

Vergaderjaar 2012–2013

**23 645**

**Openbaar vervoer**

**Nr. 519**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Den Haag, 12 oktober 2012

Hierbij informeer ik u mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de uitvoering van de motie Van Gent (Kamerstukken II 2009/10, 31 843, nr. 7). In de motie wordt de regering verzocht extra wettelijke bevoegdheden voor de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) te ontwikkelen, zodat deze kan functioneren als een toezichthouder op het spoor. De motie komt voort uit het overleg over de Evaluatie Spoorwegwetgeving en de invoering van de EU-spoorverordening passagiersrechten (EU-verordening nr. 1371/2007), die een handhavinginstantie vereist voor de naleving door het bedrijfsleven.

Tijdens de behandeling van de wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» 13 maart 2012, heb ik toegezegd om met de NMa en de Consumentenautoriteit (CA) in overleg te treden teneinde te bezien in hoeverre deze toezichthouders, na de op handen zijnde samenvoeging van de NMa, CA en de OPTA tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het toezicht op de EU-spoorverordening op zich kunnen nemen. Ook heb ik toegezegd u vóór deze zomer te melden hoe ik met de motie om wil gaan. Afstemming met de stakeholders heeft echter meer tijd nodig gehad. Met deze brief voldoe ik alsnog aan de door mij gedane toezeggingen. Daarbij houd ik tevens rekening met de EU-busverordening passagiersrechten die in maart 2013 van kracht wordt, waarvoor ook een handhavinginstantie aangewezen moet worden (EU-verordening nr. 81/2011).

De motie is ingediend vanuit de overweging dat waar monopolisten opereren, belangen van consumenten, in dit geval reizigers, extra aandacht behoeven. Deze gedachte onderschrijf ik en de motie is voor mij dan ook aanleiding geweest om de afhandeling van klachten van de individuele reiziger en de beslechting van geschillen tussen reizigers en ondernemingen nader te beschouwen. Hierbij heb ik de werkwijze van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

en de ACM in oprichting (i.o.) betrokken. Na overleg met verschillende stakeholders waaronder ROVER en de Consumentenbond, de ILT, de ACM i.o. en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heb ik ervoor gekozen de motie van Van Gent niet onverkort uit te voeren en om de ILT als toezichthoudende/ handhavende instantie aan te wijzen. Ik leg hieronder uit waarom.

De motie Van Gent kent twee aspecten ten aanzien van toezicht: een toezichthouder (waakhond) op het spoor voor reizigersbelangen en geschilbeslechting tussen vervoerders en reizigers. Dezelfde aspecten zijn terug te vinden in de spoor- en busverordeningen passagiersrechten, die rechten vastleggen voor reizigers in geval van onder meer vertraging, instapweigering, annulering en persoonlijke veiligheid van passagiers. Vervoerders, stationsbeheerders, touroperatoren en reisagenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze verordeningen.

De verordeningen vragen om aanwijzing van een instantie, die wordt belast met de handhaving van deze verordeningen en sancties kan opleggen. Handhaving omvat dienstverlening, toezicht en opsporing. Daarnaast moet er een instantie zijn waar reizigers terecht kunnen met klachten over de wijze waarop vervoerders, stationsbeheerders, touroperators of reisagenten deze verordeningen uitvoeren. Tegelijkertijd verplichten de verordeningen de vervoerders ook te voorzien in een klachtenbehandelingmechanisme.

Ik ben groot voorstander van bescherming van reizigersbelangen en ik vind het ook belangrijk dat reizigers met hun individuele klachten goed terecht kunnen bij een daarvoor aangewezen instantie. Op grond van onze huidige wetgeving zijn alle vervoerders in Nederland al verplicht een klachtenbehandelingmechanisme voor allerlei klachten te hebben en zich aan te sluiten bij een geschillencommissie. Deze praktijk blijft in stand. Wat betreft de op grond van de verordeningen aan te wijzen klachteninstantie vind ik het, uit een oogpunt van efficiency, wenselijk om die dezelfde te laten zijn als de aan te wijzen handhavinginstantie voor de naleving van reizigersrechten.

Zoals ik aan uw Kamer heb toegezegd, heb ik onderzocht in hoeverre de ACM i.o. als handhavinginstantie passagiersrechten kan worden aangewezen. Het aanwijzen van de ACM i.o. acht ik zowel vanuit efficiency als inhoudelijke overwegingen niet opportuun.

De verplichtingen uit de spoor- en busverordeningen waarop de handhavende instantie toezicht op de naleving ervan dient te houden, sluiten qua inhoud niet aan op het huidige takenpakket van de ACM i.o. De ACM i.o. houdt op het spoor vooral toezicht op de relatie tussen de beheerders (ProRail en Keyrail) en de gebruikers (zoals de NS) van het spoor. Verder zien de taken van de ACM i.o. op consumententerrein niet op de behandeling van individuele klachten zoals de verordeningen die vereisen. De ACM i.o. treedt pas op als sprake is van een collectieve inbreuk. Marktpartijen dienen eerst in onderling overleg, eventueel via zelfregulering of een rechterlijke procedure tot een oplossing te komen.

De ILT kan daarentegen zowel programmatisch handhaven waarbij bestuursrechtelijke bevoegdheden en instrumenten gebruikt kunnen worden, als individuele klachten behandelen die bij haar meld- en informatiecentrum zijn ingediend.

De ILT is thans als tijdelijke handhavinginstantie op de spoorverordening aangewezen. De ILT heeft daarnaast ervaring opgedaan met de handhaving van een soortgelijke verordening voor luchtvaart.

De consumentenorganisaties ROVER en Consumentenbond vinden het een logische keuze de ILT aan te wijzen als handhavinginstantie, als deze maar een adequaat bestuurlijk handhavinginstrumentarium heeft. Daar zal ik uiteraard voor zorgdragen.

Vanuit het oogpunt van efficiency hecht ik eraan om de handhaving van de verordeningen passagiersrechten voor alle vervoersmodaliteiten bij één en dezelfde handhavinginstantie te beleggen. In mijn afweging welke instantie het beste de naleving van de bus- en spoorverordeningen passagiersrechten kan handhaven, en tevens kan functioneren als klachteninstantie, kom ik daarom uit op de ILT, en zal ik deze instantie zo spoedig mogelijk definitief aanwijzen.

Voor een wetsvoorstel tot omzetting van de eerdergenoemde EU-busverordening passagiersrechten staat mij het volgende voor ogen. Voor het besloten busvervoer word ik bevoegd voor het toezicht en de handhaving annex klachtenbehandeling. Ik zal die bevoegdheden vervolgens mandateren aan de ILT. Voor het openbaar vervoer per bus worden de regionale concessieverleners bevoegd voor het toezicht en de handhaving annex klachtenbehandeling. Vanuit de 1 loketgedachte voor OV-reizigers zullen ook de concessieverleners bevoegdheden aan de ILT mandateren.

#### *Waarborg rechten van de reiziger*

De positie en de belangen van de individuele reiziger zullen als volgt worden gewaarborgd. De reiziger gaat met een klacht eerst naar de vervoerder, touroperator of reisagent (eerste lijn) en niet meteen naar een instantie. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de in de verordeningen opgenomen rechten en verplichtingen in beginsel tot de aangelegenheden van passagiers en het betrokken bedrijf behoren (privaatrechtelijk).

Wanneer betrokkenen er onderling, in het kader van de eerste lijnklachtenbehandeling, niet samen uitkomen, kunnen reizigers zich wenden tot de geschillencommissie Openbaar Vervoer (vervoerders) of de geschillencommissie Reizen (touroperatoren en reisagenten). Deze commissies vallen onder de SGC en functioneren naar tevredenheid. Met een uitspraak van de geschillencommissie kan een passagier zonder inschakeling van de civiele rechter een aanspraak op de ondernemer afdwingen.

Een geschillencommissie kan geschillen met een bredere reikwijdte dan de verordeningen in behandeling nemen en financiële compensatie toekennen voor geleden schade. De nakoming van de uitspraak is zeker gesteld via een nakominggarantie. Er ontbreekt nog een mogelijkheid voor reizigers om geschillen over stationsbeheerders bij een geschillencommissie aan te brengen. Het heeft mijn voorkeur dat stationsbeheerders zich aansluiten bij de geschillencommissie OV. De mogelijkheden daartoe zal ik onderzoeken.

De keuze van de reiziger voor een gang naar de civiele rechter staat uiteraard altijd open. Het doel van een geschillencommissie is een goedkoper, eenvoudiger en sneller alternatief te bieden voor de rechter in de vorm van een bindend advies. Ook met een bindend advies van een onder de SGC vallende geschillencommissie kunnen partijen nog terecht bij de civiele rechter voor marginale toetsing.

De reiziger kan ook een klacht indienen bij de ILT. De ILT neemt klachten in behandeling als de reiziger zich eerst tot het betrokken bedrijf heeft gericht, en als dat niet tot het voor de reiziger gewenste resultaat heeft geleid. De ILT kan als bestuursorgaan geen geschillen beslechten, maar beoordeelt of een klacht gegrond is op basis van de verordening en neemt vervolgens een beslissing. Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open.

De ILT behandelt alleen klachten over onderwerpen die tot de verordeningen passagiersrechten behoren, en richt zich met haar besluit tot de onderneming die de relevante wetgeving overtreedt. Daarom zal de ILT reizigers met klachten die (mede) zijn gericht op individuele (financiële) genoegdoening verwijzen naar de SGC. In de praktijk zullen goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de ILT en de SGC, mede met het oog op een goede informatie-uitwisseling tussen beide instanties.

*Tot slot*

Ofschoon ik de motie Van Gent niet onverkort uitvoer, ben ik van mening dat ik de intentie ervan om de reiziger bescherming te bieden tegen monopolisten op deze manier goed heb uitgewerkt in overeenstemming met de spoor- en busverordeningen passagiersrechten.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus