

RAAD VOOR HET VERBRUIK

ADVIES

over het voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende uitsluiting van sommige overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding, van het toepassingsgebied van de artikelen 79 en 80 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting van de consument.

Brussel, 30 januari 2009

SAMENVATTING

Het koninklijk besluit van 18 november 2002 sluit bepaalde overeenkomsten op afstand uit betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding van het toepassingsgebied van de verplichtingen van de wet op de handelspraktijken aangaande overeenkomsten op afstand. In de opsomming in het koninklijk besluit worden evenwel niet expliciet de overeenkomsten op afstand vermeld betreffende reisorganisatie en reisbemiddeling. Het voorontwerp van wijziging dat voor advies aan de Raad voor verbruik wordt voorgelegd strekt ertoe het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 18 november 2002 te verduidelijken wat die twee overeenkomsten betreft door ze expliciet toe te voegen aan degene die al genieten van de uitsluiting van de toepassing van de artikels 79 en 80 van de wet op de handelspraktijken.

In de allereerste plaats gaat **de Raad** ermee akkoord dat in de huidige context het koninklijk besluit van 18 november 2002 beter niet gewijzigd wordt.

Volgens de **vertegenwoordigers van de middenstand** is het voorliggende voorontwerp van wijziging van koninklijk besluit niet noodzakelijk, maar strekt het er enkel toe het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 18 november 2002 te verduidelijken.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties zijn van oordeel dat het opportuener is deze problematiek aan te pakken in het globalere kader van de werkzaamheden ter analyse van het voorontwerp van wet tot hervorming van de wet van 16 februari 1994. Dit zou meer mogelijkheid bieden om een coherente, geactualiseerde en evenwichtige reglementering te bereiken.

Volgens de vertegenwoordigers van de middenstand sluit het koninklijk besluit van 18 november 2002 bepaalde overeenkomsten op afstand uit betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding van het toepassingsgebied van de verplichtingen van de WHPC om een zeker evenwicht te verzekeren in de legitieme bescherming van de leveranciers van die diensten. In het arrest van het Hof Van Justitie in de zaak Easycar benadrukt het hof onder punt 22 dat de opgesomde categorieën van diensten staan voor een sectorale uitsluiting en dat ze dus algemeen op de diensten in de opgesomde sectoren slaat.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties zijn voorstander van een realistische en uitvoerbare reglementering inzake verkoop van reizen op afstand voor zover deze reglementering op evenwichtige wijze rekening houdt met de belangen van de dienstverleners maar ook met die van de reizigers.

De vertegenwoordigers van de middenstand zijn van mening dat de uitsluiting van de overeenkomsten inzake reisorganisatie en reisbemiddeling voor wat betreft de regels inzake verkoop op afstand ook *economisch* onontbeerlijk is. Reisorganisatoren kunnen als tussenpersonen het risico van de verzaking van reiscontracten door de consument niet op zich nemen gezien de lage marges en commissies die momenteel gangbaar zijn. Het niet toepassen van de uitzonderingen voorzien door de Europese richtlijn kan de Belgische reissector daarenboven onevenredig schaden.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties menen dat de aanpassing van het koninklijk besluit van 2002 zoals voorgesteld grote gevolgen zal hebben in termen van consumentenbescherming. Dit zal als gevolg hebben dat de pakketreizen zouden worden uitgesloten van de bescherming waarin de richtlijn verkoop op afstand voorziet, wat hen geenszins wenselijk lijkt.

De Raad voor het Verbruik, die op 23 mei 2008 door de Minister van Klimaat en Energie belast met Consumentenzaken verzocht werd een advies uit te brengen, over het voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende uitsluiting van sommige overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding, van het toepassingsgebied van de artikelen 79 en 80 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting van de consument, is op 30 januari 2009 in plenaire vergadering bijeengekomen, onder het voorzitterschap van de heer Robert Geurts en heeft huidig advies goedgekeurd.

De Raad voor het Verbruik heeft de Voorzitter verzocht dit advies over te maken aan de Minister van Klimaat en Energie belast met Consumentenzaken en aan de Minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen.

ADVIES

De Raad voor het Verbruik;

Gelet op de adviesaanvraag van 23 mei 2008 van de Minister van Klimaat en Energie belast met Consumentenzaken over het voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende uitsluiting van sommige overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding, van het toepassingsgebied van de artikelen 79 en 80 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting van de consument;

Gelet op het voorontwerp van KB tot wijziging van het Koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende uitsluiting van sommige overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding, van het toepassingsgebied van de artikelen 79 en 80 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting van de consument;

Gelet op de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument;

Gelet op het Koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende uitsluiting van sommige overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding, van het toepassingsgebied van de artikelen 79 en 80 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting van de consument;

Gelet op de werkzaamheden van de Commissie “handelspraktijken” tijdens haar vergaderingen van 20 oktober, 3 november en 24 november 2008;

Gelet op de deelname aan de werkzaamheden van de volgende deskundigen : de dames van den Broeck (OIVO), De Boeck (ABTO); de heren Appels (Vlara), Cuvelier (UPAV), De Coninck (Test-Aankoop), Raspoet (VVR), Tuyttens (FTI);

Gelet op het ontwerpadvies opgesteld door mevrouw van den Broeck (OIVO) en de heer Michiel Verhamme (UNIZO);

Overwegend dat het huidig advies zal geratificeerd worden door de plenaire vergadering van de Raad;

Gelet op het advies van het Dagelijks Bestuur van 15 december 2008 ;

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT :

I. Inleiding : Context

De Europese richtlijn 97/7/EG betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten beoogt een uitgebreide bescherming van de consument die gebruik maakt van communicatiemiddelen op afstand. Deze richtlijn werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van afdeling 9 (artikel 77 en volgende) van de WHPC.

De WHPC somt dus een reeks verplichtingen, voorwaarden of beperkingen op waaraan leveranciers zich dienen te houden ten bate van de bescherming van de consument bij dat soort overeenkomst.

Krachtens artikel 83undecies, § 1 van de WHPC kan de Koning bijzondere bepalingen voorschrijven en ondermeer uitsluitingen uit het toepassingsgebied. Dit is wat in bovenvermeld koninklijk besluit van 18 november 2002 gebeurt.

Artikel 1 van dit koninklijk besluit van 18/11/2002 bepaalt inderdaad dat *de overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding waarbij de verkoper zich er bij de sluiting van de overeenkomst toe verplicht deze diensten op een bepaalde datum of tijdens een nader genoemdeperiode te verstrekken, worden uitgesloten van het toepassingsgebied van :*

- *artikel 79 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, behalve indien de prijs van de aangeboden dienst 350 euro per persoon overschrijdt of indien de tekoopaanbieding gebeurt tijdens een klantenwerving per telefoon, per telefax of per elektronische post, op initiatief van de verkoper zonder voorafgaandelijk akkoord van de geadresseerde;*
- *artikel 80 van dezelfde wet, behalve indien de tekoopaanbieding gebeurt tijdens een klantenwerving per telefoon, per telefax of per elektronische post, op initiatief van de verkoper zonder voorafgaandelijk akkoord van de geadresseerde.*

II. Algemene opmerkingen

In de allereerste plaats gaat **de Raad** ermee akkoord dat in de huidige context het koninklijk besluit van 18 november 2002 beter niet gewijzigd wordt.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties die voorstander blijven van een wetgeving die aangepast is aan de behoeften van de markt en die een doeltreffende bescherming van de consumenten garandeert, zijn van oordeel dat het opportuener is deze specifieke problematiek van de overeenkomsten op afstand betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding en meer in het algemeen deze van de reisovereenkomsten op afstand aan te pakken in het globalere kader van de werkzaamheden ter analyse van het voorontwerp van wet tot hervorming van de wet van 16 februari 1994. De Minister van Klimaat, van Energie en consumentenzaken heeft inderdaad in een brief van 3/11/2008 gericht aan de Raad voor het Verbruik laten weten dat diende te worden « overgegaan tot een revisie en een modernisering van de wet van 16 februari 1994 betreffende de reisovereenkomsten, rekening houdend met de evolutie van de markt, het verschijnen van nieuwe toeristische producten, de evolutie van consumptiegewoonten en commerciële gebruiken ». Hij preciseert dat « bij deze revisie rekening zal moeten worden gehouden met de lering uit de nationale en Europese rechtspraak op dat gebied, met vereisten van de interne markt, met de doelstelling van consumentenbescherming, zonder de noodzaak aan vereenvoudiging en verbetering van de reglementering te vergeten ». Zodoende vraagt de Minister het advies van de Raad over een voorontwerp van wet tot regeling van de reisovereenkomst zoals opgesteld en voorgesteld door professor Eric Balate tijdens de 3de consumentenworkshop georganiseerd op 9/10/2008 door de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie. **Deze vertegenwoordigers** vinden dat deze werkvisie ver te verkiezen is boven het opstellen van bijzondere wettelijke regimes via Koninklijk besluit. Ze zou meer mogelijkheid bieden om een coherente, geactualiseerde en evenwichtige reglementering te bereiken.

Volgens de **vertegenwoordigers van de middenstand** is het voorliggende voorontwerp van wijziging van koninklijk besluit niet noodzakelijk, maar strekt het er enkel toe het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 18 november 2002 te verduidelijken wat die twee overeenkomsten betreft door ze expliciet toe te voegen aan degene die al genieten van de uitsluiting van de toepassing van de bovenvermelde artikels 79 en 80.

III. Discussie

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties merken op dat de grote meerderheid van Europese landen (met uitzondering van Duitsland) de richtlijn van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van consumenten in overeenkomsten op afstand zeer getrouw hebben omgezet en dus de lijst van 4 uitzonderingen bepaald voor de bijzondere diensten inzake reizen niet hebben verlengd. Zowel de lezing van het werkdocument van de commissie in antwoord op de consultatie betreffende de richtlijn verkoop op afstand¹ als die van het voorstel van richtlijn van het Europees parlement en van de Raad betreffende de consumentenrechten² getuigen van de wil van de Europese wetgever om deze 4 bijzondere uitzonderingen niet uit te breiden. Toch moet worden vastgesteld dat in de verschillende lidstaten een bepaalde rechtsonzekerheid heerst betreffende de concrete toepassing van deze uitzonderingen aangezien er een zekere vaagheid blijft bestaan over de juiste betekenis van de gebruikte termen en over de combinatie van deze 4 diensten onderling. Een dergelijke combinatie en een dergelijke directe verkoop door de gespecialiseerde dienstverleners is fundamenteel verschillend van de pakketreizen die vooraf worden vastgesteld en verkocht door een touroperator via een reisbrochure (gedrukt of virtueel).

Deze vertegenwoordigers blijven voorstander van een realistische en uitvoerbare reglementering inzake verkoop van reizen op afstand voor zover deze reglementering op evenwichtige wijze rekening houdt met de belangen van de dienstverleners maar ook met die van de reizigers en hierbij een bedenktijd toekent en bijzondere aandacht besteedt aan de informatie aan de consument als hij een reis via het internet koopt.

Volgens de vertegenwoordigers van de middenstand heeft artikel 1 van de richtlijn 97/7/EG betreffende de verkoop op afstand tot doel de bepalingen die in de lidstaten van toepassing zijn op de verkoop op afstand nader tot elkaar te brengen. Overeenkomstig artikel 3 lid 2 van de richtlijn zijn de artikelen 4,5,6 en 7, lid 1 niet van toepassing op overeenkomsten betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en vrijetijdsbesteding indien de leverancier zich er bij de sluiting van het contract toe verplicht, deze diensten op een bepaalde datum of tijdens een nader genoemde periode te verrichten. De Europese richtlijn heeft er bijgevolg over gewaakt ook de belangen van de leveranciers van diensten in bepaalde activiteitssectoren te beschermen op grond van het feit dat de vereisten van de richtlijn deze leveranciers op onevenredige wijze zouden kunnen treffen. In het bijzonder wanneer een dienst is gereserveerd en deze reservering korte tijd voor de dienstverrichting voorziene datum door de consument wordt geannuleerd.

Volgens de vertegenwoordigers van de middenstand sluit het koninklijk besluit van 18 november 2002 bepaalde overeenkomsten op afstand uit betreffende het verrichten van diensten voor logies, vervoer, het restaurantbedrijf en de vrijetijdsbesteding van het toepassingsgebied van de verplichtingen van de WHPC om een zeker evenwicht te verzekeren in de legitieme bescherming van de leveranciers van die diensten. In het arrest van het Hof Van Justitie in de zaak EasyCar³ benadrukt het hof onder punt 22 dat de opgesomde categorieën van diensten staan voor een sectorale uitsluiting en dat ze dus algemeen op de diensten in de opgesomde sectoren slaat.

¹ Mededeling 2006/514/EG, blz. 3, artikel 3.

² Voorstel van richtlijn van het Europees parlement en van de Raad van 8/10/2008 betreffende de consumentenrechten, Overweging 36 en artikel 12.

³ Zaak C-336/03 – easyCar (UK) Ltd/Office of Fair Trading

Volgens de vertegenwoordigers van de middenstand beoogt de Europese richtlijn 97/7/EG van 27 mei 1997 enerzijds een uitgebreide bescherming van de consument die in beginsel moet worden gewaarborgd op alle gebieden waar een grotere behoefte aan informatie bestaat, omdat gebruik wordt gemaakt van telecommunicatiemiddelen. Anderzijds kunnen bepaalde gebieden bijzonder zwaar getroffen worden door de strenge eisen van de richtlijn en de wetgever voorzien dat zij worden vrijgesteld.

Dit wordt bevestigd in het arrest van 10 maart 2005 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. In dat verband kan gewezen worden naar de volgende conclusies van de advocaat-generaal:

39. Enerzijds beoogt de richtlijn een uitgebreide bescherming van de consument, die in beginsel op alle gebieden moet worden gewaarborgd waar een grotere behoefte aan informatie bestaat, omdat gebruik wordt gemaakt van telecommunicatiemiddelen. Anderzijds moeten echter bepaalde gebieden, die volgens de wetgever bijzonder zwaar zouden worden getroffen door de strenge eisen van de richtlijn, uitgesloten blijven.

40. Betreft men bij de uitlegging onder andere de voorstukken van de richtlijn en de bewoordingen ervan, volgens welke deze diensten op een bepaalde datum of tijdens een nader genoemde periode moeten worden verricht, dan moet worden vastgesteld dat alle in artikel 3, lid 2, tweede gedachtestreepje, genoemde uitgesloten gebieden in wezen betrekking hebben op dienstverlening waarvoor wordt gereserveerd. De reden daarvoor is de behoefte om de aanbieder van de dienst te beschermen, met name wanneer een reeds gereserveerde dienst wordt geannuleerd korte tijd voor de overeengekomen uitvoeringsdatum [...].(12)

41. De afhankelijkheid van een onderneming van reserveringen leidt namelijk tot verscheidene uitgaven, die voor de onderneming tot aanzienlijke lasten zouden leiden indien compensatie ontbrak. De aanbieder van de dienst verplicht zich met name reeds bij het aangaan van de overeenkomst om voor een bepaalde periode een bepaalde capaciteit vrij te houden. Maakt de ontvanger van de dienst echter geen gebruik van de dienst, dan dient de aanbieder opnieuw een afnemer te vinden die precies in dezelfde periode dezelfde dienst zou willen ontvangen. Wanneer rekening wordt gehouden met speciale wensen van klanten kan dit problematisch zijn bij het ontbreken van voldoende flexibiliteit – anders dan bij het opnieuw aanbieden van goederen of diensten waar reserveringen geen rol spelen.

In het licht van de Europese regelgeving en rechtspraak zou het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit **volgens deze vertegenwoordigers** dan ook beschouwd kunnen worden als een louter *juridische* verduidelijking.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties menen dat dit arrest van 10 maart 2005 van het Hof van Justitie de verdienste heeft om de bestaande onzekerheid weg te werken door de precisering dat in het begrip « overeenkomst betreffende het verrichten van diensten van vervoer » de overeenkomsten betreffende het verrichten van diensten van autoverhuur moeten worden opgenomen. Zodoende heeft het Hof van Justitie dus het begrip « vervoer » opgenomen in artikel 3.2 van de richtlijn verkoop op afstand gepreciseerd. Niettemin menen **deze vertegenwoordigers** dat de goedkeuring van het koninklijk besluit van 2002 zoals voorgesteld grote gevolgen zal hebben in termen van consumentenbescherming. Er wordt inderdaad voorgesteld om de termen « reisorganisatie en reisbemiddeling » zowel in de titel van het besluit als in artikel 1 ervan op te nemen. Deze opname zou dan als gevolg hebben dat de pakketreizen zouden worden uitgesloten van de bescherming waarin de richtlijn verkoop op afstand voorziet. Zulke uitsluiting van de pakketreizen lijkt hen geenszins wenselijk. **Deze vertegenwoordigers** herinneren er bovendien aan dat de richtlijnen waarbij in een bescherming ten gunste van de consumenten wordt voorzien, zo moeten worden geïnterpreteerd dat de

uitzonderingen op de algemene beschermingsregels op beperkende wijze worden toegelicht en toegepast.⁴

De vertegenwoordigers van de middenstand zijn van mening dat de uitsluiting van de overeenkomsten inzake reisorganisatie en reisbemiddeling voor wat betreft de regels inzake verkoop op afstand ook *economisch* onontbeerlijk is. Reisorganisatoren kunnen als tussenpersonen het risico van de verzaking van reiscontracten door de consument niet op zich nemen gezien de lage marges en commissies die momenteel gangbaar zijn. Het niet toepassen van de uitzonderingen voorzien door de Europese richtlijn kan de Belgische reissector daarenboven onevenredig schaden. De Belgische reissector moet immers concurreren met buitenlandse aanbieders die wel van een volledige vrijstelling genieten. In deze context moet zeker ook gewezen worden op het toenemend belang van het internet als boekingskanaal. Vermits de wetgeving in België restrictiever is dan in andere lidstaten waar alle vrijstellingen uit de richtlijn worden toegepast, worden de Belgische leveranciers van diensten gediscrimineerd en worden hun belangen minder beschermd. **Zij** pleiten er dan ook voor dat alle uitzonderingen die in de Europese richtlijn worden voorzien integraal zouden opgenomen worden in de Belgische WHPC. **Zij** vragen dat men gebruik zou maken van de overwogen wijziging om na te gaan of andere diensten die betrekking hebben op logies, vervoer, restaurantbedrijf en vrijetijdsbesteding en die niet expliciet vermeld worden in het Koninklijk besluit van 18 november 2002 ook niet beter zouden vermeld worden (wagenverhuur, enz.). Dit teneinde geen twijfel te laten bestaan over de sectoren die kunnen genieten van de vrijstelling van de toepassing van de WHPC op overeenkomsten op afstand.

In elk geval, mochten de vrijstellingen vervat in de Europese richtlijn niet overgenomen worden dan dringen de **vertegenwoordigers van de middenstand** erop aan om in artikel 1, 1° van het koninklijk besluit van 18 november 2002 de woorden “behalve indien de prijs van de aangeboden dienst 350 € per persoon overschrijdt” te schrappen.

Zoals hierboven gepreciseerd zijn **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** gekant tegen de idee van uitsluiting van de pakketreizen uit het beschermingsregime van de richtlijn verkoop op afstand. Deze uitsluiting zoals voorgesteld in dit voorontwerp van koninklijk besluit gaat veel verder dan de gewone toelichting van het begrip vervoer zoals die gegeven wordt in het arrest van 10 maart 2005 van het Hof van Justitie.

In verband hiermee kunnen ze ook niet aanvaarden dat deze uitzondering op het systeem van uitsluiting van het beschermingsregime bepaald in de richtlijn verkoop op afstand, wordt afgeschaft.⁵ Deze uitzondering biedt een noodzakelijke zekerheid dat een voldoende bescherming van de belangen van een consument die een pakketreis op afstand koopt, blijft bestaan.

Bovendien zou **volgens de vertegenwoordigers van de middenstand** de specifieke uitsluiting van de reisovereenkomsten van de toepassing van de bepalingen van artikel 81 van de WHPC die stelt dat een contract van rechtswege wordt ontbonden indien de overeenkomst niet wordt uitgevoerd, toegevoegd moeten worden aan het Koninklijk besluit van 18 november 2002. De wet over de reiscontracten laat de klant immers steeds de keuze tussen het aanvaarden van een wijziging, een alternatief of eenvoudigweg de terugbetaling.

⁴ Zaak c-423/97 – Travel Vac SL/Manuel José Antelm Sanchis

⁵ Artikel 1, 1°. KB 18/11/2002.

LEDEN EN DESKUNDIGEN AANWEZIG
OP DE PLENAIRE VERGADERING
VAN DE
RAAD VOOR HET VERBRUIK VAN 30 JANUARI 2009
VOORGEZETEN DOOR DE HEER GEURTS

1.Leden die de organisaties van de consumenten vertegenwoordigen:

Effectieven:	Mevrouw DOMONT-NAERT	(Test-Aankoop)
	Mevrouw JONCKHEERE	(ACLVB)
	De heer MECHELS	(Test-Aankoop)

2. Leden die de organisaties van de productie vertegenwoordigen:

Effectieven :	De heer GHEUR	(VBO)
	De heer WALSCHOT	(Agoria)
Plaatsvervangend :	De heer VAN BULCK	(Febelfin)

3. Leden die de organisaties van de distributie vertegenwoordigen:

Effectief:	Mevrouw PINT	(FEDIS)
------------	--------------	---------

4. Leden die de organisaties van de middenstand vertegenwoordigen:

Effectief:	De heer VERHAMME	(UNIZO)
------------	------------------	---------

5. Waarnemers

De heer MOERENHOUT (OIVO)
De heer WILLAERT (OIVO)