie bij het aanbieden van vliegtickets en niet op de inhoud van bijkomende producten zoals bijvoorbeeld een reis- of annuleringsverzekering. Voor de aanwijzing van de Consumentenautoriteit als toezichthouder op de verplichtingen van artikel 23 van de Verordening is aanpassing van de Whc nodig. In deze wet zijn de taken en bevoegdheden van de Consumentenautoriteit geregeld. De bijlage bij de Whc bevat de consumentenrechtelijke bepalingen die de Consumentenautoriteit bevoegd is te handhaven, indien er sprake is van een inbreuk waarbij collectieve consumentenbelangen in het geding zijn.

Op grond van de Whc kan de Consumentenautoriteit de wettelijke consumentenbepalingen opgesomd in onderdeel a van de bijlage bij deze wet privaatrechtelijk handhaven en de wettelijke consumentenbepalingen opgesomd in onderdeel b in de bijlage bij deze wet bestuursrechtelijk handhaven. Bij overtreding van de wettelijke regels opgesomd in bijlage b van de Whc, waarin ook artikel 23 van de Verordening wordt opgenomen, is de Consumentenautoriteit bevoegd aan reisoperators een bestuurlijke boete van maximaal € 74 000,- of een last onder dwangsom op te leggen. Het toezicht door de Consumentenautoriteit is echter niet de enige manier waarop naleving van de voorschriften van artikel 23 van de Verordening kan worden gewaarborgd. Consumenten en bedrijven kunnen ook zelf naar de civiele rechter stappen als zij van mening zijn dat een reisoperator niet aan zijn verplichtingen op grond van artikel 23 van de Verordening voldoet. Die bepaling is immers rechtstreeks werkend.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt de Luchtvaartwet aan te passen aan de Verordening door het verwijderen van een onjuiste verwijzing en het vervangen van een verouderde bepaling.

De Verordening is op 1 november 2008 in werking getreden. De uitvoering van de met het onderhavige voorstel van wet te implementeren verordeningbepalingen is vertraagd mede als gevolg van het feit dat de desbetreffende verordeningbepalingen inzake prijszetting zonder implementatietermijn in een laat stadium aan de verordening zijn toegevoegd.

Het onderhavige voorstel van wet is onder medeverantwoordelijkheid van de Minister van Economische zaken tot stand gebracht.

Bedrijfseffecten

Nalevingkosten zijn alle kosten die bedrijven maken om te voldoen aan wet- en regelgeving. Ze kunnen worden onderscheiden in «financiële kosten», «inhoudelijke nalevingkosten» en «administratieve lasten». «Financiële kosten» zijn het gevolg van een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid of het bevoegd gezag. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om belastingen, leges en retributies. «Inhoudelijke nalevingkosten» bestaan uit kosten voor het bedrijfsleven om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen ten aanzien van derden. «Administratieve lasten» zijn kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Onder administratieve lasten vallen ook kosten die bedrijven moeten maken teneinde de toezichthouder de gevraagde informatie te verschaffen. Dit zijn toezichtskosten.

Aan dit wetsvoorstel zijn noch «financiële kosten» noch rechtstreeks uit het wetsvoorstel voortvloeiende «inhoudelijke nalevingkosten» verbonden. De «inhoudelijke nalevingkosten» vloeien uitsluitend voort uit de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordening. Immers, teneinde aan de in artikel 23 van de Verordening opgenomen verplichtingen te voldoen hebben reisoperators kosten moeten maken in verband met het zodanig inrichten van het boekingsproces dat passagiers en luchttarieven op een duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan de belanghebbende passagiers worden bekendgemaakt. Het wetsvoorstel en de Verordening veroorzaken geen nalevingkosten voor passagiers (burgers). Er is geen sprake van voorschriften die burgers tot het verrichten van handelingen verplichten.

Wel brengt dit wetsvoorstel administratieve lasten met zich mee aangezien de betrokken ondernemingen in het kader van het toezicht door de Consumentenautoriteit op verzoek informatie zullen moeten verstrekken. Dit zijn toezichtskosten.

Administratieve lasten

De plicht van bedrijven om de toezichthouders te informeren over de eigen organisatie zal bij de taak van de Consumentenautoriteit op grond van het onderhavige wetsvoorstel alleen ad hoc gebeuren. Er wordt met dit wetsvoorstel geen generieke verplichting aan bedrijven opgelegd om de Consumentenautoriteit al dan niet periodiek van informatie te voorzien. Wel kunnen ambtenaren die bij de Consumentenautoriteit belast zijn met toezicht op grond van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht inlichtingen vorderen, identificatie van personen vorderen en inzage vorderen van gegevens en bescheiden. Deze toezichtsbevoegdheden kunnen administratieve lasten vergen, als hier tijd en energie in gaat zitten van bedrijven. Hetzelfde geldt voor het begeleiden van een eventueel bedrijfsbezoek. Niettemin geldt dus dat er alleen mogelijk administratieve lasten zullen ontstaan indien er sprake is van een vermoeden van overtreding van de regels. Informatie die een toezichthouder zelf vergaart vormt overigens geen administratieve last.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt aanbieders van vliegtickets de verplichting opgelegd om bepaalde informatie te verschaffen indien zij prijzen voor vliegtickets aan het grote publiek aanbieden. De Consumentenautoriteit verwacht bij toezicht op de

naleving van deze verplichting doorgaans slechts in zeer beperkte mate toezichtsbevoegdheden te hoeven inzetten. Immers, de informatie die aanbieders dienen te verschaffen is voor een groot publiek kenbaar. De Consumentenautoriteit zal dus over het algemeen op een betrekkelijk eenvoudige manier, zonder dat een verzoek om inlichtingen of een bedrijfsbezoek nodig is, zich ervan kunnen vergewissen of een bepaalde aanbieder de verplichte informatie verstrekt.

De administratieve lasten die samenhangen met de uitoefening van de toezichtstaak door de Consumentenautoriteit zijn dus naar verwachting zeer gering. Uitgaande van 2 «middelzware» onderzoeken (10 metingen per onderzoek) per jaar volgt uit de systematiek van berekening van administratieve lasten, zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij de Whc, dat de lasten 2 (zaken) x 10 (metingen) x € 100,- = € 2 000,- zullen bedragen. Dit bedrag valt ruimschoots onder de bagateldrempel van € 10 000,-.

De eventuele lasten die ontstaan wanneer een ondernemer zich niet neerlegt bij een sanctiebesluit van de Consumentenautoriteit zijn geen administratieve lasten.

Transponeringstabel Verordening (EG) nr. 1008/2008 (PbEU L 293)

Verordeningartikel	nationale regeling	beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Hoofdstuk I algemene bepalingen	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 1 onderwerp	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 2 definities	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 3 exploitatievergunning	Rechtstreekse werking en artikel 16a Luchtvaartwet	Geen	n.v.t.
Artikel 4 voorwaarden voor het verlenen van een exploitatievergunning	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 5 financiële voorwaarden voor het verlenen van een exploitatievergunning	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 6 bewijs luchtvaartexploitant	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 7 bewijs van betrouwbaarheid	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 8 geldigheid van een exploitatievergunning	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 9 schorsing en intrekking van een exploitatievergunning	Rechtstreekse werking en artikel 16a Luchtvaartwet	Geen	n.v.t.
Artikel 10 beslissingen in verband met exploitatievergunningen	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 11 verzekeringsvoorschriften	Rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 12 Registratie	Rechtstreekse werking en Hoofdstuk 3, titel 3.1 Wet luchtvaart	Geen	n.v.t.
Artikel 13 leasing	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 14 recht te worden gehoord	Algemene wet bestuursrecht	Geen	n.v.t.
Artikel 15 het verlenen van intracommunautaire luchtdiensten	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 16 algemene beginselen van openbare dienstverplichtingen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 17 openbare aanbestedingsprocedure voor openbare dienstverplichting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 18 onderzoek van openbare dienstverplichtingen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 19 verkeersverdeling tussen luchthavens en de uitoefening van verkeersrechten	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 20 milieumaatregelen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 21 noodmaatregelen	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 22 vrijheid van prijszetting	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 23 informatie en non-discriminatie	rechtstreekse werking	Geen	n.v.t.
Artikel 24 sancties	artikel 2.2, juncto onderdeel b, bijlage Wet handhaving consumentenbescherming	Ja	Beleidsruimte beperkt, betreft uitsluitend de aanwijzing van de Consumentenautoriteit voor de uitvoering van de sanctie op de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van artikel 24 Verordening
Artikel 25 comité	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Verordeningartikel	nationale regeling	beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 26 samenwerking en recht op informatie Lid 1 en 2 samenwerking met Commissie Lid 3 vertrouwelijkheid van informatie	feitelijke uitvoering Wet openbaarheid bestuur	Geen	n.v.t.
Artikel 27 intrekking	Naar aard geen implementatie	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 28 inwerkingtreding	Naar aard geen implementatie	n.v.t.	n.v.t.

II. Artikelgewijs

Artikel I

Dit artikel wijzigt de bijlage bij de Whc. In de Whc is de toezichtstaak van de Consumentenautoriteit geregeld. De Consumentenautoriteit houdt toezicht op de regelgeving genoemd in de onderdelen a en b van de bijlage bij de Whc. Door onderdeel b van de bijlage aan te vullen met artikel 23 van de Verordening, wordt geregeld dat de Consumentenautoriteit de bevoegdheid krijgt om toezicht te houden op de naleving van deze bepaling.

Artikel II

In artikel II van het voorstel van wet wordt de onjuiste verwijzing naar de inmiddels ingetrokken Verordening (EG) nr. 2407/92 gecorrigeerd. In het tweede lid van het artikel wordt voorts het vierde lid van artikel 16a van de Luchtvaartwet zodanig gewijzigd dat de voorwaarden voor het schorsen en intrekken van exploitatievergunningen door de Minister van Verkeer en Waterstaat in lijn met de vereisten van de Verordening wordt gebracht.

Artikel III

Voor de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet wordt geen gebruik gemaakt van de vaste verandermomenten aangezien de Europese verordening onvoldoende ruimte biedt voor toepassing van vaste inwerkingtredingsdata

en minimale invoeringstermijnen bij aanpassing van nationale regelgeving.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings