

Fiche 4: Verordening inzake passagiersrechten zee- en binnenvaart

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende 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: 04 december 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 816 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197720

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2008) 2951

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Vervoer, Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis: art. 71 en art. 80 EG Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing overeenkomstig art. 251 EG Verdrag

Comitologie: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel voorziet bij vervoer van passagiers over zee en over de binnenwateren in bepalingen over:

- toegankelijkheid, non-discriminatie en bijstand voor gehandicapten of personen met beperkte mobiliteit;
- de verplichtingen voor de vervoerder bij annulering of vertraging;
- de verplichting om passagiers die over zee of binnenwateren reizen over hun rechten te informeren;
- de klachtenbehandeling van passagiers;
- algemene handhaving voorschriften.

De Commissie baseert zich bij dit voorstel op art. 71 en art. 80 EG (gemeenschappelijk vervoerbeleid). Het oordeel van Nederland over de bevoegdheid van de EG, de subsidiariteit en proportionaliteit is positief. Bij de behandeling van dit voorstel dient er volgens Nederland wel zorg gedragen voor te worden dat geen overlappingen en/of strijdigheden optreden met bestaande Europese regelgeving (e.g. richtlijn 98/18/EG (zeevaart), richtlijn 2006/87/EG (binnenvaart), richtlijnen consumentenrecht) of toekomstige Europese regelgeving (e.g. het voorstel inzake aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen, het voorstel voor een richtlijn voor gelijke behandeling, en de richtlijnen consumentenrecht). Ook wordt hier verwezen naar de verhouding met bestaande internationale regelgeving waaronder het 1996 Limitatieverdrag (LLMC) en het 1974 Verdrag van Athene, inclusief het Protocol van 2002. De risico's van het voorstel liggen onder meer op het gebied van de toename van de administratieve lasten voor zowel bedrijfsleven als overheid. Tot de risico's behoren ook de kosten in verband met aanpassingen ten behoeve van toegankelijkheid en de onduidelijkheid omtrent de verstrekking van de vervoerbewijs (kanalisatie van verplichtingen).

Nederland staat in algemene zin positief tegenover het versterken van de rechten van passagiers in het vervoer maar vraagt bij het onderhavige voorstel wel aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, voorkoming van onnodige administratieve lasten voor zowel bedrijfsleven als overheid en voor uitzondering van de toepassing van de verordening op bepaalde type schepen. Het voorstel heeft in beginsel ook betrekking op openbare diensten te water. In art. 2 van het voorstel staat dat lidstaten diensten die onder openbare-dienstcontracten vallen mogen vrijstellen indien die contracten een bescherming van de passagiersrechten garanderen die vergelijkbaar is met deze verordening. Het is niet geheel duidelijk wat vergelijkbaar is in deze context. Zo kunnen bijvoorbeeld de bepalingen omtrent de verplichtingen voor de vervoerder bij annulering of vertraging verregaande gevolgen hebben voor aanbieders van openbare diensten te water.

Relatief gezien kent het passagiersvervoer in de zee- en binnenvaart weinig strikte nationale vaart waardoor splitsing nationaal/internationale vaart minder noodzakelijk lijkt.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel heeft tot doel bepaalde, nog niet eerder vastgelegde rechten van passagiers te waarborgen die over zee of binnenwateren reizen, inclusief gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, teneinde de aantrekkelijkheid van en het vertrouwen in het maritiem vervoer te bevorderen en gelijke concurrentievoorwaarden te bewerkstellingen voor alle vervoerders uit de verschillende lidstaten en voor andere vervoerswijzen. Het voorstel heeft betrekking op alle binnenlands en internationaal commercieel passagiersvervoer over zee en de binnenwateren.

De conclusie van de effectbeoordeling van de Commissie is dat de optie "communautaire wetgeving" alle doelstellingen van het voorstel het best kan verwezenlijken. Alleen op EU-niveau, aldus de effectbeoordeling, kunnen de rechten van de passagiers echt worden verbeterd. Bovendien biedt harmonisatie van basisrecht een voordeel voor de vervoerssector die in een gemeenschappelijke markt werkt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De bescherming van de rechten van passagiers die binnen de gemeenschappelijke Europese markt per schip reizen maakt onderdeel uit van het gemeenschappelijk vervoersbeleid van de Europese Unie (art. 71, art. 80 EG Verdrag). In de sectoren luchtvervoer en spoorvervoer bestaat reeds Europese wetgeving op het gebied van de passagiersrechten. Nederland kan zich in deze bevoegdheidsgrondslag vinden.

b) Functionele toets:

Subsidiariteit: Positief, het voorstel is erop gericht scheepspassagiers in de gehele EU dezelfde rechten en hetzelfde beschermingsniveau te laten genieten. Gezien de internationale dimensie van het maritiem vervoer kan een enkele lidstaat of groep van lidstaten de kwestie van de passagiersrechten niet goed oplossen.

Proportionaliteit: Positief. De Commissie heeft het voorstel beperkt tot gebieden waar een specifieke communautaire regelgeving nodig is en behandelt geen onderwerpen waarvoor maatregelen inzake zelfregulering aangewezen zijn. Oordeel van Nederland is positief, maar er dient hier wel zorg voor te worden gedragen dat er geen overlappingen en/of strijdigheden optreden met: bestaande Europese regelgeving (e.g. richtlijn 98/18/EG, richtlijn 2006/87/EG, richtlijnen consumentenrecht) of toekomstige Europese regelgeving (e.g. het voorstel aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen, het voorstel voor een richtlijn voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid m.b.t. o.a. vervoer/ aanbod goederen/diensten en de richtlijnen consumentenrecht, met name ten aanzien van informatievervalsing). Ook moeten overlappingen en/of strijdigheden met internationale regelingen worden voorkomen, waaronder het 1996 Limitatieverdrag (LLMC) en het 1974 Verdrag van Athene, inclusief het Protocol van 2002. Het voorstel voorziet in minimumregels voor passagiersrechten voor het vervoer over zee en de binnenwateren in Europa en biedt daarmee een meerwaarde ten opzichte van bestaande regelingen in de zee- en binnenvaart.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

N.v.t.

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

De Nederlandse overheid zal een instantie moeten aanwijzen die bevoegd is voor de handhaving en controle van de voorgestelde regels, evenals voor de klachtenbehandeling. In de effectbeoordeling van de Commissie wordt hier een vergelijking getrokken met de administratieve kosten voortvloeiend uit de bestaande Europese wetgeving op dit terrein in het luchtvervoer en het spoorvervoer. Hier wordt een bedrag van € 568.000 voor de EU genoemd. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

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

Financiële consequenties kunnen aanzienlijk zijn ingeval van verplichte aanpassingen aan het schip. De financiële gevolgen voor de eventuele aanpassing van een schip kunnen in de orde van grootte van € 10.000,- en meer liggen. Het voorstel is van toepassing op passagiersschepen voor zover deze meer dan 12 passagiers vervoeren. Het gaat daarbij zowel in de zee- als in de binnenvaart om o.m. cruiseschepen, ferry's, rondvaartschepen, sportvissereschepen en de bruine vloot (traditionele zeilschepen). Het voorstel kan met name voor de laatste groep zeer ingrijpende gevolgen hebben. Daarom moet duidelijk zijn dat deze schepen van deze verordening kunnen worden uitgezonderd op grond van art. 7. De totale kosten voor het bedrijfsleven kunnen omgeslagen worden over de passagiers.

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

De handhaving en controle van de voorgestelde regels zal administratieve lasten/toezichtskosten voor de Rijksoverheid met zich meebrengen. Ook het bedrijfsleven zal bijvoorbeeld als gevolg van de verplichting tot het opzetten van een mechanisme voor klachtenbehandeling met extra administratieve lasten kunnen worden geconfronteerd. De regeldruk (waaronder de administratieve lasten) voor het bedrijfsleven moet echter zo laag mogelijk worden gehouden.

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 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 sanctionering beleid:

De lidstaten moeten instanties aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze verordening en er moeten regels worden vastgesteld waarin sancties zijn neergelegd voor het geval de bepalingen in de verordening worden overtreden. Daarnaast moet het mogelijk worden gemaakt voor passagiers om een klacht in te dienen bij een door de overheid aangewezen instantie over een vermeende overtreding van de verordening.

De kanalisatie van de verplichting in artikel 4 om een vervoersbewijs ter beschikking te stellen is zeer onduidelijk en niet goed werkbaar omdat deze zich thans richt op alle carriers in de vervoersketen (zowel de contractuele als de feitelijke). Dit dient op zijn minst beperkt te worden tot een enkele carrier al is het maar om de passagier niet te overladen met een veelvoud van verschillende vervoerbewijzen, laat staan de immobiele passagier.

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

Inwerkingtreding: 20 dagen na publicatie in Publicatieblad. De verordening is van toepassing vanaf twee jaar na publicatie met uitzondering van de bepalingen over handhavende instanties, de sancties en het klachtensysteem die van toepassing zijn vanaf één jaar na publicatie. Indien de laatstgenoemde bepalingen tot wetsaanpassingen leiden, is naar Nederlands oordeel één jaar een te krappe termijn.

c) Wenselijkheid 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 3 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:

De verordening lijkt redelijk uitvoerbaar voor zover de rechten van passagiers de grenzen van redelijkheid niet overschrijden. Wel kent de tekst van het voorstel vooralsnog nogal wat onduidelijkheden ten aanzien van waar deze grenzen liggen waardoor ongewenste situaties kunnen ontstaan.

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. Op dit moment is nog onbekend welke instantie uiteindelijk voor de handhaving zal zorg dragen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De verordening is van toepassing op alle passagiersschepen die havens op het grondgebied van een lidstaat aandoen. In de praktijk zullen er geen implicaties voor ontwikkelingslanden zijn. Over het algemeen doen passagiersschepen uit ontwikkelingslanden geen Nederlandse havens aan.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland kent een omvangrijke vloot cruiseschepen, ferry's, rondvaartschepen, sportvissereschepen en traditionele zeilschepen (Binnenvaart: 500 cruiseschepen/ ferry's + 400 traditionele zeilschepen; Zeevaart: 13 zeer grote cruiseschepen, enkele ferry's (ro-ro-passagiersschepen) en circa 80 traditionele zeilschepen). Nederland staat in algemene zin positief tegenover het versterken van de rechten van passagiers in het vervoer. Daarbij gelden voor het onderhavige voorstel wel een aantal kanttekeningen waaronder:

- Er moet meer duidelijkheid komen in hoeverre bepaalde scheepstypen, waaronder traditionele zeilschepen, van de verordening kunnen worden uitgezonderd. Volgens de verordening kan de vervoerder gehandicapten en personen met een beperkte mobiliteit weigeren op grond van veiligheidsoverwegingen en wanneer de structuur van het schip dit onmogelijk maakt. Voor NL is onvoldoende duidelijk wanneer de tweede van deze condities van toepassing is.

Komt het tot een klacht, dan is het nog niet duidelijk wat de handhavingsinstantie vervolgens kan doen. Dus ook de handhavingsregels vragen om verduidelijking;

- Er moet duidelijkheid komen over de verhouding van het voorstel met Europese wetgeving in ontwikkeling (i.e. het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid alsmede het voorstel aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee bij ongevallen). Daarnaast moet de verhouding duidelijk worden gemaakt met de richtlijnen 98/18/EG en 2006/87/EG, waarin eisen zijn neergelegd met het oog op de toegankelijkheid voor passagiersschepen voor personen met een beperkte mobiliteit, alsmede met de richtlijnen consumentenrecht (met name ten aanzien van informatievervalsing). Tenslotte moeten overlappingsen en/of strijdigheden met internationale regelingen worden voorkomen, waaronder het 1996 Limitatieverdrag (LLMC) ,en het 1974 Verdrag van Athene, inclusief het Protocol van 2002.

- De Nederlandse inzet tot het terugdringen van onnodige administratieve lasten voor zowel bedrijfsleven als overheid staan op gespannen voet met de handhavingsbepalingen uit het voorstel.