

Vergaderjaar 2023–2024

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3870**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening inzake passagiersrechten multimodale reizen (Kamerstuk 22 112, nr. 3869)

Fiche: Herziening verordening handhaving passagiersrechten in de Unie

Fiche: Herziening Richtlijn Pakketreizen (Kamerstuk 22 112, nr. 3871)

Fiche: Mededeling EU Actieplan elektriciteitsnetwerken (Kamerstuk 22 112, nr. 3872)

Fiche: Richtlijn tot wijziging minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van mensensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 3873)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

# Fiche: Herziening verordening handhaving passagiersrechten in de Unie

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
29 november 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2023) 753
- d) *EUR-Lex*  
[eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0753](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0753)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
Impact Assessment SWD(2023)386
- 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 (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 op *Passenger Mobility* gepubliceerd. Het pakket bestaat uit het voorstel verordening handhaving van passagiersrechten in de Unie, het onderhavige fiche, uit een voorstel dat zich richt op multimodale reizen, het voorstel verordening inzake passagiersrechten in de context van multimodale reizen<sup>1</sup>, waar een separaat fiche voor is opgesteld en uit een voorstel voor de herziening van een richtlijn over pakketreizen. Voor dit laatste voorstel stelt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een fiche op.

Het voorstel voor de herziening van het handhavingskader voor passagiersrechten beoogt bij te dragen aan het stimuleren van het gebruik van collectieve vervoerswijzen en daarmee ook de *Green Deal* ten uitvoer te leggen<sup>2</sup>. Het is een van de kernacties van het visie-document *Sustainable & smart mobility strategy (SSMS)*<sup>3</sup>, die de Commissie in 2020 heeft aangenomen. Het gaat in het voorstel om de herziening van de verordeningen: de passagiersrechtenverordening, verordening inzake rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, verordening betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG)

<sup>1</sup> COM (2023) 752.

<sup>2</sup> The European Green Deal, Europese Commissie

<sup>3</sup> Sustainable & smart mobility strategy, Europese Commissie.

nr. 2006/2004, betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening(EG) nr. 2006/2004 en de treinreizigersverordening<sup>4</sup>. Het voorstel ziet naast luchtvaart ook toe op andere vervoersmodaliteiten, zoals spoor en zeevervoer.

De rechten van passagiers zijn opgedeeld in verschillende rechten vóór, tijdens en na de reis. Hieronder valt onder andere het recht op toegankelijkheid en assistentie voor personen met een handicap en beperkte mobiliteit (PRM) en het recht op toegankelijke informatie in de verschillende stadia van de reis. Voorbeelden van andere rechten waar aan kan worden gedacht waar een passagier beroep op kan doen zijn het recht op nakoming van de vervoersovereenkomst bij verstoring, het recht op schadevergoeding onder bepaalde omstandigheden en het recht op een snelle toegankelijke en transparante klachtenafhandeling.

Er worden in dit voorstel twee problemen benoemd en aangepakt. Het eerste probleem ziet er op dat tekortkomingen in de tenuitvoerlegging en handhaving van de passagiersrechten passagiers verhindert om hun rechten ten volle te kunnen uitoefenen. De informatievoorziening is vaak niet toereikend en passagiers weten daardoor vaak ook niet hoe en waar zij hun rechten kunnen halen. Het voorstel beoogt de informatievoorziening voor passagiers te verbeteren. Vervoerders zullen aanpassingen moeten doorvoeren om hun informatievoorziening te verbeteren en ook de Commissie zal een actievere rol hierin moeten spelen. Door deze verbetering weet een passagier beter hoe en waar deze zijn recht kan halen. Zo pleit het voorstel bijvoorbeeld dat de Commissie een formulier online beschikbaar moet stellen via waar passagiers compensatie kunnen eisen. Daarbij pleit het voorstel voor betere informatievoorziening door vervoerders en tussenpersonen. Of dit voldoende toereikend is en in lijn met regelgeving, kan door handhaving worden gecontroleerd. Daarnaast bestaat er onzekerheid over de gestandaardiseerde afmetingen voor handbagage. Voor passagiers is het nu vaak verwarrend wat de regels zijn omtrent afmetingen en gewicht voor handbagage, omdat dit verschilt per maatschappij en per boekingsklasse. Het voorstel benoemt dan ook dat luchtvaartmaatschappijen zoveel mogelijk moeten samenwerken met vliegtuigontwikkelaars en fabrikanten van koffers om deze standaarden af te stemmen.

Wat de tekortkomingen bij de uitvoering en handhaving van passagiersrechten in alle vervoerswijzen betreft, zijn de doelstellingen in dit voorstel tweeledig: 1) zorgen voor effectieve en efficiënte handhaving in alle lidstaten, waardoor nationale handhavingsinstanties over effectievere instrumenten kunnen beschikken voor het toezicht op naleving van de passagiersrechten, en 2) zorgen voor een effectievere klachtenbehandeling voor passagiers, door hen te voorzien van een eenvoudig en toegankelijk systeem.

Het tweede probleem ziet op de barrières die passagiers ervaren wanneer zij verzoeken tot terugbetaling van tickets zodra een vlucht niet doorgaat zoals gepland. Dit probleem doet zich met name voor in het geval de passagier de vliegtickets heeft geboekt via een tussenpersoon. Het voorstel heeft als doel om te zorgen voor een duidelijke terugbetalingsprocedure voor alle betrokken actoren (bijvoorbeeld vervoerders, tussenpersonen en passagiers).

Voorts wordt in het voorstel benoemd dat een begeleider gratis reist indien de vervoerder van een persoon met handicap of een beperkte mobiliteit (PRM) verlangt dat die persoon onder begeleiding reist. Dit gold voor dit voorstel voor alle vervoersmodaliteiten behalve luchtvaart. Dit

<sup>4</sup> (EC) nr. 261/2004, (EC) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 en (EU) 2021/782.

voorstel beoogt dat dit ook gaat gelden voor luchtvaart. Het voorstel beoogt tevens dat de regels met betrekking tot de verschillende vervoersmodaliteiten die gericht zijn op het verder implementeren van de toegankelijkheid, zoals uiteengezet in artikel 9 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCPRD), op elkaar af worden afgestemd. Ook het luchtvervoer moet hier dus onder vallen.

Voorts is het voor de relevante nationale handhavende instanties ook vaak lastig om toezicht te houden als er zaken spelen waar wel regelgeving voor is, maar niet altijd alomvattend of duidelijk genoeg is. Dit het probleem geldt ook voor passagiers die bepaalde rechten wel hebben, maar hier niet van op de hoogte zijn. Dit probleem doet zich sinds de vaststelling van de diverse verordeningen inzake passagiersrechten steeds vaker voor. Het werd al geïdentificeerd in rapporten en studies van de Commissie. Verschillende onderzoeken hebben dit gebrek aan bewustzijn ook benoemd.<sup>5</sup>

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel tot wijziging van de verordeningen gaat vergezeld met een impact assessment, dat op 7 juli 2023 een positief advies en voorbehoud heeft gekregen van de Raad voor Regelgevingstoetsing (*Regulatory Scrutiny Board*, RSB). Ter ondersteuning van het impact assessment is extern onderzoek uitgevoerd. Het impact assessment gaat over vervoer in het algemeen. Het impact assessment die is gebruikt geeft gedetailleerde beleidsopties aan die de twee probleemgebieden aanpakken: 1) passagiers profiteren niet volledig van hun rechten als gevolg van tekortkomingen in de uitvoering en handhaving bij alle vervoersmodaliteiten, en 2) er zijn onduidelijke terugbetalingsregels wanneer vluchten zijn geboekt via een tussenpersoon.

Op het gebied van de handhaving zijn de volgende twee beleidsopties overwogen:

Beleids optie 1.1 heeft tot doel de handhavings- en klachtenbehandelingsregels te harmoniseren door maatregelen in te voeren die staan in de nieuwe verordening (EU) 2021/782 inzake de rechten van treinreizigers, of in het voorstel van de Commissie uit 2013 over de rechten van vliegtuigpassagiers via andere vervoerswijzen.

Optie 1.2 bestaat uit alle maatregelen uit optie 1.1 plus twee aanvullende maatregelen:

- a. het verbeteren van informatie aan passagiers over hun rechten met als doel hun bewustzijn van deze rechten te vergroten, met name op het moment van boeking en tijdens reisonderbrekingen;
- b. Het verplichten van nationale handhavingsinstanties om op basis van een risicobeoordeling toezicht op naleving uit te voeren. De handhavingsautoriteiten zullen optimaal gebruik maken van de gegevens die zij van passagiers en andere belanghebbenden ontvangen en zullen een monitoringprogramma ontwikkelen op basis van de beoordeling van het risico van herhaalde niet-naleving van de regels inzake passagiersrechten.

De beleidsoptie die de Commissie als voorkeur heeft op het gebied van handhaving is optie 1.2. Dit is de beleidsoptie die er het beste voor zorgt dat vervoerders en terminalexploitanten hun respectieve verplichtingen nakomen en draagt bij aan een effectieve klachtenafhandeling voor passagiers. Daarnaast zorgt dit er het beste voor dat de nationale

---

<sup>5</sup> European Court of Auditors» Special Report 30/2018: EU passenger rights are comprehensive, but passengers still need to fight for them.

handhavingsautoriteiten de passagiersrechten zo effectief mogelijk kunnen handhaven.

In het geval van terugbetalingen wanneer vliegtickets via tussenpersonen (bijvoorbeeld reisbureaus of online boekingsystemen) zijn geboekt, zijn in het impact assessment drie opties in overweging genomen waarvan optie 3.2 is gekozen. Dit is de optie waarbij de luchtvaartmaatschappij kan beslissen of de passagier de terugbetaling kan aanvragen bij de tussenpersoon (mits de tussenpersoon hiermee akkoord gaat) of de maatschappij,

Optie 3.1 en optie 3.2 werden even effectief geacht in het garanderen van duidelijkheid over het terugbetalingsproces, aangezien zowel de tussenpersoon als de luchtvaartmaatschappij vooraf duidelijkheid zal geven voorafgaand aan de boeking. Optie 3.2 scoort het best op het gebied van efficiëntie met de minste kosten voor alle partijen en ook

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

In de Mobiliteitsvisie<sup>6</sup> is de ambitie geuit om de krachten en kansen van alle vervoerswijzen te benutten. Het verscherpen van passagiersrechten, of dat nu voor vliegen, treinverkeer of wegvervoer is, hoort hierbij. Daarnaast hecht het kabinet veel belang aan de waarborging van rechten en belangen voor personen met een handicap of mobiliteitsbeperking (PRM). Het kabinet onderschrijft dan ook de noodzaak van de vertaling van de *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UNCRPD) in EU- en nationale wetgeving.

#### *b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is voor een hoog niveau van consumentenbescherming. Deze herziening van verordeningen biedt goede houvast voor Nederland en andere lidstaten om deze bescherming verder te kunnen garanderen. Tijdens de pandemie die begon in 2020 bleek dat het voor een instantie als de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) lastig was om bijvoorbeeld te handhaven op de terugbetaling via tussenpersonen aangezien hier nog niet voldoende toereikende regelgeving voor was. Gemeenschappelijke regels zijn in het belang van zowel de passagier, de vervoerder als de toezichthouder. Verduidelijking van de verordeningen zal alle partijen ten goede komen. Het kabinet ziet de herziening derhalve als wenselijk en noodzakelijk. Begrijpelijke Europese regels en een uniform niveau van passagiersbescherming zijn essentieel voor een verbetering van de naleving van de huidige verordening. Dit komt naar voren in het voorstel. Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat er meer uniforme handhaving en eenduidige procedures voor het indienen van claims en klachten komen. Ook is het van belang dat de administratieve lasten van toezichthouders verminderen. Wel plaatst het kabinet enkele aandachtspunten bij het voorstel.

Zo blijkt uit het voorstel dat de voorgestelde uitvoeringshandelingen via een comité vastgesteld zullen worden. Het comité dat is voorzien om de Commissie bij te staan bij de uitoefening van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheden is het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer (zoals opgericht bij artikel 38 van Verordening 2021/782 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers). Het kabinet heeft de voorkeur voor een apart comité, speciaal voor alle vervoerswijzen en multimodale reizen, omdat het toevoegen van andere vervoerswijzen

<sup>6</sup> Mobiliteitsvisie 2050- Hoofdlijnenvisie, pdf (overheid.nl). (Kamerstuk 31 305, nr. 388)

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 intermodale passagiersrechten, dat zowel de Commissie kan bijstaan bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden onder dit voorstel alsmede de uitvoeringsbevoegdheid onder het voorstel over multimodale reizen. Daarnaast ziet het kabinet handhavingsproblemen met betrekking tot het gratis vervoer van een begeleider van een persoon met een handicap. Het kabinet verwacht dat de handhaving hiervan in de praktijk onuitvoerbaar zal blijken. Als er een aanpassing kan worden gemaakt in het voorstel waardoor handhaving wel uitvoerbaar is dan zou het kabinet dit onderdeel kunnen steunen. Anders zal het kabinet inzetten op schrappen van dit onderdeel.

Verder erkent het kabinet het belang van een nadere uitwerking van de bepalingen rondom assistentiehonden. Dit is momenteel nog geen onderdeel van het voorstel maar het kabinet zal zich er voor inzetten dat dit opgenomen wordt. In de praktijk is gebleken dat de interpretatie van de bepalingen rondom assistentiehonden<sup>7</sup> leidt tot problemen op het gebied van toegankelijkheid en handhaving. Het kabinet vindt het belangrijk dat er duidelijke regels komen voor assistentiehonden ten behoeve van personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit. Dit zou in samenwerking moeten gebeuren met de ontwikkeling van de CEN-norm betreffende assistentiehonden. De ontwikkelingen omtrent deze CEN-norm binnen het Europese traject duurt al enige jaren en kan ook nog enige jaren gaan duren. Vanuit het Ministerie van IenW is daarom een working paper op internationaal niveau ingediend bij ICAO (International Civil Aviation Organization) waarin wordt verzocht om dit vraagstuk te benoemen en daarvoor oplossingen te geven en met een verzoek voor verdere uitwerking op internationaal niveau.

Tot slot, is een Europees Ticketgarantiefonds luchtvaart niet opgenomen in dit voorstel. Dit is een mogelijke maatregel om passagiers te beschermen tegen liquiditeitsproblemen bij luchtvaartmaatschappijen. Dit onderwerp is een van de problemen die de Commissie identificeert in *Review of the passenger rights framework*, maar niet wordt genoemd in dit voorstel. Het kabinet heeft medio 2020 het standpunt uitgedragen voorstander te zijn van een Europees ticketgarantiefonds. Dit was naar aanleiding van zorgen over de financiële kwetsbaarheid van luchtvaartmaatschappijen als gevolg van de coronapandemie en de risico's die consumenten die in het bezit van de vouchers waren. Het kabinet had dit onderwerp graag als onderdeel van het voorstel willen zien. Nu dit onderwerp nog niet is meegenomen in de voorstellen van de Commissie zal het kabinet inventariseren of hiervoor draagvlak bij andere lidstaten bestaat.

### *Gevolgen voor de brede welvaart*

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan<sup>8</sup> 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. Voor huidige generaties zullen betere passagiersrechten de kwaliteit van leven verbeteren. Dit komt ook ten goede van toekomstige generaties. Over kapitaalvoorraden van latere generaties valt voor dit voorstel niets te zeggen. Wat betreft de grensoverschrijdende effecten zal het passagiers motiveren om duurzamere opties te kiezen met reizen als

<sup>7</sup> (EC) nr. 1107/2006

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 377, nr. 19.

zij beter geïnformeerd worden en hun rechten hierdoor beter kennen. Denk bijvoorbeeld bij verbeterde handhaving en informatievoorziening bij een treinreis dat men eerder daarvoor zou kunnen kiezen dan het vliegtuig. Ook als men beter geïnformeerd wordt bij het boeken van een vlucht, zou men eerder ervoor kunnen kiezen om een overstap met een trein of bus te boeken. De kosten bij dit voorstel liggen bij de vervoerders en overheden terwijl passagiers er de vruchten van plukken. Het effect op kwaliteit van leven is hiermee positief. Dit voorstel beoogt bij te dragen aan het stimuleren van het gebruik van collectieve vervoerswijzen en daarmee ook de Green Deal ten uitvoer te leggen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De verwachting is dat meerdere lidstaten positief zullen reageren op het voorstel. Het voorstel zal bovendien waarschijnlijk ervaren worden als een positieve invulling van de *Sustainable & Smart Mobility Strategy*.<sup>9</sup> De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend maar wordt verwacht positief te zijn. Het comité dat is aangesteld voor de voorstellen is het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer. Wie de rapporteur zal worden is voor nu 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 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 91 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen met betrekking tot een gemeenschappelijk vervoersbeleid. Op grond van artikel 100, lid 2, VWEU kunnen het Europees Parlement en de Raad passende bepalingen voor de zeevaart en luchtvaart vaststellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van vervoer in het algemeen 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 om tekortkomingen in de tenuitvoerlegging en handhaving van passagiersrechten te verbeteren. Passagiers zijn nu onvoldoende beschermd en er is gebleken dat dit niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt. Bovendien bieden veel vervoerders (niet alleen luchtvaartmaatschappijen maar ook spoorweg- en scheepvaartmaatschappijen, en in toenemende mate busmaatschappijen) binnen de interne markt hun diensten aan in verschillende lidstaten en zelfs daarbuiten. Harmonisatie van passagiersrechten op EU-niveau is daarom wenselijk en noodzakelijk om een gelijk speelveld te garanderen voor alle actoren die betrokken zijn bij het aanbieden van vervoersdiensten. De in het voorstel opgenomen nieuwe maatregelen op het gebied van handhaving maken het mogelijk om de bestaande passagiersrechten effectiever te beschermen door ervoor te zorgen dat nationale handhavingsinstanties vervoerders en tussenpersonen ertoe aanzetten om passagiers de beste bescherming te bieden en

---

<sup>9</sup> 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.



door obstakels weg te nemen die burgers ervan weerhouden hun rechten te verhalen. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-wetgeving slechts op EU-niveau geschieden. Optreden op het niveau van de EU is derhalve gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel om tekortkomingen in de tenuitvoerlegging en handhaving van passagiersrechten te verbeteren. Het kabinet acht het voorgestelde optreden ook geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat er vooral gestreefd wordt naar het verduidelijken en aanvullen van bestaande regelgeving. In het voorstel zijn artikelen opgenomen die bijvoorbeeld vereisen dat informatievoorziening wanneer mogelijk altijd elektronisch wordt aangeboden aan de passagier en er is een artikel dat de Commissie verplicht om een elektronisch formulier beschikbaar maken via waar compensatie kan worden aangevraagd. Geen van de genoemde maatregelen met betrekking tot handhaving gaat verder dan wat nodig is om de algemene beleidsdoelstellingen te realiseren. Het voorgestelde optreden gaat dan ook niet verder dan noodzakelijk. Nationale handhavingsautoriteiten krijgen met dit voorstel voor de herziening van de verordening meer duidelijkheid en kunnen bijgevolg wanneer nodig beter ingrijpen. Hetzelfde geldt voor de regels in het voorstel die het gebrek aan duidelijkheid van de terugbetalingsregels aanpakken wanneer een vlucht via een tussenpersoon wordt geboekt.

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

#### *a) Consequenties EU-begroting*

Dit voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is 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*

De genoemde beleidsopties onder het kopje impact assessment geven aan welke extra kosten verwacht kunnen worden afhankelijk van welke keuze wordt gemaakt. Er is voor optie 1.2 gekozen waarbij hogere extra kosten verwacht voor vervoerders, terminalexploitanten en nationale handhavingsinstanties. Bij optie 1.2. gaat het om 138 miljoen euro uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025–2050 ten opzichte van het basisscenario. Dit is 5,5 miljoen per jaar. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Er kan voor nu nog geen ruwe schatting worden gegeven over de kosten voor de Rijksoverheid. Handhavingsinstanties zullen enige aanpassingen moeten doen in hun werkwijze. De financiële consequenties worden niet als zeer ingrijpend ingeschat.

#### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

In het geval van terugbetalingen wanneer vliegtickets via tussenpersonen zijn geboekt, is voor optie 3.2 gekozen zoals is omschreven in kopje 2b. Dit is de optie waarbij de luchtvaartmaatschappij kan beslissen of de



passagier de terugbetaling kan aanvragen bij de tussenpersoon (mits de tussenpersoon hiermee akkoord gaat) of de maatschappij. Hierbij wordt aangenomen wordt dat dit voor luchtvaartmaatschappijen 0,07 miljoen euro aan administratieve kosten en 57,42 miljoen euro aan administratieve kosten voor tussenpersonen zal opleveren, evenals besparingen op administratieve rompslomp voor consumenten van 1.679,1 miljoen euro (alle cijfers zijn over de periode 2025–2050). Voor vervoerders zijn financiële gevolgen van de beleidsopties vergelijkbaar in 2030 en 2050 (EUR 4,4 miljoen). In termen van contante waarde voor de periode 2025–2050 worden de totale kosten voor vervoerders geraamd op 93,6 miljoen EUR in optie 1.2. De administratieve kosten wordt in de beleidsoptie geschat op 80,1 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde over de periode 2025–2050. De tussenpersonen en touroperators dragen in 2025 eenmalige aanpassingskosten van 13,6 miljoen euro.

Voor passagiersvervoer over water, zullen de nieuwe maatregelen tot een jaarlijkse administratie kost van ongeveer gemiddeld 1.167 euro leiden, per vervoerder en een eenmalige additionele kost per vervoerder van 2.334 euro voor de investeringen te maken om in lijn te zijn met het voorstel. Ook zijn er kosten voor terminalbeheerders, van ongeveer 5 werkdagen per jaar en eenmalige investeringskosten.

#### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Er worden geen significante effecten op het concurrentievermogen van de EU verwacht. Wel kunnen de voorstellen leiden tot meer duidelijkheid voor het bedrijfsleven en effectievere en efficiëntere handhaving in lidstaten, wat het gelijke speelveld in de EU ten goede komt. Dit voorstel kent geen geopolitieke aspecten.

## **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 verordening. Het betreft een voorstel voor een verordening, verordeningen zijn direct toepasselijk en mogen niet in nationale wetgeving worden omgezet, maar de toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. Ook zal het toezicht en de handhaving belegd moeten worden.

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Artikel 1 van het voorstel wijzigt artikel 16 bis van Verordening 261/2004, waarbij de Commissie de bevoegdheid krijgt tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling. Het betreft de bevoegdheid om een gemeenschappelijk standaardformulier voor het aanvragen van een terugbetaling of compensatie op te stellen. Artikel 3 van het voorstel wijzigt artikel 19 bis van Verordening 1177/2010, waarbij de Commissie de bevoegdheid krijgt tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling. Het betreft de bevoegdheid om een gemeenschappelijk standaardformulier voor het aanvragen van een terugbetaling of compensatie op te stellen. Artikel 4 van het voorstel wijzigt artikel 19 bis van Verordening 181/2011, waarbij de Commissie de bevoegdheid krijgt tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling. Het betreft de bevoegdheid om een gemeenschappelijk standaardformulier voor het aanvragen van een terugbetaling of compensatie op te stellen.

De toekenningen van deze bevoegdheden is mogelijk omdat de handelingen geen essentiële onderdelen van de verordening regelen. Bovendien ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling in alle drie de gevallen voor de hand aangezien het gaat om handelingen die waarborgen dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Ook acht het kabinet de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden wenselijk omdat met de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden de gewone wetgevingsprocedure niet te worden belast, waardoor flexibiliteit voor benodigde aanpassingen wordt geborgd. Wat betreft de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen stelt de Commissie voor alle drie de gevallen via artikel 38, lid 2, van verordening 2021/782 toepassing van de onderzoeksprocedure in de zin van 5 van de Comitologieverordening (EU) 182/2011 voor. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde procedure, omdat de uitvoeringsbevoegdheden zien op uitvoeringshandelingen van algemene strekking, welke gebruikelijk met toepassing van de onderzoeksprocedure worden vastgesteld (gelet op artikel 2, lid 2, onder a) van de Comitologieverordening). Het comité dat is voorzien om de Commissie bij te staan bij de uitoefening van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheden is het comité aangaande passagiersrechten voor treinverkeer (zoals opgericht bij artikel 38 van Verordening 2021/782 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers). De voorkeur voor een apart comité is er, omdat het huidige comité ziet op treinverkeer. Het toevoegen van alle andere modaliteiten hieraan kan veel zijn en het is daarom van toegevoegde waarde om een nieuw apart comité op te zetten speciaal voor alle vervoersvormen en multimodaal vervoer. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op het instellen van een specifiek comité voor intermodale passagiersrechten.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie blijkt uit artikel 7 van de verordening. Deze is van toepassing met ingang van 1 jaar na de inwerkingtreding. De verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het kabinet verwacht hier langer voor nodig te hebben. Voor nu wordt uitgegaan van twee jaar. Zo zijn bijvoorbeeld niet alle modaliteiten gewend aan dit soort wetgeving. Het kabinet zet daarom in op een grotere overgangperiode. Indien de verordening geen aanleiding geeft tot aanpassing van Nederlandse regelgeving, kan de termijn van één jaar worden aangehouden. Anders kan gekeken worden naar een overgangperiode van twee jaar.

#### *d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal de uitvoering en doeltreffendheid van dit voorstel evalueren op basis van de voortgangsindicatoren die in het impact assessment zijn benoemd, zoals het aantal klachten dat nationale handhavingsinstanties ontvangen, het aantal en het soort monitoringsactiviteiten dat nationale handhavingsinstanties uitvoeren en het aantal sancties dat zij aan exploitanten opleggen. Het kabinet acht deze evaluatie wenselijk om te bezien of er daadwerkelijke verbetering van passagiersrechten is.

#### *e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

## **7 Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Door middel van het voorstel zal er in de eerste plaats voor worden gezorgd dat er een efficiëntere handhaving in alle lidstaten kan worden toegepast door meer duidelijkheid en informatie-uitwisseling. Zo zullen vervoerders meer informatie met de toezichthouder moeten delen over de naleving van de regels. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid (inclusief benodigde capaciteit) en fraudebestendigheid van de verordening zal de ILT in een later stadium beoordelen in een HUF-toets (HUF: handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid). Hiertoe zullen een aantal punten verhelderd moeten worden, met name wat wordt verstaan onder een risicogestuurd compliance monitoring programma. Om harmonisatie in de EU te bevorderen is begeleiding hieromtrent van belang. Het voorstel stelt eisen aan opslag van data en verstrekken van informatie door luchtvaartmaatschappijen en tussenpersonen. Bepaald zal moeten worden wie hier de nationale toezichthouder voor zal zijn. Daarnaast moet er gekeken worden naar welke kosten dit voorstel met zich meebrengt voor handhavingsautoriteiten in Nederland. Het is de verwachting dat de consequenties niet zeer ingrijpend zullen zijn.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.