Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/3382

31.5.2024

Advies Europees Economisch en Sociaal Comité

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van 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

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

en

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

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Rapporteur: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 29.1.2024 en 1.2.2024 Europees Parlement, 8.2.2024
Rechtsgrond	Artikelen 91, lid 1, 100, lid 2 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	28.2.2024
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.3.2024
Zitting nr.	586
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	212/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt de door de Commissie voorgestelde nieuwe verordening, die tot doel heeft de rechten van en informatieverlening aan reizigers te verbeteren. De onderdelen van deze nieuwe verordening (pakketreizen, passagiersrechten en multimodale reizen) moeten als complementair worden beschouwd.

1.2. Het EESC is van mening dat een adequate en doeltreffende regelgeving niet alleen de situatie van de passagiers zal verbeteren, maar ook de Europese industrie in deze sector zal versterken en concurrerender zal maken.

1.3. Het EESC maakt zich zorgen over het algemene gebrek aan kennis onder burgers over hun rechten en over de problemen die zij bij de uitoefening ervan ondervinden, en ziet informatie derhalve als het nuttigste en doeltreffendste instrument voor reizigers, zodat zij deze rechten kennen en, in geval van schending ervan, kunnen uitoefenen. Het EESC beveelt de Commissie dan ook aan ervoor te zorgen dat aanbieders van toeristische diensten reizigers rechtstreeks uitgebreide en degelijke informatie verstrekken, ook als deze informatie ook elders, bijvoorbeeld online, beschikbaar is.

1.4. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan zich in te spannen om de informatie die reizigers krijgen voordat zij een reis boeken — met name als er sprake is van onderbrekingen — te verbeteren en ervoor te zorgen dat de informatie begrijpelijk is voor alle gebruikers. Het Comité stelt voor om de informatieverspreiding te verbeteren door middel van voorlichtingscampagnes.

1.5. Het EESC is zeer te spreken over de verbeterde bescherming van passagiers en bijstand voor personen met een handicap en personen met een beperkte mobiliteit, en beveelt de Commissie aan deze verbeterde bescherming uit te breiden tot passagiers die met kinderen reizen, aangezien het duidelijk is dat zij tijdens hun verplaatsingen vaak moeilijkheden ervaren.

1.6. Positief is dat de voorgestelde wetgeving de Green Deal versterkt door duurzame mobiliteit te stimuleren. Voorts zou het Comité graag zien dat het belang van goed opgeleide en goed behandelde werknemers in de sector wordt erkend.

1.7. Het EESC acht het belangrijk dat de voorgestelde wetgeving daadwerkelijk effect sorteert en dringt aan op handhaving ervan, door toezicht te houden op de verslagen die vervoerders om de twee jaar moeten indienen en door sancties op te leggen in geval van niet-naleving.

2. **Samenvatting van het voorstel van de Commissie**

2.1. De Commissie heeft in het pakket Duurzame en slimme mobiliteit een reeks voorstellen goedgekeurd om de reiservaring van passagiers te verbeteren door hun rechten te versterken. Bij het opstellen van deze regels is rekening gehouden met de recente ervaringen met de COVID-19-crisis en het faillissement van verschillende exploitanten, waardoor duidelijk is geworden dat de passagiersrechten beter moeten worden gehandhaafd om het gebruik van openbaar in plaats van privévervoer aan te moedigen en zodoende bij te dragen tot de Green Deal.

2.2. Het voorstel van de Commissie is toegespitst op drie aspecten. Het eerste is de herziening en versterking van passagiersrechten in verband met de handhaving ervan in de Unie (COM(2023) 753 final). Het tweede is het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende passagiersrechten voor multimodale reizen COM(2023) 752 final), en het derde is de herziening van de richtlijn pakketreizen uit 2015. Het eerste en het tweede aspect van het door de Commissie goedgekeurde pakket maatregelen vormen het onderwerp van dit advies.

2.3. Multimodale reizen zullen in de toekomst steeds meer aan belang toenemen. Volgens schattingen van de Commissie maakten in 2019 91 miljoen passagiers een multimodale reis en zal dat aantal waarschijnlijk stijgen tot 103,6 miljoen in 2030 en 150,9 miljoen in 2050.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC is ingenomen met de herziening van de Europese wetgeving inzake passagiersrechten in het lucht-, spoor-, water- en wegvervoer, omdat het van mening is dat een dergelijke holistische aanpak de meest geschikte manier is om vooruitgang te boeken met de regels op dit gebied, het gebruik van collectief vervoer te stimuleren en zo de Green Deal te bevorderen.

3.2. Het EESC staat zeer positief tegenover de belangrijkste doelstellingen van de beoogde herziening van het regelgevingskader, namelijk een recht op toegankelijkheid en bijstand voor personen met een handicap en personen met een beperkte mobiliteit, een recht op uitvoering van de vervoersovereenkomst in geval van verstoring (voor zover mogelijk), een recht op compensatie, en een recht op een snel, toegankelijk en eenvoudig klachtenafhandelingssysteem.

3.3. Het EESC acht dit voorstel van de Commissie in overeenstemming met de verbintenis die de Commissie in het kader van de strategie voor slimme en duurzame mobiliteit is aangegaan om ervoor te zorgen dat de rechten van passagiers in de EU correct worden toegepast, dat ze duidelijk zijn voor de betrokken partijen en dat ze voorzien in bijstand en terugbetaling bij problemen, in een multimodaal kader, en dat met name passende sancties worden opgelegd bij inbreuken op deze regels die de passagiersrechten en de mededinging schaden.

3.4. Het EESC acht het voorstel echter weinig ambitieus, aangezien het zich beperkt tot het aanpakken van de tekortkomingen die in verschillende studies en door verschillende EU-organen zijn vastgesteld bij de toepassing en handhaving van bestaande passagiersrechten. Als dusdanig worden er met het voorstel geen nieuwe rechten voor passagiers ingevoerd, maar is het vooral bedoeld om een evenwicht te vinden tussen de bescherming van passagiers en de verplichtingen van vervoerders en infrastructuurbeheerders, iets wat tot nu toe ontbrak. Het voorstel gaat ook voorbij aan de cruciale rol van de werknemers in de sector, die een goede opleiding moeten krijgen en goed moeten worden behandeld.

3.5. Het EESC maakt zich zorgen over het algemene gebrek aan kennis onder burgers over hun rechten, en over de problemen die zij ondervinden bij de uitoefening ervan. Uit een speciale Eurobarometer-enquête uit 2019 blijkt dat minder dan de helft van de EU-burgers weet dat passagiers rechten hebben. Slechts een derde van de EU-burgers weet welke rechten ze hebben als ze reizen. Dit is een terugkerend probleem waardoor de EU-doelstelling om een economie tot stand te brengen die werkt voor de mensen uit het zicht raakt voor de burgers. Het EESC is van mening dat het voorstel van de Commissie zou moeten bijdragen tot een verbetering van de situatie van reizigers in de Europese Unie.

3.6. In zijn advies over de werking en handhaving van verworven rechten van luchtvaartpassagiers heeft het EESC reeds aanbevolen de informatie over hun rechten te verbeteren en snelle en doeltreffende mechanismen in te stellen voor terugbetalingen in geval van vertragingen of annuleringen. Desondanks blijven de geconstateerde problemen bestaan of zijn ze zelfs groter geworden door de diverse crises in de luchtvaartsector.

3.7. Het EESC is van mening dat het wetgevingsvoorstel noodzakelijkerwijs op geharmoniseerde wijze en consistent met de herziening van Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen moet worden uitgevoerd, aangezien het voor consumenten moeilijk is om bij het sluiten van een reisovereenkomst onderscheid te maken tussen — juridisch weliswaar verschillende — diensten. Het EESC beveelt aan om in beide voorstellen de consumentenbescherming te harmoniseren om te voorkomen dat er verschillen ontstaan die de concurrentie tussen de verschillende marktspelers zouden aantasten.

3.8. Ondanks de instrumenten waarover de consumenten beschikken blijft de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming een probleem. Het ondernemen van collectieve juridische stappen is in de praktijk zeer moeilijk. Het beslechten van conflicten via gerechtelijke weg in een dermate grote sector leidt tot problemen, extra kosten en inefficiëntie voor alle betrokkenen. Het EESC is van mening dat snelle en doeltreffende openbare mechanismen moeten worden bevorderd om te waarborgen dat, ongeacht de optie die de consument bij de aanschaf van een vervoersdienst kiest (rechtstreeks via de aanbieder, via fysieke of digitale tussenpersonen, of intermodaal), de regels worden nageleefd, zodat gelijkheid tussen alle marktspelers wordt gewaarborgd. Het beveelt daarom aan dat in reisdocumenten het volgende wordt vermeld: 1) waar klachten bij de reisdienstverlener kunnen worden ingediend; en 2) tot welk systeem voor alternatieve geschillenbeslechting de consument zich kan wenden wanneer er geen bevredigend antwoord komt.

3.9. Het EESC dringt aan op meer inspanningen om de mechanismen voor grensoverschrijdende geschillenbeslechting doeltreffender te maken, aangezien bij een aanzienlijk deel van de reisovereenkomsten marktdeelnemers zijn betrokken die gevestigd zijn in een ander land dan dat van de reiziger. Het EESC herinnert in dit verband aan het bestaan van Travel-Net, een netwerk dat de beslechting van grensoverschrijdende geschillen vergemakkelijkt, en beveelt de Commissie aan om in het onderhavige voorstel rekening te houden met de opmerkingen van dit netwerk.

3.10. In dit verband wijst het EESC erop dat de passagiersbescherming er aanzienlijk op vooruit is gegaan toen de passagiersrechten op EU-niveau zijn geharmoniseerd, met als doel een gelijk speelveld te waarborgen voor alle actoren die betrokken zijn bij de verlening van vervoersdiensten. Net als de Commissie is het EESC van mening dat een betere bescherming van passagiers een stimulans vormt voor het gebruik van het openbaar vervoer (waarmee een beslissende bijdrage wordt geleverd aan de Green Deal) en eerlijke concurrentie tussen de verschillende actoren (vervoerders, infrastructuurbeheerders, tussenpersonen) zal bevorderen, wat de ontwikkeling van een sterke, werkgelegenheidsvriendelijke industrie rond het personenvervoer ten goede zal komen.

3.11. Ondanks de eerder genoemde betere passagiersbescherming hebben de faillissementen van luchtvaartmaatschappijen en exploitanten en bovenal de gevolgen van COVID-19 aangetoond dat de verschillende bij een reis betrokken actoren ongelijke verplichtingen hebben ten aanzien van het afsluiten van een insolventieverzekering of het toetreden tot een waarborgfonds. Hoewel de Commissie voorstelt om deze kwestie in toekomstige wetgevingshandelingen te bestuderen, is het EESC van mening dat er solide insolventieregelingen moeten worden ingevoerd die van toepassing zijn op alle actoren en exploitanten die bij een reis betrokken zijn, ongeacht hun omvang (kleine en middelgrote ondernemingen en grote ondernemingen), zodat voor vergelijkbare risico's vergelijkbare regels gelden.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. Het EESC is van mening dat het voorstel van de Commissie om duidelijke regels vast te leggen voor het recht op terugbetalingen in geld wanneer tickets via tussenpersonen zijn geboekt, op zijn plaats is. Dat de vervoerder met instemming van de tussenpersoon kan beslissen tot wie van de twee de claim van de consument moet worden gericht, is passend, omdat de consument zo vanaf het moment van de boeking weet tot wie hij een eventueel verzoek om schadevergoeding of terugbetaling moet richten. Het EESC is echter van mening dat de specifieke regels voor tussenpersonen in het luchtvervoer moeten worden uitgebreid tot de andere vervoerswijzen, om te zorgen voor harmonisatie en gelijkheid tussen de verschillende vervoerswijzen.

4.2. Het EESC stemt in met de voorgestelde regels voor terugbetaling via tussenpersonen. Het voorstel schept duidelijkheid door de verplichting in te voeren om de consument op het moment van de boeking en de boekingsbevestiging op duidelijke en eenvoudige wijze te informeren over de voorwaarden voor terugbetaling, waarbij een kosteloze terugbetaling binnen 14 dagen wordt gegarandeerd.

4.3. Voor een doeltreffend terugbetalingsmechanisme is het volgens het EESC van essentieel belang dat consumenteninformatie op passende wijze wordt doorgegeven tussen tussenpersonen en luchtvaartmaatschappijen, waarbij tegelijkertijd adequate concurrentie moet worden gewaarborgd. Het Comité acht het daarom passend dat dit aspect wordt gereguleerd, met name door de invoering van waarborgen inzake de maximale bewaartermijn van gegevens en de afbakening van het beoogde doel, overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

4.4. Uit de verschillende werkzaamheden van de Commissie is herhaaldelijk gebleken dat de passagiersrechten in de verschillende vervoerswijzen slechts in beperkte mate worden geëerbiedigd. Een van de redenen hiervoor is dat gebruikers slecht op de hoogte zijn van het bestaan van dergelijke rechten. Het EESC is ingenomen met de invoering van een gestandaardiseerde terugbetalings- en compensatieprocedure voor alle vervoerswijzen. Met zo'n gestandaardiseerde procedure kunnen bedrijven kosten besparen en wordt het voor alle consumenten gemakkelijker om er kennis van te nemen. Bovendien zullen de nationale toezichthoudende instanties erop moeten toezien dat dit formulier altijd beschikbaar is voor de consument, hetgeen het wijdverbreide gebruik ervan zal bevorderen en zal bijdragen tot een betere naleving, wat de belangrijkste doelstelling van de voorgestelde hervorming is. Vervoerders moeten ook worden verplicht om het argument van overmacht op een transparante manier toe te passen tijdens klachtenprocedures. Als wordt aangegeven dat een vertraging of annulering te wijten is aan overmacht, kan van de vervoerder worden verwacht dat hij dit aantoont (bijv. aan de hand van de weersvoorspelling voor de desbetreffende plaats en het desbetreffende tijdstip). Overmacht mag niet willekeurig worden ingeroepen om claims af te wijzen.

4.5. Het EESC staat achter de voorgestelde risicogebaseerde aanpak. Volgens deze aanpak zullen de nationale toezichthoudende instanties monitoringprogramma's ontwikkelen om aan de hand van klachten van consumenten en follow-upactiviteiten na te gaan of de vervoerders, infrastructuurbeheerders en tussenpersonen hun verplichtingen uit hoofde van de verordening nakomen. Dit systeem moet de transparantie vergroten en de doeltreffendheid van de beschermingsmechanismen waarin de verordening voorziet, verbeteren.

4.6. Op de naleving van de verordening door afzonderlijke exploitanten moet worden toegezien door de nationale toezichthoudende instanties; hun functies moeten in alle lidstaten geharmoniseerd zijn. De Commissie zou echter een actieve rol moeten spelen, vooral waar het gaat om praktijken die in meerdere EU-lidstaten worden toegepast. Het EESC acht het noodzakelijk dat de Commissie meer armslag krijgt bij het onderzoeken en bestraffen van praktijken waarvan wordt vermoed dat ze in strijd zijn met de verordening. In het voorstel is sprake van de mogelijkheid om informatie op te vragen, zonder dat de actiemogelijkheden worden gespecificeerd. Bovendien is deze mogelijkheid beperkt tot het weg-, spoor- en zeevervoer. De uitsluiting van het luchtvervoer is niet voldoende gerechtvaardigd; verschillen in behandeling tussen de verschillende vervoerswijzen moeten daarom worden vermeden.

4.7. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie betreffende passagiersrechten voor multimodale reizen. Multimodale reizen zijn een manier om gebruik van collectief vervoer te stimuleren als alternatief voor particulier autogebruik. Doeltreffende multimodale mobiliteit is van cruciaal belang om het vervoer duurzamer te maken en draagt bij tot de Europese Green Deal.

4.8. Het EESC waarschuwt dat reizigers die voor multimodale reizen kiezen om lange afstanden af te leggen, momenteel geconfronteerd worden met het ernstige probleem dat zij onvoldoende beschermd zijn, met name in geval van reisonderbrekingen. Het is van mening dat een verbetering en harmonisatie in dit opzicht multimodaal reizen zeker aantrekkelijker zal maken voor reizigers. Het EESC benadrukt dat de voorgestelde wetgeving de bescherming van personen met beperkte mobiliteit aanzienlijk verbetert door specifiek te voorzien in het recht op bijstand, zowel tijdens de reis als in multimodale knooppunten.

4.9. Het EESC is ingenomen met de structuur van de voorgestelde verordening, aangezien deze de harmonisering van de regels voor de bescherming van vervoersgebruikers, ongeacht het soort vervoer, vergemakkelijkt, waardoor ongelijkheden worden voorkomen en concurrentie en complementariteit tussen de verschillende vervoerswijzen worden bevorderd.

4.10. Hoewel het initiatief moet worden toegejuicht, is het EESC van mening dat de bescherming die de voorgestelde verordening de reizigers biedt, beperkt is en moet worden verbeterd waar er sprake is van één enkele multimodale reisovereenkomst. Het EESC vindt dat de zorg- en bijstandsverplichtingen duidelijker moeten worden omschreven, zodat degenen die verplicht zijn om deze diensten in alle situaties te verlenen, ze niet gemakkelijk kunnen omzeilen. Als de voorwaarden voor het verlenen van bijstand niet duidelijker worden omschreven, dreigt een situatie te ontstaan waarin de vervoerder deze verplichting naar eigen goeddunken invult. Dit kan er in praktijk toe leiden dat er géén bijstand wordt verleend, waardoor de passagier zeer moeilijk te herstellen schade lijdt. In dezelfde geest wijst het EESC op het nadeel van het niet toekennen van compensatie voor volledig geïntegreerde tickets.

4.11. Het EESC acht het van essentieel belang om een Europese ruimte voor mobiliteitsgegevens op te zetten om de belemmeringen weg te nemen die voortvloeien uit de versnippering van gegevens over verschillende bedrijven, exploitanten en beheerders, wat de verschaffing van realtime-informatie aan gebruikers bemoeilijkt. Dit is een ernstig obstakel dat de voordelen van digitalisering in de vervoerssector en het creëren van een gelijk speelveld bij het aanbieden van digitale mobiliteits- en vervoersdiensten in de EU in de weg staat. Dergelijke voordelen zijn onder meer een hogere kwaliteit van de dienstverlening, meer multimodaliteit, een betere verkeersveiligheid en meer duurzaamheid. Tegelijkertijd zouden marktdeelnemers kunnen profiteren van nieuwe zakelijke en innovatiekansen, waardoor een efficiënter en rendabeler vervoer mogelijk zou worden.

4.12. Hoewel dit niet het onderwerp van dit advies is, acht het EESC het ook noodzakelijk om de aandacht te vestigen op een ernstig probleem: de concurrentieverstoring als gevolg van het ontbreken van specifieke regels voor handbagage en de doorberekening ervan in de ticketprijs. Het Comité wijst op het arrest van het HvJEU in zaak C-487/12 ([1]), waarin wordt gesteld dat voor handbagage geen prijstoeslag mag gelden, en benadrukt daarom dat het toepassingsgebied en de specifieke vereisten voor het gewicht en de afmetingen van handbagage zo snel mogelijk moeten worden vastgesteld. In lijn met wat het EESC in eerdere adviezen heeft gesteld, is het van mening dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over dit onderwerp moet worden opgenomen in het consumentenbeschermingsrecht.

Brussel, 20 maart 2024.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE

([1]) Arrest van het Hof (Vijfde kamer) van 18 september 2014, Vueling Airlines S.A. tegen Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.