

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2419

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Een eerlijk en efficiënt belastingstelsel in de EU voor de digitale eengemaakte markt; (Kamerstuk 22 112, nr. 2418)

Fiche: Herschikking verordening passagiersrechten spoor;

Fiche: Mededeling bestrijding illegale online content. (Kamerstuk 22 112, nr. 2420)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Herschikking verordening passagiersrechten spoor

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (herschikking).

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 september 2017.

c) NR. Commissiedocument

COM (2017) 548

d) EUR-Lex.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0548>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing

SWD (2017) 318

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad.

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees parlement

Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Unie staat een hoog niveau van consumentenbescherming voor. De rechten voor treinreizigers zijn op dit moment geregeld in de verordening passagiersrechten spoor (1371/2007/EC). De verordening is van toepassing op zowel internationale als binnenlandse treinreizen. Met het voorliggend voorstel voor een herschikking van de verordening streeft de Europese Commissie naar een evenwicht tussen het versterken van de passagiersrechten en het beperken van de lasten voor spoorwegondernemingen:

- ten behoeve van uniforme toepassing van de verordening wordt de mogelijkheid afgeschaft om binnenlandse langeafstandsdiensten en grensoverschrijdend stads-, voorstads- en regionaal passagiersvervoer per spoor gedeeltelijk vrij te stellen van de toepassing van de verordening;
- de rechten van personen met een handicap of beperkte mobiliteit worden versterkt, in overeenstemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap;
- reizigers krijgen basisinformatie over hun rechten bij het boeken van de reis, in stations en aan boord van treinen;

- reizigers moeten uitgebreider worden geïnformeerd over rechtstreekse vervoersbewijzen¹;
- ten behoeve van doeltreffender handhaving worden het proces en de termijnen voor klachtenbehandeling nauwkeuriger omschreven;
- er is een algemene bepaling opgenomen die elke vorm van discriminatie verbiedt;
- station- en infrastructuurbeheerders worden naast spoorwegondernemingen verplicht om noodplannen op te stellen om passagiers te beschermen en bij te staan in het geval van belangrijke verstoringen van de dienstverlening;
- spoorwegondernemingen krijgen een expliciet recht op verhaal als een vertraging werd veroorzaakt door de fout of nalatigheid van een derde partij; en
- spoorwegondernemingen worden vrijgesteld van de verplichting tot het betalen van vergoedingen van de prijs van het vervoersbewijs aan reizigers in het geval van overmacht.

b) Impact assessment Commissie

In het *Impact Assessment* benoemt de Commissie problemen die samenhangen met het door passagiers niet volledig te gelde maken van hun rechten als ze over spoor reizen en met lasten voor spoorwegondernemingen. Voor deze problemen worden verschillende beleidsalternatieven benoemd en beoordeeld op sociale en economische effecten. De combinatie van de daaruit voortkomende voorkeursopties vormt volgens de Commissie een evenwichtige aanpak van de potentieel tegenstrijdige beleidsdoelstellingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht in algemene zin veel waarde aan passagiersrechten. Dit blijkt uit het feit dat de Nederlandse uitvoeringspraktijk verder gaat dan de huidige verordening, bijvoorbeeld als het gaat om regelingen om geld terug te krijgen bij vertraging. De passagiersrechten zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000 en worden gedeeltelijk geregeld in de concessies aan spoorwegondernemingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat in algemene zin positief tegenover het voorstel. Nederland onderschrijft de wenselijkheid om passagiersrechten te versterken, in het bijzonder ten aanzien van reizigers met een handicap of een beperkte mobiliteit. Verder onderschrijft Nederland de wenselijkheid van het beperken van vrijstellingen. Aangezien in Nederland van de vrijstellingen geen gebruik wordt gemaakt, heeft het beperken hiervan voor de toepassing in Nederland geen consequenties. Het beperken van de vrijstellingen in andere lidstaten draagt daarentegen bij aan de versterking van de interne markt, dankzij een gelijk spelveld en aan duidelijkheid voor reizigers over hun rechten en verbetering van die rechten, in het bijzonder bij grensoverschrijdende treinreizen.² Dit sluit goed aan bij de actieve inzet van Nederland op het gebied van kort grensoverschrijdend vervoer. Nederland zal zich ervoor inzetten dat het voorstel op dit punt gehandhaafd blijft. Aandachtspunt voor Nederland zal

¹ Dit zijn vervoersbewijzen die één vervoersovereenkomst vertegenwoordigen die is gesloten met het oog op het gebruik van opeenvolgende spoorwegdiensten

² Naast Nederland wordt uitsluitend in België, Denemarken, Italië en Slovenië geen gebruik gemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid.

zijn of de werkbaarheid en uitvoeringslast van de verder opgenomen bepalingen voor de spoorwegondernemingen in verhouding staat tot de ermee beoogde effecten. Verder zal Nederland zich ervoor inzetten dat de overmachtsbepaling zoals die nu is opgenomen in het voorstel (artikel 17, achtste lid) duidelijk is, en niet zo uitgelegd kan worden dat spoorwegondernemingen daarop een beroep kunnen doen bij bijvoorbeeld (normaal) winters weer. Ten slotte is Nederland van mening dat een bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om rekening te houden met «technologische ontwikkelingen», te weinig geclausuleerd is en toelichting vergt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Inschatting is dat veel lidstaten ervoor zullen pleiten de vrijstellingen te handhaven, dan wel een langere overgangperiode te hanteren voor de implementatie van de verordening. Het opheffen van de vrijstellingen brengt namelijk financiële consequenties met zich mee voor zowel spoorwegondernemingen als nationale toezichts- en uitvoeringsinstanties. Verder wordt verwacht dat de uitvoeringslasten voor spoorwegondernemingen en de reikwijdte van de overmachtsbepaling de bijzondere aandacht van lidstaten zullen hebben.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de EU-Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 91, lid 1, stellen het Europees parlement en de Raad ter uitvoering daarvan, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

- a. gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van één of meer lidstaten;
- b. de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;
- c. de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;
- d. alle overige dienstige bepalingen.

Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Spoorvervoer is vaak grensoverschrijdend. Bovendien worden binnenlandse treindiensten vaak gebruikt door inwoners van verschillende EU-lidstaten. Harmonisering van de passagiersrechten binnen de EU, waar het onderhavige voorstel op ziet, zorgt ervoor dat passagiers beter aanspraak kunnen maken op hun rechten en draagt bovendien bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor de spoorwegsector. Deze doelstellingen kunnen onvoldoende op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als positief. Aangezien dit voorstel tot doel heeft een bestaande verordening te herzien, wordt hetzelfde instrument gebruikt. De voorgestelde wijzigingen

gaan niet verder dan nodig om de beoogde doelen te bereiken. De Nederlandse uitvoeringspraktijk gaat bovendien al verder dan veel van de nieuwe voorstellen. Dit laat onverlet dat Nederland kritisch zal beschouwen of de extra kosten en uitvoeringslasten voor de spoorwegsector en voor de nationale autoriteiten niet groter dan noodzakelijk zijn om de beoogde doelen te bereiken. Dit wordt nog nader in kaart gebracht.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De Commissie verwacht slechts beperkte consequenties ten gevolge van de versterkte handhaving en klachtenbehandeling door nationale handhavingsinstanties. De kosten voor Nederlandse spoorwegondernemingen kunnen echter (gedeeltelijk) terugslaan op de begroting van de rijksoverheid (concessieverlener hoofdrailnet en subsidieverlener ProRail) en decentrale overheden (concessieverlener regionale spoorlijnen). Zodra de financiële consequenties van de gewijzigde verordening voor Nederlandse spoorwegondernemingen inzichtelijk zijn, zal naar verwachting overleg plaatsvinden tussen de (decentrale) overheden en de spoorwegondernemingen over de wijze waarop die eventuele kosten opgevangen kunnen worden. Dit temeer omdat de verordening tijdens lopende concessies van kracht zal worden. Budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties voor Nederlandse spoorwegondernemingen zijn nog niet bekend. De Commissie geeft aan dat de totale kosten voor spoorwegondernemingen binnen de EU als gevolg van de verordening over een periode van 15 jaar zullen stijgen met 4,98% ten opzichte van het basisscenario. Ruim 90% van de kostenstijging wordt verklaard door de beperking van de vrijstellingen. Aangezien in Nederland geen vrijstellingen worden gehanteerd, zullen de financiële consequenties voor Nederlandse spoorwegondernemingen relatief klein zijn. De invoering van een overmachtsbepaling (artikel 17, achtste lid) zal – ten koste van de treinreiziger – de financiële lasten voor spoorwegondernemingen beperkt doen afnemen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De gewijzigde verordening kent op grond van bijlage III een uitgebreidere rapportageverplichting voor spoorwegondernemingen. De hieruit voortkomende aanvullende administratieve lasten zijn afhankelijk van de mate waarin de ondernemingen de desbetreffende gegevens reeds meten en registreren.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Commissie beoogt met dit voorstel de lasten voor spoorwegondernemingen beperkt te houden en hen beter in staat te stellen te investeren in de kwaliteit en effectiviteit van passagiersvervoerdiensten. Hiertoe wordt

een overmachtsbepaling geïntroduceerd, krijgen ondernemingen de mogelijkheid om bij door derde partijen veroorzaakte lange vertraging schade te verhalen op deze derde partijen en worden klachtenbehandelingsprocedures gewijzigd. Hier staat tegenover dat de in de verordening opgenomen aanvullende verplichtingen uitvoeringslasten met zich brengen. Toepassing van de verordening zal bijdragen aan een gelijk speelveld binnen de Unie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Aangezien de verordening rechtstreeks werkt, hoeft zij niet geïmplementeerd te worden in nationale regelgeving. In de Nederlandse regelgeving wordt wel op een aantal plekken verwezen naar verordening 1371/2007/EC. Aangezien deze verordening wordt ingetrokken en er een herschikking komt, zullen deze verwijzingen moeten worden aangepast. Daarnaast dient te worden beoordeeld of de Nederlandse uitvoeringsmaatregelen die zijn genomen om de volledige en effectieve toepassing van de verordening te verzekeren, moeten worden aangepast. Een en ander zou kunnen leiden tot een wijzigingen van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en boek 8 van het Burgerlijk Wetboek.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 36 kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Het aanpassen van de bedragen in artikel 13 (voorschotten in het geval dat een passagier overlijdt of gewond raakt) aan de inflatie;
2. Het aanpassen van de bijlagen I, II en III, zodat rekening gehouden kan worden met de Uniforme Regelen van CIV (één van de aanhangselen bij het OTIF-verdrag, waarbij de EU ook partij is);
3. Het aanpassen van de bijlage I, II en III, zodat rekening gehouden kan worden met technologische ontwikkelingen op dit gebied.

De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat de Uniewetgever de Commissie alleen via delegatie de bevoegdheid kan verlenen tot wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend).

Nederland zal in de Raadswerkgroep wel naar voren brengen dat een bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om rekening te houden met «technologische ontwikkelingen», te weinig geclausuleerd is en toelichting vergt.

De bovengenoemde bevoegdheden van de Commissie zijn voorts beperkt tot een periode van 5 jaar. De periode waarin de Commissie bevoegd is, wordt stilzwijgend verlengd, tenzij het parlement en de Raad hier uiterlijk drie maanden voor het verlopen van de termijn tegen protesteren.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Er wordt voorgesteld om de verordening twintig dagen na publicatie in werking te laten treden. De verordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. De volledige en effectieve toepassing van de verordening vereist

echter dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen worden. Daarnaast bevat het voorstel een aantal bepalingen die, indien de verordening wordt vastgesteld, enige tijd kosten voor spoorwegondernemingen om door te voeren. Daarom wordt een dergelijke korte inwerking-tredingstermijn niet haalbaar geacht en dient voorzien te worden in een overgangstermijn. Daarbij dient aandacht te zijn voor het samenvallen van de nieuwe verplichtingen met dan lopende concessies.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie heeft een aantal voortgangsindicatoren vastgesteld. Hieronder valt het aantal vrijgestelde diensten, percentage van het personeel dat een opleiding inzake de omgang met personen met een beperking krijgt, aantal vragen om bijstand, naleving van de informatievoorschriften, aantal verkochte rechtstreekse vervoersbewijzen en aantal klachten en vergoedingen. Vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening zal de Commissie nagaan of de doelstellingen worden bereikt. Nederland kan zich hierin vinden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering en handhaving zijn nog niet bekend. Deze worden in samenspraak met de Inspectie voor Leefomgeving en Transport uitgezocht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.