

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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

(COM(2008) 816 definitief — 2008/0246 COD))

(2009/C 317/16)

Rapporteur: **Bernardo Hernández BATALER**

Corapporteur: **Jörg RUSCHE**

De Raad heeft op 12 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 71 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het

„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”

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 26 juni 2009. Rapporteur was de heer **Hernández Bataller**, corapporteur de heer **Rusche**.

Tijdens zijn op 15 en 16 juli 2009 gehouden 455^e zitting (vergadering van 16 juli 2009) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 65 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie omdat deze verordening de werking van de interne markt en de rechten van passagiers, met name gehandicapten, in het algemeen ten goede zal komen.

1.2. Het Comité betreurt echter dat in het voorstel niet specifiek en meer gedetailleerd wordt ingegaan op de situatie van gehandicapten en dat er niet meer geavanceerde regels worden ingevoerd om de economische en grondrechten van consumenten te kunnen vrijwaren.

1.3. Het Comité stelt in dit advies voor om een regeling te treffen voor personen met een handicap, die in ieder geval waarborgen omvat met betrekking tot de toegankelijkheid van vervoermiddelen.

1.4. Op veiligheidsgebied moet de lat steeds zo hoog mogelijk worden gelegd, zij het binnen de regelgevingsmogelijkheden die hiervoor in de lidstaten van de Europese Unie voorhanden of gepland zijn.

1.5. Ook voor andere grondrechten, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten overstaan van databanken, moet een specifieke regeling worden ingevoerd die meer garanties biedt.

1.6. Ten aanzien van de economische rechten van consumenten moet de regelgeving in kwestie op diverse punten aanzienlijk worden aangepast, zoals op het vlak van vervoer langs een andere route of terugbetaling, de vergoeding van de prijs van het vervoerbewijs, informatieverstrekking aan passagiers of de klachtenregeling.

2. Achtergrond

2.1. In artikel 38 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie ⁽¹⁾ staat dat in het beleid van de Unie een hoog niveau van consumentenbescherming wordt verzekerd. In artikel 3 van het EG-Verdrag wordt bovendien gesteld dat het optreden van de Gemeenschap „een bijdrage tot de versterking van de consumentenbescherming” omvat en in artikel 153 van datzelfde Verdrag wordt het bevorderen van de belangen van de consumenten en van een hoog niveau van consumentenbescherming tot de taken van de Gemeenschap gerekend.

2.2. In haar Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” ⁽²⁾ wilde de Commissie de rechten van reizigers van alle vervoerswijzen vaststellen door een aantal beginselen vast te leggen die op die vervoerswijzen van toepassing zijn ⁽³⁾. Zij stelde vast dat een aantal rechten moest worden versterkt, zoals die van personen met een mobiliteitsbeperking, automatische en onmiddellijke oplossingen bij reisonderbreking (langdurige vertragingen, annuleringen of instapweigering), verplichting tot informatieverstrekking aan passagiers en behandeling van klachten en voorzieningen voor verhaal.

⁽¹⁾ PB C 303 van 14.12.2007, blz. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 van 12 september 2001.

⁽³⁾ Zoals in 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 (PB L 46 van 17.2.2004).

2.3. In 2006 hield de Europese Commissie een openbare raadpleging over de rechten van scheepspassagiers, die deels was gericht op de bescherming van de rechten van personen met beperkte mobiliteit tijdens een reis over zee en over binnenwateren. De meerderheid vond dat er in de hele EU een gemeenschappelijk minimaal beschermingsniveau voor passagiersrechten moest komen, ongeacht de vervoerswijze en ongeacht of de reis volledig binnen dezelfde lidstaat plaatsvindt dan wel een binnen- of buitengrens overschrijdt.

2.4. Bovendien luidde de algemene conclusie van een onafhankelijke studie ⁽⁴⁾ dat de bescherming van passagiers in de EU niet geheel bevredigend was door onder andere een gebrek aan eenvormigheid inzake de omvang en de mate van de bescherming van hun rechten, het gebrek aan een kader voor onmiddellijke en pasklare oplossingen in geval van annulering en vertraging, en het gebrek aan informatie aan passagiers over hun rechten in geval van een kritieke gebeurtenis.

2.5. De effectbeoordeling had over het algemeen betrekking op de beginselen van schadeloosstelling en bijstand in geval van annulering en vertraging, op de regels voor toegankelijkheid, non-discriminatie en bijstand voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, op kwaliteitsnormen en de verplichting tot informatieverstrekking, op regels voor klachtenbehandeling en het toezicht op naleving.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1. Het voorstel beoogt, door middel van een verordening minimumregels vast te stellen voor non-discriminatie tussen passagiers met betrekking tot vervoersvoorwaarden die door vervoerders worden aangeboden, gelijke behandeling van en verplichte bijstand voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit, de verplichtingen van vervoerders ten opzichte van passagiers in geval van annulering of vertraging, minimaal aan passagiers te verstrekken informatie, klachtenbehandeling en eerbiediging van passagiersrechten.

3.2. Het voorstel is van toepassing op het commerciële vervoer van passagiers over zee en binnenwateren, met inbegrip van cruises, tussen of in havens of elke inschepings- / onschepingsplaats op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is.

3.3. Het gaat om verplichtingen van vervoerders in het geval van reisonderbreking, informatieverstrekking, recht op bijstand, vervoer langs een andere route of terugbetaling, vergoeding van de prijs van het vervoerbewijs en bijkomende maatregelen ten behoeve van passagiers.

3.4. Het is de bedoeling dat elke lidstaat een of meerdere onafhankelijke instanties opricht die bevoegd zijn voor de uitvoering

van de verordening en die de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de passagiersrechten worden geëerbiedigd, waaronder de naleving van de regels in verband met de toegankelijkheid.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke minimumregels en hoopt dat hiermee een stap in de richting van een betere en hogere bescherming van de consument wordt gezet, overeenkomstig de doelstellingen van het EG-Verdrag. De Commissie zou uitdrukkelijk moeten vermelden dat dit voorstel niet van toepassing is op toeristische evenementen van een dag of minder.

4.1.1. Het gaat hier om een gewaagd voorstel dat, geheel in lijn met de meest recente initiatieven van de Europese Commissie, de consument centraal plaatst op de interne markt en deze beschouwt als ultieme begunstigde van de openstelling van de nationale markten.

4.1.2. Het voorstel beoogt niet alleen een reeks regels en principes vast te stellen die de economische rechten waarborgen van passagiers die nationale of internationale reizen over zee of over binnenwateren maken, maar heeft ook tot doel de rechten van de mensen in het algemeen te erkennen en veilig te stellen.

4.1.3. Verder vormt het voorstel een aanvulling op de wetgeving van veel lidstaten van de EU die zich ofwel niet bezighouden met de kwestie of dat doen op een manier die de rechten van personen met een handicap of ouderen in de praktijk niet waarborgt. Dit heeft betrekking op de systemen voor toegankelijkheid en informatie en hulp aan boord, alsook op voorafgaande informatie, die in veel gevallen duidelijk voor verbetering vatbaar is.

4.1.4. Het Comité is het echter niet eens met het voorstel dat de lidstaten diensten die onder openbaredienstcontracten vallen mogen vrijstellen omdat juist deze diensten het meest worden gebruikt door de burgers en het meest zouden worden gemist door personen met een handicap. De Commissie zou na de punten 19 a) en b) een alinea kunnen invoegen waarin van de verantwoordelijke autoriteiten wordt geëist om in dat soort gevallen een automatisch vergoedingsstelsel in te voeren

Behalve de bestaande regelgeving voor veiligheid op zee (Richtlijnen 1999/35/EG, 98/18/EEG en 98/41/EG) moet volgens het Comité uitdrukkelijk in de verordening worden opgenomen dat het recht op veiligheid voor passagiers een specifiek recht is.

Met het oog hierop wordt onder „veiligheid” ook toegankelijkheid verstaan, d.w.z. dat de toegankelijkheid voor passagiers, niet alleen tijdens het inschepen en van boord gaan, maar ook gedurende het hele traject moet worden gegarandeerd.

(4) Onafhankelijke studie inzake de „Analyse en beoordeling van het beschermingsniveau voor de rechten van passagiers in de sector van het Europese zeevervoer”, die in 2005-2006 in opdracht van DG TREN van de Commissie werd uitgevoerd.

Ook moet bij alle inschepingen en op alle trajecten die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen uitdrukkelijk de veiligheid worden gegarandeerd van geleidehonden, die een gehandicapte die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer en op mobiliteit vergezellen.

4.1.5. Het Comité herinnert de Commissie eraan dat zij op communautair niveau alle noodzakelijke maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat gehandicapten of personen met beperkte mobiliteit net als alle andere burgers recht hebben op vrij verkeer, keuzevrijheid en non-discriminatie. Er moet een „sociaal model voor gehandicapten”, obesitas inbegrepen, komen om ervoor te zorgen dat iedereen gebruik kan maken van vervoer.

4.1.6. Het Comité is van mening dat niet alleen de artt. 70 en 81 van het Verdrag als rechtsgrondslag moeten dienen maar ook artikel 153, waarin een hoog niveau van consumentenbescherming in het optreden van de Gemeenschap wordt voorgeschreven.

4.1.7. Het Comité staat achter de keuze voor een verordening als instrument omdat de voorgestelde regels op een eenvormige en doeltreffende manier in de hele Europese Unie dienen te worden toegepast om zowel een adequaat beschermingsniveau voor scheepspassagiers als gelijke concurrentievoorwaarden voor vervoerders te garanderen.

4.1.8. Het deelt verder de mening van de Europese wetgevers, die zijn overeengekomen dat coregulering- en zelfreguleringsmechanismen „niet mogen worden toegepast wanneer het grondrechten of belangrijke beleidskeuzen betreft of in situaties waarin de regels in alle lidstaten op eenvormige wijze dienen te worden toegepast” (5), waarmee het voorstel voor een verordening voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

4.1.9. Het in hoofdstuk III opgenomen doel, nl. waarborgen dat marktdeelnemers hun activiteiten op de interne markt onder geharmoniseerde voorwaarden kunnen uitoefenen, kan slechts in beperkte mate worden verwezenlijkt omdat de verordening de lidstaten veel armslag biedt met betrekking tot rechten in geval van annulering en vertraging. In het verslag dat de Commissie binnen drie jaar na goedkeuring van de verordening moet uitbrengen (art. 30) zou concreet aan de orde moeten komen of een eventueel uiteenlopen van wetgeving op dit gebied al dan niet van invloed is op de concurrentie of de goede werking van de interne markt.

4.1.10. Het Comité is zich bewust van het feit dat de verordening niet van toepassing is op vervoer voor hoofdzakelijk toeristische doeleinden, met name excursies en rondleidingen. Nochtans moet wel oog bestaan voor passagiers die moeilijkheden ondervinden omdat een van hun reisvervoerders niet voor aansluiting kan zorgen.

(5) Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie „Beter wetgeven” (2003/C 321/01), punt 17.

4.2. Het vindt het voorts belangrijk dat vervoerbewijzen worden beschouwd als bewijs van de sluiting van de vervoersovereenkomst en acht het van belang dat de bepalingen van de verordening als „hard law” worden aangemerkt, onverminderd het huidige *acquis* inzake consumentenbescherming, met name inzake oneerlijke bedingen (6) en oneerlijke handelspraktijken (7).

Er moet een specifieke oplossing worden gevonden om af te wijken van, of in voorkomend geval een voor gehandicapten zo gunstig mogelijk wijziging aan te brengen in, de huidige, nagenoeg algemeen geldende, verplichting voor deze personen om vervoerders uiterlijk 48 uur op voorhand in kennis te stellen van hun voornemen om een bepaalde reis te ondernemen. Deze strikte termijn kan verhinderen dat zij ten volle gebruik maken van bepaalde rechten die zijn gekoppeld aan het vrije verkeer van personen, zoals het recht op vrijetijdsbesteding of het recht om het hoofd te bieden aan bepaalde noodsituaties waarbij zij betrokken zijn geraakt.

Het Comité staat erop dat flexibeler wordt omgegaan met de procedure voor het aanvragen van bijstand aan boord. Reizigers hoeven niet vooraf te boeken voor deze vervoerwijze en als gehandicapten verplicht worden om vooraf bijstand aan te vragen, dan is dat in strijd met hun recht op gelijke behandeling. Daarom moet onderscheid worden gemaakt tussen lange- en kortereafstandsreizen, of tussen de verschillende soorten boten/schepen die voor het vervoer worden gebruikt. De Europese Commissie zou vervoerders moeten verplichten om de passagier een ontvangstbevestiging te sturen zodat de passagier in het geval van een storing in het systeem voor informatieoverdracht kan aantonen dat hij of zij de benodigde bijstand daadwerkelijk heeft aangevraagd.

4.2.1. Overeenkomstig de rechten die in het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap zijn vastgelegd moeten deze personen in havens, op inschepings- en ontschepingsplaatsen en aan boord van passagiersschepen aanspraak kunnen maken op bijstand. Het Comité staat volledig achter het principe dat deze bijstand, in het belang van de sociale integratie, kosteloos moet zijn, overeenkomstig de bepalingen van artikel 26 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie betreffende het recht op integratie van gehandicapten.

4.2.2. Het Comité is derhalve van mening dat uitzonderingen op de instapweigering voor gehandicapten of personen met een beperkte mobiliteit, gebaseerd moeten zijn op objectieve, niet-discriminerende, transparante en controleerbare criteria.

(6) Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten PB L 95 van 21.4.1993, blz. 29.

(7) Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken die van invloed zijn op consumenten op de interne markt. PB L 149 van 11.6.2005, blz. 22.

4.3. Het Comité vindt het positief dat in artikel 8 van het voorstel voor een verordening wordt verwezen naar overleg met maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties, in de zin dat vervoerders samen met organisaties van gehandicapten en nationale handhavingsinstanties de toegangsregels bepalen. Ook kwaliteitsnormen moeten samen met consumentenorganisaties worden vastgesteld, overeenkomstig artikel 22 van het voorstel en met inachtneming van de aanbevelingen van de Internationale Maritieme Organisatie en andere ter zake bevoegde internationale instanties.

4.4. De heffing waarover in artikel 9, lid 3, van het voorstel wordt gesproken, en meer in het bijzonder het eenzijdige karakter daarvan, is volledig in strijd met het principe dat bijstand, in het belang van de sociale integratie, kosteloos moet zijn. De scheiding van boekhoudingen is evenwel een natuurlijk gevolg van het transparantiebeginsel, hoewel het door een accountant gecontroleerd jaaroverzicht ter beschikking moet kunnen worden gesteld aan de organisaties van gehandicapten en consumentenorganisaties. Het Comité stelt voor om na te gaan in hoeverre het midden- en kleinbedrijf in staat is om de lasten te dragen die gepaard gaan met het voeren van een dergelijke boekhouding.

4.5. De compensatie met betrekking tot rolstoelen en mobiliteitsmiddelen, alsmede het verstrekken van vervangende middelen aan belanghebbenden, voldoet aan de beschermingsdoelstellingen van de verordening. Er moet volledige compensatie voor alle schade en verlies worden geboden.

4.6. De verplichtingen in het geval van reisonderbreking zijn, bij gebrek aan bestaande regelgeving, redelijk. Het Comité kan begrijpen dat de bescherming die in eerste instantie op communautair niveau wordt geboden, min of meer dezelfde is als die van reizigers in het luchtvervoer, maar vindt wel dat moet worden aanbevolen dat zeer snel het hoogste beschermingsniveau wordt bereikt.

4.6.1. De vergoeding van de prijs van het vervoerbewijs kan, als systeem voor automatische compensatie, een billijk systeem zijn, mits het soepel en efficiënt wordt toegepast. In het geval van vertraging moeten in de toekomst volgens dit systeem wel hogere vergoedingen worden uitbetaald.

4.6.2. Verduidelijkt moet worden wat wordt verstaan onder de bepaling in lid 4 van artikel 20 die luidt dat het artikel niet van toepassing is wanneer de vertraging het gevolg is van „*buitengewone omstandigheden*”. Wat hier wordt bedoeld is dat het artikel, conform de uitspraak van het Hof van Justitie⁽⁸⁾, niet van toepassing is in het geval van een technisch probleem bij een vaartuig dat annulering van een reis tot gevolg heeft, behoudens indien dit probleem voortvloeit uit gebeurtenissen die wegens hun aard of

hun oorsprong niet inherent zijn aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken vervoerder. Dat een vervoerder aan de voorgeschreven minimumvereisten inzake het onderhoud van een vaartuig heeft voldaan volstaat op zich niet als bewijs dat deze vervoerder alle „*redelijke maatregelen*” heeft getroffen en ontslaat hem niet van zijn verplichting om compensatie te betalen. Ook moet rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden waarin het betreffende vervoer over zee plaatsvindt.

4.6.3. De bepaling in artikel 21 van het voorstel dat niets in deze verordening de passagiers zal beletten om voor nationale rechtbanken een schadevergoeding te vorderen voor het uit de annulering of vertraging van vervoersdiensten voortvloeiende verlies is geheel in overeenstemming met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat is opgenomen in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

4.7. Informatie is een belangrijk aspect voor reizigers en het voorstel komt tegemoet aan de eis dat informatie toegankelijk moet zijn en moet aansluiten bij de technologische ontwikkelingen.

4.8. Klachten (aangaande schade naar civiel- en/of handelsrecht) moeten worden voorgelegd aan buitengerechtelijke organen voor consumentengeschillen die zijn opgericht naar aanleiding van Aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 of aan organen die ten minste de beginselen van onafhankelijkheid, doorzichtigheid, hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, vrijheid en vertegenwoordiging eerbiedigen.

4.9. De nationale handhavingsinstanties moeten bevoegd zijn om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen, die in ieder geval de opdracht tot betaling van compensatie aan de persoon die een klacht heeft ingediend moeten omvatten.

In de verordening zou melding moeten worden gemaakt van de verplichting om passende, relevante en vlot toegankelijke informatie te verstrekken over sancties en klachten die reizigers kunnen indienen.

4.10. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens, en de jurisprudentie van het Hof van Justitie dienaangaande, strikt moeten worden uitgevoerd om de privacy van passagiers te waarborgen. Dat geldt met name voor persoonlijke gegevens die ter gelegenheid van de verstrekking van vervoersdiensten aan derde landen kunnen worden verstrekt. Personen wier gegevens in een bestand zijn opgenomen, moeten hiervan op de hoogte worden gebracht en moeten inzage krijgen en om aanpassing of verwijdering van hun gegevens kunnen verzoeken.

⁽⁸⁾ Arrest van 22 december 2008, zaak C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

4.11. Het Comité herinnert de Commissie eraan dat Richtlijn 90/314/EG nodig moet worden herzien om beter aan te sluiten bij dit voorstel en bij andere onderdelen van het afgeleide Gemeenschapsrecht, en om in ieder geval:

- de definitie en uitleg van termen als „all-in”, „pakketreizen” of „van tevoren georganiseerde combinatie” aan te passen;
- de precieze verantwoordelijkheid van de touroperator en reisagent duidelijker af te bakenen in geval van niet-naleving of gebrekkige naleving van de overeenkomst, ongeacht de vraag of de touroperator of reisagent de dienst in kwestie direct of indirect heeft verleend;

- een duidelijker en vollediger compensatie vast te stellen voor consumenten in geval van annulering van de overeenkomst door de organisator.

4.12. Het Comité herinnert de Commissie er ook aan dat de verordening een specifieke verwijzing moet bevatten naar de richtlijnen over zee- en binnenvaart die tot doel hebben een hoog beschermingsniveau te waarborgen, met name voor personen met een mobiliteitsbeperking, en dat, indien nodig, de geografische reikwijdte daarvan moet worden aangepast.

Brussel, 16 juli 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
