Fiche 1: Verordening inzake passagiersrechten multimodale reizen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende passagiersrechten voor multimodale reizen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 november 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 752

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:752:FIN

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC(2023) 392 - SWD(2023) 386 - SWD(2023) 387 - SWD(2023) 389

f) Behandelingstraject Raad

Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91(1) en 100(2) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 29 november 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een pakket aan voorstellen over de mobiliteit van passagiers gepubliceerd: de herziening van de richtlijn pakketreizen[1], de verordening handhaving van passagiersrechten in de Unie[2], en de verordening

[1] COM (2023) 905.
[2] COM (2023) 753.

inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen. Dit fiche gaat over het verbeteren van passagiersrechten in de context van multimodale reizen. Over de andere verordeningen zijn separaat BNC-fiches opgesteld.

Binnen de Europese Unie (EU) bestaat nog geen duidelijk kader voor het bepalen van de respectievelijke verplichtingen en aansprakelijkheden van de verschillende aanbieders van reisdiensten die betrokken zijn bij een multimodale reis. Dit bestaat wel voor passagiers die met slechts één vervoerswijze reizen (d.w.z. alleen per vliegtuig, trein, bus of schip).[3] Bovendien bevatten nationale rechtskaders over het algemeen geen bepalingen met betrekking tot passagiersrechten in het multimodaal vervoer. Momenteel zijn de rechten van passagiers in het kader van multimodale reizen dus afhankelijk van de voorwaarden van de specifieke vervoersovereenkomst(en).

Het voorstel introduceert regels inzake discriminatie, informatievoorziening, bescherming ingeval van reisverstoringen, handhaving, en klachtenbehandeling voor multimodale reizen. Multimodale reizen worden in het voorstel gedefinieerd als reizen waarbij passagiers ten minste twee vormen van openbaar vervoer combineren om een eindbestemming te bereiken, zoals een vlucht met een treindienst of een treindienst met een busdienst.

In het bijzonder wil het voorstel ervoor zorgen dat discriminatie tussen passagiers met betrekking tot de vervoersvoorwaarden en de verstrekking van vervoersbewijzen wordt tegengegaan, en dat nauwkeurige informatie tijdig aan de passagiers wordt verstrekt. Daarnaast stelt de Commissie voor om te waarborgen dat passagiers die multimodaal reizen, met inbegrip van personen met een handicap of een beperkte mobiliteit (PRM), in het geval van een reisverstoring, met name in het geval van een gemiste aansluiting tussen verschillende vervoerswijzen, worden beschermd. Zo hebben passagiers ingeval van een gemiste aansluiting tussen verschillende vervoerswjjzen onder een enkel ticket bijvoorbeeld recht op een vergoeding van het ticket.[4] Verder stelt het voorstel eisen aan kwaliteitsnormen en dat het toezicht daarop wordt vastgesteld. Zo moeten vervoerders bijvoorbeeld service kwaliteitstandaarden vaststellen.[5] Tot slot worden er eisen gesteld aan de wijze waarop klachten worden behandeld, en worden er algemene regels voor de uitvoering van het voorstel worden vastgesteld.

[3] Verordening (EG) nr. 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 en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1); Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die reizen per (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 1); Verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (herschikking) (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 1); 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 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 1); Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 1).
[4] Artikel 7 lid 1 (a).
[5] Artikel 17 lid 1.

In het voorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën tickets: A) een enkel ticket voor een multimodale reis; B) één of meer tickets aangeboden door de vervoerder(s); en C) losse tickets die op eigen initiatief van de passagier zijn aangeschaft en separaat zijn betaald. Voor elk van de ticketcategorieën geldt dat passagiers recht hebben op informatie voorafgaand aan de aankoop, één aanspreekpunt gedurende de reis, en klachtenbehandeling door de relevante nationale handhavingsinstantie. Daarnaast geldt voor ticketcategorieën A en B dat passagiers ook recht hebben op *real-time* informatie, aangeboden op een toegankelijke wijze. Ticketcategorie A kent vervolgens het recht voor passagiers van het hebben van een basispakket van passagiersrechten, zoals het recht op een vergoeding in het geval van een vertraging of annulering. Dit geldt ook voor enkele tickets voor een multimodale reis geboekt via een tussenpersoon. Ticketcategorie B kent nog het recht voor passagiers voor het verkrijgen van informatie over de afzonderlijke aard van tickets.

De Commissie stelt dat het verbeteren van passagiersrechten voor multimodale reizen een belangrijk element is voor de verduurzaming van reizen op lange afstanden: in het geval van goede bescherming (met name in geval van reisonderbrekingen) kunnen passagiers die lange afstanden willen afleggen dit doen door verschillende vormen van vervoer te combineren, waardoor voor elk deel van de reis de meest efficiënte en duurzame vervoerswijze kan worden gebruikt. Dit sluit aan bij de *Green Deal* en een van de ambities van het visie-document *Sustainable & Smart Mobility Strategy*, die de Commissie in 2020 heeft aangenomen.[6]

Met betrekking tot data en de daarbij voor vervoerders behorende verplichtingen, geldt dat dit voorstel in overeenstemming is met de gedelegeerde Verordening betreffende multimodale reisinformatiediensten[7], de Mededeling over een gemeenschappelijke Europese ruimte voor mobiliteitsgegevens (EDMS)[8], en Richtlijn betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen en het voorstel tot herziening daarvan[9].

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft drie beleidsopties onderzocht.[10] Beleidsoptie 1 regelt voor alle ticketcategorieën het recht op informatie voorafgaand aan de aankoop, en klachtenafhandeling. Voor ticketcategorie A regelt beleidsoptie 1 voorts het recht op een basispakket aan passagiersrechten. Beleidsoptie 2 regelt voor alle ticketcategorieën het recht op informatie voorafgaand aan de aankoop, klachtenafhandeling, en één aanspreekpunt. Voor ticketcategorie A regelt beleidsoptie 2 aanvullend het recht op het verkrijgen van *real-time* informatie, en een

[6] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future, COM(2020) 789 final, 9.12.2020.
[7] Verordening (EU) 2017/1926.
[8] Dit is een belangrijke stap in de richting van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke EMDS, die het potentieel van gegevens zal helpen ontsluiten voor een slimmere en duurzamere toekomst op het gebied van mobiliteit en vervoer.
[9] Richtlijn (EU) 2015/2302.
[10] Op pagina 9 van COM(2023)752 wordt per ticketcategorie weergegeven wat voor rechten de passagier die multimodaal reist geniet.

basispakket aan passagiersrechten. Voor ticketcategorie B regelt beleidsoptie 2 tot slot het recht op informatie over de afzonderlijke aard van de tickets. Beleidsoptie 3 regelt voor alle ticketcategorieën dezelfde rechten als beleidsoptie 2. Het enige verschil tussen beleidsoptie 2 en beleidsoptie 3 is dat beleidsoptie 3 voor ticketcategorie A een verbeterde reeks passagiersrechten regelt.

In de effectbeoordeling werd geconcludeerd dat beleidsoptie 2 de voorkeur genoot. Zo is gebleken dat beleidsoptie 2 de meest efficiënte en effectieve beleidsoptie is, aangezien zij zorgt voor een billijk evenwicht tussen de doeltreffendheid van de interventie voor het bereiken van de doelstelling om de bescherming van passagiers (met inbegrip van personen met een handicap of een beperkte mobiliteit) in het kader van multimodale reizen te verbeteren, enerzijds, en efficiëntie in termen van kosten voor de industrie, anderzijds. Voorts bleek beleidsoptie 2 ook de meest evenredige en coherente maatregel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent geen specifieke wetgeving over passagiersrechten in de context van multimodale reizen. Wel is in de Mobiliteitsvisie[11] de ambitie geuit om de krachten en kansen van alle vervoerswijzen te benutten. In de Innovatiestrategie Luchtvaart[12] is tevens als doel opgenomen dat in 2050 voor internationale reizen een optimale combinatie en aansluiting van vervoersmiddelen wordt ingezet waarbij de reiziger centraal staat, niet de modaliteit. Bovendien zet het kabinet zich in voor een hoog niveau van consumentenbescherming, zoals artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de EU ook voorschrijft.[13] Ook hecht het kabinet veel belang aan het waarborgen van rechten en belangen voor mensen met een handicap of mobiliteitsbeperking. Het kabinet onderschrijft dan ook het belang voor assistentie en toegankelijke informatie voor deze doelgroep in de context van multimodale reizen.[14]

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het regelen van passagiersrechten in de context van multimodale reizen op EU-niveau wenselijk, omdat dit uniforme regels creëert binnen de EU. Uniforme regels leiden tot duidelijkheid en een betere bescherming van rechten voor passagiers over de verschillende vervoerswijzen heen. Bovendien is aandacht voor en verhoging van de bescherming van rechten van specifiek van belang voor reizigers die onderdeel zijn van een kwetsbare doelgroep, zoals reizigers met een handicap of een beperkte mobiliteit. Doordat het voorstel expliciet de rechten voor personen met een handicap of een beperkte mobiliteit benoemt, vergroot het de mogelijkheid voor deze mensen om zelfstandig te reizen, en in hogere mate te integreren in de maatschappij. Het voorstel regelt bijvoorbeeld dat vervoerders non-discriminerende regels moeten vaststellen, en

[11] Mobiliteitsvisie 2050- Hoofdlijnenvisie, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d954c7efb64c60233b4000dbc2efe949e84bb7f9/pdf.
[12] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Innovatiestrategie Luchtvaart', bijlage-innovatiestrategie-luchtvaart.pdf.
[13] OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj.
[14] 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.

dat geen extra kosten in rekening gebracht mogen worden voor mensen met een handicap of een beperkte mobiliteit. Het kabinet acht aandacht voor deze doelgroep van grote waarde. Daarnaast hecht het kabinet waarde aan het feit dat het voorstel multimodaal reizen wil stimuleren, om op die manier bij te dragen aan de verduurzaming van vervoer en om vervoersemissies te verminderen.

Het kabinet heeft wel een paar aandachtspunten en verzoeken tot verduidelijking. Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over enkele in het voorstel geïntroduceerde termen, met name wat verstaan wordt onder 'multimodale passagiersknooppunt' (*multimodal passenger hub*), wie wordt gezien als de manager van de multimodale hub, hoe verschillende vervoerders met eigen systemen zorgen voor één aanspreekpunt (*single point of-contract*), en wat de vereisten zijn voor het aanspreekpunt qua bereikbaarheid. Bijvoorbeeld onder multimodaal passagiersknooppunt wordt in het voorstel verstaan: een overstappunt tussen ten minste twee vervoerswijzen voor passagiers, waar de toegang tot het openbaar vervoer en overstappen tussen vervoerswijzen, met inbegrip van *park-and-ride*-stations en actieve vervoerswijzen, zijn gewaarborgd en dat fungeert als interface tussen stedelijke knooppunten en vervoersnetwerken over langere afstanden. De huidige terminologie verwijst naar actieve vervoerswijzen (*active mobility*), en dat dit ook geldt als een modaliteit. Door het toevoegen van actieve vervoerswijzen, wordt echter bijna elke haven, luchthaven en treinstation gezien als multimodale hub. Op basis van het voorstel moet de manager van een dergelijke multimodale hub voldoen aan verscheidene vereisten, zoals het verschaffen van informatie over minimale overstaptijden tussen verschillende vervoerswijzen, en het opzetten van een klachtenbehandelingsmechanisme. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verduidelijking van deze in het voorstel geïntroduceerde termen.

Ten tweede worden in bijlage I, inzake stedelijke knooppunten, enkel steden genoemd en wordt geen duidelijkheid verschaft over waar en welke soort multimodale passagiersknooppunten er zijn. Bovendien is het onduidelijk hoe de lijst tot stand is gekomen. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verduidelijking inzake de lijst met stedelijke knooppunten en de totstandkoming daarvan.

Ten derde wordt in het voorstel vaak verwezen naar de term "*accessible format*". Het kabinet stelt voor dat deze term toegevoegd wordt in de definities met een verwijzing naar Richtlijn betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten[15], waarnaar in de Preambule van het voorstel al naar verwezen wordt. Het kabinet acht een duidelijke koppeling in de definities van meerwaarde.

Ten vierde voorziet het voorstel in een uitvoeringshandeling die via een comité vastgesteld zal worden. Het comité dat is voorzien om de Commissie bij te staan bij de uitoefening van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheid is het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer (zoals opgericht bij artikel 38 van Verordening betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers)[16]. Het kabinet heeft de voorkeur voor een apart comité, speciaal

[15] Richtlijn (EU) 2019/882.
[16] Verordening (EU) 2021/782.

voor alle vervoerwijzen en multimodale reizen, omdat het toevoegen van andere vervoerswijzen aan het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer veel kan zijn, en het daarom van toegevoegde waarde is om een nieuw, apart comité op te richten. Het kabinet zal derhalve in de onderhandelingen inzetten op het instellen van een specifiek comité voor multimodale passagiersrechten, dat zowel de Commissie kan bijstaan bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheid onder dit voorstel, alsmede de uitvoeringsbevoegdheden onder het voorstel over de handhaving van passagiersrechten.

Tot slot is er de vraag over aansprakelijkheid in het geval van vertraging of annulering bij het boeken van multimodale reizen, bijvoorbeeld over wie aansprakelijk is voor het betalen van een vergoeding ingeval een passagier door een treinvertraging zijn of haar vlucht niet haalt. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verduidelijking over aansprakelijkheid in het geval van vertraging of annulering bij het boeken van multimodale reizen.

Gevolgen voor de brede welvaart
De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan[17] om bij voorstellen voortkomend uit de *Green Deal* rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten, en de verdeling van kosten en baten. Het effect op kwaliteit van leven voor huidige generaties is positief, omdat het voorstel beoogt de bescherming van rechten inzake multimodale reizen te verhogen. Over kapitaalvoorwaarden op basis van dit voorstel valt weinig te zeggen. Inzake grensoverschrijdende effecten, kan gesteld worden dat het voorstel passagiers wil motiveren om de meest efficiënte en duurzame vervoerswijze te gebruiken. Dit is positief. Wat de verdeling van kosten en baten betreft, zijn de kosten voor vervoerders en de baten voor passagiers.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
Het krachtenveld is nog onduidelijk. Naar verwachting staat een meerderheid van de lidstaten positief tegenover het voorstel. Het voorstel zal waarschijnlijk ervaren worden als een positieve invulling van de *Sustainable & Smart Mobility Strategy*.[18] De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid
Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91 lid 1 en artikel 100, lid 2, VWEU. Artikel 91 geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 100, lid 2, kunnen het Europees Parlement en de Raad passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart

[17] Kamerstuk 35 377, nr. 19.
[18] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future, COM(2020) 789 final, 9.12.2020.

vaststellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel passagiers die multimodaal reizen beter te beschermen door passagiersrechten in de context van multimodale reizen te vereenvoudigen, consistenter te maken en te harmoniseren. Aangezien passagiers die multimodaal reizen nu onvoldoende beschermd worden en multimodaal reizen een grensoverschrijdend karakter heeft, kan dit niet voldoende door de EU-lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Bovendien leidt het afzonderlijk stellen van nationale regels door de EU-lidstaten tot inconsistentie over verstrekking van vervoersbewijzen en daarmee tot onzekerheid voor passagiers, wat ook weer kan leiden tot meer administratieve lasten voor vervoerders. Derhalve is een EU-aanpak nodig. Om deze redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel passagiers die multimodaal reizen beter te beschermen door passagiersrechten in de context van multimodale reizen te vereenvoudigen, consistenter en te harmoniseren. Voor nu is er een (juridische) leemte met betrekking tot multimodale reizen, en de daarbij behorende rechten van passagiers. Zo bestaat er bijvoorbeeld veel onduidelijkheid over (de uitoefening van) het recht op terugbetaling van tickets bij multimodaal reizen.
Het kabinet acht het voorgestelde optreden geschikt om de doelstelling van het voorstel te bereiken. De voorgestelde maatregelen harmoniseren de regels omtrent passagiersrechten in de context van multimodale reizen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel de lidstaten voldoende ruimte laat om invulling te geven inzake de handhaving.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zouden zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Het voorstel specificeert geen financiële consequenties voor rijksoverheid en/of medeoverheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Bij de onderhandelingen zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn de kosten zo laag mogelijk te houden om het gestelde doel te bereiken. Het is nog niet duidelijk welke implicaties het voorstel

daadwerkelijk heeft qua kosten voor de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarom zal een toets plaatsvinden op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten (HUF-toets).

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Uit het impact assessment van de Commissie volgt dat het voorstel naar verwachting zal leiden tot kleine terugkerende administratieve kosten voor vervoerders, die vanaf 2025 in totaal geraamd worden op €6.770 per jaar (€467 voor luchtvaartmaatschappijen, €6.069 voor autobus- en touringcaroperators en €233 voor vervoerders over water). Of €124.649 voor de periode 2025-2050. Deze kosten houden met name verband met de verplichting voor vervoerders om *real-time* informatie aan passagiers te verstrekken. Er zijn geen voorziene financiële consequenties voor burgers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
Er worden geen significante effecten op het concurrentievermogen van de EU verwacht gezien de beperkte administratieve kosten voor vervoerders en omdat de voorgestelde regels en verplichtingen van toepassing zijn op alle aanbieders van reisdiensten in de EU die betrokken zijn bij een multimodale reis. Er worden geen geopolitieke aspecten voorzien.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Het voorstel betreft een (op zichzelf staande) verordening (en niet een herziering van een bestaande verordening). In het voorstel worden artikelen benoemd waarin obligaties voor de lidstaten worden benoemd, en in het geval van Nederland aanleiding geeft tot het vaststellen of wijzigen van nationale regelgeving. Zo stelt artikel 20 dat elke lidstaat een of meer instanties aanwijst die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze verordening. En artikel 25 verplicht lidstaten tot het instellen van sancties bij handelingen die in strijd zijn met de verordening.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Artikel 11 van de verordening verleent de Commissie de bevoegdheid tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling. Het betreft de bevoegdheid om geharmoniseerde standaardformulieren voor het aanvragen van een terugbetaling of compensatie op te stellen. De toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk omdat de handeling geen essentiële onderdelen van de verordening regelt. Bovendien ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling voor de hand aangezien het gaat om een handeling die waarborgt dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Ook acht het kabinet de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheid wenselijk, omdat de gewone wetgevingsprocedure niet hoeft te worden belast, waardoor flexibiliteit voor benodigde aanpassingen wordt geborgd.

Wat betreft de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandeling stelt de Commissie toepassing van de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van de Comitologieverordening

voor.[19] Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde procedure, omdat de uitvoeringsbevoegdheid ziet op uitvoeringshandelingen van algemene strekking, welke gebruikelijk met toepassing van de onderzoeksprocedure worden vastgesteld (artikel 2, lid 2, onder a, van de Comitologieverordening).

Verder voorziet het voorstel in een uitvoeringshandeling die via een comité vastgesteld zal worden. Het comité dat is voorzien om de Commissie bij te staan bij de uitoefening van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheid is het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer (zoals opgericht bij artikel 38 van Verordening betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers)[20]. Het kabinet heeft de voorkeur voor een apart comité, speciaal voor alle vervoerwijzen en multimodale reizen, omdat het toevoegen van andere vervoerswijzen aan het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer veel kan zijn en het daarom van toegevoegde waarde is om een nieuw, apart comité op te richten. Het kabinet zal derhalve in de onderhandelingen inzetten op het instellen van een specifiek comité voor multimodale passagiersrechten.

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

Uit het voorstel volgt dat de verordening in werking zal treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het publicatieblad van de EU. Zij is van toepassing met ingang van 1 jaar na de inwerkingtreding. De verordening zal dan vervolgens verbindend zijn in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat. Het kabinet acht de termijn van een jaar na de datum van inwerkingtreding niet wenselijk, vanwege de mogelijke invoering van nieuwe of aanvullende nationale regelgeving. Het kabinet zou voor de sector graag meer tijd willen om de benodigde aanpassingen te kunnen doen, en zal zich ervoor inzetten dat de termijn van inwerkingtreding wordt verlengd tot minimaal 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voorziet in een evaluatie van de verordening, 5 jaar na inwerkingtreding. Het kabinet acht deze evaluatie wenselijk, om te bezien of verbetering van passagiersrechten in de context van multimodaal reizen passagiers stimuleren om multimodaal te reizen en dit leidt tot verduurzaming van reizen op lange afstanden.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

In Nederland is de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) de relevante nationale handhavingsinstantie. De ILT houdt toezicht op de naleving van passagiersrechten en heeft de

[19] Verordening (EU) 182/2011.
[20] Verordening (EU) 2021/782.

bevoegdheid om controles uit te voeren, handhavingsmaatregelen te treffen en boetes op te leggen aan vervoerders die de wet- en regelgeving niet naleven op het gebied van transport.

Het voorstel creëert een nieuwe verplichting voor vervoerders die enkelvoudige multimodale contracten aanbieden (ticketcategorie A) om om de twee jaar een verslag te publiceren over de uitvoering van hun kwaliteitsnormen voor diensten met kernprestatie-indicatoren met betrekking tot passagiersrechten (bijvoorbeeld gemiste aansluitingen, klachtenbehandeling, samenwerking met de vertegenwoordigers van personen met een handicap). Dit verslag kan behulpzaam zijn bij het toezicht op en de handhaving van passagiersrechten.

Aandachtspunt is dat de door de luchtvaartmaatschappij verplichte assistent van personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit volgens het voorstel gratis mee moet kunnen reizen en bij voorkeur naast de persoon die de assistent assisteert moet kunnen zitten. De verwachting is dat dit meer toezicht/handhavingscapaciteit kost, vanwege het mogelijk creëren van oneigenlijk gebruik[21] en/of meer klachten. Het is echter nog niet duidelijk welke implicaties het voorstel daadwerkelijk heeft voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid (inclusief benodigde capaciteit) en fraudebestendigheid van de verordening zal derhalve door de toezichthouder in een later stadium beoordeeld worden in een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid).

In de onderhandelingen zal het kabinet aandacht houden voor de kosten, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

[21] Bijvoorbeeld ouderen die samen reizen, zouden kunnen zeggen dat de ene de andere helpt en vragen om gratis vervoer.