



Aan minister
staatssecretaris

nota

BNC fiche voorstellen verordening passagiersrechten

TER BESLISSING

Datum

10 januari 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/3958

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afdeling Internationale
Bereikbaarheid

Beslistermijn

19 januari 2024

Bijlage(n)

4

Aanleiding

Op 29 november 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een pakket met drie voorstellen op het gebied van mobiliteit van passagiers (*Passenger Mobility*) gepubliceerd. Twee voorstellen hebben als doel om passagiersrechten te verbeteren:

- Verordening inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen¹
- Verordening handhaving van passagiersrechten (m.b.t. luchtvaart, spoor, zeevervoer en busvervoer) in de Unie²

Een kabinetsreactie op deze voorstellen moet uiterlijk 31 januari 2024 bij de Tweede Kamer liggen door middel van een BNC fiche. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is penvoerder voor dit fiche. De fiches vallen onder verantwoordelijkheid van de minister (luchtvaart en zeevervoer) en de staatssecretaris (spoor, busreizen). Multimodaal reizen betreft een gedeelde verantwoordelijkheid bij gecombineerde tickets voor bijvoorbeeld een vliegreis en een treinreis. De fiches zijn zowel intern als interdepartementaal afgestemd. Met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is een nauwe samenwerking als het aankomt op passagiersrechten. Zo worden Raadswerkgroepen met betrekking tot passagiersrechten soms door beide ministeries bijgewoond en wordt er op frequente basis informatie gedeeld. De fiches zijn echter wel apart opgesteld door IenW en EZK. Het ministerie van EZK stelt parallel aan onze fiches ook een fiche op met betrekking tot een nieuwe richtlijn voor pakketreizen waarop IenW meeleeft.³

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de twee BNC fiches goed te keuren zodat de fiches op 26 januari 2023 in de Ministerraad besproken kunnen worden. Na bespreking in het de MR kan het BNC fiche aan de Kamer worden verzonden. De voorstellen van de Commissie zullen daarna worden besproken waarbij lidstaten ruimte krijgen om inbreng kunnen leveren. Daarna zal de Commissie de voorstellen definitief maken en voorleggen aan het Europees Parlement. Er is nog geen concreet tijdpad voor wanneer dit zal gebeuren.

¹ COM (2023) 752

² COM (2023) 753

³ COM (2023) 905

Het is denkbaar dat de fiches aan de hand van bespreking in het BNC-overleg op 17 januari en/of in de CoCo op 23 januari nog op enkele punten wijzigen. Indien dit de inhoud raakt, zal dit aan u worden voorgelegd voorafgaand aan de bespreking in de Ministerraad op 26 januari.

De voorstellen zijn in lijn met Nederlands beleid en zullen van toegevoegde waarde zijn voor verduidelijking van passagiersrechten op EU (Europese Unie) en nationaal niveau en zorgen voor harmonisatie binnen de EU.

Kernpunten

In de voorstellen over de mobiliteit van passagiers worden veranderingen aangebracht in verordeningen ten behoeve van passagiers en hun rechten. De voorstellen gaan meer specifiek over multimodaal reizen, het terugbetalen van vliegtickets, en het verduidelijken van de verordeningen zodat de nationale handhavingsorganisaties hun werk beter uit kunnen voeren. Beide fiches zijn intern voorgelegd aan de directies die zich bezighouden met spoor, luchtvervoer, zeevervoer en busvervoer. Daarnaast hebben de juridische en financiële directies en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ook meegelezen. Het fiche is ook interdepartementaal afgestemd met het ministerie van Buitenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Klimaat en Interprovinciaal overleg.

Multimodale reizen

Het voorstel van de Commissie inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen houdt in dat passagiers die multimodaal reizen⁴ beschermd worden. Dit omvat het tegengaan van discriminatie tussen passagiers⁵, het verstrekken van tijdige en nauwkeurige informatie aan passagiers, het beschermen van passagiers bij reisverstoringen (zoals gemiste aansluitingen), het vaststellen van kwaliteitsnormen en toezicht, het behandelen van klachten, en het vaststellen van algemene regels voor de uitvoering, passagiersrechten in de context van multimodale reizen te vereenvoudigen, consistentere te maken en te harmoniseren.

De beoordeling van het voorstel is positief, maar er zijn wel aandachtspunten:

- Er bestaat twijfel over de doeltreffendheid van het voorstel, meer specifiek bestaat er twijfel over of passagiers die multimodaal reizen weten welke rechten ze met de verordening verkrijgen, en hoe ze deze rechten kunnen uitoefenen;
- Er bestaat onduidelijkheid over enkele in het voorstel geïntroduceerde termen, meer specifiek over hun werkelijke betekenis, reikwijdte en haalbaarheid;
- De stedelijke knooppunten in Bijlage I (Annex I) zijn onvoldoende gemotiveerd en het is onduidelijk welke soort multimodale hubs er zijn;
- Een duidelijke koppeling in de definities naar Richtlijn 2019/882 mist voor de term "accessible format"; en
- Het kabinet prefereert dat het comité dat de uitvoeringshandeling (*implementing act*) vaststelt, een specifiek comité is voor multimodale passagiersrechten.

⁴ Onder multimodaal reizen wordt verstaan een combinatie van ten minste twee vormen van openbaar vervoer om een eindbestemming te bereiken, zoals een vlucht met een treindienst of een treindienst met een busdienst (artikel 3(1) van het voorstel).

⁵ Ook mensen met een handicap of een beperkte mobiliteit (PRM) vallen hieronder.

- De vraag die ook omhoog komt is die van aansprakelijkheid in het geval van vertraging of annulering bij het boeken van multimodale reizen.

Handhaving passagiersrechten

Het voorstel van de Commissie inzake de handhaving van passagiersrechten in de Unie houdt in dat tekortkomingen in de tenuitvoerlegging en handhaving van passagiersrechten worden verhinderd, en dat rechten ten volle kunnen worden uitgeoefend. Dit wil het voorstel doen door te zorgen voor effectieve en efficiënte handhaving, en door middel van een effectievere klachtenbehandeling voor passagiers. Voorts beoogt het voorstel ook het recht op volledige terugbetaling van tickets zodra een vlucht niet doorgaat zoals gepland. Tot slot, wordt bepaald dat een vervoerder, ook luchtvaart⁶, die van een persoon met een handicap of een beperkte mobiliteit verlangt dat hij of zij onder begeleiding van een assistent reist, deze assistent gratis reist.

De beoordeling van het voorstel is positief, maar er zijn wel aandachtspunten inzake de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid/naleving:

- Het comité dat de uitvoeringshandeling (*implementing act*) vaststelt, zou een specifiek comité moeten zijn voor multimodale passagiersrechten;
- Een Europees ticketgarantiefonds wordt niet genoemd in het voorstel voor luchtvaart. Een dergelijk fonds zou een oplossing kunnen zijn voor onzekerheid voor consumenten. Nederland heeft medio najaar 2020 het standpunt uitgedragen voorstander te zijn van een Europees ticketgarantiefonds⁷; en
- Er wordt in de regelgeving verwezen naar andere vervoersmodaliteiten in regelgeving die toeziet op luchtvaart.

De aandachtspunten kunnen tijdens Raadswerkgroepen of op andere momenten in Brussel worden besproken. Ook op beleidsniveau in Den Haag zal er verder gekeken worden hoe deze aandachtspunten verder naar voren kunnen worden gebracht. Lidstaten kunnen in een later stadium bij de Commissie ook hun standpunt meegeven en de artikelen bespreken. In de komende periode zullen stakeholders zoals vervoerders en brancheverenigingen nog worden geconsulteerd over hoe zij tegen de voorstellen aankijken en welke vragen dit oproept. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal ook nog een HUF-toets doen om te kijken in hoeverre en op welke manier zij als handhavingsautoriteit de voorstellen kunnen naleven. Daarnaast moet er gekeken worden naar welke kosten dit voorstel met zich meebrengt voor de Nederlandse handhavingsautoriteiten. Aan de hand daarvan kan gekeken worden aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om akkoord te kunnen gaan met het voorstel. In een later stadium kunnen lidstaten inbreng geven over het voorstel. Kosten zullen hierin dan meegenomen worden.

Krachtenveld

⁶ Dit recht gold voor dit voorstel al voor alle vervoersmodaliteiten behalve luchtvaart. Dit voorstel beoogt dus dat dit recht ook gaat gelden voor luchtvaart. Dit is een belangrijke voorwaarde voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit om op een gelijkwaardige manier gebruik te kunnen maken van luchtvervoer.

⁷ Kamerbrief over onderzoek nationaal ticketgarantiefonds luchtvaart
Kamerstuk | 28-06-2021

De verwachting is dat meerdere lidstaten positief zullen reageren op beide voorstellen. Het voorstel zal bovendien waarschijnlijk ervaren worden als een positieve invulling van de Sustainable & Smart Mobility Strategy.

Toelichting

Politieke context

Nederland hecht over het algemeen veel waarde aan passagiersrechten, en streeft ernaar om een hoog niveau van bescherming te bieden aan passagiers binnen verschillende vervoerssectoren.⁸ De Nederlandse overheid heeft nationale wetgeving geïmplementeerd en volgt ook de regelgeving en richtlijnen van de Europese Unie met betrekking tot passagiersrechten. Voorts heeft Nederland in de Mobiliteitsvisie⁹ en de Innovatiestrategie Luchtvaart¹⁰ de ambitie geuit om de krachten en kansen van alle vervoerswijzen te benutten, en om in te zetten op een optimale combinatie en aansluiting van vervoersmiddelen voor internationale reizen.

Financiële overwegingen

Voor beide voorstellen geldt dat wat betreft het financiële plaatje, het nog onvoldoende duidelijk is welke financiële gevolgen dit zal hebben voor de Nederlandse Staat. Voor beide voorstellen is wel bekend dat ze financiële gevolgen met zich meebrengen voor het bedrijfsleven (vervoerssector), in de vorm van administratieve kosten. Meer duidelijkheid met betrekking tot rechten kan voor twee uitkomsten zorgen. Het kan namelijk ervoor zorgen dat door meer duidelijkheid handhavingsautoriteiten minder vaak betrokken hoeven worden. Aan de andere kant kan door meer duidelijkheid er ook beter gecontroleerd worden op het naleven van passagiersrechten door vervoersinstanties. Er wordt niet vanuit gegaan dat de financiële gevolgen voor de Nederlandse Staat zo groot zijn dat men niet akkoord kan gaan met de voorstellen van de Commissie.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij

De voorstellen beogen passagiers die multimodaal reizen te beschermen en passagiersrechten te verbeteren. Het uitvoeren van de voorstellen zal vooral gaan om het juist informeren van passagiers en het handhaven van de regelgeving. Hierdoor beogen de voorstellen EU-burgers meer duidelijkheid te geven over waarop ze terug kunnen vallen, en hoe zij verhaal kunnen halen.

Voorgaande ontwikkelingen en alternatieven

In 2013 publiceerde de Commissie een voorstel tot herziening van de verordening 261/2004 inzake passagiersrechten in de luchtvaart. Nederland heeft daarop een reactie gegeven door middel van een BNC-fiche.¹¹ Het Commissievoorstel is ook besproken in de Europese Raad en het Europees Parlement. Het meest actuele tekstvoorstel is dat van het voorzitterschap (Kroatië) van de Raadswerkgroep Luchtvaart in maart 2020. Kort daarna werden de onderhandelingen hierover

⁸ OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj; Nederlandse uitwerking van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap - VN-verdrag Handicap | Rechten van mensen met een beperking | Rijksoverheid.nl, artikelen 9 en 20.

⁹ Mobiliteitsvisie 2050- Hoofdlijnenvisie, pdf (overheid.nl).

¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Innovatiestrategie Luchtvaart', bijlage-innovatiestrategie-luchtvaart.pdf.

¹¹ Tweede Kamer vergaderjaar, 2012 – 2013, 22 112 nr. 1604

gestaakt vanwege de uitbraak van de coronapandemie. Er is voor nu nog geen verdere informatie over de herziening van deze verordening. Ook op het gebied van spoor zijn er ontwikkelingen geweest. Op 7 juni 2023 is de verordening 2021/782 voor treinpassagiers werking getreden waarin meer rechten voor treinreizigers worden vastgesteld.

Inzake passagiersrechten in de context van multimodaal reizen op nationaal niveau zijn er in Nederland verschillende ontwikkelingen en initiatieven geweest. Een van de belangrijkste initiatieven is *Mobility as a Service* (MaaS)¹², gaande over het plannen, boeken en betalen van al het mogelijke vervoer via apps om zodoende openbaar vervoer te stimuleren en problemen in verband met drukte op te lossen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC fiche bij: Voorstel verordening inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen (COM(2023)752)	Uiteenzetting van het voorstel van de Commissie.
2	BNC fiche bij: Voorstel verordening handhaving van passagiersrechten in de Unie (COM(2023)753)	Uiteenzetting van het voorstel van de Commissie.
3	Voorstel verordening inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen (COM(2023)752)	In de bijlage vindt u het voorstel van de Commissie met daarin de context van het voorstel, de juridische basis van het voorstel, de resultaten van evaluaties, consultaties en de effectbeoordeling, gevolgen voor de begroting, en andere elementen. Tot slot vindt u de voorgestelde artikelen.
4	Voorstel verordening handhaving van passagiersrechten in de Unie (COM(2023)753)	In de bijlage vindt u het voorstel van de Commissie met daarin de context van het voorstel, de juridische basis van het voorstel, de resultaten van evaluaties, consultaties en de effectbeoordeling, gevolgen voor de begroting, en andere

¹² Voeg voetnoot toe.

		elementen. Tot slot vindt u de voorgestelde artikelen.
--	--	--