

Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met de omzetting van Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L 334)

Nota naar aanleiding van het verslag

Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met de omzetting van Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L 334) (hierna: de verordening) en dankt de commissie voor haar spoedige reactie. De regering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de vragen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de VVD vragen in relatie tot de ontwikkelingen met betrekking tot passagiersrechten in de luchtvaart, en in het bijzonder het door het Hof van Justitie van de Europese Unie gewezen Sturgeon-arrest¹ of de rechten voor de passagiers in dit wetsvoorstel voldoende helder zijn neergelegd. Allereerst kan worden opgemerkt dat de regering met deze fractie van mening is dat het belangrijk is te leren van de ontwikkelingen en problemen rond de reeds bestaande Europese verordeningen op het gebied van passagiersrechten. Daarbij speelt de jurisprudentie van de hoogste Europese rechters over passagiersrechten in de luchtvaart een grote rol. De verordeningen inzake passagiersrechten in de luchtvaart² waren destijds nieuw in hun soort. Onduidelijke bepalingen en andere onvolkomenheden hebben geleid tot problemen in de uitvoering en het daardoor niet volledig tot zijn recht laten komen van de bepalingen uit de verordening. Bij de totstandkoming daarna van

¹ HvJ EU 19 november 2009, zaak C-402/07 en C-432/07.

² Verordening (EG) 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten (PbEU 2004, L 46) en Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen.

de verordeningen voor het spoorvervoer³, de zee- en de binnenwateren en het busvervoer⁴ is hiermee rekening gehouden.

De luchtvaartverordeningen kennen bijvoorbeeld geen bepaling met betrekking tot de uiterste termijn voor de afhandeling van klachten. In de verordening voor het spoorvervoer zijn vervolgens wel termijnen vastgesteld voor de spoorvervoerders, maar niet voor de nationale handhavingsinstanties. In de verordeningen voor zee- en binnenwateren en voor busvervoer zijn tot slot zowel termijnen vastgesteld voor de vervoerders als voor de nationale handhavingsinstanties.

Daarnaast vragen deze leden of het wetsvoorstel dusdanig ruimte laat voor interpretatie dat tussen consument en aanbieder conflicten kunnen ontstaan. Hoewel nooit kan worden uitgesloten dat tussen vervoerders of haventerminalexploitanten en passagiers conflicten ontstaan over de uitleg en de toepassing van Europese of nationale regelgeving, is de regering van mening dat de in de verordening opgenomen rechten en verplichtingen voldoende duidelijk zijn. Zoals bij de vorige vraag reeds is aangegeven is bij de totstandkoming van de verordening gelet op de in de luchtvaartsector ontstane problematiek. In de verordening is bijvoorbeeld bepaald dat het recht op bijstand, vervangend vervoer en terugbetaling of vergoeding van de prijs van het vervoerbewijs geldt in geval van vertraging en bij annulering van de reis. Daarnaast is het van belang op te merken dat het hier een ander speelveld betreft en dat niet de grote aantallen klachten worden verwacht die op grond van de relevante verordeningen op het gebied van de luchtvaart worden ingediend.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD of vanuit de sector signalen zijn ontvangen met betrekking tot de inwerkingtreding van deze wet op 18 december 2012 in relatie tot de haalbaarheid van het opzetten van een klachtenbehandelingsmechanisme voor deze datum.

De regering merkt op dat met de inwerkingtreding van deze wet wordt aangesloten bij het moment waarop de Europese lidstaten de verordening uiterlijk moeten hebben geïmplementeerd in nationale regelgeving. Vanaf 18 december 2012 zijn de bepalingen van de verordening van toepassing. Dit houdt in dat passagiers rechtstreeks een beroep kunnen doen op de rechten die zij op grond van de verordening hebben, en dat de verplichtingen vanaf deze datum op de vervoerders en haventerminalexploitanten rusten. De zee- en binnenvaartsector is kort na de totstandkoming van de verordening in 2010 geïnformeerd over de in de verordening opgenomen procedure van de klachtenbehandeling en geraadpleegd over de bestaande praktijk. Daarbij bleek dat reeds bij meerdere ondernemingen in een klachtenprocedure is voorzien maar niet in alle gevallen. Vanuit de sector zijn geen meldingen gedaan dat de termijn van 18 december 2012 niet haalbaar zou zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen of tijdens de consultatie van de zee- en binnenvaartsector de rechtsbescherming van passagiers aan de orde is

³ Verordening (EG) 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315).

⁴ Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2011, L 55).

gekomen en of, en zo ja, op welke onderdelen, te verwachten is dat vervoerders het minimumniveau aan passagiersrechten zullen aanvullen.

De regering merkt op dat tijdens de consultatie van de sector de rechtsbescherming van de passagiers inderdaad aan de orde is geweest. Hieruit bleek dat in ieder geval het minimumniveau aan passagiersrechten, zoals de verordening voorschrijft, kan worden gegarandeerd. Uit de genoemde consultatie in de zeevaartsector is gebleken dat de bestaande procedure voor klachtenbehandeling ook kan gelden voor gebeurtenissen die niet direct door de verordening worden bestreken, zoals de kwaliteit van het passagiersverblijf, excursies in aanlegplaatsen, reserveringen en de behandeling van meegebrachte huisdieren. Uit de consultatie van de binnenvaartsector kwam geen algemeen beeld naar voren waaruit bleek dat vervoerders het minimumniveau per definitie zullen aanvullen. Wel werd aangegeven dat per geval bezien zal worden of aanvullende rechten opportuun zijn.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA of de passagiersrechten in de zee- en binnenvaartsector vergelijkbaar zijn met die aan passagiers in de lucht- en spoorsector worden geboden, en zo nee, wat de verschillen zijn.

In het algemeen kan worden gesteld dat de rechten die door de verschillende Europese verordeningen op het gebied van de bescherming van passagiers worden geboden hoofdzakelijk dezelfde onderwerpen bestrijken. Zo bevat de regelgeving op het gebied van de luchtvaart, het spoorvervoer en het busvervoer net als de verordening voor zee- en binnenwateren bepalingen ten aanzien van:

- het recht op non-discriminatie bij de toegang tot vervoer;
- het recht op mobiliteit: toegankelijkheid en bijstand, zonder extra kosten, voor gehandicapte passagiers en passagiers met verminderde mobiliteit;
- het recht op informatie voorafgaand en tijdens de reis en met name in geval van vertraging of annulering;
- het recht om af te zien van de reis (vergoeding van de volledige kostprijs van het ticket) als de reis niet wordt uitgevoerd zoals gepland;
- het recht op vergelijkbaar of ander vervoer bij langdurige vertraging of annulering;
- het recht op bijstand in geval van langdurige vertraging;
- het recht op vergoeding in bepaalde omstandigheden;
- de aansprakelijkheid van vervoerders (en terminalexploitanten) voor verlies of schade aan bagage;
- het recht op een snel en toegankelijk systeem voor de behandeling van klachten;
- het recht op de volledige toepassing en effectieve handhaving van de Europese wetgeving.⁵

Naast deze overeenkomsten zijn ook verschillen aan te wijzen. Onder andere deze verschillen waren voor de Europese Commissie aanleiding om een mededeling uit te doen die volgens haar als eerste stap richting consolidatie en het stroomlijnen van de bestaande verordeningen kan worden beschouwd.⁶

Onderwerpen waarbij verschillen zijn aan te geven zijn bijvoorbeeld het toepassingsbereik van de verordeningen, de duur van de vertraging voordat compensatie moet worden geboden en de hoogte van de compensatie. Deze

⁵ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2011, *Een Europese visie voor passagiers: Mededeling over passagiersrechten in alle vervoerswijzen*, COM(2011) 898 definitief.

⁶ Idem.

verschillen zijn te verklaren doordat bij de totstandkoming van de verordeningen rekening is gehouden met de achtergrond van de branche en andere sectorspecifieke omstandigheden. Zo zijn van het toepassingsbereik van de onderhavige verordening uitgesloten passagiersdiensten met een maximale bemanning van drie personen die reizen maken van minder dan 500 meter en zijn de compenserende maatregelen die in de luchtvaartsector worden geboden hoger dan die in de zee- en binnenwatersector. Ten aanzien van de aansprakelijkheid voor verlies of schade aan bagage (waaronder mobiliteitshulpmiddelen of andere speciale hulpmiddelen) of voor letsel of overlijden van passagiers verschillen de verordeningen eveneens. Dit houdt verband met reeds bestaande internationale verdragen op dit terrein die in Europese regelgeving zijn omgezet.⁷ De verschillende passagiersrechtenverordeningen sluiten aan op die sectorspecifieke Europese en internationale regelgeving.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of het recht op informatie met betrekking tot de reis en de reisvoorwaarden inhoudt dat deze informatie in meer dan één taal, bijvoorbeeld een van de werktalen van de EU, wordt aangeboden? En zo nee, waarom niet.

De regering merkt met betrekking tot het recht op reisinformatie op dat de verordening vervoerders niet verplicht tot het verstrekken van informatie in meer dan één taal. In de artikelen 22 en 23 van de verordening is geregeld dat de informatie verstrekt wordt in voor iedereen toegankelijke formaten en in dezelfde talen als die waarin de informatie voor alle passagiers in het algemeen wordt meegedeeld. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de behoeften van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit. Verder is in overweging 21 bij de verordening bepaald dat: "Passagiers moeten, in een voor iedereen toegankelijk formaat, volledig worden geïnformeerd over hun rechten op grond van deze verordening, zodat ze die rechten effectief kunnen uitoefenen. De rechten van passagiers moeten het ontvangen van informatie over de passagiersdienst of cruise vóór en tijdens de reis omvatten. Alle essentiële informatie verstrekt aan passagiers moet tevens worden verstrekt in formaten die toegankelijk zijn voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, waarbij dergelijke toegankelijke formaten passagiers toegang bieden tot dezelfde informatie door gebruikmaking van bijvoorbeeld tekst, brailleschrift, audio, video en/of elektronische formaten."

Deze leden vragen daarnaast wat wordt bedoeld met de verplichting voor de vervoerder om alle redelijke inspanningen te leveren om passagiers bij annulering of vertraging van een andere aansluiting op de hoogte te brengen. De door de leden aangehaalde bepaling is opgenomen in artikel 16, tweede lid, van de verordening. In overweging 12 bij de verordening is met betrekking tot het verstrekken van informatie verwoord dat: "Passagiers moeten voldoende worden ingelicht in geval van annulering of vertraging van een passagiersdienst

⁷ Luchtvaart: het op 28 mei 1999 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Trb. 2000, 32) en Verordening (EG) nr. 889/2002; Zeevaart: het op 1 november 2002 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag van Athene inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee, 1974 (Trb. 2011, 110) en Verordening (EG) nr. 392/2009; Spoorvervoer: het op 9 mei 1980 te Bern tot stand gekomen Verdrag betreffende het internationaal spoorvervoer, met Protocol en Aanhangsels (Trb. 1980, 160) en Verordening (EG) nr. 1371/2007.

of een cruise. Die informatie moet passagiers helpen de nodige maatregelen te treffen en indien nodig informatie te verkrijgen over alternatieve aansluitingen.” De regering merkt op dat bij een begrip als ‘redelijke inspanningen’ moet worden gedacht aan acties die direct in het vermogen van de vervoerder liggen en die gebruikelijk genomen worden om bij ongemak de reiziger zo veel mogelijk tegemoet te treden.

Tot slot vragen de leden van de fractie van het CDA waarom het niet tot de publiekrechtelijke taak van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) past om aangewezen te worden als beroepsinstantie voor individuele klachten en of er alternatieven zijn om van deze mogelijkheid tot aanwijzing gebruik te maken.

Het is allereerst belangrijk onderscheid te maken tussen enerzijds de in artikel 24 van de verordening opgenomen verplichting voor vervoerders en terminalexploitanten om een toegankelijk klachtenbehandelingsmechanisme op te zetten voor de onder de verordening vallende rechten en verplichtingen waarbij passagiers het recht hebben om binnen twee maanden vanaf de datum waarop een dienst is uitgevoerd of had moeten worden uitgevoerd een klacht in te dienen bij de vervoerder of terminalexploitant en anderzijds het recht op grond van artikel 25, derde lid, om bij de nationale handhavinginstantie een klacht in te dienen over vermeende inbreuken op deze verordening. Hoewel deze twee ‘klachtrechten’ volgens twee afzonderlijke procedures en bij verschillende instanties ingeroepen kunnen worden, bestaat de kans dat ze met elkaar verward worden. Het eerste klachtrecht maakt onderdeel uit van de tussen passagier en vervoerder of terminalexploitant toepasselijke rechten en verplichtingen uit hoofdstuk IV ‘Algemene voorschriften inzake informatievoorziening en klachten’, terwijl het tweede klachtrecht is opgenomen in hoofdstuk V ‘Handhaving en nationale handhavinginstanties’. Uitgangspunt van de verordening en van de omzetting in Nederlandse regelgeving is dat passagiers een klacht over bijvoorbeeld het niet bieden van bijstand bij vertraging eerst indienen bij hun vervoerder. Zoals in de eerdergenoemde mededeling door de Europese Commissie is verwoord is het “in het belang van alle partijen dat de overgrote meerderheid van klachten van ontevreden passagiers wordt opgelost via de klachtenprocedures van de vervoerders”.⁸ Hiermee wordt benadrukt dat de in de verordening opgenomen rechten en verplichtingen in beginsel tot de aangelegenheden van passagiers en de reders en terminalexploitanten behoren.

De strekking van de klacht bij de ILT is van een andere aard dan de klacht bij de vervoerder. De ILT zal klachten in het algemeen pas behandelen nadat de passagier zich tot de vervoerder heeft gewend. Hiermee wordt recht gedaan aan bovengenoemd uitgangspunt dat de in de verordening opgenomen rechten en verplichtingen in beginsel tot de aangelegenheden van passagiers en de reders en terminalexploitanten behoren. De ILT behandelt de klacht als een verzoek tot handhaving en neemt naar aanleiding van de klacht een besluit dat open staat voor bezwaar en vervolgens voor beroep bij de bestuursrechter. Dit past bij de handhavende taak die de ILT ook op andere terreinen heeft. De ILT treedt hierbij dus niet op als beroepsinstantie. Deze procedure wordt momenteel, onder andere doordat van de eerdere problematiek in de luchtvaart is geleerd, ook in de luchtvaartsector en bij het spoorvervoer gevolgd. Doordat van de

⁸ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2011, *Een Europese visie voor passagiers: Mededeling over passagiersrechten in alle vervoerswijzen*, COM(2011) 898 definitief.

facultatieve bepaling van artikel 25, derde lid, onderdeel a, van de verordening geen gebruik is gemaakt is het strikt genomen mogelijk dat een passagier meteen een klacht bij de ILT indient. In dat geval zal de ILT de klacht in principe eerst doorsturen naar de vervoerder. Met het niet gebruik maken van de facultatieve bepaling van artikel 25, derde lid, onderdeel b, wordt voorkomen dat het onderscheid tussen de twee klachtrechten minder duidelijk wordt en dat een extra stap in het handhavingproces wordt gecreëerd die, met het oog op de in Nederland bestaande bezwaar- en beroepsmogelijkheid, niet van toegevoegde waarde is.

De leden van de fractie van D66 vragen of uit het inpassen van de toezichts- en handhavingstaak van de ILT binnen de bestaande capaciteit, volgt dat de overheidskosten minimaal zijn en dat er praktisch geen inspanningen nodig zullen zijn of dat ILT op andere taken zal bezuinigen.

De verwachting is dat de handhaving van de verordening relatief eenvoudig in te passen zal zijn. Waar mogelijk zullen de benodigde werkzaamheden worden ingepast in relevante andere activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving. Hiervoor hoeft niet bezuinigd te worden op andere taken. Op basis van de huidige inzichten zal het werk naar schatting kunnen worden uitgevoerd met 1 fte. Na enige tijd zal de uitvoering geëvalueerd worden, mede gelet op de in artikel 26 van de verordening opgenomen bepaling ten aanzien van het publiceren van een handavingsverslag.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen