

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 818

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn inzake bescherming van dieren; (Kamerstuk 22 112, nr. 817)
2. Verordening inzake passagiersrechten bus.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake passagiersrechten bus

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

Datum Commissiedocument: december 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 817 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197709

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2008) 2953 + SEC(2008)2954
SEC(2008) 2955 + IAB Opinion 1st IA
http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2008_en.htm

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep «vervoer over land», het Tsjechische Voorzitterschap streeft naar een voortgangsrapportage/algemene oriëntatie op de Transportraad van 11/12 juni 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis: Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 71, lid 1

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid. Het EP heeft medebeslissingsrecht (cf. art. 251 EG).

Comitologie: Geen comitologieprocedure voorzien.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel heeft tot doel de rechten van autobus- en touringcarpassagiers vast te stellen teneinde de aantrekkelijkheid van en het vertrouwen in autobus- en touringcarvervoer te verbeteren en gelijke concurrentievoorwaarden tot stand te brengen tussen vervoerders uit verschillende lidstaten en tussen de verschillende vervoerswijzen. Het voorstel moet worden gezien in het licht van de wens van de Europese Commissie om voor alle vervoersmodaliteiten Europese maatregelen te nemen ter bescherming van passagiers.

De Commissie baseert zich bij dit voorstel op art. 71, lid 1 (vervoersartikel). Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Nederland is in algemene zin groot voorstander van het versterken van de rechten van passagiers in het vervoer en van de positie van mensen met een functiebeperking. Het subsidiariteitsoordeel is deels positief en deels negatief. Het proportionaliteitsoordeel is negatief in verband met de gebrekkige kosten/baten assessment. Aandachtspunten betreffen verder het voorkomen van onnodige administratieve lasten en heldere afstemming met andere internationale en Europese regelgeving op het gebied van personenvervoer en het terrein van gelijke behandeling van mensen met een functiebeperking.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

Het voorstel bevat bepalingen over de volgende aspecten:

- Aansprakelijkheid bij overlijden of letsel van passagiers of bij verlies of beschadiging van hun bagage;
- Non-discriminatie op basis van nationaliteit of woonplaats in de door autobus- of touringcarexploitanten aan passagiers aangeboden voorwaarden;
- Bijstand van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit;
- Verplichtingen voor autobus- en touringcarexploitanten bij annulering of vertraging van een reis;
- Informatieplicht;
- Klachtenbehandeling;
- Algemene voorschriften inzake handhaving.

De verordening is van toepassing op *geregelde* personenvervoersdiensten van autobus- en/of touringcarondernemingen. Aansprakelijkheid van vervoersondernemingen is het enige deelonderwerp waarvan de Europese Commissie de verordening ook op *ongeregelde* vervoersdiensten wil toepassen.

De lidstaten kunnen ervoor kiezen stedelijke, voorstedelijke en regionale vervoersdiensten die onder een openbardienstcontract vallen, uit te zonderen van de werkingssfeer van de verordening mits de bescherming van de passagiersrechten vergelijkbaar is met de bescherming waarin deze verordening voorziet.

b) Impact-assessment Commissie:

Nederland vindt de *impact assessment* ontoereikend. De Commissie heeft overhaast binnenlands vervoer alsnog opgenomen in de voorgestelde verordening, maar hier de effectbeoordeling niet op aangepast. De effectbeoordeling gaat alleen in op het internationaal vervoer, en heeft geen betrekking op lokale/regionale vervoersaspecten. Tevens ontbreekt een analyse van de wettelijke situatie in de verschillende landen.

De Commissie heeft verschillende opties aangemerkt als meest doelmatige om tot een goede kostenbatenverhouding te komen.

Wat het *non-discriminatiebeginsel en de bijstand* aan mensen met een functiebeperking betreft is een combinatie van een minimumbescherming (uitsluitend voor ongeregeld vervoer) en een maximale bescherming (uitsluitend voor geregeld vervoer) als de beste optie geselecteerd. De Commissie heeft bij haar keuze van de beste opties twee belangrijke aspecten afgewogen: de handhaving van de passagiersrechten en de toename van de kosten. Autobus- en touringcarpassagiers zijn prijsbewuste klanten. Een toename van de prijzen kan een verschuiving naar low-cost-luchtvaartmaatschappijen en het spoor teweegbrengen. De Commissie heeft gekozen voor de minimumbescherming als het optimale scenario, ook voor binnenlandse vervoersdiensten.

Wat de *aansprakelijkheid* betreft, is uit de effectbeoordeling gebleken dat de grootste baten voor de passagiers, zonder significante stijging van de kosten, worden bereikt door de instelling van een maximale bescherming voor geregeld vervoer, waardoor volgens de Commissie de verschillen tussen de nationale wetgevingen worden opgeheven.

Voor *kwaliteitsnormen/informatieplicht/compensatie en bijstand bij annulering en vertragingen* is de optimale optie volgens de Commissie een minimumbescherming, gecombineerd met een aantal aspecten uit het scenario maximale bescherming (op het gebied van bijstand en informatieverstrekking).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 71, lid 1. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Functionele toets/Nederlands oordeel

Subsidiariteit: deels positief, deels negatief.

Proportionaliteit: negatief

Onderbouwing

Subsidiariteit

Nederland ziet meerwaarde in Europese wetgeving die de passagiersrechten en de positie van mensen met een functiebeperking in het busvervoer versterkt.

Onderhavig voorstel voor een verordening ontbeert echter een goede onderbouwing van de kosten/baten om de rechten van passagiers van het nationale busvervoer op Europees niveau te regelen. Het grijpt, zoals het er nu ligt, diep in op het nationaal vervoersbeleid (het is nog onduidelijk of er naast de verordening nog aanvullende nationale bepalingen mogelijk zullen zijn, die invloed kunnen hebben op het uiteindelijke beschermingsniveau). Bovendien vindt er niet of nauwelijks grensoverschrijdend openbaar vervoer (stads- en streekvervoer) plaats.

Nederland ziet derhalve een rol weggelegd voor Europese regelgeving met betrekking tot internationaal busvervoer, dat een mate van regulering behoeft, waarin de lidstaten afzonderlijk niet kunnen voorzien. Nederland beoordeelt de subsidiariteit voor dit aspect als positief. Dit geldt echter niet voor het nationale busvervoer, hier is het subsidiariteitsoordeel negatief.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van de voorgestelde regeling vertoont naar Nederlands inzicht de navolgende mankementen en wordt voornamelijk als negatief beoordeeld.

Nederland beschouwt een verordening voor het internationale busvervoer als een te zwaar middel. Een richtlijn zou beter zijn geweest, omdat een RL meer beleidsruimte laat aan de Lidstaten.

Assistentie van reizigers met functiebeperking van halte tot halte is een zwaar middel om bij Europese verordening als verplichting op te leggen, en de vraag is of het proportioneel is ten opzichte van de investeringen. De behoefte aan assistentie neemt in Nederland de komende jaren niet toe maar af (naarmate meer toegankelijkheid wordt bereikt) en voor touringcars is het een enorme investering.

Nederland neemt veel initiatieven voor toegankelijkheid in het openbaar vervoer (toegankelijke bussen en toegankelijke haltes) waardoor behoefte aan assistentie beperkt kan zijn. Daarnaast geeft de Wet Personenvervoer 2000 binnen het openbaar vervoer het op afroep van deur-tot-deur vervoer met hulp bij in- en uitstappen een wettelijke status. Dit gehele voorstel omarmen leidt tot onevenredig grote kosten en inspanningen.

Nederland is verder van mening dat, mede in het licht van het voorkomen van onnodige administratieve en bestuurlijke lasten, een duidelijke afstemming is vereist met internationale en Europese regelgeving zowel op het gebied van personenvervoer als op het gebied van gelijke behandeling van mensen met een functiebeperking. Er is overlap met andere EU-regelgeving (met name het voorstel voor een brede anti-discriminatie richtlijn gelijke behandeling¹ dat ook toegankelijkheidsverplichtingen

¹ COM(2008) 426 – Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

voor publieke diensten en openbaar vervoer omvat en de ontwerp-richtlijn consumentenbescherming¹) en internationale regelgeving (zoals het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een functiebeperking).

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:
n.v.t.

b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:

De overheid zal een instantie moeten aanwijzen die bevoegd is voor de handhaving en controle van de voorgestelde regels, evenals voor de klachtenbehandeling. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Wegbeheerders (Rijk en decentrale overheden) zullen kosten moeten maken om waar nodig haltes aan te passen zodanig dat toegankelijke bussen er kunnen halteren.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

De Commissie heeft geen impact analyse gemaakt van de gevolgen voor nationaal vervoer, alleen voor internationaal vervoer. De kosten voor buitenlands opererende maatschappijen zijn daarin gelegen, dat de verordening resulteert in een versnelde vervanging en afschrijving van het huidige wagenpark, waarbij een doorkruising plaatsvindt van de gangbare cyclus van vervanging en afschrijving. Er zal een overgangstermijn nodig zijn om de aanpassingen in de bussen te realiseren.

Bij vervanging van het gehele touringcarwagenpark ineens worden de kosten geraamd op 16 à 20 miljoen euro. De kosten variëren per individueel bedrijf naar gelang de omvang van het wagenpark. Vervangingskosten behoren tot de financiële consequenties voor de individuele vervoerders die deze ongetwijfeld aan de passagiers zullen doorberekenen.

Genoemd bedrag is exclusief de kosten voor het bedrijfsleven om personele assistentie te verlenen, om de benodigde reisinformatie te verstrekken en om de mogelijk hogere verzekeringspremies te betalen. Personele assistentie is overigens niet alleen de passagier in de bus helpen, maar ook weer uit de bus. Indien dit langzaam gaat kan de dienstregeling in de war raken, waarvan het verdere netwerk gevolgen kan ondervinden die niet direct financieel zijn uit te drukken.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

In de effectbeoordeling van de Commissie wordt hier een vergelijking getrokken met de verhoging van de administratieve kosten voortvloeiend uit de bestaande EU-wetgeving op het terrein van de passagiersrechten in het luchtvervoer. In 5.8 wordt een maximum bedrag genoemd voor het beheer van de klachtenregeling om en nabij € 640 000 voor de gehele EU.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lasten-tegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van de administratieve lasten, dienen compensaties zoveel

¹ 2008/0196 COD – Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende consumentenrechten.

mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt (Bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctio-nering beleid:

Deze EU-verordening heeft mogelijk gevolgen voor:

- de concessies van decentrale overheden en vervoerders op het punt van de toegankelijkheid indien het vervoer uitgezonderd wordt van de toepassing van de verordening;
- de Wet personenvervoer 2000, bijvoorbeeld via het eisen stellen over toegankelijkheid in het Besluit personenvervoer 2000;
- de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, vanwege de uitbreiding met assistentieverlening in besloten bus en OV;
- Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, in verband met de rechten uit de vervoersovereenkomst
- Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, in verband met de aansprakelijkheid van binnenlands geregeld personenvervoer.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening treedt in werking op de 20e dag na publicatie in het Publicatieblad. Zij wordt van toepassing één jaar na haar inwerkingtreding. Dat is te kort om de benodigde wetswijzigingen te realiseren. De termijn zal waarschijnlijk ook te kort zijn om de noodzakelijke aanpassingen in bussen aan te brengen.

c) Evaluatie-horizonbepaling:

In de Verordening is een verzoek opgenomen tot publicatie door de handhavingsinstanties van een jaarverslag over hun activiteiten. Tevens is opgenomen een bepaling dat de Commissie uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding een verslag over de werking van de verordening uitbrengt aan de Raad en het Europees Parlement.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

Op dit moment moeilijk te overzien. Uitvoering zal met name liggen bij de vervoersondernemingen en de decentrale overheden.

b) Handhaafbaarheid:

Lidstaten zijn verplicht een handhavingsinstantie aan te wijzen voor de handhaving van de verordening. Daarnaast worden de lidstaten verplicht passende sancties te ontwikkelen ten aanzien van overtreding van deze verordening. De plicht tot naleving van passagiersrechten en eventuele sancties van overtredingen zal in de Wet personenvervoer 2000 geregeld moeten worden. Dit heeft gevolgen voor de inzet van het toezicht en/of klachtenregeling bij bijvoorbeeld de Inspectie van Verkeer en Waterstaat en de rechtsbescherming via de Commissie gelijke behandeling. De Wet personenvervoer 2000 heeft al wel een klachtenregeling, ook voor busvervoer (OV, touringcar) waar passagiersrechten onderdeel van uit kunnen maken inclusief de bejegening van mensen met een functiebeperking, in het bijzonder personele assistentieverlening.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat in algemene zin positief tegenover het principe van het versterken van de rechten van passagiers en van de positie van mensen met een functiebeperking, maar plaatst wel een aantal kanttekeningen bij onderhavig voorstel.

Om de verschillen in aanpak in Europese lidstaten te harmoniseren en vanwege de interferentie met de huidige Nederlandse wetgeving die toegankelijkheid regelt voor het openbaar vervoer, moet veel wet- en regelgeving worden «herschikt», en energie en geld worden geïnvesteerd. De voordelen voor de reizigers wegen bovendien mogelijk niet op tegen de financiële consequenties voor de vervoerders die de maatregelen moeten treffen.

Voor het openbaar vervoer en het binnenlands besloten busvervoer ontbreekt het grensoverschrijdend element. De effectbeoordeling van de Commissie betreft alleen het internationale vervoer (de oorspronkelijk beoogde reikwijdte) en heeft geen betrekking op lokale/regionale vervoersaspecten. De uitbreiding van de reikwijdte naar nationaal busvervoer heeft op het laatste moment plaatsgevonden, zonder dat de effectiviteit en consequenties daarvan nog in kaart konden worden gebracht. Het voorstel houdt onvoldoende rekening met het specifieke karakter van de busvervoersector dat uit veel midden- en kleinbedrijven bestaat.

Aandachtspunt betreft tenslotte de duidelijke afstemming met andere EU regelgeving (bijvoorbeeld artikel 4 gelijke behandeling van personen met een functiebeperking in de ontwerp-richtlijn gelijke behandeling¹ en internationale regelgeving (zoals het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een functiebeperking). Er is ook een ontwerp-richtlijn consumenten-bescherming 2008/0196 COD waarvoor mutatis mutandis dezelfde afstemming noodzakelijk is.

¹ COM(2008) 426 – Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.