

Vergaderjaar 2011–2012

33 229

Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met de omzetting van Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PbEU 2010, L 334)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (hierna: de verordening). In navolging van vervoerssectoren als de luchtvaart en het spoorvervoer wordt met deze verordening een minimumniveau van rechtsbescherming geboden aan passagiers in de zee- en binnenvaartsector. Dit betekent dat in aanvulling op de rechten die passagiers genieten op grond van deze verordening de vervoerders ook gunstiger voorwaarden kunnen aanbieden. De inwerkingtredingsdatum van de verordening en van het wetsvoorstel is 18 december 2012.

De verordening bestaat voor het grootste deel uit bepalingen die rechtstreekse werking hebben voor de betrokken vervoerders en exploitanten van haventerminals. Deze bepalingen hoeven niet te worden omgezet in Nederlandse wetgeving. Dit wetsvoorstel, dat is opgesteld in nauwe samenwerking met mijn ambtsgeenoot van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, heeft uitsluitend betrekking op de handhaving van deze verordening. Hiertoe wordt in artikel I voorgesteld artikel 3.10 en onderdeel g van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc) te wijzigen, teneinde een toezichthouder aan te wijzen en het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom bij overtreding van de bepalingen van de verordening mogelijk te maken. Aan het slot van het algemene deel van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

2. Toepassingsbereik van de verordening

De verordening is in de eerste plaats van toepassing op passagiers die reizen met een passagiersdienst. Dat betreft een bedrijfsmatige dienst voor het vervoer van passagiers over zee of over de binnenwateren

volgens een gepubliceerde dienstregeling en vanuit een haven die gelegen is op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie. Voorts geldt de verordening voor passagiers die per schip vervoerd worden vanuit een haven buiten de Europese Unie naar een haven binnen de Europese Unie en door een Unievervoerder. Laatstgenoemde is een vervoerder die ofwel een vestiging in een van de Europese lidstaten heeft ofwel vervoer aanbiedt per passagiersdienst naar of vanaf het grondgebied van een lidstaat. Ten slotte kunnen ook de passagiers die reizen met een cruise vanuit een haven in een lidstaat rechten ontleenen aan deze verordening. Er is echter voor deze groep reizigers wel een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo is er voor de vervoerder van cruises geen verplichting om bij het missen van aansluitend vervoer vanwege annulering of vertraging, alle redelijke inspanningen te leveren om de betrokken passagiers van de alternatieve aansluitingen op de hoogte te stellen en is er geen recht op vervangend vervoer of terugbetaling van het vervoerbewijs bij annulering of vertragingen. Naast deze specifieke uitzondering kent de verordening ook een algemene uitzonderingsgrond. Zo geldt de verordening niet ten aanzien van schepen die ten hoogste twaalf passagiers mogen vervoeren, van schepen met een bemanning van ten hoogste drie personen, van schepen die een enkele reis maken van minder dan 500 meter, van schepen die gebruikt worden voor excursies en andere toeristische trips dan cruises, ten aanzien van schepen zonder mechanische voortstuwing en van historische schepen die ten hoogste 36 passagiers mogen vervoeren.

3. Rechten van passagiers en verplichtingen voor vervoerders en exploitanten van haventerminals

De verordening heeft rechtstreekse werking. Dit betekent dat passagiers een direct beroep kunnen doen op de bepalingen uit de verordening en dat uit de verordening directe verplichtingen voortvloeien voor vervoerders en exploitanten van haventerminals. De rechten en verplichtingen die uit de verordening voortvloeien, zijn de volgende.

- Vervoerders verstrekken de passagiers een al dan niet elektronisch vervoerbewijs.
- De voorwaarden en tarieven gelden zonder enige discriminatie op grond van de nationaliteit van de eindgebruiker of de plaats van vestiging van de vervoerders of de verkopers van vervoerbewijzen in de Unie.
- Iemand met een handicap of beperkte mobiliteit heeft altijd recht op vervoer, zonder extra kosten en onder dezelfde voorwaarden die voor alle andere passagiers gelden, behoudens specifieke uitzonderingsgronden die samenhangen met overwegingen van veiligheid. Vervoerders en terminalexploitanten verstrekken binnen de grenzen van hun bevoegdheid kosteloze bijstand aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit in havens, bij in- en ontschepping en aan boord van schepen. Vervoerders, havenautoriteiten en terminalexploitanten verstrekken op toegankelijke wijze informatie.
- In samenwerking met representatieve organisaties van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit stellen (organisaties van) vervoerders, havenautoriteiten en terminalexploitanten niet-discriminerende toegangsvoorwaarden voor het vervoer van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit en hun begeleiders vast.
- Vervoerders en terminalexploitanten verstrekken passagiers tijdens de gehele reis voldoende informatie op voor een ieder toegankelijke wijze.
- Vervoerders, terminalexploitanten en, in voorkomend geval, havenautoriteiten zorgen ervoor dat informatie over de rechten van passagiers uit hoofde van deze verordening aan boord van schepen, in havens en in haventerminals openbaar wordt gemaakt.

- Passagiersdiensten met meer dan 100 000 commerciële passagiersbewegingen per jaar stellen kwaliteitsnormen vast voor de bijstand aan personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit, samen met organisaties die hen vertegenwoordigen. De kwaliteitsnormen worden behoorlijk en op toegankelijke wijze bekendgemaakt.
- Vervoerders en terminalexploitanten zorgen dat degenen die rechtstreekse bijstand verlenen aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit worden opgeleid of geïnstrueerd en hun vaardigheden op peil houden.
- Vervoerders en terminalexploitanten zijn aansprakelijk voor verlies van of schade aan hulpmiddelen van een gehandicapte of een persoon met beperkte mobiliteit, indien de gebeurtenis die tot het verlies heeft geleid te wijten was aan hun schuld, waaronder begrepen een scheepvaartincident.
- Bij annulering of vertraging worden de passagiers binnen 30 minuten na de geplande vertrektijd geïnformeerd.
- Als annulering of vertraging leidt tot het missen van een aansluitende vervoersdienst, moet de vervoerder of de terminalexploitant alle redelijke inspanningen leveren om de passagiers van de alternatieve aansluitingen op de hoogte te stellen.
- Als de vertraging meer dan 90 minuten zal belopen, ontvangen de passagiers binnen redelijke marges gratis snacks, maaltijden of verfrissingen. Mocht overnachting nodig zijn, dan biedt de vervoerder, voor zover fysiek mogelijk, de passagiers die uit haventerminals vertrekken ook gratis passend verblijf aan boord of op de wal aan, dit alles onder de voorwaarden van de verordening.
- Bij vertraging van meer dan 90 minuten wordt de passagiers onmiddellijk de keuze geboden tussen vergelijkbaar ander vervoer of terugbetaling binnen zeven dagen en een gratis terugreis naar het eerste vertrekpunt.
- Bij vertraagde aankomst kunnen passagiers de vervoerder om schadevergoeding verzoeken van ten minste 25 % van de vervoerprijs, oplopend met de duur van de vertraging.
- Vervoerders en terminalexploitanten zorgen voor een toegankelijk klachtenbehandelingsmechanisme voor de onder de verordening vallende rechten en verplichtingen.
- Een passagier kan bij de vervoerder of terminalexploitant een klacht indienen binnen twee maanden vanaf de datum waarop een dienst is uitgevoerd of had moeten worden uitgevoerd. Binnen twee maanden na ontvangst van een klacht wordt deze afgehandeld.

4. Handhaving

Naast de rechten voor passagiers en plichten voor vervoerders en exploitanten van haventerminals zijn ook enkele bepalingen uit de verordening gericht tot de lidstaten. Zo moeten zij de handhaving borgen en de sancties regelen. Ook wijzen zij als handhavende instantie een instelling aan die onafhankelijk is van de betrokken financiële belangen. In dit wetsvoorstel wordt de Minister van Infrastructuur en Milieu als handhaver aangewezen. Vervolgens zal de minister de bevoegdheid om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen mandateren aan de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT voldoet aan de voorwaarden van onafhankelijkheid en heeft ervaring met vergelijkbare vormen van handhaving in de luchtvaartsector op basis van Verordening (EG) 261/2004¹ en voor het personenvervoer over het spoor op basis van Verordening (EG) 1371/2007.²

De vorm waarin ILT de handhaving van deze verordening zal uitvoeren, zal zij nader uitwerken in een handhavingskader. Onderdeel hiervan vormen de toepassing en de omvang van sancties. Als onderdeel van de

¹ Verordening (EG) 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 (PbEU 2004, L 46).

² Verordening (EG) 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PbEU 2007, L 315).

handhaving is de ILT belast met de behandeling van klachten conform de verordening. Daartoe dienen passagiers hun klachten eerst in bij de betrokken vervoerder. Is een passagier niet tevreden met de reactie, dan kan deze daarover een klacht indienen bij de ILT. Die geeft op basis van hoor en wederhoor binnen een redelijke termijn een met redenen omklede reactie op de klacht. De systematiek is dat de ILT elke klacht beschouwt als een verzoek om handhaving, er onderzoek naar doet en op basis daarvan een besluit neemt. De ILT geeft daarbij aan of zij de klacht gegrond vindt en of zij handhavend optreedt. Op grond van artikel 26 van de verordening zal de ILT eerst uiterlijk op 1 juni 2015 en daarna elke twee jaar een handhavingsverslag publiceren waarin zal worden aangegeven met welke maatregelen de bepalingen uit de verordening zijn gehandhaafd, hoeveel klachten zijn ontvangen en het aantal sancties dat is toegepast.

Hoewel de verordening de mogelijkheid opent dat de toezichthouder beroepsinstantie is voor individuele klachten die eerst bij de vervoerder of terminalexploitant zijn ingediend, wordt daarvan geen gebruik gemaakt, omdat dit niet past bij de publiekrechtelijke taak van de ILT.

5. Sancties

Gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke handhaving, dat wil zeggen dat de ILT, namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, de beschikking heeft over bestuurlijke handhavingsinstrumenten. Omdat aangesloten wordt bij de bevoegdheden die de ILT al in mandaat heeft op basis van de Whc, kan zij een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen. Er vindt geen strafrechtelijke handhaving plaats. Voor deze bestuursrechtelijke insteek vormt een grond, dat sprake is van een overzichtelijke en stabiele markt van aanbieders van cruises en andere passagiersdiensten over zee of over de binnenwateren. Dit sluit ook aan bij het kabinetsstandpunt inzake sanctiestelsels.¹

De verordening schrijft voor dat sancties op overtreding doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit heeft betrekking op de sancties in artikel 3.10, tweede lid, van de Whc. Een mogelijke sanctie die bij overtreding wordt opgelegd is de bestuurlijke boete. De hoogte van deze boete bedraagt maximaal € 76 000,-. Als nog herstel mogelijk is of de handhaver een boete (nog) niet op zijn plaats acht, kan hij een last onder dwangsom opleggen, al dan niet met een begunstigingstermijn. In het nog op te stellen handhavingskader worden de criteria voor en de vorm en mate van sanctionering uitgewerkt, waaronder de maximale hoogte van de dwangsom.

Overleg is gaande met de bevoegde autoriteiten van de ons omringende landen over de vorm en hoogte van de sancties die op overtreding worden gesteld. In verband met het internationale karakter van het passagiersvervoer is het wenselijk dat een gelijk, althans vergelijkbaar sanctieklimaat binnen de betrokken lidstaten aanwezig is.

6. Wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming

Werking van de wet

Artikel 25, eerste lid, van de verordening bepaalt dat elke lidstaat een instantie aanwijst die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening. De materie van de verordening ligt binnen het beleidsveld van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Daarom wordt deze bewindspersoon aangewezen als de instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening.

De verordening is daarnaast op grond van artikel 30 van de verordening opgenomen in de bijlage bij Verordening (EG) Nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende

¹ Kamerstukken I 2008–2009, 31 700 VI, letter D (Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel).

samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (PbEU 2004, L 364) (hierna: verordening 2006/2004). Artikel 4, eerste lid, van verordening 2006/2004 bepaalt dat elke lidstaat «bevoegde autoriteiten» aanwijst: overheidsinstanties die specifiek belast zijn met de handhaving van de wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument, genoemd in de bijlage bij verordening 2006/2004. Deze beide aanwijzingsverplichtingen complementeren elkaar. De regelgeving genoemd in de bijlage bij verordening 2006/2004 voorziet namelijk zelf in bepalingen die zien op de sancties die een lidstaat moet vaststellen ten aanzien van overtreding van die regelgeving. Zo ook artikel 28 van de verordening inzake passagiersrechten. Hoewel verordening 2006/2004 ook verplicht tot het aanwijzen van overheidsinstanties voor de handhaving van de verordening, zegt verordening 2006/2004 niets over de sancties die zo'n overheidsinstantie zou moeten toepassen. Het doel van verordening 2006/2004 is namelijk om de samenwerking tussen de lidstaten bij de handhaving van de Europese consumentenregelgeving bij intracommunautaire inbreuken te bevorderen. Verordening 2006/2004 creëert daartoe een samenwerkingsverband, dat bestaat uit alle overheidsinstanties die op grond van artikel 4 van verordening 2006/2004 worden aangewezen door de lidstaten. Deze overheidsinstanties zijn elkaar wederzijdse bijstand verschuldigd. Die kan bestaan uit informatie-uitwisseling, al dan niet op verzoek. Daarnaast dient een dergelijke overheidsinstantie alle nodige handhavingsmaatregelen te nemen om een intracommunautaire inbreuk op de wetgeving genoemd in de bijlage bij verordening 2006/2004 te beëindigen of te verbieden als een overheidsinstantie uit een andere lidstaat daartoe een verzoek doet. Vanwege de uniformerende werking van artikel 4, eerste lid, van verordening 2006/2004, ligt het in de rede dat de Minister van Infrastructuur en Milieu in beide gevallen, namelijk zowel voor luchtvaart als voor zee- en binnenvaart, wordt aangewezen als handhavingsinstantie. De Whc is in het leven geroepen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit verordening 2006/2004. In de Whc zijn alle overheidsinstanties aangewezen die deel uitmaken van het samenwerkingsverband dat moet toezien op de naleving van de regelgeving genoemd in de bijlage bij verordening 2006/2004. Vanwege die samenhang is ervoor gekozen om ook de aanwijzingsverplichting die voortvloeit uit artikel 25 van de verordening in de Whc te regelen.

Noodzakelijke aanpassingen

Aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 25 en 28 van de verordening wordt voldaan door aanpassing van artikel 3.10 van de Whc. Artikel 3.10 bepaalt dat met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel g van de bijlage bij de Whc, belast zijn de bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen ambtenaren. Ook is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom kan opleggen bij overtreding van de bepalingen van de verordening. Deze bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu ziet zowel op de nationale als de intracommunautaire inbreuken op de verordening. De Minister kan deze bevoegdheid mandateren aan de ILT.

7. Consultatie

Een consultatieronde onder reders heeft de volgende informatie opgeleverd. Voor het vervoer over zee bestaat ten aanzien van klachtenprocedures bij de reders en terminals een gemêleerd beeld. Desgevraagd geven enkele zeevervoerders en -terminals aan reeds over een toegan-

kelijk klachtenbehandelingsmechanisme te beschikken zoals aangegeven in artikel 24 van de verordening.

Voor de binnenvaart is het beeld als volgt. Van de hotelcruisereederijen en veerdiensten beschikt het grootste deel reeds over een klachtenprocedure. Voor de hotelcruisereederijen geldt dat dit op verschillende manieren geregeld is, afhankelijk van de markt waarop de activiteit wordt ontplooid. Voor rederijen die bij de ANVR zijn aangesloten, gelden de klachtenprocedures van de ANVR. Bij andere rederijen maakt de klachtenprocedure deel uit van hun kwaliteitssysteem (ISO 9 000 of vergelijkbaar). Ook komt het voor dat de klachtenprocedure via de touroperator verloopt. Voor de grote veerdiensten geldt, dat zij de procedure veelal hebben opgenomen in een kwaliteitssysteem (ISO 9 000 of vergelijkbaar) of dat het onderdeel is van de concessie voor de waddenveren.

8. Financiële paragraaf

Aan de nakoming van de verplichtingen uit de verordeningen zijn financiële gevolgen voor de vervoerders en de exploitanten van haventerminals verbonden. Dit wetsvoorstel voegt daaraan niets toe, aangezien het geen verplichtingen of taken voor de desbetreffende bedrijven bevat. Voor de overheid blijven de kosten beperkt tot een toezichts- en handhavingstaak van de ILT. Die taken zullen binnen de bestaande capaciteit worden ingepast.

9. Administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een verandering in de administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven. Aan de uitvoering van de verordening, dat wil zeggen het aanwijzen van een handhavingsinstantie en het stellen van sancties, zijn geen informatieverplichtingen verbonden. De overige verplichtingen uit de verordeningen ten aanzien van vervoerders en exploitanten van haventerminals volgen niet uit dit wetsvoorstel, maar vloeien rechtstreeks voort uit de verordening.

10. Vaste verandermomenten

Voor de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet wordt geen gebruik gemaakt van de vaste verandermomenten. Gebruik gemaakt wordt van de uitzonderingsgrond voor de omzetting van Europese regelgeving. Europese implementatietermijnen bieden onvoldoende ruimte voor de toepassing van vaste inwerkingtredingsdata en minimale invoeringstermijnen bij aanpassing van nationale regelgeving. Zowel de verordening als de wet zullen met ingang van 18 december 2012 in werking treden.

11. Transponeringstabel

<i>Verordening 1177/2010</i>	<i>Wet handhaving consumentenbescherming</i>
Artikel 1	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 2, eerste en tweede lid	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 2, derde lid	van deze facultatieve bepaling wordt geen gebruik gemaakt
Artikel 2, vierde lid	van deze facultatieve bepaling wordt geen gebruik gemaakt
Artikel 2, vijfde lid	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 3	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikelen 4 tot en met 24	behoeven naar hun aard geen omzetting
Artikel 25, eerste lid	artikel 3.10, tweede lid, en onderdeel g van de bijlage
Artikel 25, tweede lid	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 25, derde lid, aanhef	ingevolge artikel 3.10 tweede lid, en onderdeel g van de bijlage kan bij de ILT een klacht worden ingediend

<i>Verordening 1177/2010</i>	<i>Wet handhaving consumentenbescherming</i>
Artikel 25, derde lid, onderdelen a en b	van deze facultatieve bepalingen wordt geen gebruik gemaakt
Artikel 25, vierde lid	aangezien van de facultatieve bepaling van artikel 2, vierde lid, geen gebruik wordt gemaakt, behoeft deze bepaling geen omzetting
Artikel 26	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 27	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 28	artikel 3.10, tweede lid
Artikel 29	behoeft naar zijn aard geen omzetting
Artikel 30	onderdeel g van de bijlage
Artikel 31	behoeft naar zijn aard geen omzetting

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A en B (artikel 3.10 Whc en onderdeel g van de bijlage bij de Whc)

Artikel 3.10 Whc regelt wie belast is met het toezicht op de naleving van de bepalingen, genoemd in onderdeel g van de bijlage bij de Whc. De verordening wordt opgenomen in onderdeel g van de bijlage. Uit het tweede lid van artikel 3.10 volgt daardoor dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het bestuursorgaan is dat bevoegd is om een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding (dus bij zowel intracommunautaire als bij nationale inbreuken) van de bepalingen van de verordening. Deze bevoegdheid kan hij vervolgens mandateren aan de ILT (de inspecteur-generaal). Met de nieuwe formulering van artikel 3.10 is geen wijziging beoogd ten aanzien van het beleidsdomein luchtvaart.

Artikel II

Voor de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet wordt geen gebruik gemaakt van de vaste verandermomenten. Hier is de uitzonderingsgrond van toepassing, dat Europese implementatietermijnen onvoldoende ruimte bieden voor toepassing van vaste inwerkingtredingdata en minimale invoeringstermijnen bij aanpassing van nationale regelgeving. De in de verordening voorgeschreven uiterste termijn van omzetting is 18 december 2012.

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