

Vergaderjaar 2008–2009

31 871

Wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van EG-verordeningen inzake consumentenrechten in de burgerluchtvaart

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 september 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van EG-verordeningen inzake consumentenrechten in de burgerluchtvaart. De beantwoording van het verslag is vooral gelet op de ontwikkelingen rond de instelling van de Geschillencommissie Luchtvaart (hierna: Geschillencommissie) aangehouden. Diverse vragen in het verslag hebben namelijk betrekking op deze commissie. Nu de Geschillencommissie sinds 1 juli jongstleden is ingesteld en daaromtrent duidelijkheid bestaat kan de beantwoording van het verslag in lijn daarmee plaatsvinden.

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de vaste kamercommissie gestelde vragen en gevraagde toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Algemeen

- De leden van de CDA-fractie vragen in welke, of welk type gevallen de handhaving van consumentenrechten thans tekort schiet. De leden willen met name weten of de voorgestelde wetswijziging invloed zou hebben op de afhandeling van klachten met betrekking tot de vlucht van Arke-Fly zoals besproken in brief van de Minister van 10 maart 2009, kamerstuk 31 700 XII, nr. 57.

Thans maakt de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: IVW) in haar handhaving gebruik van verschillende interventiemiddelen, waarbij het geven van voorlichting en een (mondelijke of schriftelijke) waarschuwing lichtere middelen zijn en bestuursdwang en de last onder dwangsom de zwaardere. Bestuursdwang en last onder dwangsom zijn sancties die vooral gericht zijn op het herstellen van de gevolgen van een begane overtreding en/of het voorkomen van herhaling van een begane overtreding. De bestuurlijke boete die met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd heeft echter een bestraffend karakter. De toegevoegde waarde van de bestuurlijke boete is – juist vanwege het bestraffende karakter – dat daarvan een afschrikwekkende werking uit gaat. Dit is ook in lijn met de verordeningen inzake consumentenrechten, die eisen dat de door de lidstaten vastge-

stelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. De bestuurlijke boete voldoet als administratiefrechtelijke sanctie goed aan die criteria. Het opleggen van een bestuurlijke boete zal ook tot doelmatigheidswinst leiden, aangezien het opleggen van een bestuurlijke boete onvoorwaardelijk is en een kortere procedure kent dan het toepassen van bestuursdwang/opleggen van een last onder dwangsom, omdat bij de bestuurlijke boete geen sprake is van een termijn waarbinnen de fout kan worden hersteld. Benadrukt wordt voorts dat de bestuurlijke boete zich goed leent voor toepassing van de zogenoemde lik-op-stuk methode, een handhavingmethode waarbij gelet op de aard van de te beschermen belangen van consumenten een snelle, bestraffende reactie op een overtreding gewenst is. De bestuurlijke boete kan overigens in de plaats van, maar ook in combinatie met bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgelegd bij een overtreding van een wettelijk voorschrift.

De voorgestelde wetswijziging voorziet in een uitbreiding van de mogelijkheden voor handhaving van de verordeningen inzake consumentenrechten. Dit zal ertoe leiden dat er meer mogelijkheden zijn om in te spelen op specifieke omstandigheden. De bestuurlijke boete die in het onderhavige voorstel van wet is opgenomen zal de afschrikwekkendheid van het geheel van toe te passen sanctiemaatregelen naar verwachting vergroten en past binnen de aandacht die er binnen Nederland en de rest van de Europese Unie is voor strikte handhaving van de rechten van luchtpassagiers.

Het wetsvoorstel breidt de mogelijkheden voor handhaving van consumentenrechten verder uit met de mogelijkheid van het publiceren van alle onherroepelijk geworden sanctiebeschikkingen. Door het bekendmaken daarvan wordt publiek bekend aan welke overtreders sancties zijn opgelegd. De verwachting is dat ook een dergelijk middel afschrikwekkend zal werken.

De voorgestelde wetswijziging zou overigens niet geleid hebben tot een andere afhandeling van de klachten die met betrekking tot de vlucht van Arke-Fly spelen. Om een handhavingsmiddel toe te passen moet sprake zijn van een overtreding van een wettelijk voorschrift. In de Arke-Fly zaak is geen overtreding van enig wettelijk voorschrift geconstateerd. De wetswijziging met de daarin opgenomen uitbreiding van sanctiemiddelen zou daarom niet tot een andere uitkomst hebben geleid in en moet ook worden losgezien van deze zaak.

- De leden van de PvdA-fractie vragen naar de problemen die zich tot nu toe voordeden bij de handhaving van de drie EG verordeningen. Men wil tevens weten waarom de toepassing van bestuursdwang/last onder dwangsom in dat kader niet afdoende was en in hoeverre deze middelen daadwerkelijk zijn ingezet.

Het onderscheid tussen de begrippen vertraging en annulering is een lastig onderwerp gebleken, dat zeker bij reizigers tot sterke gevoelens van misnoegen leidt. De onduidelijkheid blijkt ook elders in Europa te bestaan. Zo buigt het Europese Hof van Justitie zich momenteel over prejudiciële vragen die hieromtrent zijn gesteld. Ook heb ik Europees Commissaris Tajani bij brief van 3 juni 2009 gevraagd hoe de nationale inspecties het beste kunnen handelen bij onduidelijkheid over het verschil tussen annulering en vertraging.

Zoals hiervoor bij de beantwoording van de eerste vraag is aangegeven, lenen de herstelsancties van bestuursdwang en last onder dwangsom zich niet dan wel in mindere mate voor het geven van een snelle, bestraffende

reactie op een overtreding. Genoemde herstelsancties zijn erop gericht de overtreding ongedaan te maken en/of herhaling van de overtreding te voorkomen. De bestuurlijke boete strekt ertoe leed toe te brengen aan de overtreder van de wettelijke norm. Van deze punitieve sanctie gaat een groter afschrikwekkende en preventieve werking uit dan de herstelsancties.

Tot dusverre is de IVW in twee gevallen overgegaan tot het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom. In gevallen waarin een overtreding van in het bijzonder verordening (EG) nr. 261/2004 (hierna: de Denied boarding-verordening) werd geconstateerd, leidde het geven van een waarschuwing of het uiten van het voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom veelal ertoe dat de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen alsnog in overeenstemming met de Denied boarding-verordening handelden. Herstelsancties kunnen mogelijk leiden tot calculerend gedrag van luchtvaartmaatschappijen omdat zij bijvoorbeeld pas tot een vergoeding overgaan door dreiging van het verbeuren van een dwangsom. Een bestuurlijke boete kan al worden opgelegd enkel en alleen vanwege het feit dat de regelgeving is overtreden onafhankelijk of een luchtvaartmaatschappij alsnog tot uitkering van een vergoeding overgaat. De verwachting is dan ook dat de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium, zoals beoogd door dit wetsvoorstel, voornoemd gedrag zal beperken en de bescherming van passagiers verder zal versterken.

- De leden van de SP-fractie en de leden van de VVD fractie willen weten hoe de wetswijziging zich verhoudt tot de vrijwillige geschillencommissie die er lijkt te komen.

De onderhavige wetswijziging staat los van de inmiddels opgerichte en operationele Geschillencommissie. De wetswijziging biedt namelijk een additioneel instrument voor de handhaving van de daarin bedoelde verordeningen inzake consumentenrechten. De Geschillencommissie is niet belast met de handhaving van de onderhavige verordeningen; die is, onder meer gelet op artikel 16, eerste lid van de Denied boarding-verordening in Nederland opgedragen aan de IVW. De Geschillencommissie heeft geen enkele bemoeienis met de bestuursrechtelijke handhaving van de verordeningen en derhalve ook geen enkele relatie met de onderhavige wetswijziging.

De Geschillencommissie draagt wel bij aan een goede naleving van de verordeningen doordat deze commissie bindende uitspraken kan doen over civielrechtelijke geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers met betrekking tot bepaalde rechten die in de verordeningen zijn vastgelegd. De Geschillencommissie doet dit in het kader van zelfregulerende arbitrage. Daarbij hebben een aantal sectorpartijen (waaronder consumenten) specifieke afspraken gemaakt over de afhandeling van klachten met betrekking tot de correcte naleving van de rechten die passagiers op grond van de verordeningen inzake consumentenrechten hebben.

- De leden van de SP-fractie willen voorts weten in hoeverre de Geschillencommissie dwingend een bestuurlijke boete kan opleggen. De Geschillencommissie kan geen bestuurlijke boete opleggen. De bestuurlijke boete is een instrument dat slechts in het kader van de handhaving door de IVW kan worden toegepast. Zoals hiervoor is aangegeven is de Geschillencommissie niet belast met de handhaving van de consumentenrechten verordeningen, maar houdt deze commissie zich in het kader van vrijwillige arbitrage bezig met klachten omtrent de correcte naleving van de materiële rechten die reizigers op grond van de verordeningen hebben. De Geschillencommissie kan wel tot een de partijen bindende uitspraak komen die met behulp van een deurwaarder kan worden afgedwongen.

- Tevens willen de leden van de SP-fractie weten of een wettelijk geregelde geschillencommissie niet krachtiger zou zijn.

Met de vrijwillige Geschillencommissie heeft de sector gekozen voor een zelfregulerende vorm van arbitrage. Het instrument ontleent zijn kracht met name aan het draagvlak dat bij de aangesloten partijen voor de commissie bestaat. Partijen hechten veel belang aan de bescherming van consumentenrechten en hebben hierin een rol voor zichzelf gevonden. Omdat het om zelfregulering gaat, hebben partijen bovendien vooral in het belang van de betrokken partijen (zoals de consumenten) specifieke afspraken kunnen maken die op een aantal punten afwijken van de procedurele en organisatorische bepalingen uit de verordeningen inzake consumentenrechten. Door de specifieke afspraken gaat de geschillenbeslechting door de Geschillencommissie op een enkel punt zelfs verder dan de verordeningen inzake consumentenrechten.

- De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de IVW kan optreden naar aanleiding van meldingen bij de Geschillencommissie. Tevens willen men weten of de Geschillencommissie bij haar taak gebruik kan maken van informatie van de IVW.

De IVW kan, al dan niet ambtshalve, optreden ten aanzien van elk signaal van een vermeende overtreding van de verordeningen inzake consumentenrechten. Dit geldt derhalve ook voor meldingen door of vanwege de Geschillencommissie.

In het Reglement van de Geschillencommissie staat de procedure beschreven die de commissie bij haar taakuitoefening volgt. Blijkens die procedure kan de commissie bij de behandeling van een geschil onder meer onderzoek instellen door een of meer deskundigen. Het is niet uitgesloten dat bij dat onderzoek gebruik wordt gemaakt van informatie afkomstig van de IVW. Het moet dan wel gaan om informatie die krachtens de Wet openbaarheid van bestuur en/of de Wet bescherming persoonsgegevens openbaar kan worden gemaakt.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, Onderdeel B

- De leden van de CDA-fractie vragen hoe de mogelijkheid tot het opleggen van een forse bestuurlijke boete zich verhoudt tot de door de Minister van VenW gesignaleerde interpretatieproblemen rond Verordening (EG) nr. 261/2004. Men vraagt zich af of niet beter gewacht kan worden tot een gewenste uniforme Europese interpretatie bereikt is.

Zoals ik hiervoor ook al aangaf bestaat er met name onduidelijkheid omtrent de interpretatie van de begrippen vertraging en annulering. De interpretatieproblematiek leidt er evenwel niet toe dat de Denied boarding-verordening niet gehandhaafd hoeft te worden. Dit zou een onwenselijke situatie zijn met betrekking tot de bescherming van de belangen van passagiers. Er is en er zal door de IVW gehandhaafd moeten worden en zoals al in de beantwoording van eerdere vragen aangegeven, is daartoe uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium wenselijk.

- De leden van de PvdA-fractie informeren of de boete van 74 000 euro per vlucht of per benadeelde geldt. Tevens wil men weten hoe in het eerste geval een afschrikwekkende werking zeker gesteld wordt.

De bestuurlijke boete die door de IVW kan worden opgelegd geldt in de eerste plaats per overtreding. Het is mogelijk dat een luchtvaartmaatschappij de rechten van meerdere passagiers op één vlucht schaadt. Of in

dat geval aan die maatschappij meerdere bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd zal vooral afhangen van de vraag of het schenden van de rechten van meerdere passagiers als dezelfde overtreding kan worden beschouwd. Uit de Algemene wet bestuursrecht en jurisprudentie volgt dat gedragingen van een (rechts-)persoon die tegelijkertijd plaatsvinden en een samenhang vertonen als dezelfde overtreding beschouwd kunnen worden. Hiervan kan sprake zijn wanneer een luchtvaartmaatschappij bij één vlucht de rechten van meerdere passagiers schendt door een bepaald voorschrift uit de verordeningen te overtreden. In zo'n geval zal vanwege de gelijktijdigheid en samenhang al gauw tot het opleggen van één bestuurlijke boete besloten moeten worden. Al dan niet in combinatie met een last onder dwangsom moet die boete zodanig afschrikwekkend werken dat alle passagiers die daarvoor in aanmerking komen conform de verordening van de luchtvaartmaatschappij een genoegdoening krijgen.

- De leden van de SP-fractie vragen of de bestuurlijke boetes aan alle maatschappijen opgelegd kunnen worden. Tevens informeren deze leden naar de criteria en gronden waarop de boetes opgelegd zullen worden.

Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan alle luchtvaartmaatschappijen die onder de werkingssfeer van de verordeningen inzake consumentenrechten vallen. Zo is de Denied boardingverordening van toepassing op alle EU- en niet-EU luchtvaartmaatschappijen die vanaf luchthavens uit de Gemeenschap vertrekken. Deze verordening is verder van toepassing op EU-luchtvaartmaatschappijen die vanaf luchthavens buiten de Gemeenschap naar de Gemeenschap vliegen. Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake rechten van gehandicapten en minder mobiele personen is van toepassing op luchtvaartmaatschappijen die vanaf, via of naar een luchthaven binnen de Gemeenschap vliegen en op onderdelen (artt. 3, 4 en 10) van toepassing op EU-luchtvaartmaatschappijen die vanaf luchthavens buiten de Gemeenschap naar de Gemeenschap vliegen. Verordening (EG) nr. 2111/2005, inzake informatie aan passagiers, is onder een aantal voorwaarden van toepassing op alle maatschappijen waarvan het vervoer in de Gemeenschap is aangevangen.

De criteria en gronden voor het toepassen van handhavinginstrumenten zoals de bestuurlijke boete zijn als volgt. Allereerst wordt vastgesteld of er sprake is van een overtreding van één van de verordeningen inzake consumentenrechten. Factoren die een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de hoogte van de boete zijn: de aard en de ernst van de overtreding, de daardoor geschonden belangen, de grootte van de betrokken luchtvaartmaatschappij (overtreder), recidive en/of de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten. De hoogte van de boete bedraagt volgens het onderhavige wetsvoorstel ten hoogste 74 000 euro.

Zoals hierboven bij de beantwoording van de vorige vraag reeds is aangegeven kan voorts al dan niet in combinatie met een last onder dwangsom de afschrikwekkendheid vergroot worden. Vast staat dat het opleggen van iedere sanctie, of nu de oplegging van een lichtere of een zwaardere sanctie in een specifieke situatie passend is, ten doel heeft dat de verordeningen inzake consumentenrechten worden nageleefd.

- De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering overtredingen van de consumentenrechten zullen vaststellen.

Overtredingen van de verordeningen inzake consumentenrechten zullen worden vastgesteld aan de hand van individuele klachten omtrent (vermeende) overtredingen en naar aanleiding van eigen onderzoek en

inspecties van de IVW met toepassing van de bevoegdheden die ingevolge de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders zijn verleend.

Artikel I, Onderdeel C

- De leden van de PvdA-fractie willen weten of onherroepelijke boetes ook in beter gelezen landelijke dagbladen zullen worden gepubliceerd. Indien nee waarom niet.

Besluiten en andere vergelijkbare mededelingen van de centrale overheid worden hoofdzakelijk in de Staatscourant bekendgemaakt. Het is om redenen van eenduidigheid wenselijk vooral dit blad, dat sinds kort alleen elektronisch beschikbaar is, voor de publicatie van onherroepelijk geworden sanctiebeschikkingen te gebruiken. Dit laat onverlet, dat het officieel gepubliceerde overzicht naast de Staatscourant ook elders kan worden gepubliceerd. Zo zal het overzicht ook op de voor het publiek beschikbare internetsite van de IVW worden gepubliceerd.

Met de nota naar aanleiding van het verslag zend ik u tevens een nota van wijziging op het voorstel van wet (kamerstuk 31 871, nr. 8). Het voorstel van wet voorziet met artikel 11.27 in het publiceren van sanctiebeschikkingen die door overtredingen van de verordeningen zijn opgelegd. Hoewel de memorie van toelichting hier wel naar verwijst is in het wetsvoorstel nagelaten de bepaling van toepassing te doen zijn op alle verordeningen die onder het wetsvoorstel vallen. De nota van wijziging herstelt deze omissie. Tevens worden enkele foutieve aanduidingen van subonderdelen van artikel 11.15 in het voorstel van wet verbeterd.

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