



Brussel, 22 september 2025
(OR. en, lt, pt)

12909/25
ADD 1

Interinstitutioneel dossier:
2013/0072 (COD)

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

NOTA I/A-PUNT

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Betreft: ONTWERPVERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 tot
vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en
bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige
vertraging van vluchten en Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de
aansprakelijkheid van luchtvervoerders met betrekking tot het luchtvervoer
van passagiers en hun bagage (**eerste lezing**)
- Vaststelling van het standpunt van de Raad in eerste lezing en van de
motivering van de Raad
= Verklaringen

Verklaring van Estland

Estland spreekt zijn waardering uit voor de grote inspanningen van het Poolse voorzitterschap bij het leiden van de besprekingen over het voorstel tot herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake de rechten van luchtvaartpassagiers, en voor zijn inspanningen om een compromis tussen de lidstaten tot stand te brengen. Estland blijft zich inzetten voor de vaststelling van eenvoudige regels die passende zorg en bijstand voor passagiers waarborgen. Tegelijkertijd is het belangrijk een evenwichtige aanpak te handhaven waarbij rekening wordt gehouden met de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen, waarmee de duurzaamheid van de luchtvaartsector wordt ondersteund.

De verordening moet er in de eerste plaats voor zorgen dat passagiers passende zorg en bijstand krijgen en in staat zijn hun bestemming zo snel als redelijkerwijs mogelijk te bereiken. Een duidelijk en eenvoudig compensatiesysteem is van essentieel belang om ongemakken tijdens verstoringen tot een minimum te beperken en luchtvaartmaatschappijen ertoe aan te zetten vertraagde vluchten uit te voeren in plaats van deze te annuleren.

Tijdens de onderhandelingen werden verschillende compensatiedrempels bij vertraging voorgesteld. Estland steunt de invoering van een uniforme drempel van vijf uur vertraging voor alle vluchten, ongeacht de duur van de reis, overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EG) nr. 261/2004. Onze gedetailleerde motivering is als volgt:

1. Het gebruik van één enkele drempel vereenvoudigt de verordening, maakt de berekening van de compensatie eenvoudiger en maakt de compensatieregels voor passagiers duidelijker.
2. Vanuit het oogpunt van de passagier is de impact van vertragingen van vluchten in wezen hetzelfde, ongeacht de afstand van de reis. Daarom is het niet nodig om onderscheid te maken tussen compensatiedrempels op basis van afstand, aangezien het ervaren ongemak als gevolg van vertragingen niet varieert.
3. In de meeste gevallen is vijf uur voldoende tijd voor luchtvaartmaatschappijen om het vliegtuig te repareren, een ander vliegtuig te vinden of alternatieve vluchten aan te bieden.

Gezien deze overwegingen is de door het voorzitterschap in het compromisvoorstel voorgestelde drempel van zes uur voor ons onaanvaardbaar. Estland is van mening dat vertragingen van vijf uur of meer leiden tot aanzienlijke ongemakken voor passagiers en moeten worden gecompenseerd.

Gezien het belang van deze kwestie is Estland niet in staat het politieke akkoord over de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers te onderschrijven en zal het zich derhalve van stemming onthouden.

Verklaring van Litouwen

Litouwen herhaalt zijn algemene steun voor de doelstellingen van het voorstel inzake de rechten van luchtvaartpassagiers en erkent de aanhoudende inspanningen van het voorzitterschap van de Raad en de lidstaten om tot een akkoord over dit belangrijke dossier te komen.

Hoewel wij de vooruitgang erkennen die sinds de eerdere besprekingen is geboekt, zijn wij nog altijd bezorgd over bepaalde belangrijke onderdelen van de huidige ontwerp tekst, aangezien deze kunnen leiden tot een zwakkere bescherming van passagiers ten opzichte van de bescherming uit hoofde van het huidige regelgevingskader. De bepalingen van artikel 7 van het voorstel blijven problematisch, aangezien deze kunnen leiden tot een lager niveau van bescherming van de passagiersrechten in geval van verstoring of vertraging bij aankomst van een vlucht als gevolg herrotering na een annulering. Deze veranderingen kunnen leiden tot langere wachttijden en een kleinere compensatie, hetgeen de legitieme verwachtingen van de passagiers ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening schaadt.

Litouwen benadrukt dat de vereenvoudiging en modernisering van de bestaande regels de voornaamste doelstelling moet blijven van de wetgeving ter bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers. Zo wordt juridische duidelijkheid geschept voor alle partijen en de eerlijke en doeltreffende bescherming van passagiers gewaarborgd. Daarnaast merken wij op dat de Europese Unie over andere middelen beschikt om het concurrentievermogen van haar luchtvaartsector te bevorderen. De bevordering van het concurrentievermogen kan echter niet ten koste gaan van de passagiersrechten.

Samenvattend is Litouwen van mening dat de bescherming van passagiers de kern van dit wetgevingsvoorstel is en moet blijven om een wezenlijke en blijvende toegevoegde waarde voor de Europese samenleving te waarborgen.

Verklaring van Hongarije

Zoals de lidstaten hebben benadrukt tijdens het door het Hongaarse voorzitterschap in 2024 georganiseerde oriënterend debat, wordt de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers voornamelijk gewijzigd om onder meer tot eenvoudigere maatregelen en een evenwicht tussen de belangen van de passagiers en die van de sector te komen.

Vanaf het begin heeft Hongarije erop gewezen dat de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen en het evenwicht tussen de belangen van de passagiers en de sector op te weinig toereikende gegevens en analyses berusten. Wij hebben ook onze bezorgdheid uitgesproken over de verplichte compensatie bij vertraging. Deze wordt in de verordening ingevoerd zonder dat de nodige achtergrondstudies zijn uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de verschillende beleidsopties.

Hongarije is niet per se tegen de invoering van de compensatie bij vertraging, maar is van mening dat nadere afwegingen moeten worden gemaakt om tot het juiste evenwicht tussen de belangen van de sector en de bescherming van passagiers te komen. Tijdens de Raad Vervoer van juni 2025 hebben wij daarom alleen ingestemd met de start van de onderhandelingen met het Europees Parlement op voorwaarde dat de Europese Commissie voor de komende interinstitutionele onderhandelingen een analyse voorbereidt met meer gedetailleerde gegevens dan eerder door ons is ontvangen. In ons verzoek hadden wij toegelicht dat deze analyse actuele informatie van zowel passagiers als de sector moet bevatten, waarin de verwachte gevolgen van de verordening worden omschreven en beoordeeld.

De “technische input” van de Commissie bevat onvoldoende bewijs om te stellen dat de verplichting tot compensatie bij vertragingen het aantal vertragingen daadwerkelijk zal verminderen en dat deze maatregel het meest geschikt is om dit te bereiken. De Commissie blijft verwijzen naar hoofdzakelijk oude en achterhaalde studies, baseert zich op veronderstellingen (“vertragingen waarvan kan worden verondersteld dat zij aan luchtvaartmaatschappijen zijn toe te schrijven”) in plaats van echte gegevens en analyses, en verstrekt alleen gegevens over vertragingen in juli 2025, wat overduidelijk onvoldoende is om een materiële maatregel te onderbouwen. Daarnaast is de Commissie van mening dat de maatregelen Europese luchtvaartmaatschappijen een concurrentienadeel kunnen opleveren en erkent zij dat er momenteel geen gegevens zijn over andere factoren die het relatieve concurrentievermogen kunnen beïnvloeden. De Commissie wijst tevens op de zwaardere last voor nationale handhavingsinstanties. Zij “veronderstelt” dat deze last kan worden verlicht door een lijst van buitengewone omstandigheden op te nemen, maar de situatie is in feite vele malen complexer, aangezien niet één enkele factor ten grondslag ligt aan vertragingen. Er moet derhalve nog steeds per geval worden beoordeeld of er sprake is van buitengewone omstandigheden.

Ten slotte vinden wij het belangrijk om te vermelden dat het huidige voorstel, onzes inziens, het voor reizigers niet eenvoudiger, maar ingewikkelder maakt om hun rechten te begrijpen.

Om deze redenen zouden wij nogmaals willen benadrukken dat wij de met het Europees Parlement te sluiten overeenkomst niet kunnen steunen, tenzij duidelijk wordt bewezen dat de maatregelen doeltreffend zijn en een evenwicht wordt bereikt tussen de belangen van de passagiers en de sector.

Voor een nadere toelichting van ons standpunt verwijzen wij u graag naar de [bijlage](#).

Bijlage

Het voorstel van de Commissie van 2001

Het was niet de oorspronkelijke bedoeling van de Commissie om luchtvaartmaatschappijen te verplichten passagiers te compenseren voor vertragingen. In haar initiële voorstel stelde de Commissie het volgende: “Hoewel de passagiers dezelfde ongemakken en frustratie ondervinden van vertragingen als van instapweigering of annulering, is de situatie hier in zoverre verschillend dat een luchtvaartmaatschappij verantwoordelijk is voor instapweigering of annuleringen (behalve in gevallen waarin de maatschappij niet verantwoordelijk kan worden gehouden), maar niet altijd voor vertragingen. Andere vaak voorkomende oorzaken zijn de luchtverkeersbeheersystemen en de grenzen aan de capaciteit van luchthavens. Zoals reeds gezegd in de mededeling over de bescherming van luchtreizigers, is de Commissie van mening dat onder die omstandigheden de luchtvaartmaatschappijen niet verplicht moeten worden om het oponthoud van passagiers te compenseren.”¹

Arresten van het HvJ-EU

Hoewel luchtvaartmaatschappijen volgens de – zeer controversiële – interpretatie van het Hof van Justitie verplicht zijn passagiers te compenseren voor langdurige vertragingen, zijn wij van mening dat er geen verplichting bestaat om arresten van het HvJ-EU te codificeren.

Zelfs het voorstel van de Commissie voor compensatie bij vertraging wijkt af van de exacte verwoording van het arrest van het HvJ-EU.

Gebrek aan gegevens en analyse

Wij willen er nogmaals op wijzen dat er op dit moment onvoldoende bewijs is waaruit blijkt dat de door de luchtvaartmaatschappijen te betalen verplichte compensatie bij vertraging er werkelijk toe zal leiden dat het aantal vertraagde vluchten afneemt.

Als de compensatie bij vertraging slechts wordt ingevoerd om een hoog niveau van bescherming van passagiers te waarborgen (en niet om het aantal vertraagde vluchten te verminderen), moet grondig worden beoordeeld of het eerlijk is om alle lasten bij de luchtvaartmaatschappijen te leggen, of luchtvaartmaatschappijen de betaalde bedragen als compensatie bij vertraging kunnen terugvorderen van derden die de vertraging hebben veroorzaakt of daartoe hebben bijgedragen, en of er haalbare alternatieve oplossingen zijn. Een dergelijke analyse is tot nu toe niet uitgevoerd.

¹ COM(2001) 784 def., punt 23.

Alvorens de verplichting tot compensatie bij vertraging in te voeren, moet worden onderzocht in hoeverre de factoren in het voorstel van de Commissie van 2001 zijn gewijzigd. De invoering van een nieuwe verplichting in de verordening vereist dat de doeltreffendheid om de gewenste doelstellingen te bereiken en de gevolgen voor de belanghebbenden worden geanalyseerd.

Meer in het bijzonder verwijzen wij naar de richtsnoeren van de Commissie voor een betere regelgeving², waarin staat dat bij effectbeoordelingen bewijsmateriaal (met inbegrip van evaluatieresultaten) moet worden verzameld om te beoordelen of toekomstige wetgevende of niet-wetgevende maatregelen van de EU gerechtvaardigd zijn en, zo ja, hoe deze het best kunnen worden ontworpen om toepasselijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. In de effectbeoordelingen moet het aan te pakken probleem worden genoemd en beschreven, de doelstellingen van het optreden van de EU worden vastgesteld, beleidsopties worden geformuleerd, de mogelijke gevolgen ervan worden beoordeeld en, indien nodig, een voorkeursoptie worden aangewezen, en moet er worden aangegeven hoe de verwachte resultaten zullen worden gemonitord en geëvalueerd. Effectbeoordeling houdt in dat bewijsmateriaal wordt verzameld en geanalyseerd ter ondersteuning van de beleidsvorming. Hierbij wordt nagegaan of er sprake is van een probleem, worden de onderliggende oorzaken vastgesteld, wordt beoordeeld of EU-optreden nodig is en worden de voor- en nadelen van de beschikbare oplossingen geanalyseerd.

Dergelijke beoordelingen van de compensatie bij vertraging ontbreken.

Het is enigszins ongebruikelijk dat de Commissie de invoering van nieuwe wetgevingsmaatregelen voorstelt zonder de nodige onderliggende gegevens te hebben verzameld en bestudeerd.

Bevindingen van de studies van 2012 en 2020 met betrekking tot vertragingen

In haar antwoord op onze zorgen verwees de Commissie naar de studie van 2020³ en de effectbeoordeling van 2013⁴ (die is gebaseerd op de studie van 2012⁵) en benadrukte zij dat het aantal vertragingen dat aan luchtvaartmaatschappijen kan worden toegeschreven, is gedaald van 80 % tot 70 % en dat het effect van de compensatie op de vermindering van de aan luchtvaartmaatschappijen toe te schrijven vertragingen moeilijk te analyseren is.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

De studie van 2020 bevestigde dat het totale aantal vertraagde vluchten toen al enkele jaren aanzienlijk toenam en tussen 2014 en 2018 bijna was verdubbeld⁶. De verklaring⁷ waarnaar de Commissie verwijst (namelijk dat op basis van de door CODA verstrekte gegevens over vertragingen, het aandeel vertragingen dat tussen 2011 en 2018 aan luchtvaartmaatschappijen kon worden toegeschreven, tussen de 70 % en 80 % lag, en dat de aan luchtvaartmaatschappijen toe te schrijven vertragingen waren gedaald van ongeveer 80 % in 2011 tot ongeveer 70 % in 2018, wat een toename weerspiegelde van het aantal vertragingen dat als buitengewone omstandigheid kon worden aangemerkt – zoals vertragingen die toe te schrijven waren aan de luchtverkeersleiding) toont alleen aan dat het aantal aan luchtvaartmaatschappijen toe te schrijven vertragingen is afgenomen ten opzichte van een toegenomen aantal vertragingen die toe te schrijven zijn aan de luchtverkeersleiding, maar het is niet bekend of deze zijn afgenomen ten opzichte van eerdere cijfers over het aandeel van de luchtvaartmaatschappijen in de vertragingen. Figuur 2.6 van deze studie toont duidelijk de toename van de aan luchtvaartmaatschappijen toe te schrijven vertragingen.

Uit de studie blijkt dat hoewel het mogelijk is dat Verordening (EG) nr. 261/2004 een marginaal effect heeft op het aandeel vertraagde vluchten, deze invloed niet significant lijkt in vergelijking met andere factoren⁸.

Bovendien bevestigt de studie dat het niet eenvoudig is om de verantwoordelijkheid voor vertragingen precies aan te wijzen⁹ en beschouwt zij alle vertragingen die niet door buitengewone omstandigheden worden veroorzaakt, als toe te schrijven aan de luchtvaartmaatschappijen¹⁰.

De studie van 2012 bevestigt dat er tussen de belanghebbenden aanzienlijke onenigheid bestaat over de interpretatie van buitengewone omstandigheden¹¹.

Wat de kosten voor de compensatie bij vertraging betreft, blijkt uit de studie van 2012 al een aanzienlijke stijging¹². In dit verband willen wij opmerken dat het bewustzijn van passagiers over hun rechten sinds 2012 aanzienlijk kan zijn toegenomen, wat tot nog hogere compensatiekosten voor luchtvaartmaatschappijen heeft geleid.

⁶ Punt 2.31.

⁷ Punt 2.45.

⁸ Punt 2.37.

⁹ Punt 2.46, noot.

¹⁰ Punt 2.43.

¹¹ Punt 7.41.

¹² Punt 7.53, figuur 7.5.

Essentiële vragen

Naar onze mening moeten de volgende kwesties nader worden bekeken:

1. of er vertragingen bestaan die in het belang zijn van luchtvaartmaatschappijen;
2. of het wenselijk is luchtvaartmaatschappijen te verplichten compensatie te betalen voor vertragingen waarbij zij geen commercieel belang hebben en waarvoor zij niet verantwoordelijk zijn, ermee rekening houdend dat de luchtvaartmaatschappijen deze bedragen de facto niet kunnen terugvorderen van de verantwoordelijke partijen¹³;
3. of de invoering van compensatie bij vertraging een evenwicht tussen de bescherming van passagiers en de belangen van de sector tot stand zou brengen, ermee rekening houdend dat luchtvaartmaatschappijen zich niet eens kunnen beroepen op buitengewone omstandigheden in geval van een opeenstapeling van vertragingen en dat het vaak moeilijk is vast te stellen of er sprake is van buitengewone omstandigheden, gezien de vele factoren die leiden tot de vertraging van een enkele vlucht¹⁴;
4. of hogere compensatiekosten voor luchtvaartmaatschappijen zullen leiden tot hogere tarieven, wat het concurrentievermogen kan beïnvloeden;
5. of er een betere manier is om een hoog niveau van bescherming van consumenten te waarborgen en tegelijkertijd de belangen van de sector te respecteren;
6. of de werklast van de nationale handhavingsinstanties zal toenemen.

Wij zijn van mening dat deze overwegingen verdere gegevensverzameling en -analyse vereisen.

Bovendien zijn aanzienlijke inspanningen nodig om de verordening (d.w.z. de rechten van passagiers) begrijpelijk te maken voor het publiek.

¹³ Zie de studie van 2012, punten 7.113 en 7.123.

¹⁴ Zie de studie van 2020, punt 2.46, noot.

Voorstel

Naar onze mening kan een overhaaste goedkeuring van wijzigingen opnieuw leiden tot de vaststelling van een slecht functionerende verordening. Daarom stellen wij voor dat de in dit document genoemde kwesties grondig worden geanalyseerd om het gewenste evenwicht te kunnen vinden tussen de bescherming van passagiers en de belangen van de sector, en om een verordening vast te stellen die de toets van de tijd kan doorstaan.

Verklaring van Portugal

Portugal dankt het Poolse voorzitterschap en de vorige voorzitterschappen voor al hun inspanningen bij de onderhandelingen over de wijzigingen van de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers.

Portugal heeft altijd gesteld dat een herziening van de verordening niet alleen de uitvoering ervan moet vergemakkelijken, maar vooral de passagiersrechten moet handhaven of versterken, zodat de passagiers kunnen genieten van een mate van bescherming die als norm voor andere regio's in de wereld geldt.

In dit verband voldoet het door de meerderheid goedgekeurde politieke akkoord niet aan de verwachtingen van de passagiers, met name wat betreft afstandsdrempels of reistijden, met aanzienlijke gevolgen voor de lidstaten die geografisch verder verwijderd zijn van het centrum van het Europese continent en voor de ultraperifere gebieden. De goedgekeurde drempels betekenen een stap achteruit op het gebied van passagiersrechten en Portugal stemt tegen het politieke akkoord.

Portugal verklaart zich echter bereid om in komende onderhandelingen met het Europees Parlement constructief te blijven pleiten voor een aanzienlijke verbetering van de wetgeving van de Europese Unie die voldoet aan de verwachtingen van alle belanghebbenden, met bijzondere nadruk op de passagiers van wie de belangen door deze verordening sinds 2004 worden beschermd.