

Reactie internetconsultatie implementatie Toegankelijkheidsrichtlijn (EU/2019/882) in het *Besluit toegankelijkheid personenvervoer per vliegtuig en over water*

mr. K. Bossenbroek, Corporate Legal Counsel KLM

mr. A.F. van Gent, Corporate Legal Counsel KLM

S. Porozantidou MSc, Customer Journey Manager (Special Segments) KLM

K. Schiltmeijer, Legal Counsel Consumer Rights KLM

1. Inleiding

De Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. ("KLM") heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot implementatie van de Europese Toegankelijkheidsrichtlijn (de "**Richtlijn**")¹ in het Besluit toegankelijkheid personenvervoer per vliegtuig en over water (het "**Besluit**").²

Uit het ontwerp en de Nota van toelichting volgt – kort gezegd – dat luchtvaartmaatschappijen maatregelen moeten treffen om te waarborgen dat informatie over (lucht)vervoersdiensten, diensten op basis van mobiele apparaten, interactieve informatieschermen en interactieve zelfbedieningsterminals toegankelijk zijn voor personen met een handicap of functionele beperking.³

De KLM onderschrijft het belang van adequate (digitale) toegankelijkheid tot belangrijke informatie voor al haar passagiers. Daarom implementeert de KLM al geruime tijd vele functionaliteiten die deze toegankelijkheid zo goed als mogelijk waarborgen. De KLM verwelkomt evenwel eventuele verbeteringen op dit vlak om de reis van al haar passagiers zo aangenaam mogelijk te kunnen (blijven) maken.

De beknopte Nota van toelichting is voorsnog zeer algemeen. Daarmee is het de KLM nog niet voldoende duidelijk welke maatregelen zij zal moeten treffen en hoe zij zekerheid verkrijgt dat zij *compliant* is met het Besluit en de Richtlijn. De KLM verwelkomt daarvoor verduidelijking door de Wetgever. Het is de KLM meer specifiek onduidelijk:

- i. Hoe artikel 2(4), sub d van de Richtlijn geïnterpreteerd moet worden in het licht van het feit dat KLM voor (ticketing)diensten veelvuldig samenwerkt met derde partijen. Wie is dan de verantwoordelijke partij voor het naleven van de toegankelijkheidsvoorschriften;
- ii. Hoe de Richtlijn en het Besluit zich verhouden tot reeds bestaande regelgeving;
- iii. Hoe de voorbeelden uit Bijlage II Richtlijn en de normen neergelegd in Bijlage I, afdeling III en IV moeten worden geïnterpreteerd;
- iv. Wanneer sprake is van uitzonderingssituatie in de zin van artikel 6 van het Besluit c.q. artikel 14 Richtlijn.

In de navolgende alinea's licht de KLM haar vragen beknopt toe.

2. (i) samenwerking met derde partijen in het licht van artikel 2(4) sub d Richtlijn

¹ Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten.

² Voorstel tot Amvb met werknummer WGK013478.

³ Zie Nota van toelichting, p. 1.

Uit § 2.3 van de Nota van toelichting volgt dat ingevolge artikel 2(4) sub d Richtlijn "de toegankelijkheidsvoorschriften niet van toepassing zijn op derde partijen die (online) tickets verkopen voor diensten die ze zelf niet uitvoeren. Dienstverleners die vervolgens het personenvervoer per vliegtuig (...) uitvoeren kunnen dan niet verantwoordelijk worden gehouden wanneer de door derde partijen aangeboden tickets niet voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften."

De KLM vraagt zich in dit kader af hoe artikel 2(4) sub d Richtlijn moet worden geïnterpreteerd. Zij vraagt zich onder meer het volgende af:

- Wanneer is precies sprake van inhoud afkomstig van een derde partij zoals bedoeld in artikel 2(4) sub d Richtlijn? Geldt dit bijvoorbeeld ook voor *off-the-shelf-software* geïnstalleerd op terminals van de KLM waarbij de enige aanpassing bestaat uit bijvoorbeeld vormgeving in de huisstijl van de KLM?
- Hoe breed is de reikwijdte van artikel 2(4) sub d Richtlijn? De KLM werkt veel samen met derde partijen zoals reisagenten, touroperators, travel management companies, reisbureaus, boekingssites etc., alsmede partner-airlines (joint venture, codesharing of interline agreement). Dergelijke partners bieden vaak (online) ticketdiensten aan en treden ofwel (indirect) op als intermediair tussen de klant en de KLM, dan wel op kopen zij op eigen naam de tickets en verkopen zij die vervolgens door aan de klant. Hoe moet § 2.3 van de Nota van toelichting in zo'n situatie worden geïnterpreteerd? Betekent dit dat de verplichtingen uit hoofde van de Richtlijn / het Besluit slechts gelden voor de intermediair of ook voor de KLM?
- Als tickets zijn gekocht bij een derde partij en KLM slechts de uitvoerder van de vlucht is (waardoor de voorschriften niet op de KLM van toepassing zijn), is de KLM dan wel gebonden aan de toegankelijkheidsvoorschriften voor de interactieve zelfbedieningsterminals en de reisinformatie op informatieschermen op het vliegveld?
- Als derde (buitenlandse) partnerluchtvaartmaatschappijen diensten van de KLM afnemen met betrekking tot bijvoorbeeld inchecken, overstappen, informatievoorziening, maar uit eigen naam tickets hebben verkocht etc. rusten de verplichtingen uit hoofde van het Besluit dan op de KLM of op de betreffende derde luchtvaartmaatschappij?
- Als de KLM bij haar diensten (zoals haar informatievoorziening) gebruik maakt van door derden ontwikkelde software c.q. inhoud zonder dat de KLM deze inhoud heeft gefinancierd,⁴ zijn de verplichtingen uit hoofde van de Richtlijn dan op haar van toepassing?
- Hoe dienen het 'financierings-' en 'zeggenschaps criterium' uit artikel 2(4) sub d Richtlijn te worden geïnterpreteerd? Is al sprake van financiering als de KLM bepaalde inhoud slechts gedeeltelijk financiert (bijvoorbeeld vergoeding door de KLM van de kosten van een beperkte aanpassing om *of-the-shelf-software* te integreren met bestaande KLM systemen)? Is zo'n geval al sprake van zeggenschap of geldt dit alleen voor inhoud die specifiek voor de KLM wordt ontwikkeld door een derde partij en waarbij de KLM zwaarwegend invloed kan uitoefenen op deze inhoud (maatwerk)?

De KLM verwelkomt verduidelijking op dit vlak.

3. (ii) verhouding tot bestaande regelgeving

⁴ Zie artikel 2 lid 4 sub d Richtlijn.

Artikel 4 Besluit (zie ook vergelijkbaar artikel 5 Richtlijn) besteedt aandacht aan de verhouding tussen het Besluit en andere bestaande wettelijke kaders. Zakelijk weergegeven, voorziet artikel 4 Besluit in het wettelijk vermoeden dat de bepalingen zoals opgenomen in het Besluit conform zijn met de voorschriften omtrent de verstrekking van toegankelijke informatie en van informatie over toegankelijkheid, zoals bepaald in o.a. Verordeningen 261/2004, 1107/2006 en 1177/2010.

Het besluit werkt echter niet uit hoe het Besluit zich specifiek verhoudt tot bestaande wetgeving en de daarin toegewezen verantwoordelijkheden aan de verschillende bij luchtvervoer betrokken partijen, zoals luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en grondafhandelaren. De KLM merkt hierover als volgt op.

Verhouding Besluit tot andere wetgeving

Voor KLM is met name de verhouding tot bestaande EU-wetgeving interessant,⁵ gelet op de hierin opgenomen luchtvaart specifieke regelgeving op het gebied van bescherming van de rechten van passagiers. In § 5 Nota van toelichting staat slechts een (korte) uitwerking over de verhouding van het Besluit tot andere wettelijke kaders. In § 5.2 van de Nota van toelichting wordt (beperkt) aangegeven hoe het Besluit zich verhoudt tot de bestaande EU-wetgeving:

"(...) Het gaat hier echter met name om verplichtingen om bepaalde informatie te verstrekken en toegankelijkheid in fysieke zin, bijvoorbeeld ten aanzien van faciliteiten op een luchthaven en assistentie bij het reizen. Diensten die reeds aan de voorschriften in deze verordeningen voldoen ten aanzien van toegankelijkheid, worden geacht ook aan de overeenkomstige voorschriften van de Richtlijn te voldoen."

Deze toelichting staat daarmee enkel stil bij het verschil in toepassingsgebied tussen de bestaande EU-wetgeving (fysieke toegankelijkheid) en het Besluit (digitale toegankelijkheid). De KLM zou graag meer toelichting zien over hoe het Besluit zich specifiek verhoudt tot bestaande (EU-)wetgeving en de daarin aan de verschillende bij luchtvervoer betrokken partijen bij luchtvervoer toebedeelde verantwoordelijkheden.

Een belangrijk voorbeeld in dit verband betreft de verantwoordelijkheden van "het beheersorgaan van de luchthaven" op grond van artikel 7 Verordening 1107/2006 en hoe dit zich verhoudt tot de in het Besluit opgenomen verantwoordelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen. Op grond van artikel 7 Verordening 1107/2006 is het beheersorgaan van de luchthaven verantwoordelijk om "gehandicapt en personen met beperkte mobiliteit" in onder andere in staat te stellen bagage in te checken en registreren, alsmede het doorlopen van emigratie-, douane- en veiligheidsverplichtingen. Bij de hiervoor genoemde verantwoordelijkheden van het beheersorgaan van de luchthaven kan ook gebruik worden gemaakt van diensten op basis van mobiele apparaten, interactieve informatieschermen en interactieve zelfbedieningsterminals in de zin van het Besluit. Betekent dit dat deze vereisten uit het Besluit *bovenop* de bestaande EU-wetgeving, en meer specifiek Verordening 1107/2006 komen?

De KLM zou verduidelijking verwelkomen over hoe de beoogde vereisten op grond van het Besluit zich verhouden tot de verantwoordelijkheidsverdeling in bestaande EU-wetgeving.

Gebruikte definities

Daarnaast wijst de KLM erop dat in het Besluit andere definities worden gehanteerd dat in de Richtlijn en daarmee geen aansluiting wordt gezocht bij bestaande (geharmoniseerde) definities

⁵ Zie § 5.2 Nota van toelichting.

in EU-wetgeving. Een voorbeeld hiervan is "diensten voor personenvervoer per vliegtuig", waarbij in de Richtlijn wordt aangesloten bij de definitie van artikel 2(1) Verordening 1107/2006. Voornoemde definitie komt niet terug in het Besluit. In het Besluit wordt gebruik gemaakt van minder en breder geformuleerde definities.

Hiermee wordt dus geen aansluiting gezocht bij de bestaande EU-wetgeving. Dit is onwenselijk met het oog op de rechtszekerheid; zeker met betrekking tot het verrichten van diensten in de luchtvaart waar uitgebreide, geharmoniseerde sectorspecifieke EU-wetgeving geldt met betrekking tot de bescherming van de rechten van passagiers. De KLM verzoekt de Wetgever daarom in het Besluit aan te sluiten bij de bestaande EU-wetgeving en de daarin gebruikte (geharmoniseerde) definities.

4. (iii) uitwerking van de toegankelijkheidsvoorschriften

In § 3 Nota van toelichting staat een korte uitwerking van de toegankelijkheidsvoorschriften. Deze uitwerking is summier en bevat voornamelijk een verwijzing naar Bijlage I, Afdeling I-IV van de Richtlijn waarin de algemene en sectorspecifieke normen staan opgesomd, alsmede de indicatieve (niet-limitatieve) lijst van voorbeelden opgenomen in Bijlage II van de Richtlijn.

De KLM zou met het oog op de rechtszekerheid een meer gedetailleerde uitwerking van de toegankelijkheidsvoorschriften verwelkomen. In dit kader zou de KLM graag onder meer het volgende willen vernemen:

- Welke waarde komt toe aan de voorbeelden genoemd in de lijst van Bijlage II? Resulteert compliance met de voorbeelden in een vermoeden van compliance?
- Hoe moeten de sectorspecifieke verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen genoemd in Bijlage I, Afdeling IV, onderdeel c worden geïnterpreteerd? Zijn dit autonome eisen voor uitvoerders van personenvervoer per vliegtuig waarbij compliance ook resulteert in compliance met de algemene verplichtingen uit Bijlage I, Afdeling III van de Richtlijn, of zijn dit strengere, aanvullende eisen die *bovenop* de algemene verplichtingen komen?
- Wat wordt verstaan onder informatieverstrekking met betrekking tot de 'infrastructuur' en de 'bebouwde omgeving' voor aanbieders van personenvervoer per lucht zoals genoemd in Bijlage I, Afdeling IV, onderdeel c?
- Is de ILT en het Ministerie van I&W voornemens nadere duidelijkheid te verschaffen over de uitwerking en naleving van het Besluit middels bijvoorbeeld richtlijnen of *best practices*?

5. (iv) 'fundamentele wijziging' en 'onevenredige last'

Het Besluit voorziet evenals de Richtlijn in een uitzonderingsbepaling als sprake is van een 'fundamentele wijziging' en een 'onevenredige last'.⁶ De toelichting op het Besluit beperkt zich tot de mededeling dat dienstverleners zelf moeten beoordelen of hiervan sprake is. Vervolgens zal de dienstverlener een ontheffingsverzoek moeten voorleggen aan de ILT, die toezicht houdt en een oordeel velt.

De KLM zou verduidelijking verwelkomen over het volgende:

- De Richtlijn bevat in Bijlage VI beoordelingscriteria voor wanneer sprake is van een 'onevenredige last'. Evenwel ontbreken dergelijke criteria voor de beoordeling wanneer sprake is van een 'fundamentele wijziging'. De Nota van toelichting, het Besluit en de Richtlijn bieden

⁶ Zie artikel 6 Besluit / artikel 14 Richtlijn.

evenmin handvaten om deze beoordeling te kunnen uitvoeren. Dergelijke handvaten zijn vanuit het oogpunt van rechtszekerheid in de visie van KLM echter gewenst, zodat zij in staat wordt gesteld om deze toetsing te kunnen uitvoeren indien nodig. De KLM verzoekt de Wetgever daarom te voorzien in dergelijke handvaten.

- De tekst van het Besluit en de Richtlijn vermelden dat de toegankelijkheidsvoorschriften uitsluitend van toepassing zijn voor zover

"de naleving ervan: a. geen ingrijpende wijziging van een dienst vereist, resulterend in een fundamentele wijziging van de wezenlijke aard ervan, en b. geen onevenredige last voor de betrokken dienstverlener oplevert." (onderstreping door KLM)

Het gebruik van het woord 'en' impliceert een *cumulatief* vereiste, zodat een dienst slechts is uitgezonderd van toepassing van de Richtlijn als sprake is van een 'fundamentele wijziging' én een 'onevenredige last'. De Nota van toelichting⁷ vermeldt daarentegen dat dienstverleners zelf verantwoordelijk zijn "om een *beoordeling uit te voeren of de voorschriften leiden tot een fundamentele wijziging, dan wel een onevenredige last opleveren.*" Het gebruik van 'dan wel' impliceert een *niet-cumulatief* vereiste, te weten dat een uitzondering zich al voordoet bij een van de twee situaties: een 'fundamentele wijziging' of 'onevenredige last'. Hoe dient dit te worden geïnterpreteerd?

Slot

De KLM is benieuwd naar de verdere uitwerking van het Besluit en is graag bereid haar reactie nader toe te lichten.

⁷ Zie Nota van toelichting, p. 9.