EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 261/2004, (EG) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 en (EU) 2021/782 wat betreft de handhaving van passagiersrechten in de Unie

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende passagiersrechten voor multimodale reizen

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Behoefte aan actie

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Passagiersrechten gelden voor een groeiende markt van ongeveer 13,4 miljard passagiers die jaarlijks 107 miljoen reizen met het openbaar vervoer maken. Die rechten beschermen passagiers voor, tijdens en na hun reis en vormen de kern van het vervoers- en consumentenbeleid van de EU; ze zijn uitgegroeid tot een vlaggenschipinitiatief van de Unie.

Het kader voor passagiersrechten bestaat uit vijf verschillende EU-verordeningen voor luchtvervoer (2), spoorvervoer, vervoer over water en vervoer met autobussen en touringcars. De toepassing ervan heeft er de voorbije twintig jaar toe geleid dat passagiers aanzienlijk beter beschermd zijn. Hoewel er wezenlijke vooruitgang is geboekt, waaronder de herschikking van de spoorwegverordening in 2021, zijn er nog altijd grote uitdagingen. Ten eerste genieten passagiers in alle vervoerswijzen niet ten volle van hun rechten door tekortkomingen in de toepassing en handhaving. Ten tweede biedt het huidige rechtskader geen bescherming voor passagiers die multimodaal reizen. Ten derde zijn er, zoals tijdens de COVID-19-pandemie is vastgesteld, onduidelijke terugbetalingsregels voor vliegtickets die via een tussenpersoon zijn geboekt.

Wat is het doel?

Dit initiatief heeft tot doel de goede werking van de eengemaakte markt voor passagiersvervoer te waarborgen en een hoog niveau van consumentenbescherming voor reizigers tot stand te brengen. De specifieke doelstellingen zijn: 1) een doeltreffende en efficiënte handhaving van de wetgeving betreffende passagiersrechten in de lidstaten waarborgen, 2) een doeltreffende afhandeling van klachten van passagiers waarborgen, 3) passagiers die te maken krijgen met verstoringen tijdens multimodale reizen beter beschermen, 4) meer informatie verstrekken en bijstand verlenen aan personen met een handicap of personen met beperkte mobiliteit (PRM) bij het overstappen tussen vervoerswijzen, en 5) een duidelijke terugbetalingsprocedure garanderen voor vliegtuigpassagiers die hun reis via een tussenpersoon hebben geboekt.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Ongeacht de lidstaat waarin zij reizen moeten passagiers in de hele EU hun rechten op dezelfde wijze kunnen doen gelden en dezelfde bescherming genieten. Daarom vereisen de hierboven vermelde problemen actie op EU-niveau. Anderzijds zijn handhaving en toezicht op de naleving taken van de lidstaten.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

In het kader van deze effectbeoordeling zijn drie reeksen beleidsopties (BO1, BO2, BO3) beoordeeld. Elke reeks bevat oplossingen voor een van de drie vastgestelde problemen, maar verschilt qua reikwijdte van de op EU-niveau geplande acties.

Opties BO1.1 en BO1.2 zijn gericht op oplossingen voor tekortkomingen in de toepassing en de handhaving van het huidige regelgevingskader voor passagiersrechten. BO1.1 heeft tot doel de harmonisering van belangrijke bestaande regels op dit gebied te verzekeren en is met name gebaseerd op maatregelen die zijn opgenomen in de nieuwe spoorwegverordening, die in juni 2023 in werking is getreden. BO1.2 bouwt voort op BO1.1 en heeft tot doel de naleving te versterken.

Opties BO2.1, BO2.2 en BO2.3 behandelen kwesties in verband met het beschermingsniveau van passagiers die een multimodale reis maken, onder wie personen met beperkte mobiliteit, door maatregelen over te nemen die al zijn ingevoerd in het kader van de bestaande verordeningen voor reizen met één enkele vervoerswijze. In de beleidsmaatregelen wordt rekening gehouden met de verschillende categorieën vervoerbewijzen voor multimodale reizen: enkelvoudige vervoersovereenkomsten die worden aangeboden door een vervoerder (categorie A), afzonderlijke vervoerbewijzen die worden gebundeld door tussenpersonen (categorie B) en afzonderlijke vervoerbewijzen die door reizigers op eigen initiatief afzonderlijk worden aangekocht (categorie C). PO2.1 biedt passagiers bescherming op basisniveau om te garanderen dat ze minimale informatie en bijstand krijgen, met name passagiers met een enkele vervoersovereenkomst (categorie A). BO2.2 biedt een uitgebreider beschermingsniveau dan BO2.1: passagiers (categorie A en B) moeten realtime-informatie krijgen over verstoringen en eventuele latere aansluitingen. Bovendien zou de bijstand aan personen met beperkte mobiliteit bij het overstappen tussen vervoerswijzen efficiënter en uitgebreider worden door de invoering van “centrale contactpunten” in multimodale knooppunten.

BO2.3 zorgt voor nog meer bescherming door passagiers met een enkele vervoersovereenkomst (categorie A) extra recht te bieden op het sluiten van een alternatieve vervoersovereenkomst als ze een aansluiting missen.

Opties BO3.1, BO3.2 en BO3.3 behandelen de onduidelijke regels voor de terugbetaling van vliegtickets die via een tussenpersoon zijn geboekt. Ze bevatten verplichtingen voor vervoerders en tussenpersonen om passagiers te informeren over het terugbetalingsproces en om de passagier in staat te stellen contact op te nemen. Volgens BO3.1 kunnen passagiers alleen om terugbetaling door de vervoerder vragen en is de tussenpersoon niet bij de verwerking van de terugbetaling betrokken; tussenpersonen moeten passagiers de nodige gegevens verstrekken zodat zij een terugbetaling kunnen vragen. Volgens BO3.2 kan de vervoerder beslissen of passagiers om terugbetaling moeten vragen bij de tussenpersoon of de vervoerder, terwijl BO3.3 passagiers de mogelijkheid biedt om te kiezen tussen terugbetaling via de tussenpersoon of bij de vervoerder.

Het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven, is een combinatie van beleidsopties BO1.2, BO2.2 en BO3.2.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?
De belanghebbenden zijn het er doorgaans mee eens dat de vastgestelde problemen en de doelstellingen belangrijk zijn.

Wat BO1 betreft, zijn veel nationale handhavingsinstanties (NHI's), vervoerders en terminalexploitanten voorstander van BO1.1, omdat daarin aan deze belanghebbenden geen verplichtingen worden opgelegd inzake risicobeoordelingen en bewustmakingsprogramma's over passagiersrechten. BO1.2 geniet de steun van consumentenorganisaties, omdat deze optie vervoerders en terminalexploitanten verplicht om passagiers informatie over hun rechten te verstrekken. Ook goed presterende NHI's, vervoerders, terminalexploitanten en tussenpersonen steunen BO1.2, omdat daarin wordt verzekerd dat de monitoring- en handhavingsactiviteiten van de NHI's transparanter en voorspelbaarder zijn.

Wat BO2 betreft, zijn consumentenorganisaties voorstander van BO2.3, omdat die een hoge mate van consumentenbescherming inhoudt. Vervoerders en tussenpersonen steunen veeleer BO2.1, gezien het huidige ontwikkelingsniveau van de markt voor multimodale ticketverkoop. De NHI's staan positiever tegenover BO2.2.

Wat BO3 betreft, zijn luchtvaartmaatschappijen en tussenpersonen voorstander van BO3.2; ook een Europese passagiersvereniging steunt BO3.2. Een Europese consumentenvereniging zou mogelijk de voorkeur geven aan BO3.3, maar staat ook positief tegenover BO3.2 omdat de passagier zich in laatste instantie altijd tot de vervoerder kan wenden (als de tussenpersoon niet binnen de gestelde termijn betaalt). De NHI's steunen BO3.1.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De algemene doelstelling van deze tussenkomst is het waarborgen van de goede werking van de eengemaakte markt voor passagiersvervoer en het tot stand brengen van een hoog niveau van consumentenbescherming voor passagiers die met één vervoerswijze reizen of tijdens hun reis overstappen tussen verschillende vervoerswijzen, door passagiers, vervoerders, tussenpersonen en (met name voor personen met beperkte mobiliteit) terminalexploitanten en nationale instanties op efficiënte en doeltreffende wijze in staat te stellen die rechten toe te passen en te handhaven.

Waarschijnlijk zullen verschillende groepen belanghebbenden profiteren van het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven: vervoerders, tussenpersonen voor de verkoop van vervoerbewijzen, terminalexploitanten, nationale handhavingsinstanties en passagiers.

Passagiers: uiteindelijk profiteren passagiers het meest van dit initiatief, omdat zij zich waarschijnlijk beter bewust zullen worden van hun rechten door het optreden van vervoerders, terminalbeheerders en handhavingsinstanties. Bovendien zouden passagiers (onder wie personen met beperkte mobiliteit) meer rechten inzake informatie en bijstand genieten als ze een multimodale reis maken, en zouden vliegtuigtickets gemakkelijk worden terugbetaald. De totale voordelen voor passagiers worden geraamd op 2 187 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario, waarvan 2 165,3 miljoen EUR door besparingen op administratieve rompslomp. Die besparingen zijn toe te schrijven aan de tijd die wordt bespaard

dankzij: een duidelijkere terugbetalingsprocedure (1 679,1 miljoen EUR), het centraal contactpunt voor personen met beperkte mobiliteit (277,3 miljoen EUR), het gebruik van een EU-breed standaardformulier voor terugbetalings- en compensatieverzoeken (147 miljoen EUR), het mechanisme voor de afhandeling van klachten van multimodale passagiers (43,3 miljoen EUR) en de bijstand voor passagiers met beperkte mobiliteit die reizen met multimodale vervoerbewijzen van categorie A (18,6 miljoen EUR). Bovendien hebben passagiers recht op bijstand in geval van een gemiste aansluiting tijdens een multimodale reis (met name recht op terugbetaling en vervoer langs een andere route, en recht op verzorging in de vorm van bijvoorbeeld verfrissingen, maaltijden en logies), geraamd op 20,1 miljoen EUR, en hebben zij het recht om zich tot een goedkopere instantie voor alternatieve geschillenbeslechting te richten, geraamd op 1,6 miljoen EUR.

***Vervoerders*:** zullen baat hebben bij snellere en efficiëntere procedures, meer transparantie over de naleving door exploitanten, B2B-voorschriften voor de verwerking van terugbetalingen samen met tussenpersonen voor vliegreizen, concurrentievoordelen dankzij een goede reputatie, grensoverschrijdende gecoördineerde onderzoeken, en doeltreffende samenwerking tussen nationale handhavingsinstanties en instanties voor alternatieve geschillenbeslechting. Ze zullen indirect profiteren van duidelijkere aansprakelijkheidsregels voor multimodale reizen en van de publicatie van risicobeoordelingen, omdat de sector in alle lidstaten een gelijk speelveld zal hebben en de monitoringfactoren transparanter zullen worden. Bovendien worden de kostenbesparingen op administratieve rompslomp voor vervoerders als gevolg van het klachtafhandelingsmechanisme voor multimodale passagiers geraamd op 35,3 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario.

Tussenpersonen: krijgen een officiële rol in de terugbetaling van vliegtickets die via hen zijn geboekt, als de luchtvaartmaatschappij daartoe besluit en zij daarmee instemmen. Tussenpersonen kunnen ook indirect voordeel halen uit duidelijkere aansprakelijkheidsregels voor multimodale reizen, met name als zij passagiers naar behoren informeren over de afzonderlijke aard van de vervoerbewijzen die zij voor een bepaalde multimodale reis hebben gecombineerd en verkocht. Bovendien worden de kostenbesparingen op administratieve rompslomp voor tussenpersonen als gevolg van het klachtafhandelingsmechanisme voor multimodale passagiers geraamd op 24 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario.

Nationale overheidsinstanties: de besparingen op terugkerende handhavingskosten voor nationale overheden worden geraamd op 5,9 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario. Die kostenbesparingen zijn het gevolg van een eenvoudigere manier om de naleving van vervoerders en terminalexploitanten te beoordelen zonder dat zij grondiger en duurder hoeven te monitoren, van het gebruik van standaardformulieren voor het indienen van vorderingen waardoor monitoringactiviteiten worden vergemakkelijkt, en van de verwachte daling van het aantal rechtszaken. Bovendien worden de kostenbesparingen op administratieve rompslomp als gevolg van het klachtafhandelingsmechanisme voor multimodale passagiers geraamd op 71,4 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario.

De totale voordelen van de beleidsoptie waaraan de voorkeur wordt gegeven, worden geraamd op 2 323,6 miljoen EUR ten opzichte van het referentiescenario, uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

De totale kosten van het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven, worden geraamd op 575,2 miljoen EUR bovenop het referentiescenario voor de periode 2025-2050, uitgedrukt als contante waarde.

De totale kosten voor ***vervoerders*** worden geraamd op 144,5 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario, waarvan 51,2 miljoen EUR aanpassingskosten en 93,3 miljoen EUR administratieve kosten. Het grootste deel van de aanpassingskosten is te wijten aan het recht op terugbetaling of vervoer langs een andere route, het recht op verzorging en het recht op bijstand voor passagiers met beperkte mobiliteit die een enkele vervoersovereenkomst hebben (categorie A), en door de behoefte om een systeem in te voeren voor het verstrekken van realtime-informatie aan passagiers met een multimodaal vervoerbewijs van categorie A (een enkele vervoersovereenkomst) en categorie B (afzonderlijke vervoerbewijzen die zijn gebundeld door tussenpersonen). De administratieve kosten zijn grotendeels te wijten aan de

rapportageverplichting, als gevolg van de invoering van kwaliteitsnormen voor dienstverlening en een kwaliteitsmanagementsysteem.

De totale kosten voor terminalbeheerders worden geraamd op 321,9 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario, waarvan 319,5 miljoen EUR aanpassingskosten en 2,3 miljoen EUR administratieve kosten. De vereiste om in multimodale knooppunten een “centraal contactpunt” voor personen met beperkte mobiliteit op te zetten, zorgt voor een groot deel van de aanpassingskosten (316,5 miljoen EUR); de administratieve kosten zijn te wijten aan de verplichting om te rapporteren over de resultaten, als gevolg van de invoering van kwaliteitsnormen voor dienstverlening en een kwaliteitsbeheersysteem.

De totale kosten voor tussenpersonen worden geraamd op 75,2 miljoen EUR, waarvan 17,8 miljoen EUR aanpassingskosten en 57,5 miljoen EUR administratieve kosten. De administratieve kosten zijn voornamelijk te wijten aan de wijziging van de informatiesystemen om passagiers op de hoogte te brengen van het terugbetalingsproces. Claimbureaus kunnen verliezen lijden die worden geraamd op 1,6 miljoen EUR, omdat voor een goedkopere instantie voor alternatieve geschillenbeslechting kan worden gekozen.

De totale kosten voor nationale overheidsinstanties worden geraamd op 32 miljoen EUR, waarvan 30,6 miljoen EUR handhavingskosten, 1,4 miljoen EUR administratieve kosten en 0,02 miljoen EUR aanpassingskosten.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s) en het concurrentievermogen?

Het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven zal een effect hebben op grotere en kleinere ondernemingen, waarbij kmo’s gezien hun beperkte omvang en middelen waarschijnlijk aanzienlijke gevolgen zullen ondervinden. Dat is met name het geval voor tussenpersonen voor de verkoop van vervoerbewijzen en kleine vervoersondernemingen zoals autobus-, touringcar- en scheepvaartmaatschappijen. In dat verband is voor kmo’s een vrijstelling opgenomen van een beleidsmaatregel die bijzonder hoge kosten voor kmo’s met zich meebrengt, namelijk het verstrekken van realtime-informatie aan passagiers met multimodale vervoerbewijzen van categorie A (een enkele vervoersovereenkomst) en categorie B (afzonderlijke vervoerbewijzen die zijn gebundeld door tussenpersonen).

Zijn er significante effecten voor de nationale begrotingen en overheden?

Dankzij het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven, kunnen passagiersrechten beter worden toegepast en gehandhaafd, waardoor nationale autoriteiten efficiënter kunnen werken. Doordat passagiers worden voorgelicht over de mogelijkheid om terugbetalings- en compensatievorderingen in te dienen bij een orgaan voor alternatieve geschillenbeslechting, zal worden bespaard op administratieve kosten voor rechtbanken omdat er minder processen worden gevoerd en de proceskosten dalen. De totale kosten voor de nationale overheden worden geraamd op 32 miljoen EUR en de kostenbesparingen op 77,3 miljoen EUR, wat een netto voordeel oplevert van 45,3 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario.

Zijn er andere significante gevolgen?

Het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven, zal een aantal sociale gevolgen hebben: de gevolgen voor de werkgelegenheid zullen miniem zijn, maar de voordelen in verband met de grondrechten zouden leiden een hoger niveau van consumentenbescherming, ook voor personen met beperkte mobiliteit (bv. het opzetten van centrale contactpunten voor personen met beperkte mobiliteit in multimodale knooppunten). Het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven zal naar verwachting ook een aantal positieve milieueffecten hebben; het zal collectief vervoer aantrekkelijker maken en het kan ertoe bijdragen dat mensen minder voor de auto kiezen, wat een positief effect kan hebben op de vermindering van de uitstoot van CO_2 en andere verontreinigende stoffen, en op de congestie.

Evenredigheid

Het beleidspakket waaraan de voorkeur wordt gegeven, gaat niet verder dan wat nodig is voor de verwezenlijking van de algemene beleidsdoelstelling om de goede werking van de eengemaakte markt voor passagiersvervoer te waarborgen en een hoog niveau van consumentenbescherming voor reizigers tot stand te brengen.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
Na de goedkeuring van het voorstel zal in een voldoende lange periode worden voorzien om het beleid te evalueren. Het vraagt enige tijd alvorens beleidsmaatregelen effect sorteren en resultaten opleveren; de Commissie zal over een solide basis beschikken om de doeltreffende uitvoering te evalueren door middel van handhaving en rapportage door de NHI's. Tenzij zich bij de uitvoering problemen voordoen, zal die evaluatie ten vroegste vijf jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving plaatsvinden.