

consumentenautoriteit

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Luchtvaart en Maritieme Zaken
t.a.v. mevrouw drs. E.A. Bien RC
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

datum

10 NOV 2009

ons kenmerk
CA\9201445

uw kenmerk

bijlage(n)
1

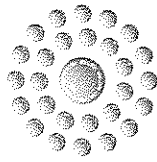
onderwerp
Handhavings- en uitvoeringstoets

Geachte mevrouw Bien,

In reactie op uw verzoek, zoals verwoord in uw brief, d.d. 23 oktober 2009, ontvangt u als bijlage de uitvoerings- en handhavingstoets van de Consumentenautoriteit op het wetsvoorstel ter implementatie van artikel 23 van verordening 1008/2008.

Met vriendelijke groet,

Drs. D.J. Janssen
Plv. Consumentenautoriteit



consumentenautoriteit

Uitvoerings- en handhavingstoets van de Consumentenautoriteit op het wetsvoorstel ter implementatie van verordening 1008/2008

Inleiding

Verordening 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 bevat 'gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap'.

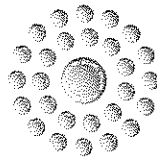
Artikel 23 van deze verordening bevat –kort gezegd- verplichtingen die bij het aanbieden van prijzen voor vliegtickets (vracht- en/of passagierstarieven) in acht moeten worden genomen. Deze verplichtingen gelden voor tarieven voor vluchten vanaf een luchthaven op het grondgebied van een EU-lidstaat (dus niet voor een aanbieding van een Europese maatschappij voor een vlucht die vertrekt vanaf een luchthaven in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, maar wel voor een aanbieding van een Amerikaanse maatschappij voor een vlucht die vertrekt vanaf bijvoorbeeld Schiphol). Ook moet het gaan om tarieven die 'publiekelijk bekendgemaakt' worden ('op maat'-prijzen die kunnen gelden voor bepaalde arrangementen en die alleen op aanvraag beschikbaar zijn, vallen er dus niet onder).

Luchtvaartmaatschappijen, agentschappen of andere partijen die vracht- en/of passagierstarieven aanbieden dienen de volgende verplichtingen in acht te nemen:

- te allen tijde moeten de definitieve prijs (dus inclusief belastingen, heffingen, toeslagen en vergoedingen die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn) en toepasselijke voorwaarden worden vermeld;
- daarnaast moet een specificatie worden gegeven van bepaalde kostenelementen: tarief, belastingen, luchthavengelden, andere heffingen en toeslagen;

Bovendien dienen facultatieve prijstoeslagen (bijvoorbeeld voor 'extra' bagage, een mogelijkheid om sneller in te checken, en dergelijke) op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan het begin van het boekingsproces te worden weergegeven, met de mogelijkheid deze op een 'opt-in'-basis te aanvaarden. Met andere woorden: dergelijke facultatieve prijstoeslagen mogen niet door middel van 'vooraf aangevinkte hokjes' worden vermeld. De consument moet zelf een hokje aanvinken indien hij deze dienst wil afnemen bij aankoop van een ticket.

Tenslotte moet een passagier, reisagent of ticketverkoper zonder discriminatie op basis van nationaliteit een dergelijk tarief kunnen boeken. Een –bijvoorbeeld- Nederlandse consument moet dus bij een –bijvoorbeeld- Engelse vliegticketsite dezelfde vlucht tegen dezelfde prijs en voorwaarden kunnen boeken als een Engelsman, en vice versa.



consumentenautoriteit

Door de genoemde verplichtingen worden consumenten beter geïnformeerd bij het boeken van vliegtickets en komen zij niet (meer) voor onverwachte verrassingen te staan ten aanzien van de prijs, (bijkomende) kosten en voorwaarden. Verordening 1008/2008 zorgt dus voor betere bescherming van Europese consumenten in een markt die bij uitstek niet stopt bij de landsgrenzen. Ook bonafide aanbieders van vliegtickets, waaronder luchtvaartmaatschappijen, hebben baat bij het feit dat (prijzen voor) vliegtickets beter onderling vergelijkbaar worden en stunts met misleidende aanbiedingen beter kunnen worden tegengegaan.

Rol Consumentenautoriteit

In onderhavig wetsvoorstel wordt het toezicht op de naleving van artikel 23 in de relatie aanbieder-consument belegd bij de Consumentenautoriteit. Daartoe wordt de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) gewijzigd. Verordening 1008/2008 wordt toegevoegd aan de bijlage, onderdeel b, bij de Whc, waarin de bepalingen staan die de Consumentenautoriteit bestuursrechtelijk kan handhaven. De Consumentenautoriteit wordt daarmee bevoegd op te treden tegen inbreuken op artikel 23 die een grotere groep consumenten raken (collectieve inbreuken). De Consumentenautoriteit behandelt dus geen individuele klachten *an sich*, maar gebruikt de informatie uit individuele meldingen in haar toezicht. Zo is het mogelijk dat op basis van een individuele melding een collectieve inbreuk aan het licht komt.

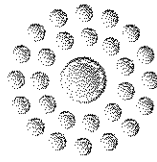
Toezichthouders van de Consumentenautoriteit kunnen bij het onderzoek naar (mogelijke) inbreuken de (toezichts)bevoegdheden inzetten die de Whc hen verleent. Indien sprake is van een overtreding kan naleving worden afgedwongen door het opleggen van een bestuurlijke boete (van maximaal EUR 74.000, de geldboete vijfde categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) en/of van een last onder dwangsom.

Via ConsuWijzer draagt de Consumentenautoriteit zorg voor informatieverschaffing aan de consument over zijn rechten en hoe hij dat recht kan halen. De rechten en plichten die voortvloeien uit artikel 23 zullen in de informatievoorziening en advisering van ConsuWijzer worden opgenomen.

Reactie Consumentenautoriteit ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Algemeen

De Consumentenautoriteit is positief over het feit dat deze toezichtstaak bij haar wordt belegd. Het stelt de Consumentenautoriteit in staat om effectiever op te treden tegen gedragingen die voor veel ergernis zorgen bij consumenten bij het kopen van vliegtickets.



consumentenautoriteit

De Consumentenautoriteit is ook van mening dat de taak goed aansluit 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).

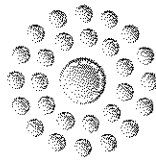
Op basis van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Wet OHP) is het aanbieders van goederen en diensten in algemene zin verboden om misleidende informatie te verschaffen over de producten die zij aanbieden, zoals bijvoorbeeld over de prijs of de beschikbaarheid van een goed of dienst. Ook mag op basis van die regels geen belangrijke informatie, die een consument nodig heeft om een geïnformeerd besluit te nemen over een aankoop, worden weggelaten. Bovendien verbiedt de Wet OHP dat informatie op een onduidelijke, onbegrijpelijke, ondubbelzinnige wijze of (te) laat in het aankoopproces wordt verstrekt. De regels inzake e-commerce bevatten voorts bepalingen met betrekking tot de informatie die moet worden verstrekt indien goederen of diensten online worden aangeboden. Op basis van deze bepalingen dienen online-aanbieders heldere informatie te verschaffen over bijvoorbeeld de prijs (inclusief bijkomende kosten). Aanbieders van vliegtickets moeten dus al aan de regels van OHP en e-commerce voldoen.

De verplichtingen uit artikel 23 van verordening 1008/2008 vertonen duidelijk raakvlak (soms overlap) met genoemde bestaande verplichtingen, maar voegen hier ook elementen aan toe (c.q. benoemen elementen specifieker), waaraan moet worden voldaan bij het aanbieden van vliegtarieven. Ze zorgen in dezen voor extra transparantie.

De elementen die artikel 23 toevoegt c.q. explicieter maakt bij het aanbieden van (prijzen voor) vliegtickets, zijn:

- het feit dat artikel 23 duidelijk maakt dat de totaalprijs (dus inclusief belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen) te allen tijde (dus ook al aan het begin van het boekingsproces en bijvoorbeeld ook in reclameuitingen) moet worden vermeld;
- het vermelden –ook te allen tijde- van de voorwaarden die op de aangeboden prijs van toepassing zijn (bijvoorbeeld: de aanbieding geldt 'alleen deze week');
- het feit dat bepaalde tariefelementen specifiek moeten worden uitgesplitst;
- het feit dat facultatieve prijstoeslagen niet door middel van 'opt-out'-systeem (dus door middel van 'vooraf aangevinkte hokjes') mogen worden aangeboden;
- het feit dat vliegtarieven op non-discriminatoire basis toegankelijk moeten zijn.

De Consumentenautoriteit verwacht met deze bepaling, in aanvulling op de bestaande bepalingen van oneerlijke handelspraktijken en e-commerce, een effectief instrumentarium te hebben om te kunnen optreden tegen aanbiedingen voor vliegtarieven die misleidend, onduidelijk of onvolledig zijn.



consumentenautoriteit

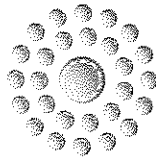
Inhoudelijk verwacht de Consumentenautoriteit met de verplichtingen van artikel 23 goed uit de voeten te kunnen (behoudens het genoemde in de volgende paragraaf), al zullen sommige elementen een praktische invulling moeten krijgen bij toepassing in de praktijk. Afstemming met toezichthouders in andere lidstaten is daarbij van belang, zodat een eenduidige uitleg in de diverse lidstaten bevorderd wordt.

'Opt-out' en verzekeringen

Zoals hierboven opgemerkt, verbiedt artikel 23 het door middel van een 'opt-out'-systeem ('vooraf aangevinkte hokjes' die de consument zelf moet 'uitvinken') aanbieden van optionele diensten, zoals stoelreservering, versneld inchecken, en dergelijke. Onduidelijk is, in hoeverre artikel 23 in dat kader ook van toepassing is op het aanbieden van optionele verzekeringen (annuleringsverzekering, reisverzekering). De verordening laat ruimte voor een 'enge' interpretatie (artikel 23 ziet op 'passagierstarieven', waarmee blijkens de definitie in artikel 2 wordt bedoeld op het vervoer van passagiers, en diensten die daar direct mee samenhangen, dus niet het aanbieden van verzekeringen) en een 'ruimere' interpretatie (het was de bedoeling van de Europese wetgever om te verbieden dat allerlei diensten die in het kader van een boeking op facultatieve basis kunnen worden afgenomen, dus ook verzekeringen, door middel van 'opt-out' kunnen worden aangeboden). Hoe het ook zij: het betreft hier het aanbieden van een financieel product. Uit artikel 2.2. van de Whc volgt dat de Consumentenautoriteit niet bevoegd is om op te treden indien het een financiële dienst of activiteit betreft. Dit maakt dat de Consumentenautoriteit (dus) niet kan optreden indien op boekingsites voor vliegtickets verzekeringen door middel van een 'opt-out'-systeem worden aangeboden. Het op een dergelijke manier aanbieden van optionele verzekeringen komt in de praktijk geregeld voor. De Consumentenautoriteit zou het belang van toezicht daarop dus willen onderstrepen.

Handhaving

De Consumentenautoriteit zal naleving met artikel 23 kunnen afdwingen door het opleggen van een bestuurlijke boete van maximaal EUR 74.000 en/of een last onder dwangsom. Daarmee wordt aangesloten bij het boetemaximum dat de Consumentenautoriteit kan opleggen bij overtreding van eerdergenoemde informatieverplichtingen, voortvloeiend uit de regels met betrekking tot e-commerce. Dit zorgt voor een logische consistentie, aangezien het bij toezicht op de naleving van artikel 23 -net als bij toezicht op andere informatieverplichtingen- primair gaat om vraag of de informatie wordt verschaft op de wijze als voorgeschreven door dit artikel. Indien er in een gegeven geval sprake mocht zijn van (extra) elementen van misleiding (bijvoorbeeld ten aanzien van de inhoud of presentatie van de informatie) is ook de Wet OHP onverkort van toepassing en geldt het boetemaximum van EUR 450.000.



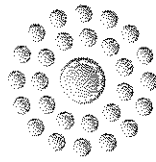
consumentenautoriteit

Relatie tot de Code Reisaanbiedingen

Door partijen in de reisbranche (waaronder de ANVR en de BARIN) is de 'Code Reisaanbiedingen' (hierna: de Code) tot stand gebracht. De Code bevat onder meer bepalingen ten aanzien van vliegtarieven, maar is ook breder (is bijvoorbeeld ook van toepassing op hotelaanbiedingen). Door de bij de Code betrokken partijen is de Code recentelijk aangepast met als doel de regeling inzake oneerlijke handelspraktijken en ook verordening 1008/2008 erin te verwerken. In de praktijk betekent dit dat consumenten (en ook ondernemers) klachten kunnen indienen bij de Stichting Reclame Code (SRC) indien zij van mening zijn dat een bepaalde aanbieding voor een vliegticket niet in overeenstemming is met deze Code. Ten aanzien van inhoudelijk dezelfde gedraging bestaan zelfregulering, met 'handhaving' van de Code door de SRC, en publiek toezicht door de Consumentenautoriteit op basis van de wet, dus naast elkaar. Het algemene uitgangspunt, onderliggend aan de Whc, dat de Consumentenautoriteit in beginsel niet optreedt indien binnen het 'private fundament' effectief een einde wordt gemaakt aan een overtreding, geldt ook hier.

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking is bij deze materie van groot belang. Het betreft hier immers bij uitstek een onderwerp met grensoverschrijdende dimensie, met name ook aan aanbiederszijde. In dat verband is hiervoor al gewezen op het belang van een eenduidige uitleg in de EU-lidstaten van de verplichtingen van artikel 23 in de praktijk. Ook samenwerking bij toezicht en handhaving in concrete casus kan wenselijk zijn. Het valt in dat verband te betreuren dat de Europese wetgever er (vooralsnog) niet voor heeft gekozen om artikel 23 van verordening 1008/2008 te brengen onder de werking van verordening 2006/2004, waarmee met succes een kader en arrangement voor grensoverschrijdende samenwerking van Europese consumententoezichthouders tot stand is gebracht. Dit des te meer gelet op het feit dat de richtlijn oneerlijke handelspraktijken, waarmee als gezegd veel inhoudelijke overlap bestaat, wel onder de werking van verordening 2006/2004 valt. Op basis van verordening 2006/2004 kunnen Europese consumententoezichthouders elkaar verzoeken om bijstand (in de vorm van informatieverzoeken dan wel verzoeken om handhaving) bij de aanpak van grensoverschrijdende inbreuken, waaraan ook (verplicht) gehoor moet worden gegeven. Nu artikel 23 niet onder verordening 2006/2004 is gebracht, ontbreekt formeel-juridisch en procedureel een raamwerk voor Europese samenwerking in concrete zaken betreffende (grensoverschrijdende) overtredingen van dit artikel. Verordening 1008/2008 voorziet hier zelf namelijk niet in. In voorkomende gevallen kan dit dus in de weg staan aan effectieve handhaving van artikel 23 in grensoverschrijdende situaties, met name daar waar overlap met de regels inzake oneerlijke handelspraktijken ontbreekt. De Consumentenautoriteit zal in concrete zaken in beginsel afhankelijk zijn van de bereidwilligheid bij Europese partners en mogelijk te maken krijgen met juridische complicaties nu een overkoepelende juridische voorziening voor grensoverschrijdende samenwerking ontbreekt.



consumentenautoriteit

Dit alles neemt niet weg dat het onderwerp in Europa volop in de aandacht staat. In mei 2009 maakten eurocommissarissen Kuneva (DG Consumentenzaken) en Tajani (DG Transport) de resultaten bekend van een gezamenlijke studie naar de naleving door aanbieders van vliegtickets (vliegmaatschappijen en agenten) van de relevante regels, waaronder artikel 23. Hieraan was al een gezamenlijke actie binnen het netwerk van consumentenautoriteiten vooraf gegaan. De Consumentenautoriteit verwacht dat de aandacht voor het onderwerp op Europees niveau de komende jaren onverminderd groot zal blijven en zal vanuit haar rol ook actief blijven deelnemen.

Benodigde capaciteit

De Consumentenautoriteit wil actief met haar nieuwe taak aan de slag. Het betreft hier immers een voor de consument relevant onderwerp dat bovendien uitstekend aansluit bij de huidige taken van de CA en haar activiteiten in de reisbranche tot nu toe.

De voor een adequate uitvoering van haar nieuwe taak benodigde capaciteit is berekend op grond van de volgende uitgangspunten en omstandigheden:

- de benodigde capaciteit ziet op werkzaamheden zowel in de fase van toezicht (doen van onderzoek) als in de fase van handhaving (sanctie-oplegging). Ook is enige capaciteit berekend in verband met het voorlichten van consumenten over deze materie via ConsuWijzer.
- de Consumentenautoriteit verwacht dat het benodigde bewijs van (mogelijke) overtredingen met relatief beperkte inzet van toezichtsbevoegdheden kan worden verkregen;
- de Consumentenautoriteit zal moeten investeren in opbouw van kennis en netwerk, ook in Europees verband;
- niet ondenkbaar is, dat er in veel gevallen sprake zal zijn van overlap met de regels inzake oneerlijke handelspraktijken en/of e-commerce. Per geval (per feitencomplex) zal de Consumentenautoriteit dus moeten beoordelen welke overtredingen (welke regels) aan de orde zijn. Dit maakt ook dat onderzoeken naar overtredingen van artikel 23 deel kunnen zijn van een (breder) onderzoek waarbij ook genoemde andere regelingen worden betrokken;
- de Consumentenautoriteit heeft, mede op basis van signalen, de indruk dat naleving van de regels bij het aanbieden van vliegtickets door luchtvaartmaatschappijen over het algemeen redelijk is, maar dat naleving bij andere aanbiederssegmenten te wensen over laat.

Op basis van dit alles heeft de Consumentenautoriteit de benodigde capaciteit berekend op 1 fte, waarover met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat inmiddels afspraken zijn gemaakt.